

# De tranen van een prinses

## *Het drama van 40 jaar alfabetiseringsbeleid*

door Thomas Bersee

Nederland telt thans, anno 2017, ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterden van 16 jaar en ouder. ‘Laaggeletterd’ houdt in dat iemand (grote) moeite heeft met de vaardigheid van lezen en/of schrijven, en wel zodanig, dat dit zijn of haar dagelijks leven hindert, en de communicatie met de overheid of maatschappelijke instanties belemmert. Vandaar dat laaggeletterdheid ook wel ‘functioneel analfabetisme’ wordt genoemd. Sinds veertig jaar wordt laaggeletterdheid door de overheid onderkend als een maatschappelijk probleem, dat des te urgenter werd toen het zich vervlocht met de beperkte taalvaardigheid van migranten die moesten inburgeren. Sinds vier decennia wordt er dan ook op diverse ambtelijke niveaus beleid ontwikkeld, gefinancierd en geïmplementeerd. Thans, anno 2017, is het rijksbeleid erop gericht om in een periode van drie jaar 45.000 volwassenen hun taalvaardigheid te laten verbeteren.

Men hoeft geen wiskundige te zijn om op te merken dat er een kloof gaapt tussen de omvang van de problematiek en de overheidsinspanning. Het is geen wonder dat de Algemene Rekenkamer vorig jaar concludeerde dat de aanpak van laaggeletterdheid door de overheid ‘tekort schiet’ en ‘getuigt van weinig ambitie’. Begin dit jaar kwam de Rekenkamer daar nog eens overheen met een rapport over het eveneens miljoenen verslindende inburgeringsbeleid. De kritiek was wederom niet mals. Slechts een fractie van de inburgeraars haalt zijn inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn van drie jaar, en het is volstrekt ongewis of het merendeel van de inburgeraars de eindstreep ooit zal halen.<sup>1</sup>

Kritiek van ’s lands rekenmeesters op het falen van overheidsbeleid trekt in Nederland doorgaans weinig meer aandacht dan een

kolommetje in de pers en een enkele Kamervraag, waarna de minister beterschap belooft en meer, nieuwer en beter beleid toezegt. Wie echter iets aandachtiger toekijkt, kan zich ook afvragen of het commentaar van de Rekenkamer niet een tikje naïef is en vooral of dat niet het doel volledig mist. Een blik op het verleden leert immers dat sinds jaar en dag het overheidsbeleid inzake laaggeletterdheid en inburgering zelf meer deel van het probleem is dan deel van de oplossing. Veertig jaar lang leek het alsof elke beleidsontwikkeling een stap verder in het educatieve moeras betekende, alsof elke subsidiepot steeds sneller verdampte in de politieke mist, en alsof in het macabere landschap van de laaggeletterdheid slechts ongelezen nota’s, vergaderende ambtenaren en grijpgrage managers gedijden. Anders gezegd: wie wil weten hoe Nederland functioneert als samenleving waarin consensus en ongelijkheid hand in hand gaan, kan veel leren van veertig jaar alfabetiseringsbeleid.

---

Het begon allemaal in 1977 met een alarmend onderzoeksrapport van de Universiteit van Nijmegen waarin het aantal functioneel analfabete volwassenen in Nederland werd geschat op tussen de 100.000 en 400.000. Het zou gaan om mensen die ‘de eerste basis missen om in onze “geletterde” samenleving te functioneren en die te vaak vergeten worden, omdat nogal eens verondersteld wordt dat zij niet meer voorkomen in een maatschappij die sinds driekwart eeuw verplicht onderwijs kent’.<sup>2</sup>

Het rapport viel in vruchtbare aarde, want juist in die jaren was er in Nederland een grote bloei van educatieve activiteiten voor laagopgeleide volwassenen. Het ging om deels

succesvolle activiteiten als de Moedermavo, vos-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving), PIZ- groepen (Pensioen in Zicht), Projecten Permanente Edukatie, het vormingswerk en taallessen voor gastarbeiders. Het was de tijd van kabinet Den Uyl dat als motto de spreiding van kennis, macht en inkomen had. Minister van Onderwijs Jos van Kemenade beloofde ronduit: 'Iedereen moet zijn leven lang kunnen blijven leren en zich door training, studie, discussie en bezinning kunnen heroriënteren. Hiervoor zijn educatieve voorzieningen nodig die voor iedereen toegankelijk zijn. [...]. Om te garanderen dat deze voorzieningen op een systematische wijze worden aangeboden, komt er een Open School.'<sup>3</sup>

De Open School is er nooit gekomen, maar in 1987 kwam de 'basiseducatie' er wel. Deze vorm van volwassenenonderwijs was bedoeld om mensen alsnog de kans te geven 'die kennis en vaardigheden te verwerven die strikt noodzakelijk zijn om zich in het dagelijks leven te redden'.<sup>4</sup> Kernvaardigheden van de basiseducatie waren taal, rekenen en computerkunde. Het onderwijs zou gegeven worden op 'instellingen voor basiseducatie' die rechtstreeks uit het budget van het ministerie van O&W een subsidie ontvingen naar rato van het aantal deelnemers en het aantal uitgevoerde lesuren. In 1992 werden ruim 200 van dergelijke instellingen geteld met 3.500 betaalde krachten en 2.500 vrijwilligers. Er waren ruim 140.000 deelnemers, van wie iets meer dan de helft van allochtone komaf was.<sup>5</sup> Toch bleek het aanbod niet voldoende. Er waren onmiddellijk wachtlijsten en nieuw onderzoek wees uit dat het aantal laaggeletterden in Nederland inmiddels was opgelopen tot ongeveer een miljoen. Het betrof nog steeds dezelfde groep: mensen die 'niet over de hele linie bestempeld kunnen worden als analfabeet, maar waarvan velen grote problemen ondervinden met het begrijpen van en omgaan met teksten en rekentaken uit het leven van alledag'.<sup>6</sup>

De basiseducatie was het werk van minister van Onderwijs Wim Deetman (CDA), die in 1989 werd opgevolgd door Jo Ritzen (PvdA). Hoewel deze in Haagse kringen on-

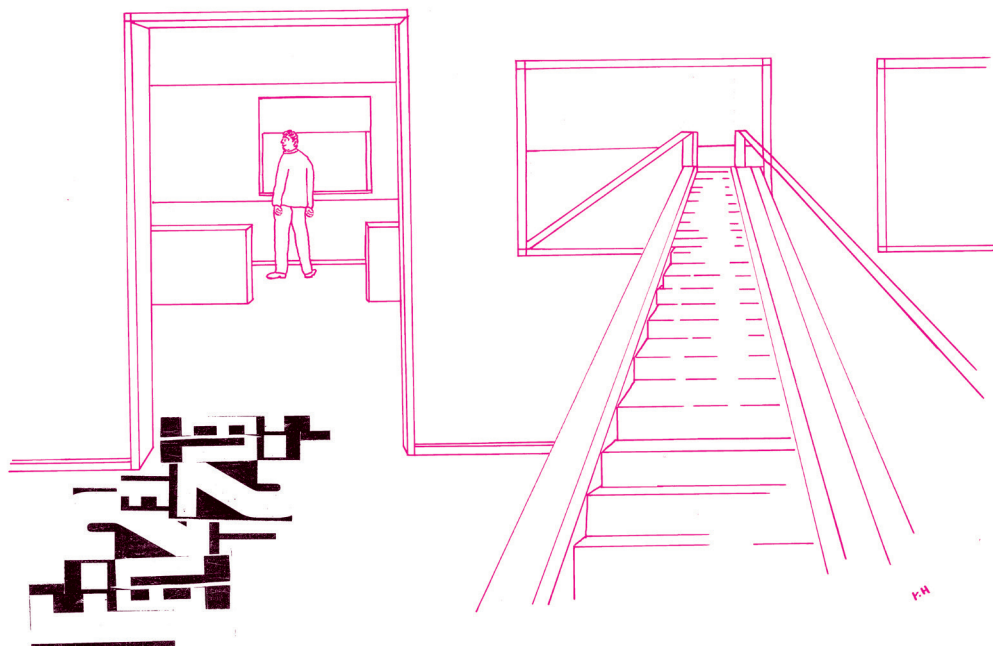
eerbiedig de 'Jo-ker' werd genoemd, was hij vastbesloten Van Kemenades belofte van de Open School alsnog in te lossen, maar dan beter en groter. Het jaar 1990 was het UNESCO-wereldjaar van de alfabetisering en bij de officiële start ervan in de Ridderzaal zei Ritzen dat hij hoopte dat in het jaar 2000 het analfabetisme in Nederland zou zijn uitgebannen en dat daarom de volwasseneneducatie speerpunt was van kabinetsbeleid.<sup>7</sup>

Ritzen liet er geen gras over groeien. Geïnspireerd door het Amerikaanse voorbeeld van de community colleges als instellingen voor 'een leven lang leren', liet hij de basiseducatie, de deeltijd vo-opleidingen (mavo, havo en vwo) en het middelbaar beroepsonderwijs fuseren tot ongeveer 45 Regionale Opleidingscentra (ROC's). Basiseducatie heette voortaan 'volwasseneneducatie' en was gericht op 'de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften'.<sup>8</sup>

---

De volwasseneneducatie werd helaas niet wat Ritzen zich ervan had voorgesteld. De bekostigingssystematiek en het educatieve alleenrecht van het ROC waren daaraan debet. De financiering van het beroepsonderwijs gebeurde rechtstreeks door het rijk, maar voor de volwasseneneducatie ontvingen gemeentes een geoormerkt educatiebudget dat gebaseerd was op inwoneraantallen, bevolkingssamenstelling en opleidingsniveau. Bestuurlijke decentralisatie en meer 'vraagsturing' waren de redenen om de gemeenten zelf volwasseneneducatie te laten inkopen, maar dat liep onontkoombaar uit op een chaos.

Kernprobleem was de gedwongen winkelnering, want gemeenten mochten alleen zaken doen met de lokale ROC's. Dat was niet bepaald een recept voor kostenbeheersing. De vrijwilligers en de betaalde educatieve werkers in schaal 7 of 8 van de basiseducatie maakten in rap tempo plaats voor professionele docenten in schaal 11 of hoger. Ooit waren de instel-



lingen voor basiseducatie platte organisaties geweest met betrokken medewerkers, maar nu werden ze onderdeel van onderwijsmolochs met uitdijende managementlagen vol duur betaalde procesbegeleiders en verandercoaches. De bestuurders van de mega-organisaties bleken vooral geïnteresseerd in internationalisering, vastgoed en megalomane nieuwbouw. Volwasseneneducatie en alfabetisering verkommerden zo niet langer alleen achter een woeking van veldconsultaties, innovatiemonitors en hoofdlijnennotities, maar nu ook achter een wildgroei van leaseauto's, trans-Atlantische werkbezoeken, bonussen en declaratieformulieren.

In 1998 kwam er alweer nieuw beleid met de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Die voorzag erin dat gemeenten inburgeraars nu een educatietraject van 500 uur moesten aanbieden bij het plaatselijke ROC. Gemeenten klaagden echter al snel steen en been over de ellenlange wachtlijsten, het lage onderwijsrendement en de ondoorzichtige kosten-

structuur van de ROC's. Om dit probleem op te lossen, werd nieuw beleid bedacht: meer marktwerking moest soelaas bieden. In 2003 werd de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsonderwijs en het daarbij behorende educatiebudget van meer dan 50 miljoen euro overgeheveld van het ministerie van OCW naar het ministerie van Justitie, waar eerst Hilbrand Nawijn (LPF) en daarna Rita Verdonk (VVD) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie was.

Vanaf dat moment mochten gemeenten de inburgeringstrajecten ook gunnen aan particuliere onderwijsaanbieders. Maar ook dit had zijn keerzijde. De private taalscholen bleken vaak beter in het winnen van aanbestedingen dan in het leveren van goed onderwijs. Door de inzet van onderbetaalde flex-docenten waren ze dan wel een stuk goedkoper, maar vanwege het ontbreken van inspectietoezicht liet de kwaliteit vaak te wensen over.

In 2013 werd het de inburgeraars nog moeilijker gemaakt. Mede om de PVV als gedoogpartij tegemoet te komen, stopte het kabinet Rutte I de overheidsbekostiging en verviel de

gemeentelijke regierol. De inburgeraars werden als zelfredzame burgers de vrije markt op gestuurd om naar eigen inzicht hun inburgering in te kopen, waarbij ze konden inloggen op de (overigens ook voor Nederlanders) onbegrijpelijke Nederlandstalige website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor een lening van maximaal 10.000 euro. Het resultaat van dit beleid is inmiddels glashelder: menig inburgeraar eindigt met schulden, maar zonder inburgeringscertificaat.<sup>9</sup>

---

In het jaar 2000 verscheen *Monitor educatie; een onderzoek naar educatiebeleid en -praktijk van gemeenten en ROC's*. Dit was een publicatie van het 'onafhankelijk (inter)nationaal adviesbureau op het gebied van leren' CINOP te Den Bosch, een van de talrijke door de overheid met kwistige hand ingehuurde onderwijskundige expertisecentra. De *Monitor* stelde: 'Het probleem van functioneel analfabetisme is in de afgelopen tien jaar niet afgenomen ondanks de inzet van de volwasseneducatie.'<sup>10</sup>

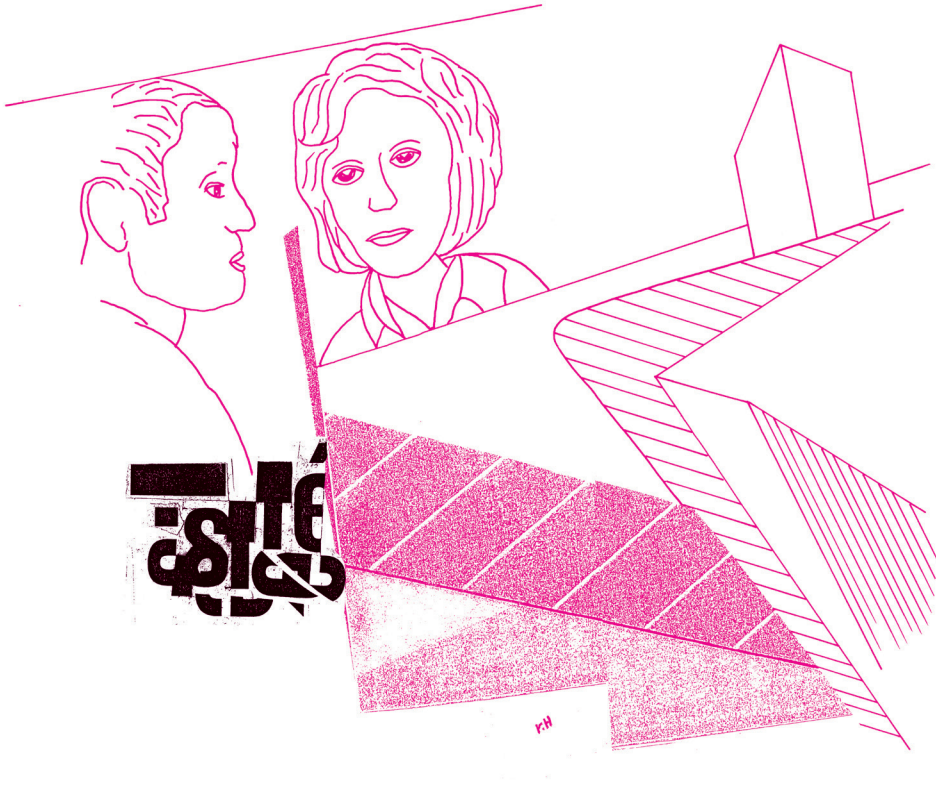
Dit falend beleid was reden genoeg voor de kersverse prinses Laurentien om het educatieve werkveld een handje te gaan helpen. Tijdens haar eerste publieke optreden voor een zaal van opgewonden ROC-docenten kreeg zij luid applaus terwijl de toenmalige onderwijsminister Loek Hermans (VVD) getraakteerd werd op boegeroep toen hij stelde dat hij eigenlijk alleen maar aanwezig was vanwege de prinses. *De Telegraaf* kopte zelfs: 'Hermans uitgejoeld om gedweep met Laurentien,'<sup>11</sup> Hermans maakte in elk geval geen beste beurt, vooral niet omdat hij in het toenmalige kabinet Kok II zat met landbouwminister Laurens Jan Brinkhorst (D66), vader van prinses Laurentien en privé-vriend van koningin Beatrix. De prinses kreeg meer krediet in de media. In de *Volkskrant* schreef Martin Bril zelfs: 'Laurentien. Als ik haar naam hoor, moet ik altijd aan haar vader denken [...] Het is een goede zaak dat prinsessen wat om handen hebben. De hele dag je nagels vijlen, leidt maar tot verkeerde gedachten. Voorop gaan in de strijd tegen het analfabetisme is een uitermate bonafide bezigheid.'<sup>12</sup>

In 2002 ging na het vertrek van Hermans de OCW-portefeuille voor de volwasseneneducatie over naar de nieuwe staatssecretaris Annette Nijs (VVD). Als rijzende politieke ster was zij vanuit haar Shell-post in het Verre Oosten overgevlogen om zitting te nemen in de kabinetten Balkenende I en II. Toen voor de zoveelste keer de resultaten van het alfabetiseringsbeleid tegenvielen, stelde ze manmoedig: 'Er is nog een lange weg te gaan maar het is beter te blijven streven naar "een man op de maan" dan het hoofd in de schoot te leggen.' Maar het geduld van Laurentien was op. Zij wilde niet langer ambassadeur zijn voor falend overheidsbeleid en ze mobiliseerde haar netwerk van 'do gooders' uit de wereld van consultancy, communicatie en marketing. Met hun steun in de rug richtte de prinses in 2004 de Stichting Lezen & Schrijven op. Nijs gaf twee ton startsubsidie. Tijdens de feestelijke lancering van haar stichting in Madoerodam, sprak een tot tranen toe bewogen prinses Laurentien: 'Wij gaan aan de slag om de aanpak van het probleem ongeletterdheid te verbreden en te verdiepen. Maar wij hebben wel haast: zelfs voordat de stichting officieel van start gaat, uit ik formeel de wens dat de Stichting Lezen & Schrijven ongeletterdheid als onderwerp zodanig heeft helpen verankeren in de samenleving, dat zij zichzelf in 2009 kan opheffen!'<sup>13</sup>

Staatssecretaris Nijs ging dat in elk geval niet meemaken. Nog geen twee weken later stapte zij op na een interview in *Nieuwe Revue* waarin zij 'haar' minister Maria van der Hoeven (CDA) betichtte van politieke spelletjes en stelde dat er een eind moest komen aan de politieke rol van het koningshuis.<sup>14</sup>

---

Toeval of niet, maar tegelijk met de oprichting van de Stichting L&S van prinses Laurentien verscheen bij de Nederlandse Taalunie het onderzoeksrapport *Laaggeletterd in de Lage Landen; hoge prioriteit voor beleid* (2004). Volgens deze stevig gesubsidieerde Vlaams-Nederlandse 'Beleidsorganisatie voor het Nederlands' zou in Nederland maar liefst 37,4 procent van de volwassenen (en in Vlaanderen zelfs 41,9 procent) niet beschikken over



het taalniveau dat minimaal nodig is om volwaardig te functioneren in de huidige kenniseconomie.

Nu de Rijksoverheid de kritiek van Koninklijke en Groot-Nederlandse zijde voelde aanzwellen, lanceerde de opvolger van Nijs, de nieuwe staatssecretaris Mark Rutte (VVD) in 2005 alweer nieuw beleid, en wel het landelijke 'Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010'. Ruttés offensief beoogde een 'integrale totaalaanpak' met zes 'sector-overstijgende elkaar versterkende actielijnen' die gericht waren op 'zowel preventie als curatie'. Eén effect was in elk geval duidelijk: het jaarlijkse budget van de Stichting Lezen & Schrijven van prinses Laurentien werd verruimd met ongeveer twee miljoen euro. PvdA-kamerlid Mariëtte Hamer, voormalig taaldocent in de volwasseneneducatie, uitte bij de Kamerbehandeling nog wel twijfels of het allemaal ging werken, maar wenste Rutte niettemin succes met de uitvoering.<sup>15</sup> Hoe het verder ging met het Aanvalsplan is niet helemaal duidelijk, want reeds in 2006 verliet Rutte het

ministerie van Onderwijs en werd politiek leider van zijn partij.

Zeker is dat met de komst van zijn opvolger Marja van Bijsterveldt (CDA) als bewindspersoon op het ministerie van Onderwijs (van 2007 tot 2010 als staatssecretaris en van 2010 tot 2012 als minister) het beleid nog ambitieuzer werd. Zo sloot het ministerie van OCW meteen in 2007 samen met de ministeries van SZW en van Jeugd en Gezin een convenant met de Stichting van de Arbeid voor een 'structurele aanpak van laaggeletterdheid'. Volgens het beleidsplan zou in het jaar 2015 het aantal laaggeletterden moeten zijn 'gereduceerd tot maximaal 600.000'.<sup>16</sup>

Gezien de ronduit feestelijke lancering van het nieuwe beleid was het wellicht licht ironisch dat juist in datzelfde jaar 2007 het Max Goote Kenniscentrum deze scherpe waarschuwing aan de overheid richtte: 'Volwasseneneducatie als publieke voorziening met een sterke professionele infrastructuur dreigt binnenkort vrijwel geheel te verdwijnen'.<sup>17</sup> Volgens het Kenniscentrum waren verdergaande

bezuinigingen en meer marktwerking daar schuldig aan.

Sindsdien is de situatie niet beter geworden: terwijl er in het begrotingsjaar 2003 voor de ROC's nog een rijksbudget van 340 miljoen euro beschikbaar was voor de volwasseneneducatie, bleek daarvan in 2012 nog slechts 56 miljoen over. Het aantal deelnemers liep navenant terug: van circa 50.000 in 2006 via 22.000 in 2012 tot 11.592 in 2014. Het huidige aantal deelnemers aan de 'structurele aanpak van de laaggeletterdheid' is onbekend, maar veel zullen het er niet zijn, want de meeste ROC's hebben inmiddels hun poorten gesloten voor volwasseneneducatie. Thans vloeit het educatiebudget vooral naar private aanbieders en openbare bibliotheken, waarbij met het gehele spectrum van educatieve bezigheden volgens de meest optimistische schatting jaarlijks 35.000 deelnemers worden bereikt.<sup>18</sup>

---

De volwasseneneducatie aan de ROC's mocht dan door de rijksoverheid in rap tempo om zeep zijn geholpen, dat liet onverlet dat prinses Laurentien en haar Stichting Lezen & Schrijven vanuit het onderwijsveld en vanuit de politiek steeds meer lof (en subsidie) kreeg toegezwaaid. De voorzitter van de Onderwijsraad Fons van Wieringen sprak in 2011 bij zijn feestelijke afscheid in de Ridderzaal: 'Sinds prinses Laurentien zich met de bestrijding van analfabetisme en laaggeletterdheid bezighoudt, gaat het daarmee veel beter. Er is meer aandacht en belangstelling, en meer onderzoek en ontwikkeling op dit terrein.'<sup>19</sup> Belangrijker nog was wat minister Van Bijsterveldt al een jaar eerder had betoogd: 'Afgelopen jaren is laaggeletterdheid steeds meer op de maatschappelijke agenda komen te staan. Prinses Laurentien heeft met al haar inzet laaggeletterdheid op een succesvolle manier bespreekbaar weten te maken. Die inspanning moet worden voortgezet!' Met instemming van de Tweede Kamer verhoogde zij de OCW-bijdrage aan de Stichting L&S tot jaarlijks 9 miljoen euro.<sup>20</sup>

Deze vrijgevigheid van de Rijksoverheid jegens de filantropische onderneming van de prinses, die huisde in een statig pand aan

het Lange Voorhout te 's-Gravenhage, leidde echter ook tot gemor. Het formidabele bedrag dat richting Laurentien rolde, wekte scheve ogen bij de gevestigde subsidiepartijen in het alfabetiseringsbeleid, zoals de half gelijknamige Stichting Lezen, de Taalunie, alsook de onderwijsondersteunende instellingen die financieel van de overheid afhankelijk zijn, als Sardes en CINOP (met een directeur die tot grote ministeriële ergernis nog steeds ver boven de Balkenendenorm verdient).<sup>21</sup> In het onderwijsveld werd hardop geklaagd dat naarmate er meer bezuinigd werd op de volwasseneneducatie, er des te meer geld werd toegeschoven aan de Stichting L&S. Bovendien, zo mopperde men, miste de stichting van de prinses de benodigde expertise.

Waarschijnlijk was het niet geheel toevalig dat in de periode tussen 2012 en 2014 ook de media zich wat kritischer gingen opstellen. Er verschenen vileine krantenberichten met koppen als 'Aap, noot, mis: Stichting prinses Laurentien krijgt aantal laaggeletterden niet omlaag' (*NRC Handelsblad*); 'Prinses niet netjes bezig: ex-ambtenaar krijgt opdrachten van Laurentiens Stichtingen' (*AD*) en 'Stichting van prinses zit bij het ministerie op schoot' (*AD*). In het *NRC Handelsblad* liet Jos Leenhouts, ex-topambtenaar van OCW en bestuursvoorzitter van het ROC Mondriaan in Den Haag zich bijzonder negatief uit: 'Het draait bij de Stichting Lezen & Schrijven te veel om pr, recepties, feestjes en olopjes met topmannen van bedrijven,' betoogde zij, en zij repte zelfs van 'een greep uit de staatskas' die gedaan zou zijn om Laurentiens stichting te financieren.<sup>22</sup>

Zeker was inmiddels dat de resultaten van het alfabetiseringsbeleid nog immer niet om over naar huis te schrijven waren. In 2007 werden in Nederland 1,1 miljoen laaggeletterden geteld tussen de 16 en 65 jaar. Vijf jaar later waren dat er 1,3 miljoen. Een toename van 200.000, die vooral op het conto van de 45-plussers kwam. In 2013 sprak prinses Laurentien in *de Volkskrant* van een 'demografische tijdbom' die moest worden aangepakt, 'omdat de kloof tussen de mensen die het heel goed doen en de mensen die achterblijven groeit; dat bedreigt de sociale cohesie.'<sup>23</sup>



Het moet worden gezegd dat de prinses daarmee vooruit liep op het spraakmakende SCP-WRR rapport *Gescheiden werelden?* uit 2014, waarin werd gewezen op ‘een groeiende kloof’ tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden in de Nederlandse samenleving. Eigenlijk voor het eerst wees het Sociaal Cultureel Planbureau op het probleem van de nieuwe ongelijkheid, met aan de onderkant van de samenleving een groep ‘achterblijvers’ en ‘onzekere werkenden’ die te maken hebben met een stapeling van problemen rondom opleiding, inkomen, gezondheid, wonen, veiligheid en sociaal isolement, terwijl aan de bovenkant de hoger opgeleiden optimaal gebruik kunnen maken van hun privileges in een digitale, geglobaliseerde samenleving. De in 2013 aangestreden nieuwe SCP-directeur Kim Putters (ex-senator van de PvdA) had het niet meer over Nederland als ‘een van de gelukkigste naties ter wereld’ (zoals het SCP voorheen regelmatig had gemeld), maar over ‘risicovolle scheidslijnen die de kans op maatschappelijk conflict vergroten’.<sup>24</sup>

Sindsdien staat de tweedeling, die deels wortelt in laaggeletterdheid, op de politieke kaart. Zo sloeg onlangs ook informateur Herman Tjeenk Willink alarm. In het eindverslag over zijn informatiebezigdheden voor het nieuwe kabinet, wierp hij de vraag op hoe legitiem een overheid is als zelfs competente burgers hun weg niet meer kunnen vinden in het digitale mangrovewoud van regelgeving en ambtelijke communicatie. Daarbij verwees hij naar de film van Ken Loach uit 2016 *I, Daniel Blake*, waarin een 59-jarige Engelse meubelmaker na een hartinfarct bij het aanvragen van een uitkering vastloopt in de digitale jungle van de hippe ‘e-overheid’. Een soortgelijke waarschuwing klonk onlangs tevens van de zijde van de nationale ombudsman Reinier van Zutphen toen die sprak over de ‘illusie van zelfredzaamheid’ waarmee de moderne overheid de burger aan diens lot overlaat.<sup>25</sup>

Eind 2013 begon voor het Nederlandse beleid tegen laaggeletterdheid een nieuwe fase,

Prinses Laurentien kondigde haar vertrek aan als bestuursvoorzitter van de Stichting Lezen & Schrijven. Vlak voor haar afscheid gaf zij toe dat het agenderen van laaggeletterdheid als maatschappelijk probleem niet genoeg was geweest. ‘De urgentie is hoog. Maar de opbrengsten tot nu toe zijn veel te kleinschalig. We zijn de strijd tegen laaggeletterdheid eigenlijk pas net begonnen,’ aldus de prinses.

Zij werd opgevolgd door niemand minder dan oud-onderwijsminister Van Bijsterveldt, dezelfde die het budget voor de Stichting zo substantieel had verhoogd. De oud-minister, die mede op basis van haar omvangrijke CDA-netwerk beschouwd werd als een der machtigste vrouwen van Nederland, liet zich in haar nieuwe rol niet onbetuigd. Toen uit een rapport van de Universiteit Maastricht bleek dat Nederland in relatie tot andere landen relatief weinig geld uitgeeft aan de bestrijding van laaggeletterdheid, pleitte zij in *NOS Nieuwsuur* direct voor meer budget. ‘Er is de afgelopen jaren wel geïnvesteerd, maar we zien dat in andere landen meer geïnvesteerd wordt. Dat is waarschijnlijk de reden dat bij ons het aantal laaggeletterden groeit,’ stelde Van Bijsterveldt.<sup>26</sup>

De impliciete kritiek op het alfabetiseringsbeleid van het nieuwe kabinet Rutte II viel niet overal in goede aarde. Zo reageerde onderwijsminister Jet Bussemaker opmerkelijk bits op Van Bijsterveldt. De bewindsvrouw stelde in dezelfde uitzending van *Nieuwsuur*: ‘Laaggeletterdheid is een ernstig probleem waar dit kabinet, langs verschillende wegen, sterk op inzet. In de eerste plaats door het budget voor de aanpak te vergroten. Ik investeer 9 miljoen meer dan mijn voorganger.’

Het mag zo zijn dat Bussemaker zich iets guller toonde dan minister Van Bijsterveldt, maar in feite deed zij niets anders dan het beleid van haar voorganger voortzetten: de aanpak van laaggeletterdheid zoveel mogelijk delegeren naar de ‘participatiesamenleving’, met Laurentiens stichting als glijmiddel.

Dit is overigens helemaal geen slechte zaak. In plaats van hordes beleidsambtenaren en implementatiemanagers die oeverloos vergaderen, zijn nu overal taalvrijwilligers

actief om laaggeletterde mensen te leren lezen en schrijven. De openbare bibliotheken herontdekken daarbij hun aloude roeping van volksverheffing. Na jarenlang geplaagd te zijn door bezuinigingen, dalende uitleencijfers en een terugloop van leden, hebben zij nieuw bestaansrecht gekregen door zich toe te leggen op de bestrijding van laaggeletterdheid.<sup>27</sup> In samenwerking met welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties zijn door het hele land in bibliotheken ‘Taalhuizen’ ingericht waar men terecht kan voor taalcoaching, leeskringen met boeken in eenvoudige taal, schrijfclubs, taallessen, computercursussen of zelfs sollicitatietraining en hulp bij contact met de overheid over aangiftes dan wel uitkeringen. Het wegvallen van de volwasseneducatie bij het ROC wordt zo goeddeels gecompenseerd. Misschien is de aanpak minder professioneel, maar het is wel een stuk goedkoper, en het wordt doorgaans met veel toewijding gedaan.

---

Hoe nu verder? Ondanks veertig jaar ongeremde beleidsdrift en talloos veel miljoenen aan overheidsgeld is het aantal laaggeletterden in Nederland alleen maar toegenomen. Bij de 1,3 miljoen laaggeletterden in de leeftijdsgroep 16-65 jaar die bij een officiële meting werden geteld, heeft de Rekenkamer in haar recente rapport nog eens 1,2 miljoen laaggeletterde 65-plussers opgeteld. Het totale aantal laaggeletterden komt daarmee op 2,5 miljoen, en dat is 18 procent van de volwassen Nederlandse bevolking.<sup>28</sup> Men kan twisten over de meetmethoden, maar duidelijk is dat de Rekenkamer gelijk heeft met haar vaststelling dat het gaat om een omvangrijke en groeiende problematiek. Opmerkelijk daarbij is dat de aanwas niet alleen komt door immigratie en vergrijzing, maar ook vanuit het jeugdonderwijs. Het percentage laaggeletterde 15-jarigen steeg van 11,5 procent in 2003 naar 17,9 procent in 2015.<sup>29</sup>

Afgelopen maand is het nieuwe kabinet aangetreden. Volgens het regeerakkoord wordt het budget voor ‘onderwijsachterstanden’ verhoogd met 15 miljoen euro, taallessen aan inburgeraars krijgen weer publieke finan-



ciering en daarbij komt ook nog eens 5 miljoen extra voor de aanpak van laaggeletterdheid. Zoals het zich laat aanzien, beschouwt ook dit kabinet inburgering en laaggeletterdheid als ernstige problemen, ‘waar langs verschillende wegen, sterk op wordt ingezet’. Dat laatste betekent in de eerste plaats verhoging van het budget. Ik wed dat ‘nieuw beleid’ niet lang op zich zal laten wachten.

## NOTEN

- 1 Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid* (Den Haag 2016); Ministeries van ocw, szw en vws, *Actieprogramma Tel mee met Taal, 2016-2018* (Den Haag 2015); Algemene Rekenkamer, *Inburgering: eerste resultaten van de Wet inburgering 2013* (Den Haag 2017).
- 2 Kees Hammink & Peter Kohlen, *Analfabetisme in Nederland; Verslag van een exploratieve studie naar de aard en omvang van semi- en analfabetisme* (Katholieke Universiteit Nijmegen 1977).
- 3 Ministerie van o&w, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (Den Haag 1975).
- 4 Ministerie van o&w, *Rijksregeling en Handleiding basiseducatie* (Den Haag 1987).
- 5 Cees Doets & Tonny Huisman, *Kerngegevens basiseducatie november 1992* (SVE, Amersfoort 1993); CBS Statistisch Bulletin: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2000/02/basiseducatie-licht-gestegen>
- 6 Cees Doets & Tonny Huisman, *Functionele ongeletterdheid in Nederland* (SVE, Amersfoort 1991) [conclusie: 800.000 laaggeletterden]; Willem Houtkoop, *Basisvaardigheden in Nederland. OECD Resultaten IALS 1997* (MGK, Amsterdam 1999) [conclusie: 1,5 miljoen laaggeletterden tussen 16 en 74 jaar].
- 7 Landelijke stuurgroep IJA, *Verslag van de activiteiten van de Stuurgroep Internationaal Jaar van de Alfabetisering 1990* (SVE, Amersfoort 1991); Henk Hofstede, ‘Optimistisch: Analfabetisme in tien jaar uitbannen’, in: E + M 43, afl. 5, pag. 3, 1990 [Hofstede is voorzitter van de Stuurgroep Alfabetisering]
- 8 Ministerie van o&w, *WEB: Wet Educatie en Beroepsonderwijs* (Den Haag 1996).
- 9 De private taalaanbieders moeten weliswaar voorzien zijn van het keurmerk ‘Blik op werk’, maar dat biedt geen enkele garantie voor inhoudelijke kwaliteit. Van asielzoekers met een verblijfsstatus wordt de duo-lening kwijtgescholden als ze binnen drie jaar hun inburgeringsexamen halen, maar dat is slechts voor weinigen weggelegd. Het is verboden aan inburgeraars om gebruik te maken van onderwijs dat gefinancierd wordt vanuit het door het rijk geormerkte educatiebudget (de ‘WEB-gelden’); Jaco Dagevos & Mérove Gijsberts, ‘Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering’, in: *Een beroep op de burger; minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (Sociaal en Cultureel Rapport 2012; Den Haag 2013); Dick Wittenberg & Greta Riemersma, ‘Inburgeren in Nederland: matige lessen, in te grote groepen, voor te veel geld’, *De Correspondent* 17-01-2017.
- 10 Frank Bremer & Tonny Huisman, *Monitor Educatie 2000; Een onderzoek naar educatiebeleid en -praktijk van gemeenten en ROC* (CINOP, Den Bosch 2000).
- 11 Jan-Kees Emmer, ‘Minister Hermans uitgejoeld. Boegeroep om gedweep met Laurentien’, *De Telegraaf* 8 september 2001.
- 12 Martin Bril, ‘Laurentien’, *De Volkskrant* 10 september 2002.
- 13 Ministerie van ocw, *Meerjarenplan Alfabetisering 2002-2006* (Den Haag 2002); Tweede Kamer 28 760, *Meerjarenplan Alfabetisering 2003-2006 nr. 2; Verslag van een schriftelijk overleg, Vastgesteld 27 mei 2004* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28760-2.html>; Toespraak van H.K.H. Prinses Laurentien der Nederlanden ter gelegenheid van het officiële startsein voor de Stichting Lezen & Schrijven, *Koninklijkhuys.nl* 27 mei 2004.
- 14 Het interview door Frénk van der Linden was vooral spraakmakend vanwege de openingsfoto waarop Nijs met een bel cognac in haar hand tussen de houtsnippen zat op de grond van haar paardenstal. Zie ook: Frénk van der Linden, *Onder Hollandse Helden; Valkuilen en levenslessen van een vragensteller* (Amsterdam 2017).
- 15 Ella Bohnenn e.a., *Laaggeletterd in de Lage Landen; Hoge prioriteit voor beleid* (Nederlandse Taalunie, Den Haag 2004). Sinds dit rapport is ‘laaggeletterdheid’ de officiële term voor functioneel analfabetisme; Ministerie van ocw, *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010; ‘Van A tot Z betrokken’* (Den Haag 2005); Mariëtte Hamer was voorheen lerares Nederlands bij het Open Schoolproject voor Volwassenen in de Haarlem-

- mermeer en directeur van een instelling voor basiseducatie op de Zuid-Hollandse Eilanden. Nu is zij SER-voorzitter en is in die hoedanigheid voorzitter van de Raad van Toezicht van de Stichting L&S.
- 16 Stichting van de Arbeid en ministeries van OCW, SZW en VWS, *Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid. Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven, 2007-2015* (Den Haag 2007).
- 17 Renée van Schoonhoven, *Educatie, een tak apart; Dl. I: Inburgering en marktwerking & Dl. II: Vavo en overige trajecten*. (MGK, Amsterdam 2007/2008).
- 18 SCP, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel:1990-2010* (Den Haag 2011); Renée van Schoonhoven, *Educatie op een kruispunt; Ontwikkelingen voor de volwasseneneducatie* (Actis Advies, Rotterdam 2012); Paul Steehouder e.a., *Toekomst van de educatie vanuit het perspectief van roc's* (ECBO, Den Bosch 2016); Regioplan Beleidsonderzoek, *Evaluatie wijziging Wet Educatie en Beroepsonderwijs* (Amsterdam 2017).
- 19 Toespraak Fons van Wieringen bij zijn afscheid, Den Haag 20 januari 2011: *Youtube.nl*, <https://www.youtube.com/watch?v=89xbIL4IGpw>.
- 20 '€ 4 miljoen extra voor het aanvalsplan laaggeletterdheid', *nieuwsbericht Rijksoverheid.nl* 08-09-2010; Ministerie van OCW, *Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015; 'Geletterdheid in Nederland'* (Den Haag 2011).
- 21 De belangen die op het spel staan bij deze adviesorganisaties laat zich aflezen uit hun organisatiestructuur; zo is CINOP een houdstermaatschappij met werkmaatschappijen als CINOP Holding BV, CINOP Publieke Programma's en Projecten BV, CINOP Global BV, Stichting Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) en CINOP Advies BV. Zie ook: Adri Klinkenberg, 'Minister mocht miljoenen subsidie niet weigeren om topsalaris directeur', *Brabants Dagblad* 5 juli 2017.
- 22 Frans Hendrickx, 'Prinses niet netjes bezig: ex-ambtenaar krijgt opdrachten van Laurentiens Stichtingen', *Het Algemeen Dagblad* 24 maart 2012; Kees Versteegh, 'Aap, noot mis: Stichting prinses Laurentien krijgt aantal laaggeletterden niet omlaag', *NRC Handelsblad* 14-15 juli 2012; [Redactie], 'Stichting van prinses zit bij het ministerie op schoot', *Algemeen Dagblad* 6 oktober 2014; Prinses Laurentien, 'Kritiek op stichting voelt onrechtvaardig', *EO Dit is de dag – NPO Radio*, 5 oktober 2014.
- 23 Didier Fouarge e.a., *Laaggeletterdheid in Nederland. OECD Resultaten ALL 2007* (Den Bosch: ECBO 2011); Marieke Buisman e.a., *OECD Resultaten PIAAC 2012* (ECBO, Den Bosch 2013); Robin Gerrits, 'Aantal laaggeletterden onder 45-plussers groeit snel', *De Volkskrant* 13 november 2013.
- 24 SCP-WRR, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (Den Haag 2014); Kim Putters, 'Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen in Nederland', *Drees-Lezing* 17 november 2016.
- 25 Herman Tjeenk Willink, 'Als je je burgers verliest, dan houdt de democratie op te bestaan', *NOS Nieuwsuur* 29 september 2017; [Hoofredactioneel commentaar], 'Nationale Ombudsman: Pas op met geloof in de zelfredzame burger', *NRC Handelsblad* 10 oktober 2017.
- 26 Maurice de Greef & Mien Segers, *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid* (Maastricht University 2016); 'Nederland geeft weinig geld uit aan aanpak laaggeletterdheid', *NOS Nieuwsuur* 2 september 2016.
- 27 Commissie Cohen, *Bibliotheek van de Toekomst* (SIOB, Den Haag 2014); Koninklijke Bibliotheek, *Dienstverlening openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden voor volwassenen* (Den Haag 2017); Ruud van der Aa e.a., *Evaluatie Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015* (Ecorys & Kohnstamm Instituut, Rotterdam 2015).
- 28 België heeft in 1991 het Nederlandse model voor basiseducatie gekopieerd. Thans zijn er in Vlaanderen 13 regionale Centra voor Basiseducatie (in Wallonië: 'Lieux de l'alphabétisation'), die in tegenstelling tot Nederland een goed functionerende publieke onderwijsvoorziening van relatief hoge kwaliteit bieden. ([www.basiseducatie.be](http://www.basiseducatie.be)).
- 29 Remco Feskens e.a., *OECD Resultaten PISA 2015; Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen* (CITO, Arnhem 2016).