



CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Tweede beoordelingsronde

Het CPB heeft 34 voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden

Subcommissie Leven lang ontwikkelen

Q7.1 LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden

Beschrijving voorstel

Het project LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden, ingediend door het ministerie van OCW, bestaat uit pilots met een regionaal scholingsaanbod van educatie- en opleidingstrajecten voor mensen die laagopgeleid én laaggeletterd zijn. Deze zogenoemde LLO Collectieven zullen binnen twintig verschillende arbeidsmarktregio's opereren en het UWV, gemeenten, opleiders en werkgevers bij elkaar brengen om de behoeften van de laagopgeleide en laaggeletterde inwoners te inventariseren en vervolgens passende scholingsarrangementen te ontwikkelen. Een groot aantal partijen op regionaal en landelijk niveau zullen betrokken zijn bij de uitvoering van het voorstel. Op landelijk niveau wordt er ten eerste gewerkt aan professionaliseringstrajecten voor publieke en private partijen en voor docenten. Door middel van de trajecten dienen deze partijen bijvoorbeeld te leren hoe ze laaggeletterdheid kunnen herkennen en hoe ze met mensen in deze doelgroep om kunnen gaan. Ten tweede wordt ook een portfolio ontwikkeld om taalvaardigheden mee in kaart te brengen en worden er diagnose-instrumenten ontwikkeld om taalontwikkelingsstoornissen te identificeren.

Het project bestaat uit vier hoofdfasen, die gezamenlijk naar verwachting vier jaar zullen duren, met een mogelijke uitloop van één jaar. De gevraagde bijdrage van het Nationaal Groeifonds (NGF) is 50,5 mln euro, naast 3 mln euro cofinanciering van publieke en private partners. De eerste fase bestaat uit de ontwikkeling van landelijke kaders voor een subsidieregeling en aanbestedingen, de ontwikkeling van een instrumentarium voor taalvaardigheden en het schrijven van regionale plannen voor zes LLO Collectieven. Deze fase vindt plaats in de eerste twee jaar. In de tweede fase worden pilots opgezet in zes verschillende arbeidsmarktregio's en wordt een impactonderzoek gedaan. Deze fase vindt plaats in jaar twee en jaar drie. In jaar drie worden plannen opgesteld voor veertien extra LLO Collectieven in andere arbeidsmarktregio's (fase drie). Deze extra LLO Collectieven zullen in jaar vier en mogelijk jaar vijf worden uitgevoerd en geëvalueerd. In de tijdslijn zijn in totaal vier go/no-go-momenten opgenomen na verschillende fases. De eerste twee go/no-go-momenten beslaan de eerste zes LLO Collectieven en daarmee de start van het hele project. De volgende twee go/no-go-momenten gaan over verdere opschaling voor de veertien extra LLO Collectieven.

Tabel: Overzicht van fasen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage⁸²

Fase	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Fase 1: Ontwikkeling framework en landelijk instrumentarium LLO Collectief	1,3 ⁸³	1,3	100	✓
Fase 2: Realisatie eerste LLO-Collectieven in zes pilotregio's	8,2	7,8	95	✓
Fase 3: Ontwikkeling regionale plannen LLO Collectieven	15,8	14,4	91	✓
Fase 4: Uitvoering LLO Collectieven in arbeidsmarktregio's.	28,1	27,1	96	✓
Totaal	53,5	50,5	94	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	Ja, de probleemstelling is helder. Laagopgeleide en laaggeletterde mensen hebben vaker een afstand tot de arbeidsmarkt, die (deels) opgelost zou kunnen worden door het volgen van (meer) scholing. Echter is volgens het voorstel de scholingsdeelname inefficiënt laag onder deze doelgroep, mede door negatieve leerervaringen, beperkte financiële middelen, een gebrek aan kennis over het scholingsaanbod en een gebrek aan scholingsaanbod dat past bij de behoeften van zowel de doelgroep als de werkgevers.
b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?	<p>Overall beeld</p> <p>Het voorstel sluit aan bij het ontwikkelen van passend LLO-aanbod en het gebrek aan kennis over scholing. Het gebrek aan financiële middelen van de doelgroep wordt echter niet opgelost, noch wordt ingegaan op eerdere negatieve leerervaringen.</p> <p>Het voorstel grijpt op de volgende manieren aan op de hierboven genoemde onderliggende knelpunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passend scholingsaanbod. Het voorstel ontwikkelt passend scholingsaanbod op regionaal niveau. Het scholingsaanbod moet aansluiten bij de behoeften van de doelgroep, en om die reden wordt een landelijk instrumentarium ontwikkeld om taalvaardigheden te meten en leerproblemen te signaleren. Ook moet het scholingsaanbod zowel taalvaardigheden als beroepskennis verbeteren, en leiden tot een startkwalificatie voor de deelnemers. Dit kan hun achterstand op de arbeidsmarkt verkleinen.

⁸² De tabel is gebaseerd op het kostenoverzicht uit het voorstel (p. 45). De kosten van de fasen tezamen wijken marginaal af van de totale bedragen.

⁸³ De totale investering in fase 1 is volgens het voorstel 1,2 mln euro, dit is echter tegenstrijdig met een NGF-bijdrage van 1,3 mln euro.

- **Verbetering kennis en vermindering stigma.** Het gebrek aan kennis over scholingsmogelijkheden en het stigma van laaggeletterdheid worden mogelijk verminderd door investeringen in PR en marketing.

Het is niet duidelijk hoe het voorstel de volgende knelpunten oplost:

- **Gebrek aan financiële middelen.** In het voorstel staat niet expliciet of er kosten voor deelnemers aan de opleidingen verbonden zijn. Mochten deze opleidingen niet gratis zijn, dan wordt het gebrek aan financiële middelen bij de doelgroep niet opgelost, waardoor deelname aan scholing mogelijk achterblijft. Het voorstel gaat niet expliciet in op nieuwe mogelijkheden om de doelgroep financieel bij te staan. Het voorstel geeft echter wel aan waarom huidige regelingen niet voldoende zijn.
- **Negatieve leerervaringen.** Het effect van eerdere negatieve leerervaringen wordt mogelijk niet weggenomen. Het voorstel zet actievere werving en begeleiding vanuit de regio in, maar het is onduidelijk hoe dit de potentiële deelnemers zal motiveren.

Risico's:

- **Achterwege blijven van de noodzakelijke vervolgstappen.** Er bestaat een risico dat het niet lukt om de LLO Collectieven te verankeren in regionaal en lokaal beleid, ook na succesvolle implementatie van de pilots. Dit zou betekenen dat het probleem slechts tijdelijk wordt aangepakt.
- **Moeizame coördinatie.** Bij het project zijn veel partijen betrokken, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de taakverdeling, financiën en verantwoordelijkheden. Dit risico wordt ook in het voorstel zelf gesignaleerd. Om deze redenen is het idee om voor de start van het project duidelijke afspraken op te stellen en deze gedurende de looptijd indien nodig bij te stellen.
- **Overvraging.** Er bestaat een risico dat deelnemende partijen, zoals onderwijsinstellingen, mogelijk overvraagd worden. Er zijn verschillende groeifondsaanvragen op het gebied van LLO ingediend. Het voorstel LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden focust zich echter op een specifieke doelgroep, die in de andere voorstellen (LLO-Katalysator en PPS) niet de focus is. Mogelijk zou er wel nog steeds overlap kunnen zijn bij deelnemende partners in de regio.

c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?

Er zijn andere initiatieven, maar de koppeling van basisvaardigheden en een startkwalificatie binnen de LLO Collectieven kan een toegevoegde waarde zijn.

- Er bestaan regelingen die LLO aanmoedigen. Er zijn ook initiatieven die expliciet helpen bij het verbeteren van basisvaardigheden, zoals de subsidieregeling Tel mee met Taal.
- Echter sluiten volgens het voorstel veel reguliere LLO-trajecten niet aan op deze doelgroep van laaggeletterden. Zo is er vaak weinig aandacht voor basisvaardigheden. De initiatieven die daarentegen specifiek

gericht zijn op basisvaardigheden leiden niet tot een startkwalificatie, iets wat de LLO Collectieven wel beogen.

- Het is de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot de middelen en mogelijkheden van bestaande O&O-fondsen.
- Daarnaast zijn er meer initiatieven die zich richten op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op het stimuleren van LLO, ook binnen deze ronde van het NGF. Zo is de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot de LLO-Katalysator. Hier dient mogelijk op gelet te worden bij het kiezen van de pilotregio's.

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	<p>Ja. Het opleiden van de doelgroep leidt tot positieve externe effecten. Laaggeletterden zijn sociaaleconomisch kwetsbaarder. Ook vallen ze vaker terug op collectieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de bijstand. Scholing kan helpen deze kwetsbare positie te verbeteren. De maatschappij loopt positieve effecten mis als laagopgeleiden en laaggeletterden zich niet laten scholen. Deze externe effecten zorgen ervoor dat overheidsingrijpen legitiem is.</p> <p>Daarnaast kunnen informatieasymmetrie, het beperkte begrip van de beschikbare informatie en incomplete contracten een mogelijke verklaring bieden voor een beperkte LLO-deelname.</p> <ul style="list-style-type: none">• Van informatieasymmetrie is sprake als betrokken partijen over onvolledige informatie beschikken. Bijvoorbeeld, er wordt afgezien van LLO-deelname omdat er een te rooskleurig beeld van het langetermijnperspectief van een bedrijfstak bestaat, of omdat men een te rooskleurig beeld van de eigen vaardigheden in de toekomst heeft. Of als mensen onvoldoende zicht hebben op de sectoren die kansen kunnen bieden voor de toekomst.• Naast de beschikbaarheid van informatie kan ook het begrip van die informatie een rol spelen. De <i>financial literacy</i>-literatuur laat bijvoorbeeld zien dat individuen niet altijd een adequate vertaalslag van de beschikbare kennis naar hun gedrag kunnen maken. Bij de doelgroep van de LLO Collectieven speelt ook mee dat laaggeletterden bovengemiddeld veel moeite hebben met het verkrijgen en begrijpen van informatie.• Incomplete contracten kunnen leiden tot het <i>hold up</i>-probleem voor werkgevers en werknemers. De werkgever heeft geen garantie dat de werknemer die een opleiding volgt, ook in de toekomst voor hem blijft werken. De werknemer die zich verder ontwikkelt, is onzeker of voor hem voldoende baten ook bij hem terechtkomen via een hoger loon. Onzekerheid over het gedrag van de andere partij na deelname aan LLO-activiteiten maakt de financierende partij terughoudend.

Verder poogt het voorstel bij te dragen aan een breedgedragen maatschappelijke missie. Het voorstel wil namelijk de betrokken groepen integreren in de samenleving en ongelijkheid verminderen.

De totale begroting van het project LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden bedraagt 53,5 mln euro, waarvan 3 mln wordt ingebracht via cofinanciering. Dit is ongeveer 5,6% van het totale budget. Het is voor het CPB niet te beoordelen of de cofinanciering in verhouding staat tot de private baten voor bedrijven.

3. Scan effectiviteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn effecten op bbp/ onderwijsprestaties en daaropvolgende inkomenseffecten voldoende onderbouwd?	<p>Het is aannemelijk gemaakt dat de inkomenseffecten positief zijn, door toegenomen arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit, maar de kwantificering van de omvang van de effecten is niet voldoende onderbouwd. De onvoldoende kwantificering komt ten eerste doordat valide causale studies over de leerwinsten van LLO-deelname ontbreken. Ten tweede zijn de gemaakte aannames in de effectiviteitsanalyse, op basis van alternatieve (niet-LLO-)literatuur, onvoldoende uitgewerkt.</p> <p>Het voorstel bevat een inschatting van de verwachte rendementen en heeft daaraan een bbp-effect gekoppeld. Binnen het tijdsbestek van de quickscan was het niet mogelijk om de methode volledig te verifiëren. We beperken ons daarom voornamelijk tot opmerkingen bij de veronderstelde rendementen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde effecten.</p> <p>Veronderstelde rendementen</p> <ul style="list-style-type: none">• De precieze hoogte van de inkomensstijging is niet op voorhand vast te stellen. Volgens het onderzoek van Hartog en Gerritsen (2016), dat door het voorstel aangehaald wordt, levert een jaar scholing in het initieel onderwijs ongeveer 8-10% rendement op. Het voorstel kiest een rendement van 5%. Het ligt voor de hand om uit te gaan van een lager rendement bij LLO ten opzichte van initieel onderwijs, vanwege afnemende meeropbrengsten, maar verdere onderbouwing waarom 5% een redelijke aanname is, ontbreekt.• Het voorstel neemt niet alle knelpunten voor LLO-deelname weg. Hierdoor zou deelname tegen kunnen vallen. Hiervoor is geen gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.• De aanname voor de gemiddelde leeftijd van de deelnemers lijkt laag met 28 jaar, gegeven dat in het voorstel staat dat de doelgroep de leeftijd 25 t/m 54 jaar heeft. Het voorstel geeft geen verklaring waarom de keuze voor de gemiddelde leeftijd bij interventie relatief laag is en of dat impact heeft op de effectiviteit van de collectieven. In het voorstel wordt gerekend met een hogere discontovoet voor investeringen in menselijk kapitaal (5%) dan de recent aangepaste geadviseerde

	<p>discontovoet voor het onderwijs (2,25%), voorgeschreven door het ministerie van Financiën (Zie Kabinetsreactie werkgroep Discontovoet van 10 november 2020). Bij gelijke aannames leidt gebruik van een lagere discontovoet tot hogere gerapporteerde effecten.</p>
<p>b. Zijn er gevolgen voor brede baten en zijn deze baten of maatschappelijke lasten in kaart gebracht?</p>	<p>Ja, de maatschappelijke effecten zijn kwalitatief in kaart gebracht door middel van de Werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociale domein (Koopmans e.a., 2016). Het voorstel heeft een deel van de brede baten ook gekwantificeerd.</p> <p>Naast een toename in het inkomen en de arbeidsproductiviteit, zijn er ook brede maatschappelijke baten indien dit voorstel een toename van LLO-deelname bij laagopgeleiden en laaggeletterden weet te realiseren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het voorstel maakt kwalitatief aannemelijk dat geletterdheid en een startkwalificatie bijdragen aan sociale inclusie voor de doelgroep. Verder is het waarschijnlijk dat de zorgkosten van de doelgroep zullen dalen, en dat criminaliteit en armoede bij deze doelgroep af zullen nemen. Toegenomen LLO-deelname bij deze doelgroep kan ook overheidsinkomsten verhogen en uitgaven verlagen. Bijvoorbeeld omdat een kleiner deel van de deelnemers een bijstandsuitkering zal ontvangen en er meer belastingopbrengsten zijn. • Ook zijn er baten te verwachten voor volgende generaties, die niet worden benoemd in het voorstel. Het is aannemelijk dat die baten aanhouden, ook als de LLO Collectieven na de looptijd van het project zouden stoppen. Kinderen van lager opgeleiden en laaggeletterden doen het gemiddeld gezien slechter op school en op de arbeidsmarkt. Meer scholing voor ouders zou daarmee ook hun kinderen kunnen helpen. • De onderbouwing van de kwantificering is niet altijd helder en voor het CPB niet te verifiëren.

4. Scan efficiëntie

Vraag	Bevindingen
<p>a. Is het voorstel efficiënt vormgegeven?</p>	<p>Het voorstel richt zich op een doelgroep waar relatief veel winst te behalen is, maar is tegelijkertijd qua aantal pilots en activiteiten relatief omvangrijk in verhouding tot het verwachte aantal deelnemers. Er wordt verwacht dat tijdens de investeringsperiode 4000 mensen deelnemen, en daarna jaarlijks 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De focus op laagopgeleiden en laaggeletterden is efficiënt ten opzichte van een focus op de gehele beroepsbevolking. Het is duidelijk dat laaggeletterden en laagopgeleiden deel uitmaken van de groep waarbij scholing naar verwachting de grootste individuele en maatschappelijke effecten sorteert. Echter is deze groep sterk heterogeen, en heeft het NGF-voorstel slechts een beperkt aantal dimensies meegenomen. Zie

	<p>appendix D voor een overzicht van de arbeidsmarktpositie van laaggeletterden en een analyse van verschillende subgroepen waar beleid zich op kan richten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er worden zes tot twintig collectieven opgezet. Voor ieder collectief vindt marktinventarisatie, vraagarticulatie, ontwikkeling van scholingsaanbod, werving van deelnemers, professionalisering van onderwijsaanbieders, werkgevers, UWV en gemeenten, implementatie en onderzoek plaats. Er worden dus veel verschillende activiteiten en pilots ingezet voor een beperkt aantal deelnemers. • Het voorstel gaat, zoals in 1b genoemd, niet in op hoe het gebrek aan financiële middelen bij de doelgroep wordt weggenomen. Dit speelt een rol indien de opleidingen niet gratis te volgen zijn, maar ook als ze wel gratis zijn. Deelnemers zullen namelijk tijd in de opleiding moeten steken, en niet alle werkgevers zullen hier tijd voor beschikbaar stellen. Een initiatief dat meer aandacht besteedt aan het gebrek aan financiële middelen, is efficiënter. • Bijsturing van het project is mogelijk doordat er go/no-go-momenten zijn ingepland zijn. Op het hoogste niveau zijn dit er vier. Waaronder een moment tussen de pilotfase, waarin zes verschillende arbeidsmarktregio's gebruikmaken van de LLO Collectieven, en de uitrolfase, waarin collectieven in nog veertien arbeidsmarktregio's tot stand komen.
<p>b. Heeft het voorstel alle relevante kosten in kaart gebracht en zijn ze goed onderbouwd?</p>	<p>Het voorstel is expliciet over de NGF-omvang en de cofinanciering, maar is minder duidelijk over de onderbouwing van de kosten en gaat voorbij aan private opportuiniteitskosten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bijdrage vanuit het NGF is duidelijk: 50,5 mln euro. Het gevraagde bedrag is uitgesplitst naar de diverse fasen van het project. • Ook de totale cofinanciering is duidelijk: 3 mln euro. Ook dit is uitgesplitst naar de diverse fasen van het project. Daarnaast is het uitgesplitst naar private en publieke cofinanciering. • Het CPB heeft er onvoldoende zicht op in hoeverre de kosten per pilot realistisch zijn. De onderbouwing van deze kosten is vaak beperkt. • Het voorstel heeft geen opportuiniteitskosten opgenomen voor individuen, scholen en bedrijven, terwijl deze er wel zijn.

Literatuur

Hartog, J. en S. Gerritsen, 2016, Mincer Earnings Functions for the Netherlands 1962–2012. *The Economist*, 164(3), 235-253.

Koopmans, C., A. Heyma, B. Hof, M. Imandt, L. Kok en M. Pomp, 2016, Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werkgroep Discontovoet 2020, 2020, Rapport Werkgroep Discontovoet 2020, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Appendix D Nadere analyse laaggeletterden (voorstel 7.1)

Vraag NGF: Wat is de positie van laaggeletterden op de arbeidsmarkt? En op welke subgroepen (binnen de populatie laaggeletterden) kan het beleid zich het beste richten?

Wat is de positie van laaggeletterden op de arbeidsmarkt?

Het aantal laaggeletterden in de leeftijdscategorie 16-65 jaar wordt geschat op 1,3 mln, wat neerkomt op 12% van deze leeftijdsgroep (Buisman e.a., 2013). Recente onderzoeken naar de positie van Nederlandse laaggeletterden zijn meestal gebaseerd op het *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) 2012. In dit onderzoek werd gekeken naar de beheersing van kernvaardigheden: lezen, rekenen en probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen (Buisman e.a., 2013). In sommige studies, zoals van de Algemene Rekenkamer (2016), wordt voor laaggeletterdheid naar al deze vaardigheden gekeken, maar voor deze analyse kijken we alleen naar een onvoldoende niveau van lezen. Het gaat hierbij om de beheersing van de Nederlandse taal. Laaggeletterden lezen op niveau één van het PIAAC. Op dit niveau kunnen mensen eenvoudige informatie uit korte zinnen en teksten halen, maar hebben ze moeite met beredeneren en met het vergelijken en contrasteren van verschillende soorten informatie (Buisman en Houtkoop, 2014).

Ondanks dat laaggeletterden gemiddeld gezien even vaak werkloos zijn als niet-laaggeletterden (5% volgens Christoffels e.a., 2016), hebben ze toch vaker een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Laaggeletterden zijn significant vaker *langdurig* werkloos: 24,8% van de langdurig werklozen heeft een onvoldoende leesniveau tegenover 10,7% van de recente werklozen (Buisman en Houtkoop, 2014). In dezelfde studie wordt ook geconstateerd dat laaggeletterden relatief vaak inactief zijn op de arbeidsmarkt, dat houdt in dat ze niet deelnemen aan initieel onderwijs, niet werken en geen cursussen of trainingen volgen. Van de inactieve populatie leest 22,1% op of onder niveau één. Dit is een significant verschil met de 12% laaggeletterden in de totale bevolking. Daarnaast zijn laaggeletterden bijna drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering als niet-laaggeletterden (Christoffels e.a., 2016). Het is niet gezegd dat laaggeletterdheid altijd de oorzaak is van de verminderde arbeidsmarktpositie, er kunnen ook andere factoren een rol spelen.

Een groot deel van de laaggeletterden werkt. In sommige beroepen en sectoren komt laaggeletterdheid zelfs veelvuldig voor (Van der Velden en Bijlsma, 2019). Van de schoonmakers is bijvoorbeeld 40% laaggeletterd en bij hulpkrachten in de bouw en industrie is dat 37%. Ook van machinebedieners, hulpkrachten in de landbouw, keukenhulpen en conciërges heeft meer dan een kwart een onvoldoende leesniveau. In de sector 'facility management, reiniging en landschapsverzorging' is ongeveer de helft van de medewerkers laaggeletterd. Laaggeletterden voeren relatief vaak ongeschoold werk uit (24,4%) of werk waar geen startkwalificatie voor is vereist (34,7%) (Buisman en Houtkoop, 2014).

Laaggeletterden ervaren op de arbeidsmarkt andere (en meer) problemen dan niet-laaggeletterden. Een indicatie hiervan is het verschil in het gemiddelde inkomen van laaggeletterden en niet-laaggeletterden. Het persoonlijk inkomen van een laaggeletterde is gemiddeld ruim elf dzd euro per jaar lager, en het huishoudinkomen zo'n negen dzd euro (Christoffels e.a., 2016). Daarnaast kunnen werkzoekende laaggeletterden vaak minder goed concurreren met niet-laaggeletterden en hebben ze voor ongeschoold werk concurrentie van scholieren die een bijbaan zoeken, die hetzelfde werk voor minder loon willen verrichten (Sijbers e.a., 2016). Verder is het mogelijk dat de leesvaardigheden van werklozen achteruit gaan als ze deze

langere tijd niet benutten (Buisman en Houtkoop, 2014). Dit maakt het voor langdurig werklozen en een deel van de inactieven op de arbeidsmarkt nog lastiger om weer aan de slag te gaan. Toch lijken de meeste werkende laaggeletterden weinig problemen te ervaren bij het uitvoeren van hun huidige baan. Zo geeft 80% van de laaggeletterde werkenden aan geen verdere scholing nodig te hebben (Buisman en Houtkoop, 2014). Ook hoeft bijvoorbeeld voor mensen die de Engelse taal goed beheersen, hun laaggeletterdheid in het Nederlands geen belemmering te zijn. Het is echter wel waarschijnlijk dat laaggeletterdheid bijdraagt aan ongevallen op de bedrijfsvloer. Zo'n 10% van de zware ongevallen in de procesindustrie wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door taalproblemen (Van der Velden en Bijlsma, 2019).

Veranderingen op de arbeidsmarkt verzwakken de positie van laaggeletterden. Werkgevers stellen steeds hogere eisen aan hun werknemers, beroepen veranderen inhoudelijk en een toenemend deel van de beroepsbevolking is hoogopgeleid (Sijbers e.a., 2016). Hierdoor komen laaggeletterden lastiger mee. Vooral op het gebied van digitale vaardigheden ervaren laaggeletterden extra problemen (Baay e.a., 2015). Deze vaardigheden worden steeds belangrijker op de arbeidsmarkt, wat de positie van laaggeletterden kwetsbaarder maakt.

En op welke subgroepen (binnen de populatie laaggeletterden) kan het beleid zich het beste richten?

Beleid zou zich op verschillende subgroepen kunnen richten, elk om verschillende redenen. Welke keuze het beste is, is afhankelijk van het doel van beleid. De opsplitsing naar subgroepen kan langs verschillende dimensies worden gemaakt. Kijkend naar mogelijke doelen en naar categorisaties uit de literatuur blijkt dat bepaalde dimensies vaak worden gebruikt. Deze dimensies zijn: sociodemografische kenmerken, motivatie, moedertaal en leerbehoeften. Zie voor een overzicht van categorisaties bijvoorbeeld De Greef (2021). Een andere belangrijke dimensie is het doenvermogen zoals omschreven door de WRR (2017). Hieronder bespreken we eerst op welke doelgroep het NGF-voorstel LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden zich richt, en daarna een aantal mogelijke beleidsdoelen als voorbeeld.

Het NGF-voorstel richt zich op een grote doelgroep: 25-54-jarige laagopgeleiden die lezen op niveau 2 van het PIAAC. De keuze voor niveau 2 is opvallend, want in de literatuur worden mensen die op dit niveau lezen niet gezien als laaggeletterd. Niveau-2-lezers kunnen twee of meer stukjes informatie integreren. Ze kunnen informatie vergelijken, contrasteren of erover reflecteren en ze kunnen eenvoudige gevolgtrekkingen maken. Ongeveer 27% van de bevolking tussen de 16 en 65 jaar leest op PIAAC-niveau 2 (Buisman e.a., 2013). Het is onbekend hoeveel procent van hen laagopgeleid is, en welk deel binnen de leeftijds categorie van het voorstel valt. Het voorstel splitst deze laagopgeleide niveau-2-lezers op in vier subdoelgroepen, langs twee assen. De assen zijn de intensiteit van deelname aan de arbeidsmarkt en de huidige deelname op de arbeidsmarkt. De groepen die daarbij horen zijn: werkenden die nu ongeschoold of laaggeschoold werk verrichten, mensen die parttime ongeschoold of laaggeschoold werk doen, werklozen die ongeschoold of laaggeschoold werk deden, en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Al deze subdoelgroepen worden benaderd in het voorstel. In het voorstel is niet gekeken hoe beleid effectief kan zijn voor ieder kwadrant en of behoeften verschillen tussen de kwadranten.

Als het doel is om een zo groot mogelijke groep te bereiken, kan het nuttig zijn om een sterk homogene groep te benaderen. Een homogene groep maakt het makkelijker om doelgerichte marketingcampagnes en passend lesmateriaal te ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan werkende 45-plussers, met Nederlands als moedertaal. Dit is de grootste groep laaggeletterden (Buisman en Houtkoop, 2014). Hier kunnen ook de dimensies leerbehoeften, leerprestaties en motivatie van toegevoegde waarde zijn, zie bijvoorbeeld onderzoek van Kurvers e.a. (2013), Rothes e.a. (2017) en Janssen-de Goede (2021). Een andere zinvolle dimensie kan zijn of de laaggeletterde vindt dat de verantwoordelijkheid om iets aan zijn/haar laaggeletterdheid te doen bij hem/haar of buiten zichzelf ligt (Wildenbos e.a., 2019). Deze dimensies zijn alleen lastiger om vast te stellen. Het nadeel

van de groep oudere werknemers is dat deze groep niet de grootste afstand heeft tot de arbeidsmarkt, en ook minder lang actief zal zijn.

Als het doel daarentegen is om zo lang mogelijk rendement te hebben van het investeren in laaggeletterden, is een jonge doelgroep geschikter, ook al is deze groep minder groot. Eenmalig investeren in leesvaardigheid betekent niet dat vaardigheden later nooit zullen verminderen, toch heeft investeren in jonge laaggeletterden potentie om langer effect te genereren. Investeren in relatief jonge mensen heeft ook als voordeel dat toekomstige generaties kunnen profiteren van het toegenomen leesniveau van hun ouders. Verder kunnen ook voor jonge mensen de eerdergenoemde dimensies: leerbehoeften, leerprestaties, motivatie en probleem-eigenaarschap van toegevoegde waarde zijn.

Het is ook mogelijk om beleid te richten op de groep die het meest gemotiveerd is om deel te nemen aan scholing en het makkelijkst kan leren, zoals bijvoorbeeld de groep die door Gouw e.a. (2020) 'bouwers' wordt genoemd. Deze groep bestaat uit NT2-leerders (Nederlands als tweede taal), die makkelijk leren, maar gewoon nog geen Nederlands kunnen. Ook de profielen voor NT1-leerders en NT2-leerders uit Wildenbos e.a. (2019) bieden houvast voor welke groepen het meest gemotiveerd zijn. Gemotiveerde leerders zijn makkelijk en relatief goedkoop te overtuigen (Langenhove e.a., 2020). Bovendien is er een grotere kans dat ze het hele scholingstraject daadwerkelijk afmaken. Ondanks de hoge motivatie, is het ook voor deze groepen van belang dat er passend scholingsaanbod is, en dat ze weten waar ze terecht kunnen voor scholing.

Het doel van beleid zou ook kunnen zijn om specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt op te leiden (een van de kwadranten uit het NGF-voorstel). De reden hiervoor kan zijn dat voor deze groep inactieven op de arbeidsmarkt de potentiële productiviteitswinsten per individu relatief het grootst zijn. Deze groep is lastig als geheel te benaderen, omdat de leden van deze groep waarschijnlijk vrij heterogeen zijn op het gebied van motivatie, moedertaal, en in hoeverre ze hun laaggeletterdheid als probleem ervaren. Het is daarom nuttig om de heterogeniteit in de groep inactieven te onderzoeken. De leesvaardigheid van deze groep is waarschijnlijk ook relatief laag, omdat vaardigheden afnemen naarmate ze niet gebruikt worden (Buisman en Houtkoop, 2014).

Een ander doel van beleid kan zijn om vooral multiproblematiek tegen te gaan. Dan wordt er gekozen om groepen te helpen die niet alleen problemen ervaren op de arbeidsmarkt maar ook op sociaal vlak, financieel vlak en met hun gezondheid (Groot e.a., 2019). Ook deze groep is heterogeen in hun leerbehoeften en in wat voor scholingsaanbod het meest passend is. De leden van deze groep zullen vooral dingen willen leren die ze direct kunnen gebruiken om hun problemen op te lossen (Gouw e.a., 2020). Laaggeletterden met multiproblematiek overtuigen om deel te nemen aan scholing, kan soms lastig zijn. Stresscondities zorgen ervoor dat het moeilijker is om helder na te denken en beslissingen te nemen, wat het doenvermogen vermindert (WRR, 2017).

Een andere mogelijkheid is om het beleid vooral te richten op preventie. Hiervoor dienen subgroepen benaderd te worden die nog geen problemen van hun laaggeletterdheid ervaren, maar voor wie dat wel het geval zou kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan werkenden die nu voldoende functioneren, maar van wie de leesvaardigheden en digitale vaardigheden achterblijven. Of denk aan werklozen van wie de leesvaardigheid nu net nog voldoende is, maar bij wie het risico bestaat dat deze vaardigheden af zullen nemen als ze niet benut worden. Mensen die nog geen problemen ervaren, zijn moeilijker te motiveren, zoals bijvoorbeeld de groep 'zelfredzamen' uit Gouw e.a. (2020). Deze groep laaggeletterden ervaart hun leesniveau niet als problematisch, en zet hun sociale en/of professionele netwerk in voor ondersteuning.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2016, Aanpak van laaggeletterdheid, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Baay, P., M. Buisman en W. Houtkoop, 2015, Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden, Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven i.s.m. ECBO.

Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop en R. van der Velden, 2013, PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten, 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs i.s.m. het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht.

Buisman, M. en W. Houtkoop, 2014, Laaggeletterdheid in kaart, 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs i.s.m. Stichting Lezen & Schrijven.

Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma en M. Levels, 2016, Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede, Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven i.s.m. ECBO.

Greef, M. de, 2021. De laaggeletterde leert het ons, Vught: Artéduc.

Groot, A., K.M. Coppens en J.F. Lam, 2019, Motiveren van laaggeletterden: Een literatuurstudie naar succesvolle interventies, 's-Hertogenbosch: ECBO.

Gouw, P., S. Brand-Gruwel, H. Jarodszka, A. Groot, I. Christoffels, C. Clement, J.F. Lam en K. Coppens, 2020, De laaggeletterden centraal, 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Janssen-de Goede, M., 2019, De doelgroep in beeld, Werving van Nederlandssprekende volwassenen. Onderdeel van artikelenserie Leren in de educatie, Lesgeven, begeleiden en faciliteren. Onder (eind)redactie van E. Bohnenn, I. den Hollander, R. Thijssen en B. Vaske, Den Haag: Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl.

Kurvers, J., K. Dalderop en W. Stockmann, 2013, Cursistprofielen Laaggeletterdheid NT1 & NT2. Cursisten in Lees- en schrijfcursussen en hun onderwijs, Ede: Steunpunt Taal en Rekenen.

Langenhove, H. van, I. Penders, M. Sourbron en S. Vansteenkiste, 2020, Monitoringsrapport opleidingsdeelname en de opleidingsinspanningen van werkgevers in Vlaanderen, Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.

Roths, A., M.S. Lemos en T. Gonçalves, 2017, Motivational profiles of adult learners. *Adult Education Quarterly*, 67(1), 3-29.

Sijbers, E., J. Allen en R. van der Velden, 2016, De arbeidsmarktperspectieven van laaggeletterden in Nederland tot 2020, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Velden, R.K.W. van der en I. Bijlsma, 2019, Spreiding van laaggeletterdheid: Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht i.s.m. Stichting Lezen & Schrijven.

Wildenbos, J. en I. Hendriksen, 2021, Het ontwikkelen en toepassen van persona's: een case study gericht op laaggeletterdheid. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 30(6), pp.19-28. DOI: <http://doi.org/10.54431/jsi.714>.

WRR, 2017, Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.