

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 1773

Vragen van het lid **Kwint** (SP) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht dat kinderen en jongeren steeds slechter lezen* (ingezonden 24 maart 2017).

Antwoord van Minister **Bussemaker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ontvangen 9 mei 2017).

#### Vraag 1

Wat is uw reactie op de cijfers die voortkomen uit het rapport «Preventie door interventie» van de Stichting Lezen & Schrijven, namelijk dat één op de tien leerlingen in groep 8 van de basisschool, één op de zes onder de 15-jarigen en één op de drie op MBO-2 niveau het Nederlands niet voldoende beheersen?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ik heb kennis genomen van dit rapport. Laat ik voorop stellen dat ik laaggeletterdheid, in alle levensfasen, zeer serieus neem. Dat is ook de reden geweest dat ik samen met mijn collega's van SZW en VWS de handen ineen heb geslagen om met een nieuw actieprogramma taalachterstanden en laaggeletterdheid en het voorkomen hiervan op school, binnen het gezin en op de werkvloer in samenhang aan te pakken. Dit actieprogramma, «Tel mee met Taal», is in 2016 van start gegaan. In het Algemeen Overleg met uw Kamer op 22 november jl. heb ik u verteld dat de eerste resultaten erop wijzen dat deze aanpak werkt. Niet eerder werden zoveel laaggeletterden bereikt met een cursus als in 2016. In de tweede helft van dit jaar ontvangt u de eerder door mij toegezegde tussenevaluatie van dit programma.

Een effectieve bestrijding van laaggeletterdheid vereist niet alleen dat steeds meer volwassenen met taal- en rekenproblemen zich laten bijscholen. Het begint met het voorkomen van laaggeletterdheid op school. Het rapport «Preventie door interventie» schetst wat dat betreft geen fraai beeld. Zonder het probleem van lage taalvaardigheid door scholieren en studenten te willen bagatelliseren, wil ik wel aangeven dat het rapport wat mij betreft een beeld schetst dat onvoldoende recht doet aan de werkelijkheid.

Voor wat betreft basisschoolleerlingen heeft het College voor Toetsen en Examens bijvoorbeeld laten zien dat in de afgelopen schooljaren slechts 1%

<sup>1</sup> <http://www.ad.nl/binnenland/tieners-lezen-steeds-slechter~a178d1a8/>

van de basisschoolleerlingen op de Centrale Eindtoets voor lezen niet het vereiste niveau 1F behaalde. De conclusie van het rapport «Preventie door interventie» dat 10% van de leerlingen in groep 8 het Nederlands niet voldoende beheerst, lijkt te zijn gebaseerd op gegevens uit schooljaar 2014–2015, waarin ook deelnemers aan het speciaal basisonderwijs zijn meegenomen. Leerlingen in het speciaal basisonderwijs hebben vaak door specifieke cognitieve beperkingen veel meer moeite om niveau 1F te bereiken.<sup>2</sup> Wanneer we naar de meest recente gegevens uit schooljaar 2015–2016 kijken voor het reguliere basisonderwijs, laten die gegevens geen achteruitgang zien. Zowel in 2015 als in 2016 beheerste 1% van de leerlingen in het reguliere basisonderwijs niet het vereiste niveau 1F. Daarbij bereikt zelfs 76% van alle leerlingen in het reguliere onderwijs al niveau 2F. Ook de conclusies over de taalvaardigheid van middelbare scholieren verdienen enige nuancering. De leesvaardigheid van deze groep wordt gemeten in het internationale PISA onderzoek. Het percentage 15-jarigen dat onder niveau twee scoort, fluctueert. In 2003 was dit 11,5%, in 2006 15,1%, in 2009 14,3%, in 2012 13,8% en in 2015 17,9%. De toename tussen 2012 en 2015 wordt door Cito niet significant genoemd. Over de hele linie zijn de leesprestaties van 15-jarige leerlingen redelijk stabiel gebleken en scores Nederlandse leerlingen binnen de OESO en de EU goed. In de meest recente meting (2015), bleek dat het niveau van geletterdheid voor jongeren in heel Europa daalde. De oorzaak hiervan wordt nader onderzocht. Zo wordt onder andere onderzocht wat de impact is van een wijziging in de afnamecondities van de toets: van papier naar digitaal. De Staatssecretaris verwacht deze zomer de eerste resultaten van dit onderzoek te kunnen melden. Tot slot geldt ook voor de conclusies over de taalvaardigheid onder MBO-leerlingen dat ik deze niet goed kan plaatsen in het licht van bij mij bekende onderzoeksgegevens. Wanneer ik mij baseer op de meest recente gegevens van het College voor Toetsen en Examens over de resultaten van de centrale examens Nederlandse Taal in het MBO, constateer ik dat in het schooljaar 2015–2016 58% van de entreestudenten, 93% van de mbo-2-, 94% van de mbo-3- en 82% van de mbo-4-studenten een voldoende hebben gehaald. Het percentage ligt lager voor mbo-4 studenten omdat zij examen doen op niveau 3F.

#### Vraag 2

Acht u het wenselijk dat deze kinderen en jongeren met een taalachterstand mogelijk de toekomstige laaggeletterden worden en daarmee hun kansen tijdens en na hun schoolperiode worden verkleind? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### Antwoord 2

Nee, dit acht ik niet wenselijk. Daarom heeft het tegengaan van taalachterstanden, vanaf jonge leeftijd, mijn volle aandacht. Dit geldt ook voor de Staatssecretaris. Voor de maatregelen die ik heb genomen, verwijs ik u naar mijn antwoord op vraag 4.

#### Vraag 3

Deelt u de urgentie om lage taalvaardigheid onder kinderen en jongeren tegen te gaan, om te voorkomen dat zij de toekomstige laaggeletterden worden? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot uw uitspraak «dat het niet waarschijnlijk is dat het aantal mensen dat moeilijk kan lezen en schrijven de komende jaren snel daalt»?<sup>3</sup>

#### Antwoord 3

Ja, ik deel deze urgentie. Laaggeletterdheid is echter een weerbarstig en complex probleem. Daarom wil ik waken voor onrealistische verwachtingen. Zo weten we dat taalvaardigheid in Nederland afneemt als gevolg van autonome ontwikkelingen zoals de vergrijzing en migratie.

<sup>2</sup> College voor Toetsen en Examens, Rapportage referentieniveaus 2015–2016. Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en Engels mbo. Utrecht: oktober 2016.

<sup>3</sup> <http://www.ad.nl/home/aanpak-laaggeletterdheid-nederland-werkt-niet-a383e535/>

Het minimale eindniveau van de inburgeringcursus is niveau A2 op het Europees referentiekader voor beheersing van taalvaardigheden. Dit niveau komt overeen met niveau 1F van het Nederlandse referentiekader voor taal en rekenen. Dit minimale eindniveau is bedoeld voor laagopgeleide inburgeraars. Volwassenen die hun inburgeringsexamen halen op dit minimale eindniveau kunnen hun taalbeheersing verder verbeteren. Dit kost echter tijd. Overigens wordt de middelbaar opgeleide inburgeraars geadviseerd om het staatsexamen programma 1 te volgen dat overeenkomt met niveau B1 op het Europees Referentiekader of met niveau 2F van het Nederlandse referentiekader. De hoger opgeleide inburgeraars wordt geadviseerd om het staatsexamen programma 2 te volgen dat overeenkomt met niveau B2 op het Europees Referentiekader of met niveau 3F van het Nederlandse referentiekader. De groep middelbaar en hoger opgeleide inburgeraars die het staatsexamen hebben behaald behoren dus niet tot de groep laaggeletterden. Ook de vergrijzing heeft invloed op het aantal laaggeletterden in ons land. Naarmate mensen ouder worden, neemt hun taalvaardigheid doorgaans namelijk af.

Daarnaast geldt voor sommige laaggeletterden dat hun leerbaarheid beperkt is. Ze zullen wellicht nooit niveau 2F behalen. Ik heb uw Kamer toegezegd om een schatting te maken van de omvang van deze groep en zal hierop terugkomen in mijn brief met de tussenrapportage die u in de tweede helft van dit jaar ontvangt.

Tot slot blijft het een uitdaging om laaggeletterden te bereiken; vaak ervaren zij hun gebrekkige taalvaardigheid zelf niet als een probleem en weten zij zich met behulp van vrienden of familieleden te redden. Ook ervaren zij schaamte en worden zij door negatieve schoolervaringen geremd om op latere leeftijd weer te gaan leren. Ik zal over dit laatste in gesprek gaan met de PO-, VO- en MBO-raad en hierover berichten in de tussenrapportage. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Straus (Kamerstukken 28 760, nr. 65).

Ik onderschrijf dus ten volle de urgentie van het probleem, maar wil de verschillende groepen wel maatwerk kunnen bieden en geen onrealistische verwachtingen wekken. Hierbij hoort dus ook erkennen dat de aanpak van laaggeletterdheid veel meer vereist dan enkel sturen op afname van het aantal laaggeletterden. Daarmee doen we de complexiteit van het probleem en uiteindelijk ook de doelgroep tekort.

#### Vraag 4

Welke acties heeft u de afgelopen kabinetsperiode ondernomen om laaggeletterdheid bij jongeren te voorkomen? In hoeverre hebben deze acties bijgedragen aan verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal van deze jongeren?

#### Antwoord 4

De basis van het beleid is het voorkomen van laaggeletterdheid onder jongeren door taal- en rekenonderwijs in het onderwijs. Dat begint met het voorkomen van taalachterstanden in de vroeg- en voorschoolse educatie en loopt door tot en met het hoger onderwijs. In mijn kamerbrief over de rol van het onderwijs in het actieprogramma «Tel mee met Taal» van 28 januari 2016 ben ik hier al nader op ingegaan (Kamerstuk 28 760, nr. 52).

Uit de resultaten op de Centrale Eindtoets blijkt dat dit over het algemeen goed lukt. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 1 heb aangegeven, scoren nagenoeg alle leerlingen in het reguliere basisonderwijs aan het eind van groep acht voldoende op leesvaardigheid en taalverzorging.

Naast het onderwijs spelen echter ook andere partijen een rol in het voorkomen van laaggeletterdheid. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan bibliotheken, consultatiebureaus, kinderopvangorganisaties en gemeenten. Zij kunnen gezamenlijk taalachterstanden in een vroeg stadium identificeren en kinderen op een laagdrempelige manier bereiken, bijvoorbeeld via voorleesactiviteiten door de VoorleesExpress en initiatieven zoals Boekstart en de Bibliotheek op school. Met het programma «Tel mee met Taal» ondersteun ik deze organisaties met kennis en expertise via Stichting Lezen, de Koninklijke Bibliotheek en Stichting Lezen & Schrijven, en in voorkomende gevallen ook met stimuleringsbijdragen.

Sinds vorig jaar zet ik bovendien extra in op het vergroten van het bereik van programma's zoals BoekStart onder laagtaalaardige ouders. Juist deze groep heeft namelijk moeite om een educatieve thuisomgeving te bieden aan hun

kinderen en om goed te communiceren met de (voor)school van hun kinderen. Dat heeft zijn weerslag op de taalontwikkeling van kinderen. Om te voorkomen dat laaggeletterdheid van generatie op generatie wordt doorgegeven, heb ik als onderdeel van het Actieplan Gelijke Kansen € 4 miljoen extra geïnvesteerd in programma's om de taalvaardigheid van laaggeletterde ouders te verbeteren. Daarnaast trekt de Staatssecretaris structureel bijna € 15 miljoen per jaar extra uit voor zomerscholen en schakelprogramma's in het primair en voortgezet onderwijs om alle kinderen en jongeren gelijke kansen te geven hun talenten maximaal te ontwikkelen.

#### Vraag 5

In hoeverre heeft het gedecimeerde budget voor laaggeletterdheid vanuit de rijksoverheid – van meer dan 200 miljoen euro in 2008 naar 74,5 miljoen euro in 2016 – geleid tot een stijging van het aantal kinderen en jongeren met een lage taalvaardigheid?<sup>4</sup>

#### Antwoord 5

Het budget voor laaggeletterdheid is bedoeld voor volwassenen en niet voor kinderen en jongeren. De omvang van het budget voor laaggeletterdheid heeft dus geen directe relatie met de ontwikkeling in taalvaardigheid onder kinderen en jongeren. Ik merk ook op dat het budget voor de aanpak van laaggeletterdheid niet is verminderd van € 200 miljoen in 2008 naar € 74,5 miljoen in 2016. Het genoemde bedrag van € 200 miljoen in 2008 was namelijk inclusief de middelen voor voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Dit is vanaf 2013 onder directe aansturing van het Rijk gebracht en de middelen (€ 58 miljoen in 2013) staan nu apart op de begroting. Ook is van het budget van € 200 miljoen vanaf 2010 structureel € 50 miljoen ingezet voor extra taal- en rekenonderwijs in het mbo. Vanaf 2011 is door mijn voorganger tijdens het Kabinet Rutte I structureel € 35 miljoen op het budget gekort als bijdrage in het OCW aandeel in de Rijksbrede problematiek als gevolg van de economische recessie. Ik heb het totaalbudget, dankzij samenwerking met mijn collega's van SZW en VWS, sinds 2016 weer verhoogd tot in totaal ruim € 75 miljoen per jaar.

#### Vraag 6

Kunt u een duidelijk overzicht geven van waar het budget voor laaggeletterdheid exact aan is uitgegeven? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 6

De ontwikkeling van het beschikbare budget in de afgelopen jaren is in onderstaande tabel weergegeven. Met het actieprogramma Tel mee met Taal zijn verschillende bestaande budgetten, zoals de middelen voor het Actieplan Laaggeletterdheid, de pilots Taal voor het Leven, het Actieplan Kunst van Lezen en de middelen voor enkele kleinere projecten, gebundeld in één programma, gericht op zowel de bestrijding van laaggeletterdheid bij volwassenen als het bevorderen van lezen en leesplezier bij kinderen. Daarnaast is dankzij de extra inzet van OCW, SZW en VWS het totaal beschikbare budget vanaf 2016 aanzienlijk toegenomen, tot ruim € 75 miljoen per jaar. Het overgrote deel van het budget, namelijk ruim € 57 miljoen is bestemd voor taal- en rekencursussen voor de doelgroep. Deze worden door gemeenten ingekocht.

|      | WEB-middelen<br>volwasseneneducatie | Actieplan<br>Laaggeletterdheid | Pilots Taal<br>voor het<br>Leven | Actieplan Kunst<br>van Lezen | Actieprogramma<br>Tel mee met<br>Taal | Totaal       |
|------|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|--------------|
| 2013 | € 53.353.000                        | € 2.850.000                    | € 3.950.000                      | € 2.870.000                  |                                       | € 63.023.000 |
| 2014 | € 53.884.000                        | € 3.715.000                    | € 5.000.000                      | € 2.870.000                  |                                       | € 65.469.000 |
| 2015 | € 56.700.000                        | € 3.930.000                    | € 5.000.000                      | € 2.870.000                  |                                       | € 68.500.000 |
| 2016 | € 57.790.000                        |                                |                                  |                              | € 18.000.000                          | € 75.790.000 |
| 2017 | € 57.650.000                        |                                |                                  |                              | € 18.000.000                          | € 75.650.000 |
| 2018 | € 57.650.000                        |                                |                                  |                              | € 18.000.000                          | € 75.650.000 |

#### Vraag 7

Welke acties gaat u – gezien de zorgelijke cijfers – ondernemen om de beheersing van de Nederlandse taal onder schoolgaande jongeren te verbeteren en daarmee toekomstige laaggeletterdheid te voorkomen en bestrijden? Op welke termijn zullen deze acties worden ingezet?

<sup>4</sup> Kamerstuk 28 760, nr. 57, pagina 2

#### Antwoord 7

In een eerdere Kamerbrief van 6 december 2016 heeft de Staatssecretaris enkele vervolgacties aangekondigd naar aanleiding van de laatste PISA rapportage, die eind vorig jaar beschikbaar is gekomen. Voor de zomer van 2017 komt hij met een voorstel hoe de (internationale) prestaties voor lezen verder verbeterd zouden kunnen worden. Hierbij wordt aangesloten bij lopende trajecten zoals de Lerarenagenda, het beleid rond kansengelijkheid, het plan van aanpak toptalenten en de curriculumherziening. Ook starten dit jaar als onderdeel van de Gelijke Kansenaanpak binnen Tel mee met Taal aanvullende taalactiviteiten gericht op laagtaalvaardige ouders. Zo kan de vicieuze cirkel van laaggeletterdheid worden doorbroken en kunnen laagtaalvaardige ouders hun kinderen thuis beter ondersteunen.