



De volwasseneneducatie in Europees perspectief

Bert-Jan Buiskool

Dit artikel maakt deel uit van de reeks artikelen *Leren in de educatie, Lesgeven, begeleiden en faciliteren*. Deze reeks is bestemd voor iedereen die betrokken is bij de volwasseneneducatie, bijvoorbeeld docenten/begeleiders, beleidsmakers, onderzoekers en vrijwilligers. De verschillende artikelen geven informatie over de relevante thema's binnen de volwasseneneducatie, beschrijven de richting waarin de visie hierop zich ontwikkelt en leveren verhelderende voorbeelden.

Bert-Jan Buiskool

Bert-Jan Buiskool (1977) is senior onderzoeker en directeur van Ockham IPS, een onderzoeksbureau dat zich bezighoudt met vraagstukken rond onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid en Europees beleid. Hij was de laatste jaren betrokken bij diverse studies en adviestrajecten over het volwassenenonderwijs in Europa (o.a. voor de Europese Commissie, European Training Foundation, Cedefop en diverse lidstaten). Hij is bestuurslid van het Platform Learn for Life en ambassadeur van EPALE. Hij is afgestudeerd in de Economische Geografie.

De volwasseneneducatie in Europees perspectief

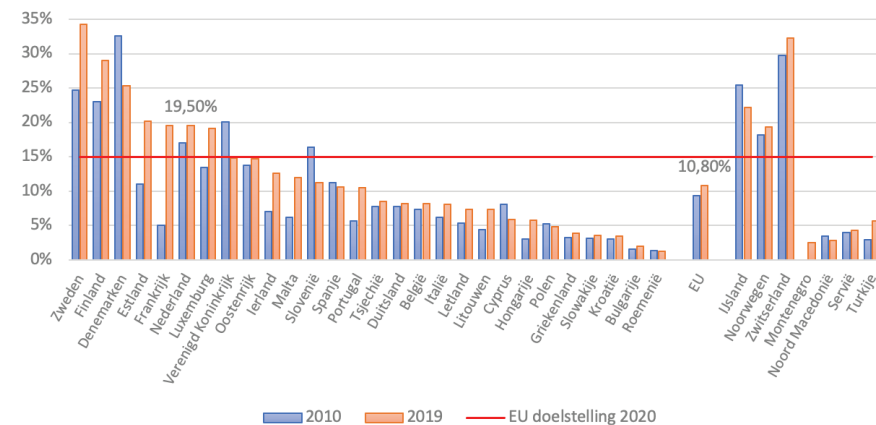
De Europese Unie is al jaren actief bezig met beleid en subsidies om de volwasseneneducatie in EU-lidstaten te stimuleren. De grote vraag is wat dit beleid oplevert. In dit artikel laat Bert-Jan Buiskool zien hoe het beleid zich sinds 2000 heeft ontwikkeld en wat de impact is op de EU-lidstaten, met speciale aandacht voor Nederland. Hij haalt enkele goede praktijken aan, maar bespreekt ook enkele uitdagingen waarvoor lidstaten en Nederland staan.

De volwasseneneducatie in Europees perspectief

1. De Europese statistieken

De impact die het Europees beleid wil realiseren, is samen te vatten onder 1 cijfer: in 2020 moet minstens 15% van de volwassenen in Europa deelnemen aan een vorm van leren.¹ De deelnamestatistieken aan Leven Lang Leren over de laatste jaren, gemeten door Eurostat, laten zien dat dit doel nog lang niet in zicht is (zie figuur 1). Het Europese gemiddelde was in 2010 9,3% en dit is in 2019 gestegen tot 10,8%. Hiermee ligt de doelstelling van 15% nog ver buiten bereik.

Figuur 1. Deelname van volwassenen aan leren, beschikbare data voor 2010 en 2019 (gemeten tijdens de laatste 4 weken voor afname 2)



Sommige landen hebben een aanvullende nationale doelstelling geformuleerd. Nederland gaat samen met Oostenrijk en Estland voor 20% deelname, de meest ambitieuze doelstelling van alle Europese landen. In maar 2 lidstaten (Nederland en Estland) ligt de nationale doelstelling binnen bereik, terwijl voor Denemarken, Kroatië, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Polen, Slovenië en Roemenië de ontwikkeling negatief is. Het land met de grootste progressie

over de laatste jaren is Frankrijk. Ook statistische methodes, zoals bijvoorbeeld de 'Adult Education Survey (AES)', die wordt uitgevoerd door Eurostat en de deelname aan leren meet in de laatste 12 maanden voor de survey, laten zien dat Nederland bij de best presterende landen hoort.³

Deelname aan educatie: barrières voor laagopgeleiden

Behalve dat de cijfers sterk variëren tussen lidstaten, variëren deze ook tussen doelgroepen. Deelnamecijfers liggen over het algemeen hoger voor jongeren en personen met een hoger opleidingsniveau (in vergelijking met ouderen en lager opgeleiden). De AES laat zien dat laagopgeleiden meer barrières ervaren om deel te nemen aan non-formeel en informeel leren. Een greep uit deze barrières:

- De overtuiging dat leren niet nodig is voor werk en privéleven.
- Niet voldoen aan de eisen voor deelname.
- De kosten voor deelname zijn te hoog.
- De werkgever biedt geen ondersteuning.
- Leren is lastig te combineren met werk- en familieverplichtingen.
- Een geschikt trainingsaanbod ontbreekt.
- Het bestaande trainingsaanbod is te schools.
- Gezondheidsproblemen
- Het gevoel om te oud te zijn om te leren
- Het gevoel te falen

Laagopgeleiden geven vaker aan advies en ondersteuning nodig te hebben. De Continuing Vocational Training Survey (CVTS) laat over de jaren een positieve trend zien in de mate waarin bedrijven hun werknemers ondersteunen in deelname aan beroepsgerichte trai-

ning (van 33 procent in 2005 naar 41 procent in 2015). Dit betekent niet dat de trainingen geheel ten goede komen aan laagopgeleiden: hogeropgeleiden en mensen in managementposities nemen vaker deel aan training dan overige werknemers.⁴

De OECD PIAAC-enquête in 2012 laat zien dat 1 op 5 Europeanen een laag niveau heeft wat betreft leesvaardigheden en 1 op 4 wat betreft rekenvaardigheden. Ook daar is Nederland een van de landen die het relatief het beste doen, samen met Denemarken, Zweden en Noorwegen. Dat neemt niet weg dat er nog steeds een aanzienlijke groep mensen laaggeletterd is. In Nederland heeft ongeveer 12% van de mensen tussen 16 en 65 jaar moeite met het lezen, begrijpen en interpreteren van relatief eenvoudige teksten, in digitale vorm of op papier en deze groep is nog groter als je de ouderen meetelt en focust op andere basisvaardigheden, zoals rekenen en digitale vaardigheden.⁵

Kort samengevat: de kwantitatieve doelstellingen van het Europees beleid op het gebied van volwassenonderwijs zijn nog niet behaald. Dit geldt met name voor de doelgroepen die het meest zouden kunnen profiteren van leren. Kun je hiermee stellen dat het Europees beleid heeft gefaald? Of is het nog te vroeg om te oordelen en heeft het EU-beleid juist een kiem gelegd voor de toekomst?

2. Europees beleid volwasseneneducatie

Onderwijsbeleid blijft de expliciete bevoegdheid van individuele lidstaten. De Europese Commissie kan daarom lidstaten niet verplicht-

ten om hervormingen door te voeren, maar alleen met zachte hand ontwikkelingen stimuleren door gezamenlijke doelen vast te stellen, (zoals de 15% deelname aan Leven Lang Leren van volwassenen), het formuleren van specifieke beleidsaanbevelingen voor landen (in het kader van de Europese semester), het delen van goede praktijken, het monitoren van relevante beleidsontwikkelingen en het beschikbaar stellen van Europese subsidies.⁶ Dit proces heet de 'Open Method of Coordination'.

Het concept Leven Lang Leren

De concepten volwassenenonderwijs en permanente scholing kwamen in Europa voor het eerst onder de aandacht in beleidsdiscussies in de jaren '60. Net als in Nederland zijn er ook in Europees verband verschillende principes om volwasseneneducatie te promoten:

- Het humanistisch principe, gepromoot door UNESCO, met bijzondere aandacht voor het individu, zelfontwikkeling en sociale verandering
- De democratische visie, gepromoot door de Europese Commissie, met aandacht voor gelijk kansen, actieve participatie en autonomie van burgers en lerenden
- De economische visie, met name gepromoot vanuit de organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO); deze benadrukt het belang van leren van volwassenen vanuit de visie dat een flexibele relatie tussen onderwijs, training en werk nodig is om de snel veranderende technologische ontwikkeling op een adequate manier te adresseren

Leven Lang Leren is door Europese Unie geïntroduceerd als conceptueel kader om deze 3 benaderingen te integreren (de humanistische, democratische en economische).⁷

Leven Lang Leren werd het dominante beleidsdiscours in Europa. Met name vanaf het jaar 2000 speelde Leven Lang Leren een belangrijke rol bij het streven de Europese doelstelling te behalen om de meest competitieve en dynamische kenniseconomie te worden in de wereld. Deze uitdaging was in de jaren daarna het sturende beleidsprincipe als het ging om het volwassenenonderwijs. Een belangrijk ijkpunt voor het Europese onderwijsbeleid op het gebied van Leven Lang Leren is het 'Memorandum Levenslang Leren', gepubliceerd in 2000, waarin 6 actiepunten zijn opgenomen die tot op heden nog steeds doorwerken in Europese beleidsdocumenten (zie figuur 2).⁸



Figuur 2. Beleidshistorie van de Europese Commissie ter bevordering van de volwasseneneducatie

Uitgangspunt in het memorandum was dat werkgelegenheid en sociale inclusie hand in hand gaan. Ondanks dit inzicht wordt naar de mening van sommige wetenschappers het begrip Leven Lang Leren in Europees beleid nog te veel gezien vanuit het (neo-liberaal) economisch perspectief, met nadruk van de Europese Commissie op het belang van leren voor werk, duurzame inzetbaarheid en de kenniseconomie.¹⁰ Dit zie je ook terug in het Nederlandse beleid waarin arbeidsmarktparticipatie nog steeds als belangrijkste doelstelling wordt gezien voor Leven Lang Leren.¹¹

Verdere concretisering van Europees beleid na 2000

Het memorandum werd in de jaren daarna opgevolgd door verschillende beleidsdocumenten van de Europese Commissie (zie figuur 3). De herziene agenda van 2015 voor volwassenenonderwijs geldt anno 2020 nog steeds en benadrukt het belang dat volwassenen hun professionele en persoonlijke vaardigheden 'up to date' houden en dat er meer moet worden gedaan om deelname van volwassenen aan leren te verhogen (en te verbreden). De agenda roept lidstaten op om te werken aan de volgende punten:

- Een verbeterde **governance** door een gedegen coördinatie van beleidsterreinen, meer doeltreffendheid en een betere afstemming op de behoeften van de samenleving
- Toename van het **aanbod van en deelname aan kwalitatief goede cursussen** ter verbetering van de taal-, reken- en digitale vaardigheden
- Doeltreffende strategieën voor **voorlichting, begeleiding en motivatie** van deelnemers aan het volwassenenonderwijs
- **Flexibelere mogelijkheden** voor volwassenen om te leren en een betere toegang door leren op de werkplek, gebruik van



Figuur 3: 6 actiepunten van het Memorandum Levenslang Leren in 2000⁹

ICT en 'tweedekansprogramma's' die met een erkend diploma worden afgesloten

- **Kwaliteitsverbetering** door de evaluatie van de beleidsimpact en de verbetering van de opleiding van docenten voor het volwassenenonderwijs

Hiermee adresseert de Europese agenda verschillende mobilisatiestrategieën die in de klassieke literatuur te vinden zijn om barrières voor leren te beslechten, gericht op het individu, zijn omstandigheden en instituties.¹²

Naast deze beleidsagenda hebben verschillende ET2020-werkgroepen voor volwassenenonderwijs door de jaren heen gewerkt aan concrete beleidsaanbevelingen voor lidstaten op basis van goede praktijken in Europa voor verschillende thema's, zoals bijvoorbeeld kwaliteit, financiering, basisvaardigheden training, leren op de werkvloer en het 'empoweren' van volwassenen.¹³ Verder zijn er verschillende Europese netwerken gevormd, zoals het Europese Basisvaardigheden Netwerk (EBS), die bijdragen aan het delen van goede praktijken tussen landen en professionals.¹⁴ Daarnaast faciliteert de Europese Commissie kennisuitwisseling op het gebied van volwassenenonderwijs in Europa met behulp van het Elektronisch Platform voor Volwassenenonderwijs in Europa (EPALE).¹⁵

Leven Lang Leren als sociaal recht

Meer recent is de 'Nieuwe Skills Agenda' (2016) en de daaraan gerelateerde aanbeveling over 'bijscholingspaden' van groot belang om te garanderen dat volwassenen een minimum aan lees-, schrijf-, digitale en rekencompetenties verwerven en/of een breder scala van

beroepsvaardigheden ontwikkelen die in de richting gaan van een kwalificatie op niveau 3 en 4 van het Europees Kwalificatie Raamwerk.¹⁶ Naast een verdere concretisering van beleid is in 2017 Leven Lang Leren ook als fundamenteel beginsel opgenomen in de Europese Pijler van Sociale Rechten (zie kader).¹⁷

Europese Pijler van Sociale Rechten

'Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een Leven Lang Leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen en overgangen op de arbeidsmarkt met succes te kunnen opvangen'.

3. Europees geld: manna from heaven?

Naast de verschillende beleidsagenda's heeft de Europese Unie aanzienlijk geïnvesteerd in Leven Lang Leren. In de periode van 2014 tot 2020 heeft het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) rond de 30 miljard euro geïnvesteerd om menselijk kapitaal te ontwikkelen.¹⁸ Voor veel Europese landen is dit de voornaamste bron om het volwassenenonderwijsaanbod in hun land te financieren. Kritische kanttekening daarbij is dat lidstaten niet altijd in staat zijn om deze budgetten ook daadwerkelijk te besteden aangezien het hen ontbreekt aan concrete systemen, structuren, uitvoeringscapaciteit en co-financiering om EU-geld om te zetten naar concrete project-

ideeën. Daarnaast is het een legitieme vraag wat er gebeurt als de Europese geldstroom stopt en lidstaten zelf hun onderwijssystemen moeten financieren.

Het Erasmus+ programma heeft voor de periode 2014-2020 bijna 15 miljard toegekend aan onderwijs en training. Daarvan komt slechts 3,9% terecht bij het volwassenenonderwijs, terwijl dit wel de grootste groep aan lerenden vertegenwoordigt. Het reguliere hoger onderwijs ontvangt 33% van het budget en het initiële beroeps- onderwijs 17%. Rapporten van de Europese Commissie benadrukken de innovatieve en inspirerende resultaten van het Erasmus+ programma op het gebied van training voor basisvaardigheden, actief burgerschap, taal en digitale competenties.¹⁹ Resultaten van Erasmus+ projecten worden gepubliceerd op het Erasmus+ Project Results Platform en op EPALe.²⁰ Ook hier doet zich de vraag voor wat er gebeurt met allerlei initiatieven als de Europese ondersteuning stopt.

Een veranderend paradigma

De hierboven beschreven ontwikkelingen laten een beeld zien van verregaande operationalisering van Europees beleid. In de eerste jaren werd het belang van Leven Lang Leren benadrukt, terwijl in de laatste jaren steeds concretere beleidsacties worden aangedragen. Daarnaast is met recente documenten (Europese Pijler van Sociale Rechten en de Nieuwe Skills Agenda) niveauverhoging en Leven Lang Leren als (sociaal) recht gedefinieerd. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet om Leven Lang Leren in de EU te realiseren.

4. Impact van dit Europese beleid

Dat een toenemende beleidsaandacht voor Leven Lang Leren in Europees beleid niet direct heeft geleid tot stijgende deelnamecijfers (zoals aangegeven in par. 1) hoeft niet te betekenen dat er geen effect is op beleidsontwikkelingen in lidstaten. Ondanks dat het lastig is om de precieze relatie vast te stellen tussen de EU-beleidsinspanningen en recente beleidsontwikkelingen op nationaal niveau, zijn er in diverse lidstaten ontwikkelingen te identificeren die in overeenstemming zijn met de Europese prioriteiten.

Een recent rapport van de Europese Commissie in 2019 over de uitkomsten van de herziene Europese Agenda voor Volwassenenonderwijs signaleert de volgende ontwikkelingen:²¹

Governance (coördinatie tussen beleidsvelden, vraaggestuurd werken, en meer investeringen)

Het besef dat volwassenen leren op verschillende plaatsen en contexten en dat daarom volwassenenonderwijs meerdere beleidsvelden bestrijkt, neemt toe. Volwassenenonderwijs is dan ook vaak geadresseerd in verschillende sectorwetten (volwassenenonderwijs, initieel onderwijs, beroeps-onderwijs, hoger onderwijs, arbeidsrecht, collectieve arbeidsovereenkomsten). Een concreet voorbeeld hiervan is de aanpassing van de wet op beroeps-onderwijs in Denemarken die dit onderwijs toegankelijker maakt voor volwassenen (voortbouwend op hun leer- en werkervaring). In Estland is het systeem van studieleningen en zorgverzekeringen verbreed voor volwassenen om hen te laten deelnemen aan het onderwijs.

Verder laat het rapport zien dat het onderwijsaanbod in verschillende EU-lidstaten beter wordt afgestemd op de individuele (leer)behoefte van de lerenden en de behoeften van de samenleving en de arbeidsmarkt. Als gevolg hiervan worden in verschillende lidstaten coördinatiemechanismen opgezet met vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt en de samenleving. De volwassenenonderwijsagenda is in toenemende mate een multidimensionale aanpak van meerdere ministeries of een samenwerking van nationale en regionale overheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Leven-Lang-Lerenstrategie in Estland.

Maar ook landen die minder goed scoren wat betreft deelnamecijfers laten interessante ontwikkelingen zien, zoals Cyprus waar een nationaal comité van leven lang leren is geïnitieerd met een brede vertegenwoordiging van stakeholders. Daarnaast ontwikkelden verschillende lidstaten skillsstrategieën die als kader dienen voor het volwassenenonderwijs, bijvoorbeeld in Noorwegen, maar ook in Nederland.

In veel gevallen hebben hervormingen ook consequenties voor de financiering van het volwassenenonderwijs. In enkele gevallen betekent dit meer geld voor het volwassenenonderwijs en soms is sprake van bezuiniging of het verschuiven van de kosten van publiek naar privaat. Goede statistieken over financiering van volwassenenonderwijs ontbreken op EU-niveau. Desondanks laat het EU-rapport, op basis van een vragenlijst onder experts, zien dat in meer dan de helft van de lidstaten meer geld beschikbaar is voor volwassenenonderwijs dan in 2015 (Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Estland, Duitsland, Hongarije, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije,

Slovenië en Zweden), en dat in een kwart van de lidstaten minder geld beschikbaar is (Finland, Griekenland, Litouwen, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk).

Recent is er meer aandacht voor de introductie van de individuele leerrekeningen in lidstaten, maar alleen in enkele lidstaten zijn ze momenteel daadwerkelijk ingevoerd (zie kader). De Europese Commissie bestudeert op dit moment de mogelijkheden om een Europees initiatief voor Individuele Leerrekeningen te initiëren om daarmee bij te dragen aan toegankelijk inclusief leren en een meer vraaggestuurde aanpak.

De Individuele leerrekening in Frankrijk²²

Het Franse beleid ten aanzien van de individuele leerrekening gaat uit van het idee dat het individu gemachtigd is om zijn of haar eigen leerbehoefte te definiëren. Het persoonlijke trainingaccount (CPF) is in werking getreden op 1 januari 2015 en stelt de gebruiker in staat om gedurende zijn hele professionele leven zijn kwalificatieniveau op peil te houden of niveau te verhogen om daarmee transitie op de arbeidsmarkt te faciliteren. Iedereen van 16 jaar of ouder die start op de arbeidsmarkt profiteert van een CPF tot aan zijn pensionering, ongeacht status: werknemer, werkzoekende, zelfstandige. Deze rekening is gelinkt aan een persoon die het kan gebruiken gedurende zijn hele werkende leven. De gebruiker heeft de beschikking over maximaal 500 euro per jaar met een maximum van 5.000 euro (voor hen die geen niveau 5-kwalificatie hebben, is het plafond vastgesteld op 800 euro per jaar met een maximum van 8.000 euro). De CPF biedt toegang tot opleidingen die leiden tot een geregistreerd beroepscertificaat in het nationale register

en opleidingen die leiden tot certificaten ter validatie van blokken van vaardigheden. Onder bepaalde voorwaarden worden aanvullende acties gefinancierd ter validering van verworven ervaring, beoordeling van vaardigheden, voorbereiding van het theoretische praktijkexamen van het rijbewijs of opleiding, ondersteuning en advies aan het bedrijfsleven. Het gaat hierbij voornamelijk om kwalificaties en certificaten en niet om het non-formele leren voor persoonlijke ontwikkeling (en basisvaardigheden). De CPF kan worden gebruikt in combinatie met een betaald educatief verlof ('Congé individuel de Formation') die volwassenen in staat stelt om tot 1 jaar verlof op te nemen voor 80 tot 100% van hun salaris. De CPF was in eerste instantie alleen beschikbaar voor werkenden en werkzoekenden. Sinds januari 2018 is de CPF ook beschikbaar voor zelfstandig ondernemers.

Ontwikkeling in aanbod en outreach (in het bijzonder lees-, reken- en digitale vaardigheden en effectieve outreach en ondersteuning)

De laatste jaren rapporteren lidstaten verschillende hervormingen om het onderwijsaanbod uit te breiden voor volwassenen en bepaalde doelgroepen beter te bereiken. Initiatieven voor basisvaardigheidstrainingen zijn beschikbaar in de meeste EU-lidstaten, maar per lidstaat verschilt de manier waarop deze zijn georganiseerd. De meeste West-Europese landen hebben specifieke aanbieders van volwassenenonderwijs, terwijl in verschillende Zuid- en Oost-Europese landen volwassenenonderwijs veelal wordt aangeboden door aanbieders in het reguliere formeel onderwijs. De noordelijke en Baltische landen laten een combinatie van beide typen

aanbieders zien. De recente uitdaging om migranten op te nemen in de Europese samenleving gaat ook gepaard met verschillende beleidsinitiatieven om migranten, vluchtelingen en asielzoekers de taal van het land te leren. Er worden initiatieven ontplooid om de toegang tot het volwassenenonderwijs te faciliteren voor specifieke doelgroepen, zoals in Zweden waar 30 miljoen euro beschikbaar is gesteld om 4.000 immigrantenvrouwen te bereiken die anders hun weg niet zouden vinden naar het volwassenenonderwijs.

Verschillende initiatieven worden ondernomen om de basisvaardigheden van volwassenen te versterken, zoals het 'Duitse nationale decennium voor geletterdheid 2016-2026', dat gepaard gaat met een investering van 180 miljoen euro. In sommige landen worden nog specifieke doelen gesteld, zoals in Frankrijk waar de overheid laaggeletterdheid met 5% wil terugbrengen, wat een zekere ambitie uitstraalt. Daarnaast zijn er verschillende initiatieven om de digitale vaardigheden te versterken, zoals in Estland waar gratis ICT-trainingen worden aangeboden aan volwassenen. Ook zijn er diverse initiatieven om de training van basisvaardigheden op de werkplek te verbeteren.

Lidstaten investeren ook meer in begeleiding en counseling van volwassenen. In de meeste landen komt vraaggestuurd aanbod steeds meer centraal te staan. De leerbehoefte van de lerende is het uitgangspunt en daarmee worden indirect de basisvaardigheden geadresseerd.

Toegang tot meer flexibel en toegankelijk volwassenenonderwijs voor specifieke doelgroepen

EU-lidstaten hebben verschillende hervormingen doorgevoerd om het bereik van specifieke doelgroepen te vergroten door leeraanbod te flexibiliseren, digitaal leren aan te bieden, werkplekleren te stimuleren en eerder verworven competenties (EVC) te erkennen. Deze doelgroepen zijn voornamelijk migranten, volwassenen met een laag opleidingsniveau en jongvolwassenen die geen baan hebben en ook geen onderwijs volgen. Naast het gratis aanbieden van onderwijs (zoals in Oostenrijk en Vlaanderen/Wallonië) richten lidstaten hun beleid op specifieke doelgroepen met gerichte interventies en een goede begeleiding en mentoring.

Kwaliteitsbeleid

In de lidstaten zijn verschillende hervormingen doorgevoerd om de kwaliteit van het volwassenenonderwijs te verbeteren, door aanpassingen in het beleid en door meer aandacht voor de professionalisering van docenten, trainers en vrijwilligers. Onderzoek laat zien dat in 13 EU-lidstaten kwaliteitssystemen zijn te vinden voor het non-formele volwassenenonderwijs, maar ook dat deze systemen sterk variëren.²³ Zo is er een verplichte accreditatie voor non-formele aanbieders in Hongarije en Noorwegen, terwijl in Oostenrijk, Tsjechië, Frankrijk, Nederland en Ierland kwaliteitslabels zijn ontwikkeld. In Zweden en België worden non-formele aanbieders geïnspecteerd door de overheid (zonder accreditatie) en in Denemarken en Zweden worden kwaliteitskenmerken specifiek beschreven in de wetgeving.

Professionals die werkzaam zijn in het volwassenenonderwijs zijn meestal hoogopgeleid, maar ze beheersen niet altijd de specifieke vaardigheden voor het begeleiden van en onderwijzen aan volwassenen. De meeste landen werken met een mix van vrijwilligers en professionals (in Ierland is bijvoorbeeld 80% vrijwilliger). In verschillende lidstaten worden initiatieven ontplooid om de kwaliteit van de docenten en trainers te verbeteren. In Oostenrijk bestaat er een instituut voor het kwalificeren van trainers in het volwassenenonderwijs (wba) op basis van eerdere ervaring en op verschillende niveaus. Sinds 2017 worden in Oostenrijk ook open onlinemodules aangeboden (zie kader). In Noorwegen zijn de meeste trainers gekwalificeerde leraren, maar deze zijn vaak niet specifiek voorbereid op het volwassenenonderwijs. Om de kwaliteit te verhogen is daarom een specifieke trainingsmodule ontwikkeld voor volwassenenonderwijs. In Engeland worden trainers sinds 2007 verplicht om zich te kwalificeren op het gebied van taal, rekenen en de pedagogisch-didactische aanpak in het onderwijs aan volwassenen. Estland is één van de weinige landen waar het beroep volwassenonderwijzer formeel is erkend en gereguleerd. Luxemburg is ook een interessant voorbeeld aangezien daar sinds 2015 de kwaliteit van het volwassenenonderwijs wordt afgemeten aan het niveau van de individuele docent en niet aan dat van de individuele aanbieder.

Online cursus voor professionals werkzaam in het volwassenenonderwijs in Oostenrijk

Oostenrijk: EBMooc

EBmooc is de eerste open onlinecursus voor professionals die werkzaam zijn in het volwassenenonderwijs in Oostenrijk. De cursus

is gestart in 2017 en had in mei 2018 ongeveer 5.500 geregistreerde deelnemers. In deze cursus, bestaande uit 6 modules (van totaal 18 uur), wordt docenten, trainers, counselors en onderwijsmanagers de basis bijgebracht van online onderwijs voor volwassenen via internet. Deelnemers hoeven niets voor deze training te betalen, kunnen zelf hun tijd indelen en ontvangen een bevestiging van deelname. Naast de zelfstudiemodules zijn er ook forums, onlinemeetings (Webinars) en begeleidde werkgroepen voor de uitwisseling van kennis en ervaring.

De relatie tussen beleid en deelnamestatistieken

Wat is nu de relatie tussen deelnamecijfers en de mate waarin EU-lidstaten beleid voeren op de geformuleerde Europese beleidsprioriteiten? Dit verband is lastig vast te stellen, aangezien tal van factoren deelname verklaren (o.a. de sociaaleconomische context van een land). Onderzoek van de Europese Commissie laat echter wel zien dat de landen die het hoogste scores in termen van deelname van volwassenen aan leren ook vaak beschikken over beleid in overeenstemming met de beleidsprioriteiten en in lijn met goede praktijken en succesfactoren, zoals beschreven in diverse studies.²⁴

5. Conclusies en aanbevelingen

Concluderend kun je stellen dat ondanks de geringe stijging in deelname van volwassenen aan leren, de beleidsaandacht voor het volwassenenonderwijs is toegenomen en EU-lidstaten verschillende initiatieven ontplooiën om de governance, aanbod, toegang, bereik

en kwaliteit van volwassenenonderwijs te verbeteren in lijn met de Europese agenda. Ook in Nederland is er een veranderend perspectief merkbaar sinds 2017 en worden diverse initiatieven ontplooid om de juiste condities voor Leven Lang Leren te realiseren, in lijn met de Europese beleidsagenda. In de kamerbrief van oktober 2019 worden verschillende maatregelen genoemd: stimuleringsregelingen voor het MKB, bevorderen van flexibele leerroutes in het mbo, EVC, praktijkleren voor niet-werkenden en de invoering van een systeem van individuele leerrechten.²⁵ Voor het eerst worden ook de aanpak van laaggeletterdheid en het bevorderen van non-formele educatie genoemd als onderdeel van het beleid. Tevens worden er de nodige stappen gezet om de kwaliteit en monitoring van training in basisvaardigheden te verbeteren, mede ondersteund door de Europese Commissie.

Alles overziend is er een aantal uitdagingen te benoemen voor het volwassenenonderwijs in Europa en specifiek voor Nederland.²⁶

Governance

Volwassenenonderwijs is sterker in de belangstelling komen te staan bij andere beleidsvelden zodat volwassenen kunnen leren in verschillende omgevingen en onder verschillende condities (niet altijd binnen het kader van het formeel onderwijs). Dit maakt dat volwassenenonderwijs onder verschillende beleidskaders valt en daardoor in veel landen gefragmenteerd is. Er kan meer worden gedaan om deze beleidskaders af te stemmen, om de verschillende aanpakken op een effectieve en efficiënte manier te coördineren. In Nederland wordt het flankerend beleid rond basisvaardigheden (het programma Tel mee met Taal) inmiddels gecoördineerd vanuit 4

ministeries, maar de uitvoering onder de WEB is alleen een zaak van het Ministerie van OCW. Daaronder valt ook onderwijs aan niet-inburgeringsplichtige anderstaligen. De inburgering daarentegen valt weer onder het Ministerie van Sociale Zaken, terwijl (taal)onderwijs toch de belangrijkste component van het inburgeringsbeleid is. In Nederland is nog geen sprake van een overkoepelende strategie op Leven Lang Leren en Ontwikkelen. De focus van beleid ligt al meerdere jaren op het bestrijden van laaggeletterdheid, maar het ontbreekt aan een integrale visie op Leven Lang Leren, die verder gaat dan leren voor de arbeidsmarkt. Juist met een overkoepelende strategie en een goede outreachstrategie kunnen verbanden worden gelegd met toeleidende organisaties (via lokale samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen Werk & Inkomen, UWV, leerwerkloketten, bedrijfsartsen, huisarts- en tandartspraktijken, gezondheidscentra, wijkverpleging, sociale buurtteams, bibliotheken en (Digi)Taalhuizen) om daarmee doelgroepen te bereiken die tot op heden onvoldoende in beeld zijn.

Financiering

Ondanks dat er meer aandacht is ontstaan voor beleid op Leven Lang Leren/volwassenenonderwijs in Europa gaat dit niet altijd gepaard met additionele financiële middelen. Volwassenenonderwijs ontvangt van alle onderwijssectoren het minste overheidsgeld, terwijl het de grootste groep lerenden adresseert. Op dit moment hebben rond de 61 miljoen volwassenen tussen de 20 en 64 jaar in Europa een laag opleidingsniveau en juist deze groep wordt onvoldoende bereikt met een kwalitatief en relevant leeraanbod. De vraag is dan ook of de investeringen in het volwassenenonderwijs in verhouding staan tot de omvang van het probleem, zoals o.a. reeds

geconcludeerd voor Nederland door de Algemene Rekenkamer in 2016.²⁷ Tot nu toe is in Nederland het WEB-budget voor de volwasseneneducatie in de loop van 20 jaar teruggelopen van rond de 340 naar 60 miljoen euro.²⁸

Betrekken van werkgevers

De werkcontext is voor veel volwassenen een belangrijke omgeving om te (blijven) leren. Om leren van werkenden te stimuleren dienen werkgevers zich er dan ook van bewust te zijn dat leren een wederzijds voordeel is voor de lerende en werkgever. Sociale partners moeten daarom beter bedenken hoe zij werkgevers kunnen stimuleren om te investeren in leren en in de ontwikkeling van hun werknemers en hoe de kosten van leren kunnen worden gedeeld tussen het individu, de werkgevers en de overheid (bijvoorbeeld met behulp van een individuele leerrekening). Ook in Nederland valt hier nog veel te winnen.

Kwaliteit van aanbieders

Hoewel lidstaten progressie laten zien op het gebied van kwaliteitsbeleid, monitoring en evaluatie valt ook hier nog veel te verbeteren. In Nederland vindt veel van het formele en non-formele leren van volwassenen plaats in de private markt van aanbieders (formeel betekent hier onderwijs dat wordt gegeven door professionele onderwijsorganisaties en meestal opleidt tot een erkend diploma of certificaat).²⁹ Dit maakt dat het leeraanbod onder verschillende kwaliteitsregimes valt of dat in sommige gevallen kwaliteitskaders voor dit aanbod volledig ontbreken. Daarnaast valt het non-formele aanbod aan training in basisvaardigheden door bibliotheken, welzijnsinstellingen etc. onder verschillende gemeentelijk regimes

die sterk in hun kwaliteitsaanpak variëren. Het ontbreekt de sector aan een breed gedragen kwaliteitsnorm voor training van basisvaardigheden. Belangrijke stappen zijn gezet door het kabinet dat bestuurlijke afspraken heeft gemaakt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over de rol die gemeenten gaan spelen bij de voorgenomen kwaliteitsverbetering en monitoring van het bereik van laaggeletterden. Als gevolg hiervan zijn, met ondersteuning van de Europese Commissie, concrete voorstellen gedaan voor de ontwikkeling van een kwaliteitslabel basisvaardigheden en een monitoringinstrument, die de komende tijd verder moeten worden uitgewerkt.

Professionalisering van docenten

Onderzoek laat zien dat docenten een belangrijke rol spelen in de kwaliteit van het volwassenenonderwijs.³⁰ Professionalisering van docenten maar ook van vrijwilligers moet daarom hoog op de agenda staan. Hun professionele status kan verder wordt gestimuleerd door verder te werken aan nationale competentieprofielen, standaarden en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling. In Nederland is door het veld een standaard en competentieprofiel ontwikkeld en daarop gebaseerde opleidingsmodules (zowel voor de docent basisvaardigheden als de docent Nederlands als Tweede Taal) maar de overheid stelt niets verplicht en het wel of niet inrichten van zo'n opleiding wordt overgelaten aan de markt.³¹

Inclusief volwassenenonderwijs

Volwassenenonderwijs dient inclusief te zijn en voor iedereen toegankelijk. Het bereiken van mensen met de grootste afstand tot educatieve activiteiten blijft een probleem. Als resultaat van de

fragmentatie van het non-formele aanbod (door decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten en de markt) is er niet altijd voldoende aanbod van non-formeel leren voor mensen met de grootste afstand tot educatieve activiteiten. Een voorbeeld hiervan is het sluiten van een groot aantal openbare bibliotheken in Nederland.³² Daarnaast zijn werving en activering vanaf 1997 geen onderdeel meer van de financiering van educatie. Daardoor zijn aanbieders van educatie afhankelijk van anderen wat aanmeldingen betreft.

Belangrijke stappen zijn gezet met de introductie van het STAP-budget waarbij werkenden en niet-werkenden een persoonlijk ontwikkelbudget krijgen.³³ Vraagfinanciering is een effectief instrument om mensen meer te laten deelnemen aan scholing en regie te geven over hun eigen ontwikkeling.³⁴ De vraag is echter of een individuele leerrekening en STAP-budget zodanig kunnen worden ingericht dat ook laagopgeleide kwetsbare doelgroepen van een dergelijk systeem gebruik gaan maken. Zoals bekend worden zij vaak niet bereikt met generieke maatregelen en zijn zij doorgaans minder tot scholing bereid, mede omdat ze daartoe niet voldoende op een voor hen aansprekende manier worden uitgedaagd. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen nodig.

Daarnaast richt het STAP-budget zich op arbeidsmarktgerichte scholing en de vraag is of dit aansluit bij de leerbehoeften van deze doelgroepen (vragen die centraal staan in hun eigen leefomgeving en werksituatie, waarvoor scholing van basisvaardigheden noodzakelijk kan zijn en die op den duur toe kunnen leiden naar arbeidsmarktgerichte scholing).

Flexibel aanbod

Ondanks dat er verschillende experimenten zijn ondernomen met flexibilisering van het middelbaar beroepsonderwijs door het ontwikkelen van innovatieve en flexibele onderwijsprogramma's voor werkenden en werkzoekenden en experimenten met vraagfinanciering, is dit nog niet breed verankerd in het mbo. Daarnaast is in de Europese agenda veel aandacht voor de rol van ICT voor het toegankelijk maken van volwassenenonderwijs, maar dit is tot op heden nog niet doorvertaald naar concrete beleidsinterventies, specifiek voor de doelgroep die moeite heeft met basisvaardigheden als lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden.

Noten

1. Gemeten als percentage van volwassenen van 25 tot 64 jaar die in de laatste 4 weken voor het invullen van de vragenlijst deel heeft genomen aan formeel en non-formeel leren. Binnen het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) is tot doel gesteld dat in 2020, 15% van de volwassenen in Europa deelneemt aan leren.
2. De Enquete Beroeps Bevolking (EBB of Labour Force Survey (LFS) in het Engels) meet het percentage van de bevolking van 25 tot 64 jaar die in de laatste vier weken aan formeel en non-formeel onderwijs en training heeft deelgenomen.
3. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Adult_learning_statistics
4. Eurostat: Participants in CVT courses by sex and size class - procent of persons employed in all enterprises [trng_cvt_12s]; Hours spent in CVT courses by size class - hours per participant [trng_cvt_25s]
5. Buismann, M., Houtkoop, W. (2014). Laaggeletterdheid in kaart. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs i.s.m. Stichting Lezen en Schrijven.
6. Het Europees semester is de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten van de Europese Unie. Binnen het kader van het semester analyseert de Europese Commissie de nationale begrotingen van EU-landen en geeft de landen vervolgens aanbevelingen. Een recent voorbeeld van een land dat een specifieke aanbeveling van de Europese Commissie heeft gekregen, is Portugal. In 2018 is aanbevolen om het vaardighedeniveau van volwassenen in Portugal te verhogen, inclusief digitale vaardigheden, door het bereik van het volwassenenonderwijs te vergroten.
7. Popović, K. (2014). The Skills: A Chimera of Modern European Adult Education, in Zafaris, G.K., Gravani, M.N. (eds.) (2014). Challenging the 'European Area of Lifelong Learning.
8. Europese Commissie (2000). A memorandum on lifelong learning (Commission Staff Working Paper, 30.10.2000, SEC (2000) 1832). Brussels: European Commission.
9. Het memorandum refereert aan nieuwe basisvaardigheden zoals IT-vaardigheden, buitenlandse talen, technologische cultuur, ondernemerschap en sociale vaardigheden. De Europese Raad benadrukt daarmee dat de traditionele basisvaardigheden taal en rekenen niet voldoende zijn om actief deel te nemen in de kennissamenleving en economie. In 2018 komen deze 'nieuwe' basisvaardigheden weer terug in de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake de sleutelcompetenties voor een leven lang leren in 2018. Hierin worden 8 competenties geïdentificeerd: communicatie in de moedertaal, communicatie in vreemde talen, wiskundige competenties en een basiscompetentie op het gebied van exacte wetenschappen en technologie, digitale competenties, leercompetenties; sociale en civiele competenties, ontwikkeling van initiatief en ondernemerschap en culturele expressie. Zie verder European Commission (2019). Key Competences for Lifelong Learning.
10. Zafaris, G.K., Gravani, M.N. (2013). Challenging the 'European Area of Lifelong Learning' A Critical Response: Springer
11. Hake, B. (2020). Educatie in historisch en maatschappelijk perspectief. Onderdeel van artikelenserie Leren in de educatie, Lesgeven, begeleiden en faciliteren. Onder (eind)redactie van E. Bohnenn, I. den Hollander, R. Thijsen en B. Vaske. Den Haag: Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl.
12. Broek, S., Buiskool B.J. (2012). onderscheiden 6 mobilisatiestrategieën om institutionele, situationele en dispositionele barrières voor deelname aan leren door volwassenen te beslechten: (1) informatie en begeleiding; (2) flexibilisering van leertrajecten; (3) kwaliteitsbeleid; (4) bereik van specifieke doelgroepen en lokale leeromgevingen; (5) validering van werk en leerervaringen; (6) financieringsinstrumenten.
13. Voor meer informatie zie: <https://epale.ec.europa.eu/en/policy-in-the-eu/what-good-policy-practice-on-adult-learning-is-there>
14. Voor meer informatie zie: <https://basicskills.eu>
15. Voor meer informatie zie: <https://ec.europa.eu/epale/en/>
16. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1224>
17. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl
18. FGB (2018), ESF Performance and Thematic Reports: ESF Contribution to the New Skills Agenda: Thematic Report, p. ix.
19. Voorbeelden zijn opgenomen in de volgende studies: European Commissie (2017), Basic skills: A collection of innovative and inspiring resources Explore; European Commissie (2017), Citizenship:

- A collection of innovative and inspiring resources; Europese Commissie (2017), Language learning: A collection of innovative and inspiring resources; European Commissie (2017), Digital competences: A collection of innovative and inspiring resources Explore. Learn. Share.
20. Voor meer informatie: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects/>
21. Europese Commissie (2019). Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning.
22. Perez, C., Yourc'h, A. (2020). Individualising training access schemes: France – the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 245, OECD Publishing. <https://doi.org/10.787/301041f1-en>
23. Broek, S.D., Buiskool, B.J. (2014). Quality in Adult Learning: EU policies and shifting paradigms? In: Zafaris, G.K., Gravani, M.N. (2013). Challenging the 'European Area of Lifelong Learning' A Critical Response: Springer.
24. Europese Commissie (2019). Adult Learning policy and provision in the Member States of the EU. A synthesis of reports by country experts.
25. Kamerbrief 'Voortgang leven lang ontwikkelen' van oktober 2019. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/10/voortgang-leven-lang-ontwikkelen-oktober-2019>
26. Europese Commissie (2019). Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning.
27. Algemene Rekenkamer (2016). Aanpak van laaggeletterdheid.
28. Schoonhoven, R. van (2012). Educatie op een kruispunt. Ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie. Actis Advies: Rotterdam. Het huidige webbudget zit op 60,3 miljoen: <https://www.telmeemetaal.nl/wp-content/uploads/2019/11/Overzicht-verdeling-educatie-gelden-2020.pdf>.
29. Europese Commissie (2019). Adult Learning policy and provision in the Member States of the EU. A synthesis of reports by country experts
30. Broek, S.D. , Buiskool, B. J. (2011). Identifying a common set of key competences for adult learning staff: an inventory of European practices, in Journal of Adult and Continuing Education, Volume 17, Number 1, 2011, 40-62
31. Hollander, I. den (2020). Kwaliteit van de volwasseneneducatie. 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.
32. Israël, E., Kingma, M., Zielman, B., van As, S. (2016). Aanpak Laaggeletterdheid. Algemene Rekenkamer: Den Haag. Meer informatie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70763ned&D1=a&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T> [accessed 20-10-2017]
33. Meer informatie: <https://www.stap-budget.nl>
34. Vraagfinanciering is een effectief instrument om mensen meer te laten deelnemen aan scholing en regie te geven over hun eigen ontwikkeling. Bij vraagfinanciering worden financiële middelen direct gekoppeld aan degene die scholing volgt, oftewel de vrager, zodat deze zelf zijn of haar scholing kan inkopen. Globaal zijn er 3 varianten: fiscale faciliteiten (zoals scholing als aftrekpost), uitgavenregelingen (zoals de scholingsvoucher) en trekkingsrechten (zoals de individuele leerrekening). Meer hierover in het rapport van de Commissie vraagfinanciering mbo (ook wel de commissie Sap genoemd, naar de voorzitter, Jolande Sap) uit 2017, met als titel 'Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid.' <https://levenlangontwikkelen.nl/app/uploads/AdviesCommissievraagfinancieringmbo-DoorlerenWerkt.pdf>

COLOFON

De artikelenserie *Leren in de educatie, Lesgeven, begeleiden en faciliteren* is een initiatief van Ella Bohnenn, Ina den Hollander en Ben Vaske.

Dit artikel is mogelijk gemaakt door bijdragen van Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS en Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl.

Projectgroep

Ben Vaske, Ella Bohnenn en Ina den Hollander

Auteurs

Bert-Jan Buiskool

Eindredactie

Riet Thijssen

Vormgeving

Mevrouw van Mulken

Te citeren als

Bert-Jan Buiskool, *De volwasseneneducatie in Europees perspectief* 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, 2020.

Door het downloaden van dit artikel gaat u akkoord met de licentievoorwaarden zoals vermeld in de Disclaimer op www.oefenen.nl.

© 2020 Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl/Bert-Jan Buiskool

Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl
Koninginnegracht 15
2514 AB DEN HAAG
070 762 2 762
info@oefenen.nl

