



**Europese vergelijking systemen van
volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid**

*Dr. Maurice de Greef
Prof. dr. Mien Segers
06-2016*

*© Maastricht University,
Educational Research & Development (ERD)
School of Business and Economics*

Samenvatting

Deze vergelijking voor de Europese systematiek van volwasseneneducatie en aanpak van laaggeletterdheid kijkt hoe Nederland het doet ten opzichte van andere Europese landen. Allereerst wordt duidelijk dat Nederland gemiddeld gezien goed scoort op het gebied van taal- en rekenvaardigheden op basis van de PIAAC-scores. Ondanks de relatief hoge scores voor Nederland stijgt naast het aantal excellenten ook het aantal laaggeletterden (Buisman et al., 2013). Het verschil tussen deze twee groepen wordt groter.

Daarnaast zijn er relatief grote verschillen tussen deelgroepen. Zo blijkt dat Nederland één van de landen is waar onder andere de achterstand van vrouwen op mannen, van ouderen op jongeren en van allochtonen op autochtonen het grootst is (Buisman et al., 2013). Dit is problematisch aangezien deze verschillen sociale ongelijkheid indiceren. Bepaalde groepen blijken kwetsbaarder te zijn dan andere en verdienen extra aandacht als we laaggeletterdheid willen terugdringen via volwasseneneducatie.

Uit deze vergelijking blijkt onder andere dat het Nederlandse systeem van volwasseneneducatie afwijkt van dat van een groot aantal Europese landen. Bij een meerderheid van de Europese landen is er beleid voor volwasseneneducatie op landelijk niveau. Ministeries implementeren dit beleid en zijn ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de trajecten volwasseneneducatie. In Nederland wordt kwaliteit en toegankelijkheid van volwasseneneducatie geregeld op lokaal niveau.

Ook qua investering in volwasseneneducatie zien we dat Nederland in zijn algemeenheid relatief laag scoort. Vergeleken met andere landen in Noord- en West-Europa heeft Nederland een relatief laag budget voor formele en non-formele educatie (zie tabel 6). Vrijwel alle noordwestelijke Europese landen hebben een groter budget per inwoner dan Nederland. Alle Zuid- en Oost-Europese landen hebben op hun beurt een lager budget dan Nederland, waarbij een aantal landen zich slechts één categorie lager bevindt.

Inleiding

Volgens Buisman et al.(2013) laten de resultaten van het PIAAC-onderzoek (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) zien dat in Nederland zowel het aandeel excellenten als het aandeel laaggeletterden groeit (Buisman et al., 2013). In Europa zetten diverse landen zich in om een goed systeem van volwasseneneducatie te implementeren om de basisvaardigheden (waaronder taal- en rekenvaardigheden) van laaggeletterden te verbeteren en zo het probleem van laaggeletterdheid aan te pakken. De vraag is of het Nederlandse systeem van volwasseneneducatie om die basisvaardigheden te verbeteren verschilt met dat van andere landen, in relatie tot de trends uit PIAAC. In opdracht van Stichting Lezen & Schrijven heeft de afdeling Educational Research and Development (ERD) School of Business and Economics van Maastricht University in samenwerking met diverse Europese netwerken een vergelijking gemaakt tussen de systemen van volwasseneneducatie in de verschillende Europese landen.

Onderzoeksvragen

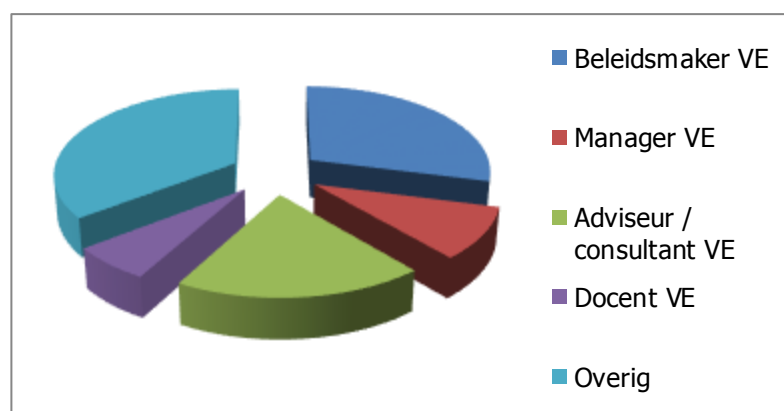
Deze Europese vergelijking dient inzichtelijk te maken hoe het Nederlandse systeem van volwasseneneducatie zich verhoudt tot de systemen van volwasseneneducatie in Europa. De volgende onderzoeksvragen worden achtereenvolgens beantwoord:

1. Hoe scoort Nederland in vergelijking tot de overige Europese landen op het gebied van taal- en rekenvaardigheden op basis van de resultaten van het PIAAC-onderzoek?
2. Is het systeem van volwasseneneducatie in Nederland op vergelijkbare wijze gefaciliteerd als in de overige Europese landen?
3. Is het Actieplan Laaggeletterdheid in Nederland op vergelijkbare wijze gefaciliteerd als in de overige Europese landen?

Datacollectie

De data zijn verzameld via een online enquête onder alle lidstaten in de EU, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Dit is gebeurd in samenwerking met Europese netwerken en organisaties, waaronder EAEA (European Association for the Education of Adults), EBSN (European Basic Skills Network), NVL (Nordic Network for Adult Learning), het Europese netwerk InfoNet en de partners die betrokken zijn bij het Europese project GUTS (Generations Using Training for Social Inclusion in 2020). Figuur 1 laat zien dat de betrokken contactpersonen volwasseneneducatie (VE) die de online enquête hebben ingevuld, met name een functie als beleidsmaker, adviseur/consultant of een overige functie (waaronder onderzoeker) hebben.

Figuur 1: Contactpersonen VE



Resultaten

1. *Hoe scoort Nederland in vergelijking tot de overige Europese landen op het gebied van taal- en rekenvaardigheden op basis van de resultaten van het PIAAC-onderzoek?*

Ondanks de relatief hoge scores voor Nederland stijgt naast het aantal excellenten ook het aantal laaggeletterden. Het verschil tussen 'hoog-' en laaggeletterden groeit hiermee. Er blijkt dus blijvende aandacht voor laaggeletterdheid nodig te zijn. Kijkend naar de resultaten van de vergelijkbare onderzoeken IALS (International Adult Literacy Survey) uit 1994 en ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey) uit 2007 wordt duidelijk dat het aantal laaggeletterden in Nederland significant is gestegen, evenals in Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen (Buisman en Houtkoop, 2014). Er zijn echter ook landen waar het percentage laaggeletterden significant is afgenomen (Buisman en Houtkoop, 2014). Daarnaast blijkt uit de resultaten van het PIAAC-onderzoek dat de verschillen tussen groepen veel groter zijn dan in andere landen. Zo blijkt dat Nederland één van de landen is waar onder andere de achterstand van vrouwen op mannen, van ouderen op jongeren en van allochtonen op autochtonen het grootst is (Buisman et al., 2013).

Uit zowel tabel 1 als tabel 2 blijkt dat Nederland boven het Europese gemiddelde scoort kijkend naar de taal- en rekenvaardigheden op basis van de PIAAC-scores. Dit is vergelijkbaar met een aantal Scandinavische landen (Zweden, Finland en Noorwegen) en België en Slowakije. Daarnaast laat tabel 2 zien dat voor wat betreft rekenvaardigheden ook Oostenrijk, Tsjechië en Denemarken boven het Europees gemiddelde scoren.

Tabel 1: Vergelijking score geletterdheid in EU

Scoring PIAAC	Land
Onder Europese gemiddelde	Polen, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Italië, Ierland, Duitsland, Letland, Oostenrijk
Vergelijkbaar met Europese gemiddelde	Tsjechië, Denemarken, Estland, Kroatië, Verenigd Koninkrijk
Boven Europese gemiddelde	Zweden, Finland, Slowakije, België, Noorwegen, Nederland
Geen deelname aan PIAAC	Portugal, Litouwen, Bulgarije, Malta, Roemenië, IJsland, Zwitserland, Griekenland, Slovenië, Hongarije, Luxemburg

Tabel 2: Vergelijking score gecijferdheid in EU

Scoring PIAAC	Land
Onder Europese gemiddelde	Polen, Spanje, Frankrijk, Italië, Ierland, Letland, Verenigd Koninkrijk
Vergelijkbaar met Europese gemiddelde	Estland, Kroatië, Cyprus, Duitsland
Boven Europese gemiddelde	Tsjechië, Denemarken, Zweden, Finland, Slowakije, België, Oostenrijk, Noorwegen, Nederland
Geen deelname aan PIAAC	Portugal, Litouwen, Bulgarije, Malta, Roemenië, IJsland, Zwitserland, Griekenland, Slovenië, Hongarije, Luxemburg

2. *Is het systeem van volwasseneducatie in Nederland op vergelijkbare wijze gefaciliteerd als in de overige Europese landen?*

Vrijwel alle Europese landen kennen het systeem van volwasseneducatie gebaseerd op formele en non-formele educatietrajecten (zie tabel 3). Alleen de vertegenwoordigers van Spanje en Portugal geven aan dat er in hun land geen systeem van volwasseneducatie is. Daarnaast zijn er ongeveer evenveel landen die zich vooral richten op formele of non-formele educatie.

Tabel 3: Inhoudelijke focus systeem VE

Inhoud systeem VE	Land
Geen systeem	Spanje, Portugal
Enkel formele educatie	
Enkel non-formele educatie	
Beide, maar vooral formele educatie	Polen, Frankrijk, Estland, Litouwen, Bulgarije, Roemenië, Cyprus, IJsland, Zweden, Slowakije, Ierland, België, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Nederland
Beide, maar vooral non-formele educatie	Tsjechië, Denemarken, Malta, Kroatië, Finland, Zwitserland, Italië, Griekenland, Slovenië, Hongarije, Duitsland, Letland, Oostenrijk, Luxemburg

Om trajecten voor volwasseneducatie te kunnen realiseren, is allereerst beleid nodig (gericht op de waarborging van kwaliteit en de facilitering van VE-trajecten). De verantwoordelijkheid hiervoor kan op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, federaal of landelijk) geregeld zijn (zie tabel 4). Ten tweede moeten de trajecten toegankelijk zijn voor (potentiële) volwassen deelnemers. Ook dit kan op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, federaal of landelijk) geregeld zijn (zie tabel 5). Tabellen 4 en 5 laten zien dat bij een meerderheid van de Europese landen op landelijk niveau het ministerie beleid implementeert voor (de kwaliteit en facilitering van) volwasseneducatie, maar ook verantwoordelijk is voor de toegankelijkheid van de trajecten volwasseneducatie. Zoals uit tabel 4 en 5 duidelijk wordt, kan het beleid op een ander niveau worden ontwikkeld, terwijl de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging bijvoorbeeld wordt gedecentraliseerd (zoals in België, Italië en Denemarken).

De Nederlandse situatie is vergelijkbaar met die in Zweden, waarbij de kwaliteitsborging gedecentraliseerd is naar lokale gemeenschappen of gemeenten. Nader onderzoek is wel noodzakelijk om in kaart te brengen of de inhoud en realisatie van volwasseneducatie in Nederland aan vergelijkbare standaarden en criteria moet voldoen als in Zweden. Italië en Denemarken hebben daarnaast alleen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid gedecentraliseerd naar lokale gemeenschappen of gemeenten (zie tabel 5). Zoals tabel 5 laat zien, ligt deze verantwoordelijkheid in Duitsland en België bij de federale staten en in Frankrijk bij de provincies. Zowel in Spanje als Zwitserland blijkt er geen beleid geïmplementeerd te worden of een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid te zijn (zie tabellen 4 en 5).

Tabel 4: Implementatie van beleid voor kwaliteit en facilitering VE

Niveau van implementatie	Land
Geen	Spanje, Zwitserland
Geregeld door lokale gemeenschappen/gemeenten	Zweden, Nederland
Geregeld door provincies	
Geregeld door federale staten	Duitsland
Geregeld door ministerie op landelijk niveau	Polen, Tsjechië, Denemarken, Portugal, Frankrijk, Estland, Litouwen, Bulgarije, Malta, Kroatië, Roemenië, Cyprus, IJsland, Finland, Italië, Slowakije, Griekenland, Slovenië, Hongarije, Ierland, België, Letland, Oostenrijk, Luxemburg, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk

Tabel 5: Verantwoordelijkheid voor kwaliteit van en toegang tot volwasseneducatie

Niveau van verantwoordelijkheid	Land
Geen	Spanje, Zwitserland
Geregeld door lokale gemeenschappen/ gemeenten	Denemarken, Zweden, Italië, Nederland
Geregeld door provincies	Frankrijk
Geregeld door federale staten	Duitsland, België
Geregeld door ministerie op landelijk niveau	Polen, Tsjechië, Portugal, Estland, Litouwen, Bulgarije, Malta, Kroatië, Roemenië, Cyprus, IJsland, Finland, Slowakije, Griekenland, Slovenië, Hongarije, Ierland, Letland, Oostenrijk, Luxemburg, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk

Vergeleken met andere landen in Noord- en West-Europa heeft Nederland een relatief laag budget voor formele en non-formele educatie (zie tabel 6). Alle Zuid- en Oost-Europese landen hebben op hun beurt een lager budget dan Nederland, waarbij een aantal landen zich slechts één categorie lager bevindt. De overige landen bevinden zich allemaal twee tot drie categorieën hoger dan Nederland, waarbij opmerkelijk is dat het budget van Polen vele malen hoger is dan het jaarlijkse budget dat Nederland aan volwasseneducatie uitgeeft. Bij de meeste landen gaat het sec om geormerkt geld voor volwasseneducatie. In landen als Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen is het bedrag voor bijvoorbeeld inburgering er niet bij inbegrepen, maar in Ierland wel (en in Duitsland deels).

Tabel 6: Jaarlijks budget vanuit landelijke overheid of federale staten voor formele en non-formele educatie

Hoogte budget in euro's	Land
Onbekend	Spanje, Roemenië
Geen	Portugal
1 miljoen of minder	Bulgarije, Italië, Slowakije, Letland
Tussen 1 en 10 miljoen	Estland, Litouwen, Kroatië, Cyprus, IJsland, Zwitserland, Luxemburg
Tussen 10 en 50 miljoen	Tsjechië, Malta, Griekenland, Slovenië, Hongarije
Tussen 50 en 100 miljoen	Nederland
Tussen 100 en 150 miljoen	
Tussen 150 en 200 miljoen	Noorwegen
200 miljoen of meer	Polen, Denemarken, Frankrijk, Zweden, Finland, Ierland, Duitsland, België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk

Op basis van de inschaling in tabel 6 is getracht om het bedrag per inwoner dat jaarlijks vanuit de landelijke overheid of federale staten aan volwasseneneducatie wordt besteed, vast te stellen (zie tabel 9 in bijlage 1). Aangezien er met categorieën met een minimum en maximum is gewerkt, moet het bedrag geschat worden. Uit deze schatting blijkt dat ook hierbij Nederland laag scoort (zie tabel 9). Opvallend is dat landen als Slovenië, Malta en waarschijnlijk Polen jaarlijks een groter bedrag per inwoner vanuit de landelijke overheid of federale staten aan volwasseneneducatie besteden (zie tabel 9). Vrijwel alle noordwestelijke Europese landen hebben een groter budget per inwoner dan Nederland. De positie van Duitsland moet genuanceerd worden. Het budget bedraagt meer dan 200 miljoen euro per jaar, maar het exacte bedrag is onbekend, waardoor het budget per inwoner per jaar hoger zou kunnen zijn, evenals de positie van Duitsland in tabel 9 (zie bijlage 1).

3. Is het Actieplan Laaggeletterdheid in Nederland op vergelijkbare wijze gefaciliteerd als in de overige Europese landen?

Tabel 7 laat zien dat vijftien landen (waaronder Nederland) een actieplan laaggeletterdheid hebben. Dit betreft landen uit zowel Noord-, West-, Zuid- als Oost-Europa. Tabel 8 laat zien dat zes landen uit met name Noord- en West-Europa (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk en Noorwegen) een hoger budget dan Nederland hebben, waarbij voor Nederland gecorrigeerd is op het budget vanwege de financiering voor leesbevordering. Opvallend is dat er ook landen uit Noord- en West-Europa zijn die geen extra budget hiervoor hebben.

Tabel 7: Nationaal actieplan laaggeletterdheid

Aanwezigheid nationaal actieplan laaggeletterdheid	Land
Ja	Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Estland, Roemenië, IJsland, Zwitserland, Slowakije, Griekenland, Ierland, Duitsland, België, Letland, Oostenrijk, Noorwegen, Nederland
Nee	Polen, Spanje, Portugal, Malta, Kroatië, Zweden, Finland, Slovenië, Hongarije, Verenigd Koninkrijk
Onbekend	Litouwen, Bulgarije, Cyprus, Italië, Luxemburg

Tabel 8: Jaarlijks budget vanuit landelijke overheid of federale staten voor landelijke strategie aanpak laaggeletterdheid

Hoogte budget in euro's	Land
Onbekend	Spanje
Geen	Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Finland, Hongarije, Verenigd Koninkrijk
100.000 of minder	Litouwen, Bulgarije, Malta, Slowakije, België, Letland
Tussen 100.000 en 500.000	Kroatië, Italië, Luxemburg
Tussen 500.000 en 1 miljoen	Estland, Cyprus, IJsland
Tussen 1 en 5 miljoen	Zwitserland, Griekenland, Slovenië
Tussen 5 en 10 miljoen	Tsjechië
Tussen 10 en 15 miljoen	Nederland
15 miljoen of meer	Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Noorwegen

Conclusies en discussie

Uit deze Europese vergelijking voor de systematiek van volwasseneneducatie en aanpak van laaggeletterdheid wordt allereerst duidelijk dat Nederland gemiddeld gezien goed scoort op het gebied van taal- en rekenvaardigheden op basis van de PIAAC-scores. Op basis van eerder onderzoek wordt echter wel helder dat het aantal laaggeletterden in Nederland significant is gestegen. Daarnaast zijn er relatief grote verschillen tussen deelgroepen (de achterstand van vrouwen op mannen, van ouderen op jongeren en van allochtonen op autochtonen). Dit is problematisch aangezien deze verschillen sociale ongelijkheid indiceren. Bepaalde groepen blijken dus kwetsbaarder te zijn dan andere en verdienen extra aandacht als we laaggeletterdheid willen terugdringen via volwasseneneducatie. Een systeem van volwasseneneducatie zou kunnen helpen de groei van deze kloof tegen te gaan.

Duidelijk wordt dat het Nederlandse systeem van volwasseneneducatie afwijkt van dat van een groot aantal Europese landen. In een meerderheid van de Europese landen implementeert het ministerie op landelijk niveau beleid voor de kwaliteit en facilitering van volwasseneneducatie en is het ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijk van de volwasseneneducatie. Ook qua investering in volwasseneneducatie zien we dat Nederland in zijn algemeenheid relatief laag scoort. Voor de investering in laaggeletterdheid wordt daarnaast duidelijk dat zes landen uit met name Noord- en West-Europa (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk en Noorwegen) een hoger budget dan Nederland hebben. Ten slotte zien we dat op het gebied van laaggeletterdheid bijna de helft van de landen (waaronder Nederland) een actieplan heeft.

Samengevat wordt duidelijk dat:

1. ondanks de goede scores op taal- en rekenvaardigheden het aantal laaggeletterden in Nederland toeneemt;
2. er waarschijnlijk sprake is van een sociale ongelijkheid, waardoor sommige groepen (zoals vrouwen, ouderen en allochtonen) extra kwetsbaar zijn;
3. Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen betrokken in deze vergelijkende studie, geen landelijk beleid implementeert voor de kwaliteit en facilitering van volwasseneneducatie;
4. wat betreft het jaarlijkse budget voor formele en non-formele educatie vanuit de landelijke overheid of de federale staten, Nederland duidelijk minder investeert in volwasseneneducatie dan de andere landen in Noord- en West-Europa. Dit blijkt ook uit de cijfers van het jaarlijkse bedrag besteed per inwoner: naast Noord- en West-Europese landen is in Malta, Polen en Slovenië het bedrag per inwoner hoger dan in Nederland;
5. Nederland en veertien andere Europese landen een nationaal actieplan laaggeletterdheid hebben;

Wenselijk zou het zijn om:

1. onderzoek te doen naar de oorzaak van de toename van het aandeel laaggeletterden en de grote verschillen in PIAAC-scores tussen verschillende deelpopulaties;
2. op basis van de resultaten van (1) in kaart te brengen welke beleidsveranderingen ervoor kunnen zorgen dat het aantal laaggeletterden afneemt en de sociale ongelijkheid tussen deelpopulaties vermindert.

Referenties

Buisman, M., & Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's-Hertogenbosch: ecbo (Expertisecentrum Beroepsonderwijs).

Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC 2012: De belangrijkste resultaten*. 's-Hertogenbosch: ecbo (Expertisecentrum Beroepsonderwijs).

Europa Nu (2016a). *Lidstaten Europese Unie*. 07-06-2016. <https://www.europa-nu.nl/id/vh72mb14wkwh/lidstaten_europese_unie>.

Europa Nu (2016b). *IJsland*. 07-06-2016. <https://www.europa-nu.nl/id/vh72mb14wkwh/lidstaten_europese_unie>.

Europa Nu (2016c). *Noorwegen*. 07-06-2016. <https://www.europa-nu.nl/id/vh72mb14wkwh/lidstaten_europese_unie>.

Europa Nu (2016d). *Zwitserland*. 07-06-2016. <https://www.europa-nu.nl/id/vh72mb14wkwh/lidstaten_europese_unie>.

Bijlage 1
Tabel 9: Jaarlijks budget vanuit landelijke overheid of federale staten voor formele en non-formele educatie per inwoner

Land	Hoogte budget per inwoner in euro's
1. Ierland	40,88 of meer
2. Finland	36,52 of meer
3. Denemarken	35,51 of meer
4. Noorwegen	28,79-38,39
5. Malta	24,16-120,78
6. Oostenrijk	23,08 of meer
7. Zweden	20,40 of meer
8. België	17,66 of meer
9. Polen	5,19 of meer
10. Slovenië	5,04-25,21
11. Verenigd Koninkrijk	3,11 of meer
12. Frankrijk	3,01 of meer
13. IJsland	3,01-30,13
14. Nederland	2,95-5,90
15. Duitsland	2,47 of meer
16. Luxemburg	1,75-17,54
17. Hongarije	1,01-5,05
18. Tsjechië	0,94-4,70
19. Griekenland	0,93-4,64
20. Cyprus	0,84-8,41
21. Estland	0,79-7,91
22. Litouwen	0,35-3,47
23. Kroatië	0,22-2,24
24. Zwitserland	0,12-1,23
25. Letland	0-0,50
26. Slowakije	0-0,18
27. Bulgarije	0-0,14
28. Italië	0-0,02
29. Portugal	0
30. Spanje	Onbekend
31. Roemenië	Onbekend