

Vergaderjaar 2004–2005

28 760

Meerjarenplan Alfabetisering 2003–2006

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 november 2004

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft op 15 september 2004 overleg gevoerd met staatssecretaris Rutte van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 23 december 2002 inzake de aanbidding van het meerjarenplan Alfabetisering 2003–2006 «Van de zijlijn naar het speelveld» (28 760, nr. 1);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 27 mei 2004 betreffende het verslag van een schriftelijk overleg inzake meerjarenplan Alfabetisering 2003–2006 en de aanbidding van een herziening van het meerjarenplan (28 760, nr. 2);**
- **de antwoorden op schriftelijke vragen inzake mogelijke problemen bij het onderbrengen van het VAVO bij het voortgezet onderwijs (Aanhangsel van de Handelingen II 2003–2004, nr. 1887).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Mosterd** (CDA) schrikt van de cijfers: anderhalf miljoen functioneel analfabeten. Deze mensen hebben volgens de definitie onvoldoende taal- en rekenmogelijkheden om adequaat te kunnen functioneren in de samenleving. De CDA-fractie vindt dat aanpak van het analfabetisme hoge prioriteit moet krijgen. Gemeenten ontvangen educatiegelden en hebben volgens de regering de primaire taak om analfabetisme aan te pakken. Maar heeft het probleem prioriteit bij de gemeenten? Zijn er afspraken gemaakt met de VNG? Met name het grote aantal jonge analfabeten verbaast de heer Mosterd. Vanuit de basisschool stroomt nog steeds een grote groep jongeren, die functioneel analfabeet zijn, door naar het voortgezet onderwijs. Bestaat er voor die groep een specifiek beleid? Zeven procent van de analfabeten betreft jongeren van zestien tot negentien jaar. Wat is de reden van hun analfabetisme? Is dit een groep die met de nodige inspanning op een hoger niveau gebracht kan worden? Weet de staatssecretaris voldoende van deze groep? Wat doet de staatssecretaris om het contact met deze groep niet te verliezen?

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Azough (GroenLinks), Van Bommel (SP), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Baemans (VVD), Slob (Christen-Unie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam (PvdA), ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Bakker (D66), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Tonkens (GroenLinks), Jonker (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkema (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA) en Aptroot (VVD).

Mensen schamen zich er vaak voor dat zij analfabeet zijn. Een integrale aanpak is noodzakelijk. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en reïntegratiebureaus moeten erop worden gewezen dat dit probleem zich voordoet. Heeft de regering de overtuiging dat door het ingezette driesporenbeleid de groep analfabeten wordt bereikt, beter dan in het verleden?

De heer Mosterd leest dat op sommige ROC's het aantal autochtone volwassen deelnemers te gering is, waardoor een heterogene groep moet worden samengesteld of mensen op een wachtlijst moeten worden geplaatst. Is dat niet in tegenspraak met de stelling dat er voor iedere autochtone analfabeet een passend aanbod is? De regering wil de ambitie aanhouden om een vermindering van 5 procent tot stand te brengen. Hoe realistisch is die ambitie?

De resultaten van de ROC's verschillen nogal; bij de ene is de uitval van cursisten 5 procent en bij de andere 20 procent. Ook het aantal cursisten verschilt nogal per ROC. Dat kan komen door een toevallige samenstelling van de bevolking, maar de heer Mosterd denkt eerder dat het analfabetisme nog onvoldoende wordt onderkend bij de gemeenten en ROC's. Is de staatssecretaris het daarmee eens en zo ja, wat gaat hij daaraan doen? De heer Mosterd denkt dat een stichting als ABC laagdrempeliger kan werken dan het ROC. Hij vraagt de staatssecretaris hoe bij ROC's de drempel kan worden verlaagd.

Mevrouw **Vergeer** (SP) maakt zich met name zorgen over de groep van zeventien- tot negentienjarigen. Heeft de staatssecretaris een beeld van de samenstelling van die groep en weet hij wat de oorzaken zijn? Wat wordt er gedaan ter preventie? Worden er streefcijfers gehanteerd in het primair en het voortgezet onderwijs? Hoe kan het dat een kind alle klassen doorloopt en uiteindelijk toch analfabeet is?

In de beantwoording van de schriftelijke inbreng wordt door staatssecretaris Nijs een streefcijfer voor 2003 genoemd: 5 procent van de 250 000 analfabeten, ofwel 12 500 cursisten, zouden in 2003 op cursus moeten zitten, maar daar zijn geen gegevens van, er is alleen een nulmeting. Hoe zit dat?

Voor de campagne wordt veel geld uitgetrokken, met onderdelen als de internetsite en de themadag. Heeft dit al iets opgeleverd?

Komt het voor dat mensen op een wachtlijst komen te staan als zij zich aanmelden voor een cursus? In verband met de psychologische drempel is het zeer wenselijk dat er geen wachtlijst is en mensen onmiddellijk aan een cursus kunnen beginnen. Wiens verantwoordelijkheid is dat, zowel organisatorisch als financieel?

De staatssecretaris streeft naar een sterke toename van cursusplaatsen, maar waar worden al die plaatsen van betaald? Moet dat uit bestaande middelen komen? Honderden docenten zullen nodig zijn voor 12 500 mensen, en dat terwijl er wordt bezuinigd bij de ROC's. De minister zegt dat er geen geld bij komt, en dat de gemeenten prioriteiten moeten stellen. Is dat ook de mening van de staatssecretaris?

Wat zijn de nieuwe streefcijfers? Zijn er afspraken gemaakt met gemeenten en/of ROC's?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) is ook geschrokken van het aantal functioneel analfabeten. Zij stelt vast dat er weinig vooruitgang is geboekt sinds 2002. Zij heeft behoefte aan een serieuze analyse en beoordeling van het beleid om erachter te komen hoe de huidige situatie is ontstaan. Heeft de Wet inburgering nieuwkomers een negatieve invloed? Is de bestedingsvrijheid van gemeenten te groot?

Mevrouw Lambrechts vraagt waarom er in het beleidsplan vooral wordt ingezet op de moeilijkst bereikbare groep; de zeventien- tot negentienjarigen. Andere groepen zijn wellicht gemakkelijker te bereiken, maar als voor die groepen geen inspanning wordt verricht is het niet vreemd dat er

weinig schot zit in de zaak. Zij heeft vernomen dat er wachtlijsten bestaan bij de ROC's. Dat is niet goed, mensen die over een psychische drempel heen zijn gegaan, moeten onmiddellijk geholpen kunnen worden. Mevrouw Lambrechts heeft veel voorstellen gezien voor het VAVO, maar geen een voorstel overtuigde haar. Wat is de staatssecretaris met het VAVO van plan?

Mevrouw **Hamer** (PvdA) herinnert zich dat het aantal functioneel analfa-beten in de jaren tachtig 1 miljoen was. Inmiddels is dat aantal opgelopen tot 1,3 miljoen. Zij heeft het idee dat het voorliggende plan meer van hetzelfde is. Het plan richt zich vooral op de communicatie; hoe krijgt men de mensen naar de cursussen. Maar zijn er wel genoeg cursusplaatsen? En hoe voorkom je uitval? Zij zou graag een structurele oplossing zien, en niet om de zoveel jaar een mooie campagne. Zij denkt dan aan kleinscha-lige activiteiten in buurten en wijken. De overheid heeft hierin een grote verantwoordelijkheid. Mevrouw Hamer vindt dat de staatssecretaris zich met de minister moet buigen over de vraag hoe kinderen die in het basis-onderwijs achterblijven op taalgebied de juiste begeleiding krijgen. Mevrouw Hamer heeft de indruk dat er veel problemen zijn in de volwas-seneducatie, en dat cursussen eerder af- dan toenemen. Dat hangt samen met de maatregelen die worden genomen rondom de inburgering en de marktwerking. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen die problemen aan?

Uit de beantwoording op de Kamervragen blijkt dat aansluiting van het VAVO op het VO niet kan vanwege een andere wetgeving. Maar kan die wetgeving niet worden aangepast? In het laatste antwoord staat dat er gezocht wordt naar een oplossing. Is daar al iets over bekend?

Hoe wil de staatssecretaris het meerjarenplan naar zijn hand zetten?

Mevrouw Hamer denkt dat de ministeries van SZW en OCW goed zouden kunnen samenwerken bij de aanpak van de problematiek.

De wachtlijsten zijn gegroeid bij de ROC's, die tegelijkertijd te maken krijgen met bezuinigen op de inburgering en met marktwerking. Veel gemeenten dragen bij aan de aanpak van analfabetisering, maar gemeenten moeten ook bezuinigen. Het is duidelijk dat een cumulatie van effecten van verschillende maatregelen optreedt. Enige temporisering van die maatregelen lijkt haar zeer gewenst.

De heer **Balemans** (VVD) sluit zich aan bij vragen die zijn voorgangers hebben gesteld. Hij leest dat de deelname aan cursussen is gestegen met 12 procent, namelijk van 5000 tot 5600 cursusplaatsen. Het extra aantal van 600 is echter maar een half procent van het totaal aantal analfabeten. Verder leest hij in de stukken dat er bij cursussen een uitval bestaat van 14 tot 15 procent. Hij constateert dat er weinig vooruitgang zit in het oplossen van het probleem. Misschien kan de staatssecretaris met zijn collega Van der Laan bespreken hoe de bibliotheken een rol kunnen spelen in het beleid.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) schrikt niet van de cijfers, zij denkt dat het beleid heeft gefaald tot nu toe. Het verontrust haar dat er een Sire-campagne met veel bombarie en veel geld wordt opgetuigd, terwijl tege-lijkertijd de ROC's niet de mogelijkheid krijgen om goede cursussen aan te bieden. ROC's hebben te kampen met bezuinigingen en moeten mensen ontslaan. Er is veel onrust binnen deze organisaties. In hoeverre is het dan realistisch dat zij een belangrijke rol kunnen spelen?

Mevrouw Azough vindt in de stukken geen antwoord op de vraag waar het VAVO aangeboden kan worden. Er staat dat «momenteel wordt onder-zocht of een ander arrangement voor het VAVO noodzakelijk is». Komt dat er en zo ja, wanneer?

De oorzaken van functioneel analfabetisme zijn volgens mevrouw Nijs drieledig: een tekortschietende capaciteit van leerlingen – ofwel, leer-

lingen zijn te dom –, een te lage kwaliteit van het onderwijs, en kinderen die gehandicapt zijn. Van de leerlingen tussen zeventien en negentien jaar die analfabeet zijn, wordt gesteld dat zij allochtoon zijn, maar dat kan toch niet alleen de reden zijn. Mevrouw Azough wil dat er nader wordt gekeken naar de oorzaken waarom leerlingen als analfabeet van school komen. Allochtoon of autochtoon moet daarbij geen rol spelen.

Mevrouw Azough leest dat er 400 000 euro zal worden uitgegeven aan twee organisaties. Maar hoeveel geld wordt er komend jaar écht besteed aan autochtone analfabeten?

De staatssecretaris stelt in de herziene plannen dat internetsites een goed middel zijn om de doelgroep te bereiken. Hoe weet de staatssecretaris dat? Zijn radio- en tv-spotjes niet een veel beter middel?

Educatie aan autochtone analfabeten is sinds jaar en dag de taak van gemeenten, maar de geringe vooruitgang zou de staatssecretaris toch te denken moeten geven. Mevrouw Azough vreest dat de gemeenten de komende jaren de prioriteit wederom niet bij educatie zullen leggen. Is de staatssecretaris bereid de gemeenten een deadline op te leggen, of taakstellingen?

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** geeft allereerst aan dat het thema analfabetisme een link heeft met het thema vroegtijdig schoolverlaten. De schooluitval ligt in Nederland hoger dan gemiddeld in Europa. De ambitie is om die met de helft terug te dringen en er liggen al duidelijke plannen.

De staatssecretaris heeft goede hoop dat het driesporenbeleid effect zal sorteren. Hij wil zich gaan toeleggen op de uitvoering van het beleid en er geen nieuwe ideeën aan toevoegen. Het NBLC neemt deel aan het voortgangsberaad alfabetisering en verzorgt onder meer de distributie van het campagnemateriaal. De bibliotheken zijn dus al aangeschakeld, en verder overleg met hen zal volgen. De uitvoering van het plan ligt op schema. Er komt een internetsite; de ICT-industrie weet met slimme trucs internetsites te maken voor mensen die moeilijk of niet kunnen lezen. Daarbij kan men via een internetsite ook mensen ertoe brengen om terug naar school te gaan. Inmiddels is de Stichting Lezen & Schrijven actief geworden. Bedrijven zijn bereid veel geld te steken in de aanpak van analfabetisme op de werkvloer. Dit betreft veelal ouderen die vaak eerst door het proces heen moeten van taboedoorbreking, waarna er groepsgewijs Nederlandse les gegeven kan worden.

De Sire-campagne is niet door de overheid gefinancierd, maar is wel afgestemd op de activiteiten van de overheid qua timing.

Mevrouw Lambrechts vraagt om een analyse van het oude beleid en een bredere aanpak van de doelgroep. Maar de staatssecretaris wil vooral aan de slag. Hij voelt er weinig voor te laten onderzoeken op welke groep de nadruk gelegd moet worden. Hij wil dat tijdens de uitvoering van het beleid nader bezien.

Er wordt 400 000 euro besteed aan de Stichting Lezen & Schrijven (L&S) en het Centrum voor innovatie van opleidingen. Dat is nodig om het onderwerp op de agenda te krijgen en mensen te engageren. In het aanvullende plan wordt niet alleen gekeken naar de doelgroep en de omgeving van de doelgroep, maar ook naar de marktplaatsfunctie die L&S gaat vervullen. De rol van het bedrijfsleven daarin is om de analfabeten te bereiken in de groep WAO'ers en WW'ers. Ook zijn veel mensen werkend én analfabeet. Zij worden meegenomen in cursussen Nederlands op de werkvloer.

De staatssecretaris heeft het idee dat zowel communicatie, concrete actie, het betrekken van andere departementen, en het benadrukken van de kleinschaligheid in de plannen zijn opgenomen.

Uit onderzoek blijkt dat zeven procent van de jongeren tussen zestien en negentien jaar functioneel analfabeet is; zij kunnen wel lezen en schrijven

maar dit niet in de praktijk toepassen. Het gaat om autochtone en allochtone jonge mensen die onvoldoende zijn opgeleid. Het is lastig een eenduidige oorzaak aan te wijzen. In welke mate slecht onderwijs de oorzaak is, is niet bekend. De drie oorzaken die mevrouw Nijs heeft genoemd, komen de staatssecretaris logisch voor. In het primair onderwijs is steeds meer aandacht voor leerlingen die niet mee kunnen komen. Ook wordt er gesleuteld aan het achterstandenbeleid en de gewichtenregeling om het analfabetisme onder jongeren terug te dringen. De staatssecretaris heeft op dit moment geen signalen van wachtlijsten bij ROC's. Als commissieleden concrete namen van opleidingen hebben waar zich knelpunten voordoen, zou hij die graag vernemen.

De staatssecretaris verbindt er zijn politieke lot niet aan als het niet lukt om volgend jaar 12 500 minder analfabeten te hebben. Hij pleit ervoor af te wachten wat de effecten van de in gang gezette acties zullen zijn. Met de ROC's zal nog nader worden gesproken over de invulling van de regionale ambities. Mocht het nodig zijn, dan zal hij niet schromen om bestuurlijk overleg met de VNG te voeren.

Analfabetisme staat hoog op de agenda in de ROC-wereld. ROC's stellen steeds vaker een apart loket open voor autochtone analfabeten. Zij nemen deel aan de stuurgroep waarin periodiek het analfabetisme wordt besproken. Lastig is dat mensen die analfabeet zijn zich meestal niet uit zichzelf melden; een reden waarom de Sire-campagne is opgezet.

Geld is niet het grootste probleem. Inburgeringsgelden zijn overgeheveld naar de minister van VenI, maar dit treft niet de autochtone analfabeten.

De veranderingen in geldstromen zijn al heel lang bekend en kunnen dus niet als een donderslag bij heldere hemel zijn aangekomen bij de ROC's.

Daarnaast is de positie van de ROC's in de markt zeer sterk, want zij hebben de kennis en de kunde om analfabetisme aan te pakken. De Bve-raad heeft berekend dat er 800 000 euro aan wachtgelden nodig is en dat er 7000 banen verloren gaan – overigens plaatst de staatssecretaris kanttekeningen bij die berekeningen. Twee werkgroepen zijn in het leven geroepen om het ontstaan van wachtgelden zoveel mogelijk te voorkomen. Daarna volgt een bestuurlijke evaluatie en kan het beleid eventueel worden herzien. Vooral nog is temporisering van maatregelen echter geen optie; de staatssecretaris wil aan de uitvoering werken binnen de strikte kaders van het voorgenomen beleid.

Er is geen extra geld begroot. De gemeenten voeren de sociale zekerheidswetgeving uit en ontvangen een educatiebudget. De overheid stimuleert en ondersteunt. Gemeenten hebben er sinds 1 januari jl. veel belang bij om afhankelijkheid van uitkeringen te voorkomen. Ook hebben gemeenten sinds 1 januari jl. expliciet de verplichting om niet-uitkeringsgerechtigden die met een zorgvraag komen, hulp te bieden. Die verplichting is opgenomen in de Wet werk en bijstand. Verder worden er wel degelijk verplichtende afspraken met de gemeenten gemaakt over besteding van educatiegelden. Mochten gemeenten toch afwegingen maken die onwenselijk zijn, dan zal de staatssecretaris niet schromen bestuurlijk overleg te voeren met de VNG.

Voor het VAVO loopt het huidige systeem per 1 januari 2005 af. Gezocht wordt naar mogelijkheden om het geld enigszins soepel in te zetten voor een bepaalde groep. Op 23 september a.s. is er een overleg over de koers van de Bve. De staatssecretaris zegt toe dat hij op papier zal zetten wat de voorstellen zijn.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Mosterd** (CDA) benadrukt het belang van samenwerking met het ministerie om ervoor te zorgen dat de gemeenten voldoende prioriteit geven aan educatie. Verder vraagt hij de staatssecretaris zich extra in te zetten voor de zeven procent jonge analfabeten en het contact met deze groep niet te verliezen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) heeft informatie van de Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering dat enkele gemeenten hebben aangekondigd de educatiegelden niet meer te zullen besteden aan volwasseneneducatie. Is dat juist en zo ja, kan daarop actie worden ondernomen? Zij blijft van mening dat een nadere analyse van het vorige beleid nuttig is om te achterhalen waar het niet goed is gegaan, zodat in het nieuwe beleid meer het accent op de goede zaken kan worden gelegd. Ook blijft zij bij haar mening dat er aandacht moet zijn voor de gehele groep en niet alleen voor de 250 000 echte analfabeten.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) wil ook aandacht voor de gehele groep. Zij is blij met de toezegging van de staatssecretaris om in te grijpen als gemeenten geen prioriteit leggen bij de educatie. Zij vraagt de staatssecretaris de commissie om de hoogte te houden van de ontwikkelingen bij de gemeenten. Verder zou zij graag schriftelijk toegelicht willen zien hoe de samenwerking tussen de ministeries van OCW en SZW vorm krijgt. De groep zeventien- tot negentienjarigen moet zo snel mogelijk taalonderwijs krijgen. Zij vraagt de staatssecretaris met de minister van SZW te overleggen hoe dat kan worden aangepakt. Als voor de VAVO geen oplossing wordt gevonden, wil zij spoedig nader overleg.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) is niet helemaal tevreden met de verklaringen over de oorzaken van het analfabetisme. Zij denkt dat de oplossing van het probleem ook te vinden is in de omgeving, bijvoorbeeld het ontbreken van een veilige thuissituatie waardoor kinderen niet goed kunnen leren. Zij zou graag een nadere analyse willen van de vraag in hoeverre andere factoren een rol spelen, naast de capaciteit en de kwaliteit van de school en handicaps van leerlingen. Verder sluit zij zich aan bij de woorden van mevrouw Hamer.

De **staatssecretaris** geeft aan dat de samenwerking met het ministerie van SZW uitstekend is. Een aantal RMC's heeft een succesvolle aanpak voor het probleem van de vroegtijdige schoolverlaters. Er wordt bekeken wat de succesvolle elementen van die aanpak zijn, waarna zij worden overgedragen aan de andere RMC's. Hij is het ermee eens dat de gehele groep van analfabeten benaderd moet worden, maar er is een groep werkenden die door het bedrijfsleven wordt geholpen. Er is contact met de Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering. De samenwerking met SZW betekent concreet dat het thema alfabetisering benoemd wordt in kringen van WAO'ers en WW'ers en erop gericht is de blokkade voor deze groep mensen om aan de slag te komen, weg te nemen. Wat het VAVO betreft, denkt de staatssecretaris dat er geen oplossing komt vóór het koersdebat. Hij verwacht eind september hierop terug te komen in het koersdebat.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Leerdam

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Arends