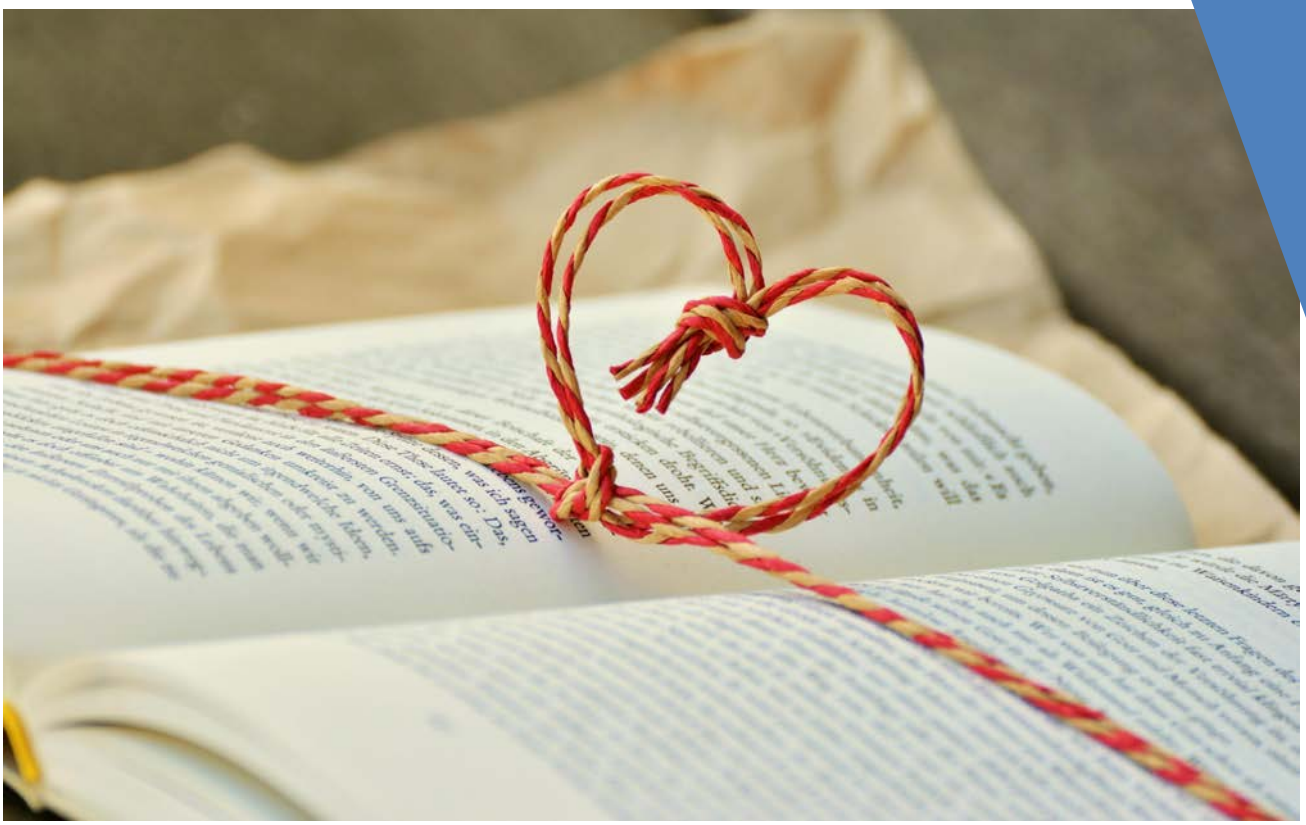
STELSELONDERZOEK NEDERLANDSE VOLWASSENENEDUCATIE

DEELRAPPORTAGE 1: HISTORISCHE ANALYSE EN LITERATUURONDERZOEK



Picture by: Congerdesign

MSc. Mieke de Haan MLD & Prof. Dr. Maurice de Greef

Colofon

Verantwoordelijke	Prof. Dr. Maurice de Greef
Contact	Maurice.De.Greef@vub.be
Status	Definitief
Classificatie	Extern

“Deze publicatie door de VUB is mede gebaseerd op onderzoeksresultaten die in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de interpretatie van de onderzoeksresultaten in deze publicatie berust echter volledig bij de VUB. Deze publicatie verwoordt dus niet noodzakelijkerwijs de zienswijze van de Inspectie op het Onderwijs”.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Inhoudsopgave

	Blz.
Inleiding	4
Deel 1: Historische analyse Nederlands stelsel volwasseneneducatie	8
1: De ontwikkeling van de volwasseneneducatie vóór de WEB	9
2: De invoering van de WEB (1996)	13
3: Beleidsontwikkeling VE 1996 – 2007	16
4: Beleidsontwikkeling VE 2007 – 2015	19
5: Beleidsontwikkeling VE 2015 – 2021	24
6: Beleidsontwikkeling VE 2021 – heden	28
7: Samenvatting beleidsontwikkeling VE	31
8: Consequenties beleidsontwikkeling VE	33
Deel 2: Literatuurstudie naar een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie	36
1: Het belang van volwasseneneducatie: Waarom gaan volwassenen leren?	37
2: Het fundament van de volwasseneneducatie: van een leerrecht naar een duurzaam beleid	39
3: Passende basisfinanciering voor volwasseneneducatie	46
4: Een gestandaardiseerd systeem met oog voor kwaliteit	49
5: De onderwijsprofessionals: Specifieke competenties en ruimte voor professionalisering	53
6: Leeraanbod: Een succesvol programma	56
Deel 3: Synthese: Bevorderende en belemmerende factoren in het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie	58
1: Bevorderende en belemmerende factoren in het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie	59
Deel 4: Advies: Mogelijke oplossingen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie in Nederland	65
1: Mogelijke oplossingen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie in Nederland	66
Referenties	70

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Inleiding

In Nederland heeft volwasseneneducatie in termen van doorstroom naar een beroepsopleiding een beperkt bereik en effect[1]. Het gaat dan in het bijzonder om opleidingen voor mensen van 18 jaar en ouder die moeite hebben met basis- en vakvaardigheden. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op deze opleidingen die vallen onder 'overige educatie', als een aanbieder hiervoor diploma-erkenning heeft. Behaalde diploma's geven echter geen doorstroomrecht naar een beroepsopleiding en daardoor is het voor deelnemers lastig om een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden[2].

Met dit onderzoek willen we meer zicht krijgen op de 1) deelname aan, 2) het aanbod van en 3) belemmerende en bevorderende factoren in de infrastructuur van volwasseneneducatie. Door ons te richten op belemmerende en bevorderende factoren, hopen we tevens de volgende problemen te adresseren:

- Bereik: niet alle groepen volwassenen worden bereikt, het aantal NT1-deelnemers in non-formele en formele trajecten lijkt bijvoorbeeld laag in Nederland[3].
- Doorstroom en effect: relatief gezien lijkt er weinig doorstroom van non-formeel naar formeel onderwijs en van formeel naar beroepsonderwijs[4].
- Aanbod: er ontbreekt een professionaliseringsbudget voor de gekwalificeerde docenten en er is geen landelijk kwaliteitskader gebaseerd op onderzochte succesfactoren van de leeromgeving[5].
- Sturing: in vergelijking met andere landen lijkt er in Nederland minder centrale sturing op het aanbod. Het aanbod is versnipperd, een doorlopende leerlijn lijkt te ontbreken, continuïteit van aanbieders is niet gewaarborgd en de financiering is beperkt[6].

Om een goed totaalbeeld van de volwasseneneducatie te krijgen, zijn in dit onderzoek ook de inburgering, het VAVO en het beroepsonderwijs voor volwassenen betrokken.

Deze eerste deelrapportage van het 'Stelselonderzoek Nederlandse Volwasseneneducatie' is het eindproduct van de eerste fase van een meerjarig onderzoek naar het Nederlandse stelsel om de bevorderende en belemmerende factoren te kunnen identificeren. De rapportage bestaat uit 3 delen, te weten:

- *Deel 1: Historische analyse Nederlands stelsel volwasseneneducatie*
  Hierin wordt een uitvoerige analyse gedaan naar de ontwikkelingen voor de totstandkoming van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), en de ontwikkeling van de WEB in de afgelopen 30 jaar, met de focus op de realisatie van de oorspronkelijke doelstellingen ervan voor de Volwasseneneducatie. Op basis van diverse beleidsperiodes wordt gedetailleerd in kaart gebracht welke

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen in het werkveld geleid hebben tot de huidige beleidskaders en uitvoering van volwasseneducatie in Nederland. Hierbij worden ook de uiteindelijke knelpunten voor de uitvoering van de wet in kaart gebracht wat in feite de aanleiding voor dit onderzoek is.

- *Deel 2: Literatuuronderzoek naar een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie*

  Een eerste stap naar wat een stelsel van volwasseneneducatie succesvol kan maken, is in kaart te brengen wat reeds is onderzocht. Er is een uitvoerig systematisch literatuuronderzoek gerealiseerd om aan te tonen welke werkzame elementen van belang zijn om op een succesvolle wijze volwasseneneducatie te kunnen realiseren. Hierbij is gekeken naar de aanleiding voor volwasseneneducatie naast beleid, bereik, doorstroom, aanbod, professionalisering, financiering en infrastructuur met als doel om de sociale, educatieve en professionele redzaamheid van volwassen inwoners te vergroten. Het literatuuronderzoek was een systematische literatuurreview, waarbij de volgende hoofdonderzoeksvraag centraal stond:

  “Wat zijn belangrijke elementen voor een werkzaam stelsel van volwasseneneducatie om ervoor te kunnen zorgen, dat volwassenen op gelijkwaardige wijze kunnen deelnemen aan hoogwaardige leertrajecten om een betere plek in de samenleving dan wel op de arbeidsmarkt of een plaatsing in vervolgopleiding te kunnen krijgen?”

  Om een antwoord op deze hoofdvraag te kunnen krijgen zijn er 6 subonderzoeksvragen geformuleerd:

  1. Welke factoren bevorderen of belemmeren de motivatie voor volwassenen om te gaan leren?
  2. Welke internationale en landelijke kaders zijn aanwezig en noodzakelijk voor een passend kwalitatief beleid van volwasseneneducatie?
  3. Welke internationale en landelijke financieringsinstrumenten zijn aanwezig en noodzakelijk voor een passend kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie?
  4. Welke landelijke en regionale infrastructuur van volwasseneneducatie (op mesoniveau) is noodzakelijk voor een passend kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie?
  5. Welke kaders en vormen van professionalisering voor uitvoerend en ondersteunend personeel zijn aanwezig en noodzakelijk voor een passend kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie?
  6. Welke kaders en vormen van leeraanbod voor deelnemers zijn aanwezig en noodzakelijk voor een passend kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie?

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Hierbij is een brede definitie van volwasseneneducatie gehanteerd en zijn alle mogelijke vormen van volwasseneneducatie voor deelnemers van 18 jaar en ouder betrokken met uitzondering van volwasseneneducatie voor hoogopgeleide werknemers dat onder het HRD-beleid van bedrijven valt.

Bij de zoekstrategie is alle internationale literatuur betrokken die gepubliceerd is vanaf 2000 tot heden. Daarbij zijn de volgende zoektermen gehanteerd:

- Effective adult education
- Adult education system
- Adult education infrastructure
- Adult education law
- Adult education funding
- Adult education quality
- Adult education professionalisation
- Adult education learning entitlement
- Adult education policy

Uiteindelijk zijn de volgende databases negen keer geraadpleegd met de bovenegenoemde negen zoektermen: Google Scholar, Web of Science, Scopus, EBSCOHost, PubMed, AccessMedicine, UniCat en VUBIR.

Aanvullend is naar bronnen gezocht op de websites van de volgende organisaties:

- American Association for Adult and Continuing Education (AAACE)
- Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionelle (CEDEFOP)
- European Association for the Education of Adults (EAEA)
- European Commission
- International Council for Adult Education (ICAE)
- National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy (NRDC)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

Uiteindelijk is een grote set van 148 bronnen geanalyseerd. Na de uiteindelijke analyse is vastgesteld dat de bronnen dekkend waren voor een antwoord op de onderzoeksvragen, omdat een ‘saturatieffect’ was bereikt. Dit houdt in dat nieuwe bronnen geen nieuwe inhoudelijke input meer opleverden. Bronnen die uitgesloten zijn van de analyse betreffen korte bronnen die enkel een visie van de auteur weergeven zonder gefundeerd literatuur-, kwalitatief dan wel kwantitatief onderzoek of bronnen die enkel opiniërend van aard zijn.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- *Deel 3: Werkzame delen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie*

  Ten slotte wordt in deel 3 op basis van het literatuuronderzoek inzage gegeven op de factoren van het stelsel van volwasseneneducatie die mogelijk bevorderend en belemmerend werken. Op basis van de historische analyse is in kaart gebracht welke factoren volgens het internationale literatuuronderzoek in het Nederlandse stelsel ontbreken en wat de knelpunten zijn.
- *Deel 4: Mogelijke oplossingen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie*

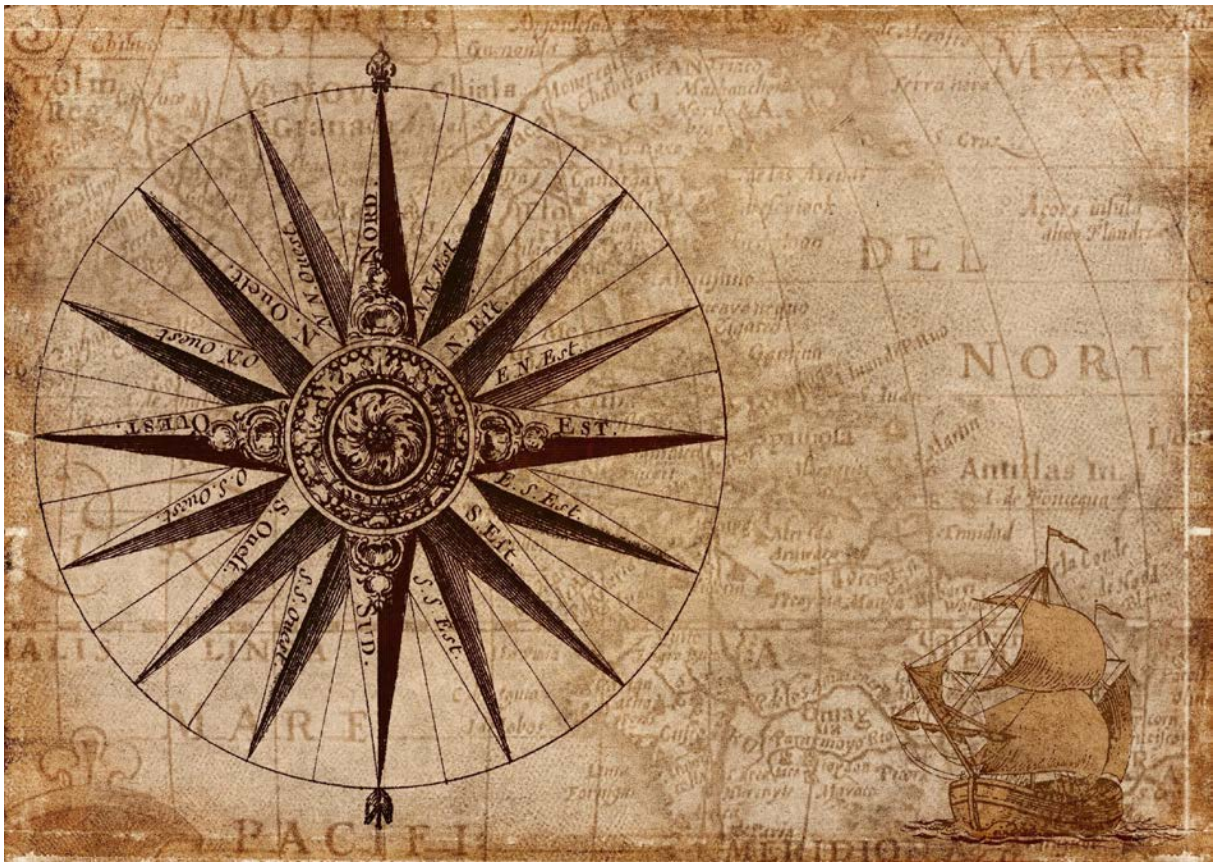
  Aansluitend geven de onderzoekers in een extra hoofdstuk advies over mogelijke oplossingen, waarbij extra aandacht is voor de ontbrekende kwalificerende route formeel onderwijs binnen de Nederlandse onderwijspraktijk.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Deel 1

Historische analyse

Nederlands stelsel volwasseneneducatie



Picture by: Dorothe Wouters

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1. De ontwikkeling van de volwasseneneducatie vóór de WEB

In 1996 trad de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in werking. Een wet die, de naam zegt het ook, educatie en beroepsonderwijs bij elkaar bracht. In de periode voorafgaand aan de invoering van deze wet waren er verschillende vormen van volwasseneneducatie.

1.1 Onderwijs voor volwassenen

In de jaren zestig waren de eerste *dag- en avondscholen* gericht op volwassenen die alsnog een diploma mavo, havo of vwo wensten te behalen of zich wilden specialiseren in een specifiek vakgebied. Deze instellingen waren doorgaans verbonden aan bestaande middelbare scholen, of incidenteel aan gemeentelijke avondscholen. Op grond van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO, 1963)[7] werden zij als bijzondere voorziening aangemerkt. Er was geen aparte rijksregeling; de financiering vond plaats via de WVO en verliep via de betrokken middelbare scholen.
Met de wijziging van de WVO in 1993 werd het Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO) geïntroduceerd[8]. Hiermee kwam er een expliciete erkenning voor onderwijs aan volwassenen. De financiering bleef binnen het kader van de rijksbekostiging van het voortgezet onderwijs, terwijl juridisch en bestuurlijk de verbinding met bestaande VO-scholen of gemeentelijke avondscholen behouden bleef. Zelfstandige VAVO-instellingen met een eigen bevoegd gezag kwamen in deze periode nog niet voor. De introductie van VAVO sloeg eigenlijk een brug tussen arbeidsvoorziening en onderwijs.

In 1987 werd de *Basiseducatie* ingevoerd om analfabete en laaggeletterde volwassenen te ondersteunen[9]. Het doel was hen te helpen zich beter te redden in het dagelijks leven en meer inzicht te geven in de samenleving. Het programma bood samenhangende cursussen aan in taal, rekenen en sociale vaardigheden. Verder was er aandacht voor het oriënteren op vervolgopleidingen en werk.

In de periode voorafgaand aan de introductie van de Basiseducatie trad de *Kaderwet Volwasseneneducatie* (KVE) in werking[10]. Deze kaderwet bepaalde duidelijk de verantwoordelijkheden binnen het veld van volwasseneneducatie. De wet was noodzakelijk vanwege de sterke versnippering van volwasseneneducatie halverwege de jaren tachtig; talrijke lokale projecten vielen zowel onder onderwijs als welzijn, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling niet altijd transparant was.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

De Kaderwet verplichtte gemeenten om beleid te ontwikkelen op het gebied van volwasseneneducatie en bevorderde het instellen van educatieve raden. Hoewel deze raden geen eigen bevoegdheden hadden en de uiteindelijke beslissingen bij het college van burgemeester en wethouders bleven, kregen zij wel een adviserende rol. De educatieve raad was belast met het opstellen van een planmatig en doelgericht aanbod voor specifiek benoemde doelgroepen, zoals onder andere laaggeletterden.

De Basiseducatie is als het ware een uitwerking van de KVE en werd decentraal geregeld. Het ministerie van O&W (Onderwijs & Wetenschappen) bepaalde de budgetten via de Rijksregeling, terwijl gemeenten samen met educatieve raden het programma afstemden op lokale behoeften. Budgetten werden vastgesteld op basis van het aantal laagopgeleide volwassenen en migranten. Gemeentelijke instellingen zorgden voor werving, lesaanbod en begeleiding.
Bij een evaluatie van de KVE begin jaren 90 werd duidelijk dat er grote lokale verschillen waren ontstaan, de kwaliteit moeilijk te vergelijken was en samenhang en doorstroom naar het beroepsonderwijs ontbrak of onduidelijk was[11].

Daarnaast vormt *NT2-onderwijs* ook een belangrijk onderdeel van de volwasseneneducatie, vooral binnen de Basiseducatie en de dag- en avondscholen. In de vroege jaren tachtig tot de invoering van de KVE werd NT2 voornamelijk gegeven via welzijns- en vormingswerk, gefinancierd door het ministerie van WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) en gemeentelijke subsidies[12]. De lessen werden destijds verzorgd door vrijwilligers in deze instellingen. Later nam de Basiseducatie het NT2-onderwijs over. Gemeenten waren verantwoordelijk voor het programma, net als bij andere onderdelen van de Basiseducatie. Aanvankelijk was er geen landelijke bevoegdheidseis voor docenten, maar naarmate meer NT2-deelnemers instroomden – vaak vrouwen met een lage scholing – kwam er meer aandacht voor lesbevoegdheden of opleidingen via sociale academies.
Vanaf begin jaren negentig werd onderscheid gemaakt tussen laag- en hoogopgeleide NT2-deelnemers, en ontstond de ontwikkeling van de Staatsexamens NT2 (I en II)[13]. De Basiseducatie, die onder verantwoordelijkheid van gemeenten valt en structureel wordt gefinancierd door het ministerie van O&W, richtte zich op laagopgeleiden en hun zelfredzaamheid en participatie. Kinderopvang was voor deze groep een belangrijke, maar niet altijd structureel geregelde, randvoorwaarde. Dag- en avondscholen en soms volksuniversiteiten bieden dan NT2-onderwijs aan hoogopgeleiden.

Vanaf 1990 werd het vormingswerk en dus ook het *vormingswerk voor volwassenen* onderdeel van de *Welzijnswet* van 1987[14]. In deze wet werd "welzijn" ruim omschreven en ging het onder andere om het bevorderen van maatschappelijke participatie,

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

emancipatie en persoonlijke ontwikkeling. Het ministerie van WVC was verantwoordelijk voor het beleid en financierde de gemeenten via specifieke uitkeringen of welzijnsbudgetten; soms droeg ook de provincie hieraan bij. De uitvoering en regie lagen bij de gemeenten, die veel beleidsvrijheid hadden, waardoor er geen landelijke normen bestonden. Het aanbod was zeer divers en gericht op maatschappelijke ontwikkeling, vrouwenemancipatie, kunst en cultuur, migratie en integratie (waaronder ook taalonderwijs) opvoeding en gezondheid. Dit vormingswerk werd uitgevoerd door uiteenlopende instellingen zoals vormingscentra, vrouwen- en migrantenorganisaties en stichtingen voor sociaal-cultureel werk.

1.2 Beroepsgericht volwassenenonderwijs

Naast de mogelijkheden voor volwassenen voor verdere ontwikkeling van basisvaardigheden en vorming waren er ook verschillende vormen van beroepsgericht onderwijs voor volwassenen die als kansarm werden beschouwd of zonder werk zaten. Zo boden de *Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleidingen* (CBB), gefinancierd via de Arbeidsvoorziening (CBA/RBA, nu UWV) door het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), extra mogelijkheden[15]. Hetzelfde gold voor de *Centra voor Administratieve Vakopleiding voor Volwassenen* (C(A)VV) en *Centra voor Vakopleiding voor Volwassenen* (CVV). Deze opleidingsroutes bestonden al langer, maar sinds de jaren tachtig werden ze vooral ingezet voor de omscholing van werklozen.

Daarnaast was er de Kaderregeling Scholing (KRS). Dit was een landelijke regeling uit de jaren tachtig, gericht op het vergroten van de inzetbaarheid van volwassenen op de arbeidsmarkt door middel van gesubsidieerde scholing. Deze regeling werd veelal uitgevoerd door streekscholen, in samenwerking met en gefinancierd door arbeidsvoorzieningsinstanties[16]. De KRS was een arbeidsmarktinstrument.
De *streekscholen* waren regionale instellingen voor volwassenenonderwijs die doorgaans avond- en deeltijdonderwijs aanboden aan volwassenen die eerder weinig of geen onderwijs hadden afgerond. Er bestond geen uniforme juridische structuur voor deze scholen; vaak functioneerden zij als stichtingen met een eigen bestuur en werden zij regionaal gefinancierd door gemeenten en provincies. In sommige gevallen waren streekscholen verbonden aan bestaande onderwijsinstellingen. Het cursusaanbod omvatte onder meer taal, rekenen en maatschappelijke kennis, evenals opleidingen die specifiek waren toegesneden op de behoeften van de arbeidsmarkt[17].

Aan het eind van de jaren tachtig werd de *Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie* (PBVE) opgezet, speciaal voor laagopgeleide werkzoekenden[18]. De PBVE werd gefinancierd door het ministerie van O&W en via Arbeidsvoorziening door het ministerie van SZW. Regionale bureaus die de cursussen aanboden ontvingen hiervoor subsidie. De

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

PBVE sloeg eigenlijk een brug tussen de arbeidsvoorziening en het onderwijs. Maar hoewel het ministerie van O&W financieel bijdroeg aan deze regeling, stond de PBVE los van het reguliere beroepsonderwijs.
Net als CBB, C(A)VV waren de PBVE-trajecten kwalificerend. In de periode vóór de WEB werd de term 'kwalificerend' functioneel gebruikt: opleidingen gold als kwalificerend wanneer zij door de arbeidsvoorziening en de werkgevers als arbeidsmarktrelevant werden erkend.

De *Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs* (WCBO) ging van kracht in 1992 en bood een wettelijke basis voor kort beroepsonderwijs dat zich richt op praktische cursussen en beroepsopleidingen voor volwassenen, zowel werkenden als werkzoekenden[19]. De kosten van het onderwijs werden per deelnemer vergoed door het ministerie van O&W, terwijl deelnemers cursusgeld betaalden en bedrijven soms ook bijdroegen. Diverse organisaties verzorgden deze opleidingen, waaronder publieke en particuliere aanbieders, bedrijfsopleidingen en instellingen voor avond- of dagonderwijs. Dankzij de WCBO was er een officiële erkenning van beroepsdiploma's en werden opleidingen die aan deze wet voldeden geregistreerd en erkend.

1.3 Beroepsonderwijs

In 1986 werd in het beroepsonderwijs de *'SVM-operatie'* (Sectorvorming en Vernieuwing van het Middelbaar Beroepsonderwijs) geïntroduceerd. Het doel van deze operatie was om de structuur van het beroepsonderwijs te optimaliseren[20]. Door kleinere opleidingen op sectorniveau samen te voegen, ontstonden grotere onderwijsinstellingen. In 1990 gold als uitgangspunt dat elke instelling minimaal 600 deelnemers zou moeten hebben. Deze schaalvergroting was gericht op het efficiënter organiseren van het onderwijs en het stimuleren van innovatie. Hiermee werd versnippering tegengegaan en de toegankelijkheid tot het beroepsonderwijs vergroot.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

2. De invoering van de WEB (1996)

In 1996 kwam er een nieuwe wet, waarbij educatie en beroepsonderwijs samen onder één juridisch kader gebracht werden. Dit was een belangrijke markering in de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse stelsel van Volwasseneneducatie.

2.1 Doelstelling van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs

Op 1 januari 1996 wordt de WEB ingevoerd. Het doel was om te komen tot een geïntegreerd stelsel voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en volwasseneneducatie. Beide onderwijssoorten waren in de voorgaande periode behoorlijk versnipperd geraakt. Volgens de memorie van Toelichting bij de wet was de hoofddoelstelling *"het tot stand laten komen van een geheel van gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen op het terrein van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, dat beantwoordt aan de maatschappelijke en individuele vraag naar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie"*[21]. De wet wil dus zowel de kwaliteit als de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie waarborgen.

In de preambule van de wet die de voorheen gescheiden vormen van onderwijs onder één juridisch kader brengt, worden de doelstellingen duidelijk uiteengezet:

- De invoering van een landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- Het bevorderen van een betere afstemming tussen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- Het realiseren van meer samenhang in beleidsvorming op het gebied van educatie.

De wet benadrukt ook het belang van *persoonlijke ontplooiing*. Artikel 1.2.1 lid 1 gaat over de doelstellingen van het onderwijs. Met betrekking tot educatie staat dat deze is *"gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen"*. Tegelijkertijd benadrukt de wet dat *"waar mogelijk de educatie aansluit op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs"*[22]. Het tweede lid van dit artikel stelt dat het beroepsonderwijs niet alleen voorbereidt op een beroep, maar ook bijdraagt aan de algemene ontwikkeling en persoonlijke groei van de deelnemers.

Overigens was in de beleidsvoorbereiding begin jaren negentig het begrip ROC, (Regionaal Opleidingen Centrum) al ontstaan en begonnen instellingen al te fuseren tot ROC's. Toen de WEB van kracht werd in 1996 werd het ROC formeel de instelling voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

2.2 Volwasseneneducatie opgenomen in de WEB

Het VAVO en de Basiseducatie werden dus opgenomen in de WEB en ondergebracht bij de regionale opleidingscentra (ROC's), met het doel om:

- *Meer samenhang* te brengen tussen het educatie-aanbod en het mbo, waardoor de doorstroming van educatiedeelnemers naar een mbo-opleiding of naar de arbeidsmarkt wordt verbeterd. Basiseducatie zou zo beter kunnen fungeren als opstap richting een startkwalificatie.
- *Professionalisering van educatiepersoneel* te realiseren. Binnen grotere, geïntegreerde instellingen (ROC's) konden voorheen kleinschalige cursusbureaus voor Basiseducatie profiteren van gedeelde faciliteiten en deskundigheid.

Met de opname van educatie in de WEB kreeg volwasseneneducatie voortaan een helder omschreven wettelijke doelstelling en indeling. De WEB onderscheidde in artikel 7.3.1 de volgende opleidingen educatie[23]:

Artikel 7.3.1. Onderscheid opleidingen educatie

1.De volgende opleidingen educatie worden onderscheiden:

a. *opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, gericht op het behalen van een diploma, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs, of onderdelen van dat diploma,*
b. *opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren,*
c. *de opleiding Nederlands als tweede taal I en II, en*
d. *andere opleidingen, gericht op sociale redzaamheid.*

2.De opleidingen, bedoeld in het eerste lid, onder b, sluiten aan bij de basisberoepsopleiding, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder b. de basisberoepsopleiding.

In de periode voor de invoering van de WEB werd duidelijk dat de behoefte aan NT2-onderwijs toenam. In 1996 waren er signalen dat sommige gemeenten hun volwasseneneducatiebudget vrijwel geheel aan NT2 besteedden, ten nadele van algemeen educatieve cursussen. *"Er is alom ongerustheid over [...] soms zelfs het volledig afschaffen van tweedekansonderwijs ten faveure van NT2-onderwijs",* stelde mevrouw Sterk (CDA) in 1996. Zij vroeg rechtstreeks aan de minister: *"Hoe belangrijk vindt de minister de educatie eigenlijk? Zal er rond 2000 nog iets over zijn van de educatie-oude-stijl?"*[24].

Beleidsmatig was het opnemen van de Basiseducatie in het ROC-stelsel dus ingegeven door de wens tot ontschotting en een tweede-kans onderwijs voor laagopgeleide volwassenen. In de memorie van toelichting werd gesteld dat herziening van de bevoegdheidsverdeling nodig was om op het gebied van educatie een samenhangend beleid te voeren. Dit betekende concreet dat educatie niet langer een versnipperd veld mocht zijn, maar beleidsmatig onderdeel werd van het brede onderwijsveld.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Een ROC moest tenminste drie mbo-sectoren (techniek, economie, zorg/welzijn) *én* een educatie-aanbod hebben. Hiermee werd gewaarborgd dat Basiseducatie niet buiten de boot zou vallen, maar juist geïntegreerd werd in de nieuwe instellingen[25, 26]. De achterliggende beleidsintentie was dat ROC's samen met gemeenten, arbeidsbureaus en bedrijfsleven een volledig regionaal aanbod zouden verzorgen waarin ook laaggeschoolde volwassenen een plek kregen. Zo stelde de minister in toelichtende stukken dat ROC's ervoor moesten zorgen dat *"iedereen een startkwalificatie behaalt, dus minimaal een mbo-opleiding niveau 2"* – een ambitie die zonder aansluiting van de Basiseducatie moeilijk realiseerbaar werd geacht[27].

2.3 Gemeentelijke regierol in de volwasseneneducatie

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) formaliseert de regierol van gemeenten ten aanzien van volwasseneneducatie, zodat men aanbod kon realiseren voor specifieke doelgroepen in de lokale en regionale situatie. Deze verantwoordelijkheid, werd voortgezet door gemeenten expliciet aan te wijzen als budgethouder en opdrachtgever voor educatie, voor zowel de Basiseducatie als ook voor het VAVO, dat nu immers onderdeel is van het BVE-stelsel (Beroepsonderwijs & Volwasseneneducatie)[28]. De budgetten komen nu dus bij de gemeenten en niet zoals voorheen bij de uitvoerende instellingen. Dit stelt de gemeenten in staat om educatieprogramma's te integreren met andere gemeentelijke instrumenten op het gebied van welzijn, arbeid en integratie. Gemeenten dienen actief gebruik te maken van het brede opleidingsaanbod bij regionale opleidingscentra (ROC's) om in te spelen op lokale vraagstukken.

Dat betekent dat gemeenten verplicht zijn hun educatie-inkoop onder te brengen bij ROC's. Hierdoor is een model van vraagfinanciering ontstaan: de gemeente bepaalt als opdrachtgever het in te kopen aanbod, terwijl het ROC verantwoordelijk is voor de uitvoering. Deze systematiek houdt in dat gemeenten hun WEB-gelden uitsluitend bij het ROC kunnen besteden. De achterliggende gedachte hierbij is enerzijds dat ROC's regionaal afgestemd aanbod ontwikkelen dat aansluit bij de lokale behoeften, en anderzijds dat zij financiële zekerheid verkrijgen via meerjarige afspraken met gemeenten over de inzet van educatiemiddelen. Dit model is bedoeld om regionale samenwerking te bevorderen en versnippering van het educatie-aanbod tegen te gaan (wat heden ten dage nog steeds de opgave is). Bovendien is één loket (het ROC) overzichtelijk: volwassenen kunnen zich met al hun leerwensen – van alfabetisering tot mbo – tot hetzelfde regionale centrum wenden.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Educatie en Beroepsonderwijs wordt bovendien expliciet gesteld dat het beleggen van de verantwoordelijkheid voor educatie bij gemeenten moet leiden tot een samenhangend lokaal aanbod dat de toeleiding naar kwalificerend onderwijs bevordert, met als doel dat zoveel mogelijk jongeren en volwassenen een startkwalificatie behalen[29].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

3. Beleidsontwikkeling VE 1996 - 2007

In de eerste jaren na de realisatie van de WEB werd er gewerkt aan een inhoudelijke structuur voor volwasseneneducatie om inhoudelijke kaders voor het aanbod op te kunnen zetten. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de inburgering, het VAVO en het beroepsonderwijs en werd de Stichting Lezen & Schrijven opgericht.

3.1 Een KSE

Na de invoering van de WEB was het de bedoeling dat er voor de volwasseneneducatie een vergelijkbare structuur als in het beroepsonderwijs zou komen, met een niveau-indeling, eindtermen en leertrajecten. Daarvoor werd de KSE (Kwalificatie Structuur Educatie) ontwikkeld. Het bestond uit 6 KSE-niveaus. De Basiseducatie omvatte KSE 1, 2 en 3. Die niveaus werden ook wel drempelniveau, basisniveau en sociale redzaamheid genoemd. Het VAVO omvatte KSE 4,5 en 6: mavo, havo en vwo[30]. De structuur kende eindtermen, deelkwalificaties en was modulair opgebouwd. De 'Blokkendoos' was een instrument waarmee trajecten konden worden ontwikkeld. De KSE werd in 1997-1998 geïmplementeerd.

Wat betreft de positie en ontwikkeling van de overige educatie in deze periode, blijkt dat de invulling van educatie aanzienlijk verschilt tussen gemeenten en instellingen. De doelstellingen en inhoud van het aanbod worden veelal bepaald door lokale beleidsprioriteiten. Voorts wordt geconstateerd dat de eindtermen educatie binnen de WEB geen landelijke normering kennen voor inhoud en opbrengsten en veelal wordt ingezet ter ondersteuning van andere beleidsdoelen[31, 32]. Ook geeft men aan dat voor educatie landelijke normen ontbreken inzake inhoud en opbrengsten, waardoor er een sterke afhankelijkheid bestaat van gemeentelijke keuzes[33, 34]. Hierdoor is de kwaliteit en continuïteit van educatief aanbod niet overal geborgd. Na een aantal jaren werd dus duidelijk dat de KSE niet werkte. Er waren ook geen echte diploma's maar schooldiploma's of certificaten zonder civiel effect.

3.2 Een nieuwe structuur: BSE

In 2003 werd dan ook gewerkt aan een nieuwe structuur, de BSE (Basis Structuur Educatie). De gedachte was om meer het doel van het traject centraal te stellen[35]. Er werden 4 soorten trajecten onderscheiden: SR, ER, PRO en PRG (Sociale-, Educatieve-, Professionele Redzaamheid, ongekwalificeerd en gekwalificeerd). De BSE werd in 2004 ingevoerd, maar werkte eigenlijk ook niet. Het was geen wettelijke structuur en werd na enige tijd gewoon niet meer gebruikt. De BSE was geen kwalificatiestructuur omdat zij geen diploma's, examens of civiel effect kende. De structuur bracht een ordening aan in

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

de trajecten binnen de volwasseneneducatie. Doordat educatie in de WEB bovendien sterk gedecentraliseerd was, verloor de BSE geleidelijk haar functie. En dat had zeer zeker ook te maken met de toename van het NT2-onderwijs (wat heden ten dage nog steeds het geval is).

3.3 Stichting Lezen en Schrijven

In 2004 wordt op initiatief van Prinses Laurentien de Stichting Lezen en Schrijven opgericht. Het is ook het moment waarop de KSE vervangen wordt door de BSE.
Door de activiteiten van de Stichting krijgt laaggeletterdheid een beleidsmatige verbreding. Het wordt niet langer primair opgevat als onderwijsvraagstuk, maar als een breder maatschappelijk probleem waarbij onderwijs één van de interventies vormt. In deze benadering verschuift het accent van structureel onderwijsaanbod naar bewustwording, toeleiding en samenwerking met andere domeinen. Dit wordt in het Aanvalsplan Laaggeletterdheid dat in 2006 verschijnt ook op deze manier meegenomen[36].

3.4 Inburgering

Kort na de invoering van de WEB werd duidelijk dat het NT2-onderwijs onder druk kwam te staan. Taalverwerving voor nieuwkomers fungeert immers niet alleen als onderwijsdoel, maar dient tevens als integratie-instrument. Om die reden trad in 1998 de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking, waarmee het begrip 'inburgering' officieel werd geïntroduceerd[37]. Naast taallessen werd nu ook aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding, waarbij inburgering verplicht werd gesteld. De inhoud van het NT2-onderwijs bleef ongewijzigd en de uitvoering bleef bij de ROC's.
Met de invoering van de WIN werd ook een beleidsmatige scheiding doorgevoerd. In 2002 is vervolgens besloten om de verantwoordelijkheid voor inburgering per 1 januari 2003 over te dragen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar het Ministerie van Justitie. De financiële middelen bleven aanvankelijk bij OCW, doch werden op termijn zowel inhoudelijk als budgettair overgeheveld.
Gedurende de periode 2003 - 2007 werd er beleid ontwikkeld waarbij onderscheid werd gemaakt tussen inburgering, die verplicht, resultaatgericht en juridisch genormeerd was, en NT2-onderwijs, dat vrijwillig bleef en zich richtte op doorstroom of algemene taalvaardigheid. Het NT2-onderwijs bleef onder verantwoordelijkheid van OCW vallen en werd bekostigd uit de middelen van de WEB[38].
In maart 2006 werd ten slotte de Wet inburgering in het buitenland ingevoerd. Dat betekende dat gezinsmigranten in het land van herkomst het Basisexamen Inburgering in het buitenland moesten afleggen. Dat examen bestond uit spreekvaardigheid,

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

leesvaardigheid en KNS (Kennis van de Nederlandse Samenleving)[39]. Het onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten werd in 2013 nog scherper.

3.5 Ontwikkelingen VAVO

Uit evaluaties en beleidsstukken blijkt dat het VAVO binnen ROC's onderwijskundig goed functioneerde en dat de examenresultaten vergelijkbaar werden beoordeeld binnen hetzelfde landelijke examenstelsel als het reguliere voortgezet onderwijs wat onder andere bleek uit de doorstroomcijfers van geslaagden. De positionering van het VAVO binnen ROC's doet geen afbreuk aan het karakter van het VAVO als vorm van voortgezet onderwijs[40].

3.6 Ontwikkelingen beroepsonderwijs

In het beroepsonderwijs wordt in 2007 de AKA-opleiding (Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent) ingevoerd. De AKA is bedoeld voor jongeren zonder startkwalificatie. Het is een brede basisopleiding die niet echt sectorspecifiek is[41]. Het is een opstap naar een MBO 2 opleiding, de startkwalificatie.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

4. Beleidsontwikkeling VE 2007 - 2015

In de periode van 2007 tot 2015 zijn er grote veranderingen die leiden tot afname van het aantal deelnemers in de volwasseneneducatie. Er komt een Participatiebudget en er zijn nieuwe aanpassingen in het kader van de Inburgering. Daarnaast wordt de marktwerking ingevoerd en zijn er nieuwe inhoudelijke en budgettaire ontwikkelingen op het gebied van VAVO en het beroepsonderwijs.

4.1 Participatiebudget

Vanaf 2009 komt het participatiebudget op als bestuurlijk kader om re-integratie-, participatie- en educatiemiddelen te bundelen (met de ambitie schotten te reduceren). Dat betekende dat educatie een instrument werd binnen het participatiebeleid en dat het budget breder ingezet kon worden, waardoor het budget voor onderwijsactiviteiten kromp en verschoof naar andere activiteiten. Dat liet een daling zien van het aantal educatiedeelnemers bij de ROC's, zoals tabel 1 laat zien[42].

Tabel 1:Aantal deelnemers volwasseneneducatie 2008 - 2014

Ontwikkeling aantal deelnemers volwasseneneducatie (ROC / WEB)	
Indicatieve landelijke ontwikkeling NT1, NT2 buiten inburgering en overige educatie	
Jaar	Deelnemers educatie
2008	36.572
2010	28.466
2012	20.386
2014	19.302

Tegelijkertijd bleef de wettelijke verplichting om educatie bij ROC's in te kopen, juist vanwege zorgen over continuïteit van de publieke infrastructuur. In beleidsanalyses wordt beschreven dat aanvankelijk werd voorzien dat gemeenten vanaf 2011 niet meer gebonden zouden zijn aan besteding bij ROC's, maar dat hier later op is teruggekomen en dat "geoormerkte" educatiemiddelen en gedwongen winkelnering voorlopig werden gehandhaafd[43].

In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd en het participatiebudget opgeheven, dat wil zeggen dat de budgetten weer werden gescheiden. Vanaf dat moment kwam het educatiebudget van de WEB als aparte specifieke uitkering van het ministerie van OCW naar gemeenten. Het budget werd uitgekeerd naar contactgemeenten educatie waardoor de regionale samenwerking werd verstevigd.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

4.2 Inburgering

Op 1 januari 2007 is de Wet Inburgering (WI) van kracht geworden, die onder verantwoordelijkheid van Rita Verdonk, voormalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, was voorbereid. Met deze wetswijziging is de verantwoordelijkheid voor het behalen van het inburgeringsexamen bij de inburgeraar komen te liggen. De inburgeraar is tevens zelf verantwoordelijk voor het inkopen van een cursus bij een erkende aanbieder. Hierdoor verviel het alleenrecht van ROC's op het verzorgen van deze cursussen en ontstond er geen verplichting meer voor gemeenten om deze uitvoering te faciliteren[44].

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Inburgering (2006) is uiteengezet dat het voorgaande stelsel als kostbaar werd beschouwd en onvoldoende prikkels bood voor een doelmatige uitvoering. Door introductie van concurrentie werd beoogd kostenreductie, kwaliteitsverbetering en een versterking van marktwerking te realiseren, geheel conform de toenmalige beleidsrichting. In hetzelfde jaar, 2006, is Blik Op Werk (BOW) opgericht. Dit instituut heeft tot taak een keurmerk voor taalaanbieders te ontwikkelen, kwaliteitseisen vast te stellen en hierop te toetsen, klanttevredenheid te monitoren en audits uit te voeren[45]. BOW is tevens bevoegd aanbieders te schorsen of uit te sluiten indien zij niet aan de gestelde eisen voldoen.

De oprichting van BOW was noodzakelijk omdat Inburgering na 2007 niet langer onder de WEB viel en daardoor ook niet meer onder toezicht stond van de Inspectie van het Onderwijs wat wellicht heden ten dage weer wenselijk zou kunnen zijn. Vanaf dat moment wordt kwaliteitsborging met betrekking tot inburgering privaat georganiseerd. Het inburgeringsonderwijs omvat de Nederlandse taal (A2-niveau) en Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS).

In 2013 werd de Wet Inburgering (WI) opnieuw aangepast. De belangrijkste wijziging betreft de toegenomen eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers voor het selecteren van een cursus, het bekostigen hiervan en, indien nodig, het afsluiten van een lening via DUO[46]. Voor asielmigranten werd het aanvragen van een lening vergemakkelijkt, terwijl gezinsmigranten werden geacht hun eigen financiële middelen aan te spreken. Daarnaast werd Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) toegevoegd als verplicht onderdeel, bestaande uit een portfolio en een afsluitend gesprek. Het vak KNS werd herzien tot Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Naast het inburgeringsexamen bij DUO konden deelnemers kiezen voor het staatsexamen NT2 I of II.

Uit onderzoeken uit deze periode blijkt dat er aanzienlijke kwaliteitsverschillen bestaan tussen cursusaanbieders; kortlopende en goedkope trajecten zijn ruim beschikbaar op de markt. Bovendien neemt de schuldenproblematiek onder deelnemers toe onder andere door het afsluiten van een lening voor het volgens van een inburgeringstraject.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

4.3 'Overige' educatie

Onder invloed van de invoering van het participatiebudget wordt 'overige educatie' beleidsmatig strakker gedefinieerd: middelen moeten gericht worden ingezet voor Nederlandse taal, rekenen en NT2. Voorheen kon dat breder worden ingezet gericht op sociale, educatieve en professionele redzaamheid.

4.3.1 Motie Elias

De invoering van de marktwerking in de Inburgering was inmiddels een feit. En in 2011 wordt in de Tweede Kamer met een VVD-motie van Ton Elias gevraagd gemeenten toe te staan taal- en rekentrajecten ook bij private aanbieders in te kopen. Dat zou leiden tot hogere kwaliteit en effectiviteit en een betere prijs-kwaliteitsverhouding.

4.3.2 Gevolgen

De motie heeft een aantal ontwikkelingen in het stelsel in gang gezet die belangrijke consequenties hebben. In haar brief over de uitvoering van de 'Motie-Elias' gaf toenmalig CDA-minister Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart aan dat, in een situatie met zowel publieke als private aanbieders, er één set referentieniveaus en eindtermen voor taal en rekenen moet zijn, evenals een basis voor transparante prijs- en kwaliteitsnormen. Hierdoor is het domein 'overige educatie' expliciet aangescherpt en gefocust: het onderwijs wordt gericht op de Nederlandse taal en rekenen[47].
Daarnaast stelde de minister dat een 'gemengd systeem' (publiek en privaat naast elkaar) volgens haar niet mogelijk is: gemeenten kunnen óf publiek inkopen bij instellingen met een wettelijke taak, óf privaat – waarbij de wettelijke rol van ROC's vervalt. De minister verbond de uitvoering van de 'Motie-Elias' ook aan de voorbereiding van wetgeving betreffende VAVO, dat zoals eerder aangegeven vanaf 2013 weer onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt.

4.3.3 Actieplan laaggeletterdheid als beleidsbasis voor marktopening

Het Actieplan Laaggeletterdheid 2012 – 2015 ('Geletterdheid in Nederland'), was het eerste overheidsplan waarin laaggeletterdheid als maatschappelijk probleem werd geformuleerd. Het was een plan van de ministeries van OCW, SZW en VWS[48]. Het is ook te beschouwen als een resultaat van de inspanningen van de Stichting Lezen en Schrijven. Het markeert een kantelpunt van Basiseducatie, onderwijs in het kader van de WEB naar een breed maatschappelijk beleid gericht op basisvaardigheden.
Het ministerie van OCW stelde circa €5 miljoen uit het 'educatiebudget' van de WEB beschikbaar voor het programma *Taal voor het Leven*, waarmee Stichting Lezen en Schrijven onder meer pilots met de latere Taalhuizen ontwikkelde[49].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Het actieplan vormt ook de basis voor het latere programma 'Tel mee met Taal' (ministeries van OCW en SZW) waarmee vanaf 2015 de Taalhuizen landelijk worden opgeschaald.
Zoals door de minister is gesteld worden in 2013 de standaarden en eindtermen Nederlands bij ministeriële regeling vastgesteld en bekendgemaakt in de Staatscourant[50]. Voor rekenen gelden de niveaus zoals in het mbo. In het kader van het Aanvalsplan wordt het Steunpunt Taal en Rekenen Volwasseneneducatie opgezet, als evenknie van het Steunpunt dat voor het MBO is opgericht. Dat heeft een helpdesk- en netwerkfunctie en biedt ondersteuning bij de implementatie van de standaarden en eindtermen. In 2015 loopt het aanvalsplan af.

4.3.4 Marktwerking geïmplementeerd

Er is afgezien van een gemengd systeem, zoals eerder door de minister aangegeven. Er is gekozen voor een privaat model, waardoor de wettelijke taak van de ROC's is komen te vervallen. De financiering wordt nu gerealiseerd via een specifieke uitkering, waarmee de bestedingsvrijheid van gemeenten is vergroot. De bekostiging van de ROC's is stapsgewijs afgebouwd.
Met ingang van 2015 is het gewijzigde stelsel ingevoerd: de verplichte besteding aan ROC's voor overige educatie is losgelaten en volwasseneneducatie wordt regionaal georganiseerd. In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 33 911 wordt dit als volgt uiteengezet[51]:

- *Gemeenten behouden de verantwoordelijkheid om 'zorg te dragen voor een aanbod', waarbij hun bestedingsvrijheid toeneemt;*
- *De wettelijke verplichting voor ROC's tot het aanbieden van educatie komt te vervallen;*
- *De keuze is gemaakt voor een specifieke uitkering, toegekend aan contactgemeenten binnen 35 arbeidsmarktregio's, ter bescherming van de herkenbaarheid van het relatief bescheiden educatiebudget en om een zorgvuldig tempo van transitie naar meerdere aanbieders mogelijk te maken;*
- *Contactgemeenten dienen samen met regiogemeenten een regionaal educatieplan op te stellen;*

Uiteindelijk bleek de marktwerking versnippering van aanbod als gevolg te hebben en de oorspronkelijk gedachte van de Motie Elias, te weten hogere kwaliteit en effectiviteit naast een betere prijs-kwaliteitsverhouding, niet aantoonbaar waargemaakt te hebben[52].

4.4 Ontwikkelingen VAVO

In het dossier over wetsvoorstel 33.146 staat dat de bekostiging van VAVO vanaf 1 januari 2013 rechtstreeks door het ministerie van OCW aan de ROC's zou plaatsvinden; daarvoor maakte VAVO deel uit van het educatiebudget dat via gemeenten liep en

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

waarmee gemeenten (verplicht) educatie inkochten bij ROC's. De memorie van toelichting bij latere wetgeving bevestigt dat de bekostiging van VAVO 'met ingang van 1 januari 2013' is teruggelegd bij het Rijk[53].

4.5 Ontwikkelingen beroepsonderwijs

In het beroepsonderwijs wordt in de jaren 2011 en 2012 de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo ingevoerd. Daarmee verdwijnen de deelkwalificaties, die voor volwassenen van belang waren. Zij konden met deelkwalificaties een diploma opbouwen en via deelkwalificaties ook instromen in een opleiding. Nu is er een integrale kwalificatie die wordt afgesloten met een diploma[54]. Het beroepsonderwijs wordt hiermee strak geregeld en diplomagericht.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

5. Beleidsontwikkeling VE 2015 - 2021

In 2015 was de marktwerking binnen de educatie, specifiek binnen inburgering en overige educatieve trajecten, een feit. Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) is inmiddels ondergebracht bij het Rijk en wordt daarom in dit overzicht verder buiten beschouwing gelaten. Gedurende deze periode deden zich drie belangrijke ontwikkelingen voor die relevant zijn voor de educatie. Het gaat dan om de introductie van het begrip basisvaardigheden, de groei van non-formeel aanbod en de ontwikkeling van de taalhuizen.

5.1 Basisvaardigheden

De Europese Unie stimuleert volwasseneneducatie door beleidskaders, aanbevelingen en programma's te ontwikkelen waarmee lidstaten worden aangezet hun onderwijs- en scholingsbeleid voor volwassenen te versterken. De EU komt ook met het begrip 'Basic Skills'[55].

In 2015 via het programma 'Tel mee met Taal', wordt basisvaardigheden het dominante beleidsbegrip. Dan verschuift de focus van het denken in kwalificaties zoals destijds bedoeld in de WEB naar het ontwikkelen van basisvaardigheden. Hierbij staan taal, rekenen en digitale vaardigheden centraal, met als doel functionele zelfredzaamheid en volwaardige maatschappelijke participatie te bevorderen[56, 57]. De nadruk ligt daarbij op kortdurende interventies en taaltrajecten die praktisch toepasbaar zijn.

Opvallend is dat men in de WEB ook dan spreekt over educatie-opleidingen maar het beleid steeds vaker spreekt over basisvaardigheden. Het stelsel van Educatie zoals bedoeld in de WEB wordt minder een onderwijssysteem en meer een participatie-instrument waarvoor voorzieningen voor basisvaardigheden van belang worden en minder nadruk komt te liggen op educatieve onderwijstrajecten.

5.2 Non-formeel leren en formeel onderwijs

De Europese Unie introduceerde het onderscheid tussen formeel, non-formeel en informeel leren in het beleid rond een Leven Lang Leren (om alle vormen van leren – binnen én buiten het onderwijsstelsel – zichtbaar en vergelijkbaar te maken)[58].

Volgens de Europese definities (CEDEFOP / EU-LLL-beleid) spreken we van *formeel onderwijs* als het onderwijs plaatsvindt binnen een erkend onderwijsstelsel, georganiseerd wordt door erkende onderwijsinstellingen en leidt tot officieel erkende diploma's of kwalificaties[59].

Van non-formeel leren wordt gesproken als het georganiseerd wordt buiten het formele onderwijsstelsel, en geen officieel diploma kent maar wel doelgericht is[60]. Het betreft cursussen en/of trainingen door bedrijven of maatschappelijke organisaties. Dat betekent

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

dat in Nederland er eigenlijk geen sprake is van formeel leren binnen de educatie. Volwasseneneducatie in Nederland is non-formeel leren, omdat er geen vorm van formele volwasseneneducatie is, waarbij deelnemers diploma's kunnen halen die het recht geven om door te stromen naar een vervolgopleiding.

5.3 Taalhuizen

Taalhuizen werden opgericht en zijn lokale netwerken binnen de bibliotheken. Ze hebben een aantal opdrachten. Taalhuizen functioneren als laagdrempelige informatie-, oefen- en doorverwijspunten binnen de lokale infrastructuur rond basisvaardigheden[61]. Het zijn geen formele onderwijsinstellingen. Met de start van het actieprogramma 'Tel mee met Taal' is de rol versterkt als schakel tussen wat we in Nederland formeel en non-formeel onderwijs noemen. In termen van bereik zijn de Taalhuizen een belangrijke factor. Het zwaartepunt verschuift dan ook naar non-formele educatie gericht op basisvaardigheden.

5.4 Rol van bibliotheken

Zoals eerder aangegeven is in de jaren 2010 - 2015 is via pilots onderzocht hoe bibliotheken via regionale taalhuizen een rol kunnen spelen in volwasseneneducatie. De formele vastlegging van deze functie is in 2015 gerealiseerd in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)[62, 63]. Vanaf 2017 worden bibliotheken expliciet genoemd als belangrijke partners in de strijd tegen laaggeletterdheid en als uitvoerders van Taalhuizen. Bibliotheken kregen deze taak omdat ze een sleutelpositie innemen bij het bereiken van de zogenoemde 'onzichtbare doelgroep', die vaak onderwijsinstellingen mijdt. Door hun toegankelijkheid en centrale ligging zijn bibliotheken voor veel mensen goed bereikbaar. Ze fungeren als maatschappelijke plekken waar men kan leren, men elkaar kan ontmoeten en men zich onderdeel kan voelen van de gemeenschap. Voorafgaand aan deze ontwikkelingen ondervonden bibliotheken aanzienlijke bezuinigingen: vestigingen sloten hun deuren, er was minder personeel beschikbaar en de collectie werd kleiner. Gemeenten gingen op zoek naar manieren om bibliotheken relevant te houden binnen het sociale domein. De aanpak van laaggeletterdheid sloot hier goed bij aan. Taalhuizen droegen inhoudelijk bij aan de legitimatie van bibliotheken en brachten bovendien nieuwe financiële middelen met zich mee vanuit de WEB, het sociale domein en diverse projecten. De bibliotheken verbreedden zo hun maatschappelijke rol tegen de achtergrond van een langdurige terugloop in vestigingen, collectie en personeel.

5.5 Tel mee met Taal

In 2018 werd de 'vrije markt' volledig geïmplementeerd, wat een aanzienlijke breuk betekende met de oorspronkelijke uitgangspunten van de WEB. Dit bracht ook een verschuiving naar projectfinanciering met zich mee, die in 2016 begon met het

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

programma ‘Tel mee met Taal’[64, 65]. Dit interdepartementale programma van de ministeries van OCW, SZW en VWS wordt uitgevoerd door gemeenten, bibliotheken, taalhuizen en andere organisaties. Ook de Stichting Lezen en Schrijven ontvangt hieruit middelen voor het programma ‘Taal voor het Leven’ en landelijke ondersteuning.
Het programma heeft gezorgd voor een inhoudelijke verschuiving. Hoewel de focus op laaggeletterdheid blijft, ligt de nadruk niet langer op formeel onderwijs en de kwalificatiestructuur. In samenwerking met onder meer bibliotheken en welzijnsorganisaties ontstaat er een non-formeel aanbod, waarbij vrijwilligers een belangrijke rol spelen. Hierdoor is het belang van kwalificaties naar de achtergrond verschoven en richt men zich in deze periode vooral op basisvaardigheden zoals taal, rekenen en later ook digitale vaardigheden wat deels ook een gevolg is van de marktwerking.

5.6 Ontwikkelingen inburgering

Tijdens deze periode werd duidelijk dat de Wet Inburgering van 2013 niet naar behoren functioneerde. Inburgeraars ondervonden moeilijkheden bij het kiezen van geschikte aanbieders en de kwaliteit van taalaanbieders varieerde aanzienlijk, wat resulteerde in uitval, vertragingen en schuldenproblematiek. In 2016 werd de wet enigszins aangescherpt, waaronder een hogere boete bij het niet tijdig halen van het examen, aanpassingen in de leningsregeling bij DUO en maatregelen tegen misbruik van taalaanbieders[66]. De problemen waren daarmee niet opgelost. Het werd duidelijk dat er een overmatige focus lag op het behalen van diploma’s, terwijl participatie en werk onvoldoende aandacht kregen. De gemeente had bovendien te weinig regie over het proces. En dat terwijl gemeenten immers wel een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van participatie. Om deze redenen wordt gewerkt aan een nieuwe Wet Inburgering, waarbij de regie weer bij de gemeenten komt te liggen en participatie expliciet als doelstelling wordt opgenomen[67]. Die wet komt er in 2021.

5.7 Ontwikkelingen beroepsonderwijs

In 2014 was de AKA-opleiding vervangen door de entreeopleiding. Daardoor was er niet langer één algemene assistentenopleiding. De entreeopleiding werd opgebouwd uit meerdere sectorale uitstroomprofielen met een landelijk kwalificatiedossier, gericht op werk maar vooral op doorstroming naar niveau 2[68].
Met de invoering van het toelatingsrecht in het mbo in 2017 werd geregeld dat studenten met een passend vooropleidingsdiploma recht kregen op toelating tot een mbo-opleiding. Het doel van deze maatregel was het vergroten van de toegankelijkheid van het mbo en het tegengaan van voortijdige schooluitval[6970]. Voor volwassen deelnemers betekende het toelatingsrecht dat de toegang tot het mbo sterk juridisch werd geordend rond formele toelating en vooropleidingseisen, terwijl in dezelfde jaren binnen het beleid

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

volwasseneneducatie juist veel niet-diplomagericht en non-formeel aanbod dominant werd.

Zo richtte het mbo zich mede omdat door de invoering van de marktwerking het bieden van educatie geen exclusieve wettelijke taak meer is, nog meer primair op initiële studenten, waardoor volwassenen zonder passende vooropleiding of met behoefte aan kortere, modulaire trajecten vaak aangewezen bleven op educatieaanbod dat geen diploma met civiel effect oplevert. Hierdoor bleef de structurele spanning bestaan tussen de formele toegang tot het mbo en het aanbod voor volwassenen die eerst basisvaardigheden of voorbereidende scholing nodig hebben.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

6. Beleidsontwikkeling VE 2021 - heden

In de meest recente periode is er sprake van een versterking van het beleid rondom basisvaardigheden. Dit beleid kenmerkt zich door een verdere verschuiving van een educatie- en onderwijsstructuur naar een meer sociaal georiënteerde infrastructuur rond basisvaardigheden. De overheid heeft het programma 'Vervolgaanpak Laaggeletterdheid' (2020 - 2024) geïnitieerd, en tevens werd 'Tel mee met Taal' voortgezet.
Na 2024 vinden er veranderingen plaats als het gaat om de inzet van dit programma. Voor de uitvoering van dit beleid worden steeds vaker commerciële aanbieders betrokken, waarbij de aandacht nadrukkelijk ligt op non-formele educatie. De Taalhuizen hebben hun functie op het gebied van signalering en doorverwijzing behouden en zijn inmiddels structureel verankerd. Daarnaast treedt de nieuwe Wet Inburgering op 1 januari 2022 in werking. Een laatste ontwikkeling is het voornemen om de 'oormerking' van de WEB-middelen op termijn los te laten wat tevens kan leiden tot het beëindigen van het publieke volwassenenonderwijs.

6.1 Educatie

Sinds de volledige invoering van marktwerking bieden de ROC's vooral NT1- en NT2-cursussen aan, evenals rekenen en digitale vaardigheden die gericht zijn op maatschappelijke participatie. Omdat er geen formele educatie is, is doorstroom naar het mbo nauwelijks aan de orde. Gezien de structuur van het beroepsonderwijs (waar door een vast curriculum flexibilisering niet altijd mogelijk is en het beleid van Eerder Verworven Competenties (EVC) nog niet volledig is geïmplementeerd) is het voor veel volwassenen ook niet echt mogelijk een kwalificerende opleiding te volgen. Taal op de werkvloer wordt door de ROC's en commerciële aanbieders wel verzorgd voor met name de NT2-doelgroep.
Alhoewel veel arbeidsmarktregio's educatie iedere vier jaar opnieuw aanbesteden, zijn er inmiddels ook veel regio's die gebruik maken van de Publiek-Publieke Samenwerking. De arbeidsmarktregio maakt dan duidelijke afspraken met het ROC, de publieke partner in de regio. Dit zowel voor het WEB-budget als voor de inburgering.
Daarnaast kunnen instellingen met een diploma-erkenning al vanaf 2013 leertrajecten afronden met een diploma, maar dit diploma is dus niet kwalificerend en biedt dus geen automatisch recht op instroom in het mbo.

6.2 Bibliotheken en Taalhuizen

Bibliotheken en Taalhuizen zijn tegenwoordig goed ingeburgerd. Ze werken vaak samen met onderwijsinstellingen, vrijwilligersorganisaties en welzijnsorganisaties, waarbij ook de Stichting Lezen en Schrijven betrokken is. Het is echter essentieel dat

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

samenwerkingspartners iedereen aan een passend programma koppelen. Dit benadrukt opnieuw het belang van signaleren en doorverwijzen als functie.
In de praktijk blijkt dat veel mensen met een NT2-achtergrond de weg naar de bibliotheek goed kunnen vinden. NT1-deelnemers lopen minder gemakkelijk binnen en doen dat in veel gevallen alleen om het ‘Digitaalhuis’ in de bibliotheek te bezoeken.

6.3 Expertisepunt Basisvaardigheden

Het Expertisepunt Basisvaardigheden werd in opdracht van het ministerie van OCW in 2020 opgericht en is een partnerschap tussen Movisie en Stichting Lezen en Schrijven. Het ondersteunt gemeenten, professionals, organisaties en vrijwilligers met kennis, onderzoek en samenwerking rond basisvaardigheden[71]. Een belangrijke doelstelling is ook het verbeteren van de kwaliteit, samenhang en effectiviteit van het aanbod basisvaardigheden voor volwassenen in Nederland[72].
Binnen het programma ‘Aanpak laaggeletterdheid in gemeenten 2020 - 2024’, dat wordt gefinancierd door ‘Tel mee met Taal’ is de Stichting Lezen en Schrijven actief als onderdeel van het Expertisepunt Basisvaardigheden. Een belangrijke doelstelling binnen dit programma was het vergroten van het bereik onder NT1-deelnemers. De Stichting L ezen en Schrijven is voor financiering inmiddels ook deels afhankelijk van contracten die met gemeenten en arbeidsmarktregio’s worden afgesloten. Vervolgens eindigde ‘Tel mee met Taal’ officieel per 1 januari 2025, waarbij alle verzamelde kennis is overgedragen aan het Expertisepunt Basisvaardigheden[73]. Het Expertisepunt Basisvaardigheden heeft onder andere als taak gekregen het beheren van ‘Basisvaardigheden in Zicht’, een ‘dashboard’ waarin onder meer kennis en cijfers zijn opgenomen over laaggeletterdheid.

6.4 Wet Inburgering

Sinds 1 januari 2022 zijn gemeenten opnieuw verantwoordelijk voor de uitvoering van de inburgering. Zij voeren de brede intake uit, stellen het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie vast en bepalen welke leerroute wordt gevolgd: de B1-route, de Onderwijsroute of de Zelfredzaamheidsroute[74]. De Onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject, een opleiding educatie binnen de WEB, waarvoor diploma-erkenning vereist is; in de praktijk wordt die route veelal door ROC’s uitgevoerd[75]. Gemeenten maken veelal via aanbestedingen afspraken met taalaanbieders en onderwijsinstellingen. De Onderwijsroute wordt doorgaans georganiseerd via educatieve trajecten binnen het ROC, aangezien deze instellingen directe samenwerking hebben met het beroepsonderwijs. Ook voor het kunnen afsluiten van het taalschakeltraject is diploma-erkenning noodzakelijk.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

6.5 Ontwikkelingen beroepsonderwijs

De toegang voor volwassenen tot het beroepsonderwijs is vanwege de structuur niet goed beschikbaar[76]. Op een aantal plekken zijn er wel volwassenen die deelnemen aan een entreeopleiding en waar dan extra aandacht is voor de taalontwikkeling. Dat betreft dan meestal NT2-deelnemers. Daarnaast is er een andere ontwikkeling waarvoor soms WEB-budget of middelen van 'Tel mee voor Taal' worden gebruikt[77]. Hierbij gaat het om opleidingen binnen de 3e leerweg (OVO, bekostigd volwassenenonderwijs). De beroepsgerichte invulling wordt hierbij (mogelijk) bepaald en bekostigd door de opdrachtgever, vaak de werkgever of het UWV[78].

6.6 Loslaten oormerking WEB-budget

De meest recente ontwikkeling is het voornemen om de oormerking van het WEB-budget voor educatie los te laten, weliswaar geleidelijk, maar wel los te laten. De financiering gaat dan nog wel naar gemeenten maar die kunnen dat vrijer besteden binnen het sociaal domein. Dat komt voort uit het kabinetsbesluit om de Specifieke Uitkering aan gemeenten als financieel instrument af te schaffen om gemeenten meer eigen bestuurlijke vrijheid en minder verantwoordingslasten te geven naast de gedachte dat volwasseneneducatie nauw samenhangt met andere beleidsdomeinen, zoals participatie, arbeidsmarkt, armoedebeleid en integratie[79].

Vraag is of deze ontwikkeling wel recht doet aan het belang dat onderwijs heeft binnen de samenleving voor een laagopgeleide doelgroep. Een dergelijke beleidsbeslissing werd immers eerder al eens teruggedraaid.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

7. Samenvatting beleidsontwikkeling VE

Eén van de doelen van de invoering van de WEB was om een einde te maken aan de versnippering op het gebied van de Volwasseneneducatie. Daarnaast kwam er aandacht voor de kwaliteit door professionalisering van het personeel en door de invoering van een kwalificatiestructuur.
Gemeenten zouden via hun Educatiebudget het onderwijs bij het ROC in kopen, zij wisten immers wat nodig was voor de inwoners van hun gemeente. Via deze scholing zouden ze ook kunnen bevorderen dat meer mensen een startkwalificatie kunnen behalen. Vraag is welke ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de huidige uitvoering van de WEB.
Deze ontwikkelingen worden in vier periodes kort samengevat.

7.1 Periode 1996 - 2007

De Kwalificatiestructuur Educatie werd ontwikkeld, een structuur met 6 KSE-niveaus. KSE 1,2 en 3 werden uitgevoerd door de Basiseducatie, KSE 4,5 en 6 door het VAVO. Het fenomeen KSE 1, 2 en 3 sloeg niet aan en 6 jaar na de implementatie volgde de Basisstructuur Educatie, eigenlijk meer een ordeningsmodel gericht op Educatieve, Sociale en Professionele Redzaamheid, ieder met 2 niveaus. In deze periode stond de kwalificatiestructuur centraal en docenten werden opgenomen in de CAO Onderwijs. Een passend salaris en mogelijkheden om te professionaliseren. Destijds lag er ook veel nadruk op NT2-onderwijs, zowel voor lageropgeleiden als via het VAVO voor hogeropgeleiden. ROC's organiseerde die scholing vaak in "Taalscholen".
Sinds 2004 is de Stichting Lezen en Schrijven actief. Door de activiteiten van de Stichting Lezen en Schrijven, gericht op agendering van laaggeletterdheid, wordt laaggeletterdheid gezien als een breed maatschappelijk probleem, en niet langer alleen als een onderwijsvraagstuk. Zo werd gewerkt aan de ontwikkeling van verschillende voorzieningen om dit maatschappelijk probleem aan te pakken. In het beroepsonderwijs wordt ten slotte de AKA-opleiding ingevoerd. Een brede opleiding die niet echt sectorspecifiek is.

7.2 Periode 2007 - 2015

De inburgering was het eerste onderwijsdomein waarin marktwerking, vanaf 2007, werd geïntroduceerd. Deze verandering zorgde destijds voor veel beweging. In de periode daarna vonden er grote hervormingen plaats: het VAVO kwam weer onder regie van het Rijk te staan en ook in andere vormen van educatie werd marktwerking toegepast. Dit betekende het eind van de 'gedwongen winkelnering'.
Daarnaast leek het voor bibliotheken logisch om hen een rol toe te kennen bij de Taalhuizen. Zo konden de bibliotheken na de bezuinigingen toch in stand blijven.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

In 2009 wordt tevens het WEB-budget toegevoegd aan het Participatiebudget. In 2015 werd dit budget opgeheven en werd het WEB-budget als specifieke uitkering naar contactgemeenten over gemaakt. Ten slotte wordt in het beroepsonderwijs de nieuwe diplomagerichte kwalificatiestructuur ingevoerd.

7.3 Periode 2015 - 2021

In 2015 wordt het begrip ‘basisvaardigheden’ leidend. En worden ook de termen non-formeel leren en formeel onderwijs steeds vaker gebruikt. Begrippen die eerder verwarrend zijn dan dat ze, zoals bedoeld door Europa, inzicht geven, doordat ze op verschillende manieren worden geïnterpreteerd vanwege het feit dat regio’s er verschillende vormen van leeraanbod onder verstaan.
Daarnaast is ‘Tel mee met Taal’ een overheidsprogramma waarmee projectsubsidies kunnen worden aangevraagd om waardevolle initiatieven te ondersteunen. Zowel de Stichting Lezen en Schrijven als de Taalhuizen maken vaak gebruik van deze subsidies, waardoor er naast de reguliere WEB-middelen ook aanvullende projectgelden beschikbaar zijn. Deze projectgelden zijn echter niet structureel van aard.

7.4 Periode 2021 - heden

De nieuwe Wet Inburgering wordt ingevoerd met 3 leerroutes. De verantwoordelijkheid ligt ook weer bij de gemeenten. Het Expertisepunt Basisvaardigheden dat in 2020 werd opgericht, wordt omgevormd tot een Landelijk Expertisepunt Basisvaardigheden, een netwerkorganisatie die zorg draagt voor kennisdeling en ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van hun taak op het gebied van laaggeletterdheid. Het programma ‘Tel mee met Taal’ is afgelopen en de laatste beleidswijziging die wordt voorbereid is het loslaten van de oormerking van het WEB-budget.

7.5 Conclusie van beleids- en marktontwikkelingen

Inmiddels hebben alle ontwikkelingen geleid tot meer fragmentatie in plaats van concentratie. De focus ligt op een brede interpretatie van basisvaardigheden en opleidingen die volwassenen ondersteunen om richting een startkwalificatie te gaan, lijken onhaalbaar doordat de kwalificatiestructuur is verdwenen en de kwaliteit van docenten, voorheen gewaarborgd door een aanstelling bij het ROC, niet langer als prioriteit wordt beschouwd door zowel het beleid, de beleidsbepalers en de uitvoerende instellingen.
Samenvattend resulteert dit in versnippering, vermindering van het aantal gekwalificeerde docenten en een gebrek aan passende opleidingen die laagopgeleiden een kans bieden op sociale participatie en een positie op de arbeidsmarkt. Scholing lijkt daardoor voor deze doelgroep minder relevant.
De vraag blijft: ‘Waar ging het onderweg mis?’

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

8. Consequenties beleidsontwikkeling VE

De historische analyse van de beleidsontwikkelingen in de volwasseneneducatie leidt tot inzichten over het huidige stelsel volwasseneneducatie in Nederland. Duidelijk wordt dat het initiële beleidsdoel van het stelsel niet behaald kan worden, namelijk "het tot stand laten komen van een geheel van gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen op het terrein van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, dat beantwoordt aan de maatschappelijke en individuele vraag naar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie"[80], oftwel de waarborging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Vraag is waar dat door komt en wat er nodig is om een passend stelsel volwasseneneducatie te kunnen realiseren.

8.1 Beleidsanalyse

Met de inwerkingtreding van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996 kreeg de volwasseneneducatie een expliciete wettelijke positie. Basiseducatie werd opgenomen onder deze wet en beschikte, volgens plan, al snel over een officiële kwalificatiestructuur (KSE Kwalificatie Structuur Educatie). In deze systematiek waren docenten gebonden aan de CAO Onderwijs en behoorden de opleidingen tot het formeel onderwijs. Gemeenten kregen de regiefunctie en financierden de educatie, met de wettelijke verplichting deze in te kopen bij de Regionale Onderwijs Centra (ROC's) Hierdoor werd erkend dat ROC's bij uitstek geschikt waren om Basiseducatie voor de lokale bevolking te verzorgen.

In de daaropvolgende jaren verschoof de aandacht voor laaggeletterdheid naar buiten het formeel onderwijs. De activiteiten van Stichting Lezen en Schrijven (2004) zorgden voor een toename van maatschappelijk bewustzijn rondom laaggeletterdheid, en laaggeletterdheid werd gekenmerkt als een sociaal probleem. Deze benadering resulteerde in een transitie naar een aparte voorziening voor basisvaardigheden. Vanuit het WEB-budget werden bibliotheken gefinancierd; en er werd overheidssubsidie beschikbaar gesteld waarmee Taalhuizen zich verder konden ontwikkelen. Binnen deze voorzieningen werken diverse partijen samen om (potentiële) laaggeletterden te bereiken en te stimuleren. Door onder andere de inzet van Stichting Lezen & Schrijven en de marktwerking is dit aanbod losgekoppeld van het formele traject; de focus ligt op basisvaardigheden (taal, rekenen, later ook digitale vaardigheden) zonder aansluiting bij een kwalificatiesysteem. Een dergelijke aparte voorziening voor basisvaardigheden valt niet onder het wettelijke 'leerrecht' dat geldt binnen het reguliere onderwijs, de WEB heeft dat ook destijds niet expliciet geregeld. Indien een deelnemer bij een instelling met diploma-erkenning een traject met diploma afrondt, is dit diploma niet kwalificerend.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

De termen non-formeel leren en formeel onderwijs worden in Nederland onjuist gebruikt. De huidige Educatie, door het ROC of een commerciële taalaanbieder verzorgd, is namelijk geen formeel onderwijs (zoals men soms wel benoemt in de Regionale Educatieve Plannen), er is immers geen kwalificatiestructuur en deelnemers kunnen daardoor ook geen erkend diploma krijgen. Dat wil zeggen: er is dus geen onderwijs voor volwassenen dat hen de mogelijkheid geeft een erkend diploma te behalen en dat hen het recht geeft om toegelaten te worden tot een kwalificerende beroepsopleiding. Samenvattend heeft de beleidsontwikkeling op het gebied van Educatie er voor gezorgd dat er 'voorzieningen voor basisvaardigheden' zijn gecreëerd en dat leidde vervolgens tot fragmentatie van het aanbod volwasseneneducatie. Waar in 1996 sprake was van een coherent stelsel – met ROC's, kwalificatieniveaus en docenten die onder de CAO Onderwijs vallen – ontstaat er nu een heterogene mix van aanbieders, bibliotheken en sociale partners die cursussen aanbieden. De conclusie luidt dat herijking noodzakelijk is: er ontbreekt een officiële kwalificatiestructuur en een leerrecht voor basisvaardigheden, terwijl deze nodig zijn om laaggeletterden betere toekomstperspectieven te bieden[81].

8.2 Wat is nodig?

De onderzoekers constateren dat in de loop der tijd fundamentele zaken in het stelsel van volwasseneneducatie zijn gewijzigd, waardoor het stelsel niet optimaal lijkt te functioneren. Op basis van deze historische analyse constateren de onderzoekers dat de volgende punten noodzakelijke oplossingsrichtingen zijn om uiteindelijk een goed functionerend onderwijsstelsel voor volwassenen te kunnen realiseren:

- Een kwalificerende structuur voor Educatie die leidt tot een erkend diploma, of erkende diploma's, waarmee volwassenen kunnen instromen in kwalificerende beroepsopleidingen.
- De laaggeletterde volwassenen moeten het recht krijgen om een dergelijke opleiding te volgen (mogelijkerwijs gefaciliteerd door het publieke onderwijs), zodat ook volwassenen toegang kunnen krijgen tot het volgen van een beroepsopleiding.
- De opleidingen moeten qua vormgeving passen binnen de leef- en werksituatie van de volwassen deelnemers.

Dat betekent:

- Educatie is formeel diplomagericht onderwijs, valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk en de Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit.
- Non-formeel leren kan plaatsvinden in voorzieningen voor basisvaardigheden bij diverse aanbieders.
- Leren van Europese landen zoals de Scandinavische landen, Vlaanderen, Duitsland en Ierland als het gaat om een kwalificatiestructuur waarmee formeel onderwijs ontwikkeld kan worden.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- Onderzoeken hoe het leerrecht voor volwassenen kan worden geïmplementeerd.

Dan is men er nog niet helemaal. Volwassenen zijn namelijk niet gebaat bij langlopende onderwijstrajecten, wel bij het kunnen opdelen van hun leertraject in overzichtelijke onderdelen. Dat moet nader onderzocht worden.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Deel 2

Literatuurstudie naar een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie

Picture by: Garten-gg

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1 Het belang van volwasseneneducatie: Waarom gaan volwassenen leren?

Ook volwassenen hebben de behoefte om dingen in hun leven te veranderen zowel in de privésfeer als op het werk. Ze kunnen bijvoorbeeld de behoefte hebben om een andere baan te vinden of deel te gaan nemen aan activiteiten in de omgeving of vrijwilliger te worden. Daarnaast willen ze een goed sociaal vangnet van familie, vrienden en kennissen om samen mooie momenten te kunnen beleven. Dat gaat vaak niet vanzelf. Om dit te realiseren heb je vaardigheden en competenties nodig. Een groot aantal volwassenen heeft zich die competenties eigen gemaakt tijdens het initiële onderwijs, maar dat geldt niet voor iedereen. Daarom hebben zij de wens en is er soms de noodzaak om op latere leeftijd te gaan leren en zich zo verder te ontwikkelen. Dat kan via de volwasseneneducatie. In de meeste landen is dat onderdeel van het onderwijssysteem.

1.1 Transformationeel leren

De basis van volwasseneneducatie ligt in het 'transformationeel leren' (transformative learning), wat in feite inhoudt dat volwasseneneducatie een instrument is om verandering te stimuleren 'als een vorm van aanpassing'. Hierbij wordt de volwassene zich bewust van zijn of haar huidige situatie en probeert te kijken hoe die kan worden aangepast. De volwassen deelnemer leert zich hierbij aan te passen aan de behoeften en eisen van een bredere sociaal-culturele context: nieuwe vaardigheden om het werk goed te kunnen blijven doen, nieuwe informatie om de kinderen te kunnen opvoeden of nieuwe vaardigheden om meer betrokken te zijn bij de omgeving. Het zijn doelen die gesteld worden, omdat men verlangt naar meer contact met anderen, individueel of in een groep. Het is voor hen dan belangrijk om ook te voldoen aan de eisen die de desbetreffende omgeving stelt. Dit zou het uitgangspunt voor een formele leersetting kunnen zijn[82]. Het zorgt voor meer bewustzijn van de eigen situatie, meer kritische reflectie op het eigen handelen en meer ontwikkeling van nieuwe vormen van handelen, waarbij de volwassene zich meer bewust wordt van zichzelf en zich van anderen onderscheidt. Bij het leren van volwassenen staat, overigens net als bij andere onderwijsvormen wederzijds respect tussen deelnemer en docent centraal, waarbij het leren samen gebeurt. Samen met de deelnemer wordt een planning gemaakt, worden leerbehoeften vastgesteld en wordt 'onderhandeld' over de leerdoelen. De bereidwilligheid van de deelnemer is belangrijk om problemen op te lossen en nieuwe ervaringen op te doen en die gezamenlijk te evalueren[83].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1.2 Brede impact van volwasseneneducatie

De impact van volwasseneneducatie gaat verder dan het verbeteren van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden). Onderzoek bevestigt dit en laat zien, dat deelname aan leertrajecten binnen de volwasseneneducatie directe effecten kan hebben op deelnemers[84]. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat door deelname aan volwasseneneducatie mensen beter in staat zijn om beter met hun eigen gezondheid om te gaan en het dus ook een impact kan hebben op de voordelen voor de gezondheid van inwoners[85]. Ook ervaren deelnemers dat ze meer kansen op de arbeidsmarkt krijgen, beter hun financiën kunnen beheren hun kinderen beter kunnen opvoeden en zich meer onderdeel voelen van de samenleving[86]. Daarnaast laat onderzoek zien dat volwasseneneducatie een positieve bijdrage levert aan de gemeenschap en samenleving. Hierbij gaat het om een economische en sociale impact naast invloed op het dagelijks leven van het individu. Naast onder andere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zorgt het namelijk voor een betere participatie in de omgeving[87]. Door deelname aan volwasseneneducatie nemen kosten in de zorg af en stijgt de arbeidsproductiviteit. Diverse onderzoeken tonen aan dat het economisch rendement zeer hoog is en de samenleving in feite verdient op de investering van volwasseneneducatie[88].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

2 Het fundament voor de volwasseneneducatie: van een leerrecht naar een duurzaam beleid

De kaders voor de uitvoering van volwasseneneducatie zijn internationaal vastgelegd in beleid. Beleid dat dus niet alleen Nederlandse, maar ook internationale kaders kent en gelieerd is aan het leerrecht voor volwassenen. Kwaliteit staat hierbij voorop, dat gegarandeerd kan worden door formeel onderwijs wat zowel op landelijk als lokaal niveau geregeld moet worden.

2.1 Vastgestelde internationale kaders voor volwasseneneducatie

De volwasseneneducatie is niet alleen een Nederlandse aangelegenheid, maar ook internationaal wordt het belang van het leren voor volwassenen erkend en zijn daar afspraken over gemaakt. De lidstaten van UNESCO, waaronder Nederland, hebben allereerst de 'Recommendation on Adult Learning and Education' opgesteld. Samen hebben ze de handen ineengeslagen en op internationaal niveau afspraken gemaakt om de kwaliteit van de volwasseneneducatie in alle deelnemende landen op eenzelfde niveau en een manier te kunnen garanderen[89]. Hiermee sluiten ze aan bij het vierde doel van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties om ervoor te zorgen dat iedereen een gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs krijgt. Ook de Europese Unie beveelt aan om (bij)scholingstrajecten voor volwassenen te faciliteren. Kort opgeleide volwassenen moeten kunnen deelnemen aan (bij)scholingstrajecten om zich een minimaal niveau van basisvaardigheden eigen te maken en daarnaast een breder scala vaardigheden om deel te kunnen nemen aan de samenleving en om actief te zijn op de arbeidsmarkt[90]. Daarvoor moet men op landelijk niveau een bepaalde strategie opstellen, middelen beschikbaar stellen en prioritaire doelgroepen bepalen[91]. Het beoordelen van vaardigheden, het aanbieden van een flexibel en hoogwaardig leeraanbod op maat en het valideren en erkennen van verworven vaardigheden zijn drie belangrijke pijlers van die landelijke strategie[92]. Daarnaast is in de Europese Unie afgesproken dat de lidstaten een leven lang leren moeten ondersteunen om ervoor te zorgen dat iedereen de benodigde sleutelcompetenties kan ontwikkelen[93]. De term leven lang leren (dat inhoudt dat elke volwassene de kans krijgt om ook op latere leeftijd te leren, dus een leven lang) is later overgegaan in de term leven lang ontwikkelen, omdat de focus dan meer op werk komt te liggen. Echter wordt een 'Leven Lang Ontwikkelen' vaak in het licht gezien van louter bijscholing voor een loopbaan, waardoor er onder andere geen ruimte meer is voor formele volwasseneneducatie gericht op toegang tot het beroepsonderwijs. De huidige

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

constructie van een leven lang ontwikkelen in Nederland verschilt dus van de brede invulling van de (formele) volwasseneneducatie, zoals men die in andere Europese landen opvat en realiseert. De Nederlandse aanpak van een leven lang leren en een leven lang ontwikkelen is dus niet één op één vergelijkbaar met de volwasseneneducatie zoals die nu in de meeste andere landen (dan in Nederland) en volgens de Europese Unie zou moeten worden gefaciliteerd en vormgegeven.

Er moet dus een landelijke strategie voor een leven lang leren zijn, waarbij bredere competenties (onder andere basisvaardigheden, persoonlijke competenties, sociale competenties en leren-om-te-leren competenties, STEM competenties (wetenschap, technologie, techniek/ontwerp en wiskunde), digitale competenties en competenties op het gebied van ondernemen en burgerschap) centraal staan, zoals geformuleerd in het Europees referentiekader[94]. Onderzoek van UNESCO bevestigt dit en toont aan dat een leven lang ontwikkelen een bijdrage kan leveren aan de duurzame ontwikkeling (door individuen te versterken) en dat landen steeds meer het belang inzien van een leven lang ontwikkelen als bijdrage aan de economie[95]. Effectieve systemen van een leven lang ontwikkelen vragen dan ook om ondersteunend beleid en investeringen, waarbij verschillende organisaties actief zijn in een 'lerend ecosysteem'. Daarnaast blijkt het een veelbelovend 'beleidsinstrument' te zijn om individuen te ondersteunen en in staat te stellen om continue te blijven leren. Landen hebben daarom een landelijk beleid ontwikkeld om in een leven lang leren te kunnen voorzien[96].

2.2. Leerrecht

Ondanks dat in Europese verdragen staat dat inclusieve educatie en training voor alle leeftijden een recht (leerrecht) is, blijkt financiering en coördinatie op landelijk niveau niet altijd gewaarborgd[97]. Men ziet het leren voor volwassenen internationaal dus als een recht. In Portugal bijvoorbeeld zien ze volwasseneneducatie als een mensenrecht, waarbij onder andere het beroepsonderwijs voor volwassenen aansluit op de behoeften van bedrijven[98]. Bij de introductie van een leven lang leren moet het leren van volwassenen ook een recht zijn en moet deelname aan deze vorm van onderwijs dus bijvoorbeeld niet in de vorm van een lening plaatsvinden[99]. Individuele leerrekeningen kunnen er in sommige gevallen wel voor zorgen dat volwassenen de mogelijkheid krijgen tot deelname aan leertrajecten[100]. Deelnemers kunnen dan zelf bepalen welke leertrajecten ze volgen. Hierbij wordt wel duidelijk dat deelnemers met een lagere vooropleiding minder baat hebben bij leerrekeningen, aangezien ze zelf minder kunnen investeren en daarnaast blijkt begeleiding een belangrijke randvoorwaarde.

Iedereen heeft het recht om te leren. Het recht om je als volwassene op latere leeftijd te ontwikkelen, is het fundament voor een kwalitatief goed stelsel, waarin een gelijke toegang voor alle volwassenen centraal staat. Dat recht wordt gewaarborgd in het onderwijsstelsel. In ieder geval in het formele onderwijsstelsel, net zoals de leerrechten

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

van kinderen en jongeren geregeld zijn via het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Hierbij moet rekening gehouden worden met de leef- en werksituatie van volwassenen, waardoor het formele diplomagerichte beroepsonderwijs voor volwassenen verschilt van dat voor jongeren. Hierbij lijkt er een tweedeling te zijn tussen het formele onderwijs dat dat recht omarmt, en het non-formele onderwijs dat een voorloper voor of aanvulling op het formele onderwijs kan zijn. Bij een goed beleid van volwasseneneducatie is er een onderscheid tussen dit formeel en non-formeel leren met aandacht voor kwalificatie raamwerken, validering van eerder verworven competenties en flexibele leerwegen[101]. Voorwaarden hiervoor zijn[102]:

- Een relatie tussen de landelijke en lokale context
- Een uitgebreide visie op een leven lang leren
- Arrangementen voor governance en het betrekken van stakeholders
- Een realistisch financieel beleid
- Dataverzameling voor evidence-based beleid

2.3 Belang van formeel onderwijs

In België wordt veel waarde gehecht aan het formeel onderwijssysteem voor volwassenen. Dat is een vorm van onderwijs dat leidt tot erkende kwalificaties en tot certificering of diplomering[103, 104]. Er zijn wel verschillen tussen de grotere 'regio's'. In Vlaanderen bestaat de volwasseneneducatie uit publieke instellingen die formele Basiseducatie en beroepsgericht volwassenenonderwijs aanbieden naast non-formele educatie geregeld via NGO's gericht op persoonlijke ontwikkeling van volwassenen en informatieservices die de activiteiten van de verschillende aanbieders begeleiden. In Wallonië is het beroepsgericht aanbod geregeld via de formele educatie en een enkele instelling verzorgt trajecten van basisvaardigheden wat met name in de non-formele educatie wordt aangeboden. In het Duitssprekende deel van België is het met name gericht op beroepsgerichte educatie[105]. Maar ook het Portugese systeem van volwasseneneducatie heeft een tweeledig systeem, bestaande uit het formele en non-formele systeem van volwasseneneducatie[106]. In deze landen wordt er dus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen non-formeel en formeel onderwijs en is er voldoende aandacht voor formeel onderwijs.

2.4 Publiek onderwijssysteem: landelijk versus lokaal

Op basis van een analyse van het beleid in Portugal en Slovenië wordt duidelijk, dat de heersende opvatting in beleid is, dat werkloosheid een probleem is van korter opgeleide volwassenen en dat volwasseneneducatie een oplossing biedt voor (deze) socio-economische problemen[107]. Echter is volwasseneneducatie veel meer dan een middel om economische en politieke doelen te bereiken, maar een entiteit op zich, waarbij voorwaarden gecreëerd moeten worden om op microniveau volwassenen deel te laten

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

nemen aan goede faciliteiten via aanbieders op mesonievau op basis van een sterk beleid en sterke uitgangspunten op macroniveau. Ondanks dat een deelnemersgerichte aanpak voor toename in deelname aan volwasseneneducatie zorgt, is een verbeterde governance (geheel van regels, structuren en processen om een organisatie of een bepaalde 'beleidsinhoud' te controleren, beheersen en besturen) wel nodig voor een optimaal landelijk systeem van volwasseneneducatie[108]. Een analyse van het beleid van volwasseneneducatie in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat hierbij een samenhangend landelijk en lokaal beleid noodzakelijk is, waarin volwasseneneducatie is ingebed[109]. Hierbij staan sociale inclusie en de arbeidsmarkt centraal en is er oog voor de specifieke behoeften van (jonge) kwetsbare volwassenen[110]. Ook in Spanje is er sprake van een decentraal systeem met een regionale infrastructuur van volwasseneneducatie vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk die ook een mix van landelijk en regionaal beleid omarmt resulterend in een regionale infrastructuur gebaseerd op de deelnemersbehoeften[111]. In Denemarken is echter de landelijke overheid verantwoordelijk voor de algemene volwasseneneducatie en de beroepsgerichte volwasseneneducatie en de NGO's zijn actief op het gebied van de non-formele volwasseneneducatie[112].

In de meeste landen hecht men wel dus veel waarde aan een publiek onderwijssysteem met voldoende faciliteiten voor het formeel onderwijs wat resulteert in een eenduidige aanpak en infrastructuur. Privatisering van de volwasseneneducatie heeft volgens onderzoek namelijk verschillende gevolgen[113]:

- Complexiteit met betrekking tot het recht op educatie en de verplichting van de landelijke overheid om dat recht te respecteren, beschermen en voor implementatie ervan te zorgen
- Gemarginaliseerde groepen ervaren minder positieve impact, maar wel de negatieve impact van privatisering (onder andere vanwege hun financiële positie of hun achtergrond)
- Output op de lange termijn is niet vastgesteld
- Heralloceren van gelden naar de private sector kan nadelige effecten hebben op het recht van leren
- Om het recht op leren te garanderen moet er zowel voor de private als de publieke sector een reglementair en monitoringssysteem ontwikkeld zijn

Ander onderzoek bevestigt dit en laat zien dat flexibiliteit in de volwasseneneducatie goed is, maar die moet niet ten koste gaan van kwaliteit[114]. Aanpassing aan de lokale situatie moet mogelijk zijn, maar een te grote flexibiliteit vraagt veel van de organisatie zelf bijvoorbeeld met betrekking tot verschillende toelatingsmomenten in het jaar. Dan kan het ten koste gaan van kwaliteit. Daarnaast moeten onder andere inhoudelijk beleid en het naleven van kwaliteit centraal staan[115].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

2.5 Focus op arbeidsmarkt

In de politiek wordt er steeds meer waarde gehecht aan het creëren van baankansen en het feit dat mensen over de juiste vaardigheden moeten beschikken om een plek te krijgen op de arbeidsmarkt. Dat heeft ertoe geleid dat men het steeds meer heeft over een leven lang leren[116] en verliest men zoals eerder aangegeven de brede doelstelling van (onder andere de formele diplomagerichte) volwasseneneducatie. Een analyse van het Italiaanse en Griekse beleid van volwasseneneducatie bevestigt dat en laat zien dat de focus met name steeds meer gericht is op het beroepsgericht leren, terwijl er minder oog is voor leren dat leidt tot solidariteit en sociale cohesie wat niet altijd positief is[117]. Hieruit blijkt dat voor beiden aandacht moet zijn.

2.6 Duurzame kwaliteit is uitgangspunt

Deelname in volwasseneneducatie kan alleen billijk, inclusief en duurzaam zijn als de kwaliteit is gewaarborgd en het aanbod effectief aansluit bij de behoeften, wensen en aspiraties van de deelnemers[118]. Het beleid van volwasseneneducatie in een deel van Canada is erop gericht dat het toegankelijk moet zijn, het aanbod duurzaam moet zijn, dat het geleerde ook erkend wordt bij andere organisaties en dus overdraagbaar moet zijn, dat zowel deelnemer als publieke instelling verantwoordelijk zijn voor de afronding van het leertraject en dat men vervolgens kan deelnemen aan vervolgtrajecten[119]. Ook in Zweden hecht men veel waarde aan deze duurzame kwaliteit van volwasseneneducatie. Onderzoek onder managers van instellingen voor volwasseneneducatie, docenten en deelnemers in Zweden laat zien dat de kwaliteit van volwasseneneducatie van het stelsel volgens hen gebaseerd is op formele eisen en processen, mate van sturing vanuit de deelnemer, competenties van docenten en arbeidsomstandigheden naast het les geven en dat de kwaliteit afhankelijk is van de deelnemersgroep[120]. Deze elementen zijn van belang voor een kwalitatief goed beleid voor volwasseneneducatie. Daarnaast lijken formatieve assessment, contextualisering en het inbedden van het leerproces in de context (zoals de werk- en privésituatie) naast eventuele mogelijkheden van e-learning (voor een bepaalde groep deelnemers) bij te dragen aan een effectieve vorm van het aanleren van basisvaardigheden in de volwasseneneducatie[121].

De instellingen voor volwasseneneducatie zijn dan ook vaak de sleutel om ervoor te zorgen dat individuele doelstellingen van de deelnemers worden behaald en dat tegelijkertijd wordt bijgedragen aan landelijke doelstellingen. Dat onderstreept het belang van een goede kwalitatieve instelling met een goed aanbod[122] dat voldoet aan eenduidige kwaliteitseisen. Kanttekening is wel dat duurzame financiering niet altijd aanwezig is. Dat is niet vastgelegd in beleid.

De OECD heeft 18 beleidsdoelen opgesteld, die gebruikt kunnen worden om te monitoren of er wel een duurzaam en kwalitatief goed beleid van volwasseneneducatie is[123]:

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

A. *Actualiseren van kennis en verhogen van vaardigheden / Bevorderen van sociale en economische participatie*

1. Vaardigheden ontwikkelen voor de kennissamenleving en -economie, voor de huidige en toekomstige arbeidsmarkt
2. Alle volwassenen zouden basisvaardigheden/sleutelcompetenties moeten hebben verworven
3. Een leven lang leren stimuleren, ook voor niet-economische doelen zoals persoonlijke ontplooiing, betere gezondheid, burgerschapsparticipatie, sociale inclusie, vermindering van criminaliteit en milieubescherming

B. *Verminderen van ongelijkheden*

4. De vraag naar, toegang tot en het succes in leermogelijkheden verbeteren (algemeen en werkgerelateerd; formeel, niet-formeel en informeel) voor laaggeschoolden en anderen die belemmeringen ondervinden of ondervertegenwoordigd zijn
5. Rekening houden met de leerbehoeften van volwassenen en met belemmeringen voor deelname
6. Leerstrategieën ondersteunen die leiden tot actieve participatie van ouderen op de arbeidsmarkt en in de samenleving

C. *Investeringen (niveau van investering en human resources)*

7. Investeringen in volwasseneneducatie vergroten en de efficiëntie verbeteren, zowel door de publieke sector (overheden, onderwijsinstellingen en gemeenschappen) als de private sector (bedrijven en individuen)
8. Zorgen voor voldoende aanbod van docenten en trainers in het volwassenenonderwijs

D. *Informatie en begeleiding / Toegang vergemakkelijken*

9. Informatievoorziening, actieve begeleiding en adviesdiensten verbeteren die motiveren, inspireren en het zelfvertrouwen vergroten om te leren, in alle levensfasen, vooral voor groepen met beperkte toegang tot informatie en ondersteuning

E. *Toepasbaarheid / Certificering*

10. Competenties en vaardigheden erkennen via een passend certificeringssysteem met geïntegreerde mechanismen voor erkenning van eerder verworven competenties (EVC)
11. Omgevingen ondersteunen die zelfgestuurd leren bevorderen met passende erkenningssystemen
12. Mechanismen ontwikkelen om kennis en ervaring te erkennen via beoordeling van eerder leren
13. Instrumenten implementeren om de overdraagbaarheid van kennis, vaardigheden en competenties te beoordelen en te erkennen

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

F. Kwaliteit / Organisatie van onderwijsaanbod

14. Wijzen van onderwijsaanbod optimaliseren (zoals tijd, vorm, modulariteit en locatie) voor verschillende doelgroepen binnen een leersysteem dat alle betrokkenen omvat (instellingen, maatschappelijke aanbieders, publieke en private werkgevers, overheden) en leerervaringen tussen sectoren integreert
15. Winstgerichte en niet-winstgerichte organisaties in de volwasseneneducatie stimuleren om een breed en flexibel aanbod van cursussen en studieprogramma's te bieden
16. Gehanteerde meetinstrumenten en evaluatiestrategieën ontwikkelen om de kwaliteit en impact van volwasseneneducatieprogramma's te meten, evenals hun resultaten op economisch vlak en levenskwaliteit voor zowel individuen als de samenleving
17. Zorgen dat docenten en trainers passende bij- en nascholing/professionele ontwikkeling krijgen
18. Hoge afrondings- en slagingspercentages van cursussen in de volwasseneneducatie realiseren

Maar om beleid om te kunnen zetten in een goed systeem van volwasseneneducatie, blijkt uit casestudies in Noord-Amerika, zijn naast de eerdergenoemde kwalitatieve indicatoren zijn vier elementen van belang namelijk[124]:

- Bronnen: Wat is een voldoende structurele financiering vanuit de overheid om een kwalitatief hoogwaardig systeem te realiseren?
- Systeem: Hoe zorgt een kwalitatief hoogwaardig systeem ervoor dat de programma's goed worden uitgevoerd?
- Professionalisering: Hoe zorgt professionalisering ervoor dat er een sterk programma met een goede instructie wordt gerealiseerd?
- Verbinden van het resultaat aan het proces: Welk programmaonderdeel leidt tot het succes?

Deze vier onderdelen zullen in de volgende hoofdstukken worden toegelicht.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

3 Passende basisfinanciering voor volwasseneneducatie

Duurzame financieringsbronnen zijn zoals eerder genoemd allereerst noodzakelijk voor een goede infrastructuur van volwasseneneducatie. Deze richtlijnen zijn niet alleen landelijk vastgelegd, maar ook internationaal.

3.1 Internationale afspraken voor financiering van volwasseneneducatie

Op basis van de internationale afspraken van de EFA (Education for All) moet in principe elke regering 6% van haar onderwijsbudget bestemmen voor volwasseneneducatie alloceren, waarvan de helft naar basisvaardigheden zou moeten gaan. De geraamde 3% voor basisvaardigheden is gebaseerd op berekeningen van benchmarks van de Global Campaign for Education (GCE)[125,126].

Dit lijkt ook gerechtvaardigd om een voldoende aantal volwassenen te kunnen laten deelnemen aan volwasseneneducatie. Berekeningen laten namelijk zien, dat als een overheid minder investeert in volwasseneneducatie dat tegelijkertijd het aantal inschrijvingen afneemt[127]. Daarnaast is volwasseneneducatie, evenals de overige vormen van onderwijs, een belangrijke onderwijsvorm die op basis van het leerrecht inwoners de mogelijkheid moet bieden zich verder te ontwikkelen. Het lijkt dus legitiem om volwasseneneducatie evenals primair en voortgezet onderwijs te evalueren op de doelen, waarvoor het ontwikkeld is, zoals het optimaliseren van de basisvaardigheden in plaats van naar de sociale voordelen en baten (op basis van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse) te kijken[128]. Daarnaast blijkt uit studies zoals eerder aangegeven dat de investering in volwasseneneducatie rendeert. De basis voor het voortbestaan van het primair en voortgezet onderwijs is de publieke financiering van de infrastructuur. Die zorgt ervoor dat het onderwijs duurzaam is en de doelen kan realiseren, waarvoor de sector is bedoeld. Onderzoek laat dan ook zien dat publieke financiering van volwasseneneducatie noodzakelijk is om de toegankelijkheid en kwaliteit van de onderwijsprogramma's te waarborgen, experts te kunnen inhuren en curricula te kunnen verbeteren. Projectgelden daarentegen zorgen voor instabiliteit en bemoeilijken lange termijnplanningen en de effectiviteit van programma's[129]. Evenals in het primair en voortgezet onderwijs zal er een relatie moeten zijn tussen de verdeling van de financiering, de effectiviteit van de programma's en de bevordering van duurzaam onderwijs. Centraal staat een langetermijnfinanciering in plaats van tijdelijke budgetten.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

3.2 Duurzame financiering van de infrastructuur naast gecombineerde financiering voor werknemers

Onderzoek laat zien dat een langdurige aanpak belangrijk is om iets te kunnen doen voor minderheden en kwetsbare groepen[130]. Ook als men volwasseneneducatie financiert. Een duurzame financiering voor een publieke onderwijsinfrastructuur is daarbij belangrijk. Deze langetermijnmaatregelen vragen om forse investeringen, maar zorgen ook voor betere en meer duurzame resultaten[131]. De duurzaamheid van de resultaten kan gewaarborgd worden door de volwasseneneducatie te integreren in het bredere onderwijs. Hieraan kan de overheid indirect bijdragen en steun bieden kwetsbare inwoners door instellingen te financieren die zich met de gemeenschap bezig houden en gezamenlijk volwasseneneducatie uitvoeren, waarbij de instellingen van volwasseneneducatie al bij de planning en budgettering betrokken worden zodat betrokkenheid en eigenaarschap wordt vergroot[132]. In feite wordt hiermee op internationaal niveau het belang van (het mechanisme van) de Publiek-Publieke Samenwerking in de volwasseneneducatie onderstreept. Aanbevolen wordt om een combinatie van gecentraliseerde maatregelen in de vorm van gecoördineerde overheidssteun en verspreide financiële steun te bieden aan regionale en lokale instanties naast overdracht van betalingen aan provincies, gebieden, financiering van onderzoek en infrastructuur en directe steun aan deelnemers[133]. Ook bij de financiering is dus de samenwerking tussen het landelijke, regionale en lokale niveau van belang. Landelijk publieke investeringen kunnen dus onderdeel zijn van bredere regionale strategieën en initiatieven. Om deze ondersteuning te kunnen waarborgen moeten gesubsidieerde programma's wel hun effectiviteit en efficiëntie kunnen aantonen. Bij een vergelijkende analyse van de efficiëntie van verschillende modellen moeten diverse aspecten goed worden bekeken en moet de beoordeling niet plaats vinden op basis van één bepaald kader[134]. Er moet een reguliere datacollectie zijn over de financiële aspecten van het beleid van volwasseneneducatie en de voorziening om deze te kunnen vast stellen.

Op dit moment gaat er in Nederland extra aandacht uit naar financiering van leertrajecten voor (volwassen) werknemers. Er zijn diverse combinaties van financieringsvormen beschikbaar tussen bedrijven, particulieren en de publieke sector die voor alle betrokkenen voordelig kunnen zijn. Overheden kunnen bijvoorbeeld financiële prikkels gebruiken om financiële lasten voor werkgevers en werknemers te verlagen en hen aan te moedigen tot deelname en bijdrage aan volwasseneneducatie.[135] Maar ook steun van de particuliere sector en het bedrijfsleven kan ten goede komen aan scholing van werknemers. Hier kan men verschillende modellen en combinaties voor gebruiken[136]. Werknemers moeten in ieder geval toegang hebben tot diverse publieke financieringsinstrumenten en deze kunnen gebruiken en combineren. Met name werknemers die de opleiding niet kunnen betalen moeten niet kunnen achterblijven om

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

gebruik te kunnen maken van financiële stimuleringsregelingen[137]. Uiteindelijk kan deeltijdsonderwijs voor volwassenen voordelig zijn voor zowel werkgever als werknemer[138].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

4 Een gestandaardiseerd systeem met oog voor kwaliteit

De uitvoeringseisen voor leertrajecten aan volwassenen zijn hoog. Het is een vorm van onderwijs dat maatwerk vraagt en grotendeels deelnemer gestuurd is. Een goede uitvoeringspraktijk is de sleutel tot succes. Daarom is het belangrijk dat er een sterke infrastructuur is bestaande uit goed geoutilleerde instellingen met voorwaarden die voor alle betrokken uitvoerders hetzelfde moeten zijn. Dit gestandaardiseerde systeem is een tweede element dat voor een goede voorziening van volwasseneneducatie kan zorgen.

4.1 Uitvoering van volwasseneneducatie volgens internationale standaarden

Volgens de EAEA (European Association for the Education of Adults) is volwasseneneducatie een gemeenschappelijke en publieke aangelegenheid die levens en samenlevingen helpt transformeren, waarbij iedereen het recht en de toegang moet hebben om gebruik te maken van die vorm van leren los van leeftijd of achtergrond. Dat geldt met name voor de kwetsbare deelnemers om te voorkomen dat kort opgeleide volwassenen minder kansen hebben om deel te nemen aan volwasseneneducatie. Hiervoor is de inzet van gekwalificeerd personeel noodzakelijk naast de ruimte voor innovatie en samenwerking[139]. Zij onderstrepen dus het belang van goede instellingen met goed gekwalificeerd personeel. Dat moet ook goed gecoördineerd worden. De OECD geeft namelijk aan dat het beleid van volwasseneneducatie vaak minder effectief is door gefragmenteerde organisationele verantwoordelijkheden en het ontbreken van coördinatie[140]. Coördinatie kan plaatsvinden tussen centrale overheidsorganisaties, over verschillende niveaus heen en tussen administratieve, sociale en economische belanghebbenden. Het meest gebruikelijke mechanisme voor coördinatie van beleid in volwasseneneducatie in de verschillende landen is een coördinerend orgaan met advies, plannings- en beleidsvormende functies. Beleidsstrategieën, gedefinieerde kwaliteitsstandaarden en gedeelde informatiesystemen kunnen voor deze effectieve coördinatie zorgen, waardoor instellingen goede richtlijnen krijgen om de leertrajecten voor volwassenen te kunnen uitvoeren.

4.2 Goed geoutilleerde instellingen met gestandaardiseerde voorwaarden

Op basis van internationale analyses van een specifieke regio in de Verenigde Staten wordt duidelijk dat bij de realisatie van leertrajecten voor volwassenen men in ieder geval aandacht moet hebben voor[141]:

- een missie, visie en systeem van prestatie-indicatoren;
- ontwikkelroutes (voor deelnemers);

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- ondersteuning van specifieke doelgroepen;
- financiering en capaciteit.

Dat vraagt iets van de instelling die de volwasseneneducatie uitvoert. Zij moeten dat op een kwalitatief goede wijze kunnen doen om het beoogde resultaat te behalen. De volgende uitgangspunten zijn van belang om ervoor te zorgen dat de juiste instelling voor volwasseneneducatie kwalitatief goed onderwijs kan realiseren[142]:

- *Filosofie:* Team van docenten moet een eenzelfde filosofie hebben om les te geven. Dit zegt iets over de *professionalisering*.
- *Theorie:* Er moet een achterliggende theorie zijn dat het uitgangspunt moet vormen voor de uitvoer van volwasseneneducatie. Dit zegt iets over de *(beleids)kaders*.
- *Methode:* Er moet een goede methode zijn om de 'doceer-leerervaring' vorm te geven. Dit zegt iets over het *curriculum*.
- *Behoeften:* Er moet recht worden gedaan aan de behoeften van de deelnemer. Dit zegt iets over een goede *intake en oriëntatie*.
- *Onderwijsentiteit:* De volwasseneneducatie moet in een goede entiteit worden gerealiseerd, waarbij het formele onderwijs door de instellingen voor volwasseneneducatie moeten worden gegeven of in scholen voor jongeren die volwassenen als tweede doelgroep hebben. Als het gaat om community learning kunnen andere organisaties zoals musea en bibliotheken worden betrokken. Ten slotte zijn er instellingen, waarbij volwasseneneducatie een middel is om andere doelen te bereiken, zoals werkgevers. Dit zegt iets over de *soort organisaties* die volwasseneneducatie moeten uitvoeren.
- *Invloed:* Tijdens het leren is er ook sprake van invloed van familie, vrienden en de omgeving waar rekening mee moeten worden gehouden. Dit zegt iets over welk *effect* leren heeft *voor de omgeving*.
- *Outcome:* Er is altijd sprake van een leerresultaat voor de deelnemers dat heel verschillend kan zijn gezien de diverse doelgroep volwassenen. Dit zegt iets over de *kwaliteitsindicatoren voor examinering en certificering*.
- *Assessment:* Er moet een passende wijze van assessment zijn om het leertraject af te sluiten. Dit zegt iets over de *wijze van examinering*.

Op basis van deze indicatoren wordt duidelijk, dat de randvoorwaarden voor uitvoering gelijk zouden moeten zijn en er geen verschil zou moeten zijn tussen instellingen voor de volgende voorwaarden[143]:

- Alle betrokken scholen moeten volwasseneneducatie als corebusiness hebben.
- Er moet een hoge kwaliteitsstandaard zijn.
- Deelnemers moeten dezelfde service, faciliteiten en status krijgen als andere studenten en leerlingen.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- De docenten in de volwasseneneducatie moeten dezelfde salarissen, voordelen en professionele ontwikkelingskansen en rollen krijgen als andere docenten.
- Het management van de volwasseneneducatie moet dezelfde rol innemen in het bestuur als de managers van onderwijs aan andere studenten en leerlingen.
- De volwasseneneducatie moet integraal onderdeel zijn van planning, budgettering, programma-ontwikkeling, marketing, onderzoek en verantwoordelijkheid als dat van onderwijs aan andere studenten en leerlingen.

Dit houdt in dat er een eenduidig systeem van randvoorwaarden moet zijn waar alle instellingen zich aan zouden moeten houden. Een systeem waar elke deelnemer evenveel kans krijgt om deel te nemen (ook de gemarginaliseerde groepen) en elke docent op basis van dezelfde voorwaarden lesgeeft. Dat houdt in dat differentiatie in deze randvoorwaarden bijvoorbeeld door privatisering niet mogelijk zou moeten zijn. Een gelijk speelveld in alle regio's is dus van groot belang.

4.3 Deelnemergestuurd aanbod

Uit onderzoek van The World Bank blijkt dat om positieve effecten op gezondheid en onderwijs te behalen, de publieke financiering van die infrastructuur gebaseerd moet zijn op behoeften van de bevolking (met betrekking tot onderwijs en gezondheid) en niet gestuurd moet worden door politieke doelstellingen[144]. Er moet prioriteit worden gegeven aan het herstellen en verbeteren van een vraaggestuurde infrastructuur. Een effectief systeem van volwasseneneducatie moet dan ook aansluiten bij de behoeften van de (potentiële) deelnemers en aan een aantal vereisten voldoen. Deze zijn[145]:

- Het vermogen van de programma's om aan te sluiten bij de (persoonlijke en professionele) doelen van de bevolking en deze (deels) te bereiken
- Toegankelijkheid (locatie en tijd), relevantie (behoeften van de arbeidsmarkt en van de potentiële deelnemers in het algemeen) en betrokkenheid (variatie in instructie, begeleiding en ondersteuning) van de aanbieder
- Het betrekken van de deelnemers bij de ontwikkeling van het programma

Als men als onderwijsinstelling aandacht heeft voor deze vereisten dan kunnen trajecten basisvaardigheden succesvol zijn. De gehele omgeving wordt actief betrokken en er wordt gehoor gegeven aan de behoeften van deelnemers en gemeenschappen, hun doelen en aspiraties. Het succes is onder andere ook afhankelijk van het vermogen van de instelling om deelnemers in staat te stellen om uiteindelijk zelf dingen te gaan doen[146]. Uitdaging is echter wel dat er in de volwasseneneducatie een grote verscheidenheid aan doelgroepen kent. Om als instelling een goed werkbaar systeem van volwasseneneducatie te kunnen realiseren, moeten de volgende stappen worden doorlopen[147]:

- Definiëren van groepen deelnemers

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- Identificeren van specifieke gewenste prestatieresultaten per groep deelnemers en instrumenten om de gerealiseerde resultaten te meten
- Een paar groepen deelnemers kiezen om mee te beginnen
- Een team ondersteunen om een programmamodel voor elke groep te ontwikkelen
- Betrekken van onderzoeksexperts om een evaluatie te ontwikkelen
- Publiceren van een programmamodel en een model voor een evaluatie.

Onderzoek laat ten slotte zien dat als er meerdere aanbieders in een regio actief zijn het wenselijk is dat er een (centrale) loopbaanbegeleider is, die de deelnemer kan begeleiden bij het maken van keuzes en er voor te zorgen dat ze bij de juiste aanbieder terecht komen.[148].

Maar men mag het collectief niet uit het oog verliezen. Maatwerk is belangrijk, maar kent ook haar grenzen. Individualisering in de inburgering zorgt volgens onderzoek ook voor spanningen, omdat men ook effectief onderwijs in groepen wil verzorgen, de kwaliteit (deels op basis van audits) wil bewaken, er ook economische beperkingen zijn en men moet onderhandelen met gemeenten en andere belanghebbende organisaties[149].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

5 De onderwijsprofessionals: specifieke competenties en ruimte voor professionalisering

Professionalisering is het derde element dat voor een goede voorziening van volwasseneneducatie kan zorgen. Veel onderzoeken laten zien dat ook in de volwasseneneducatie de docent van invloed is op het leersucces. Tijdens het leren is de docent een onmisbare schakel voor de deelnemer om doelen te bereiken. Daarom is het van belang dat de docent over de juiste competenties beschikt en de ruimte krijgt om zich continue te verder professionaliseren. Mede om ervoor te zorgen dat er ook in de toekomst voldoende gewkalificeerde docenten zijn om de volwasseneneducatie te kunnen uitvoeren.

5.1 Docentcompetenties in de volwasseneneducatie

De huidige samenleving verandert continu. Voortdurend veranderen de eisen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Maar de volwassenen zelf willen ook graag deelnemen aan de samenleving en ook daar worden steeds andere eisen gesteld. Docenten moeten daarom continu hun vaktechnische, pedagogisch-didactische en andragogische competenties blijven ontwikkelen om op die veranderende eisen te kunnen inspelen[150]. Lesgeven en leren in de volwasseneneducatie is dan ook een dialogisch proces, waarbij zowel de docent als deelnemer op gelijke wijze betrokken zijn als het gaat om het nemen van besluiten en ondernemen van activiteiten die van betekenis zijn voor de deelnemers[151]. Om dat op een goede wijze te kunnen doen, hebben docenten in de volwasseneneducatie de volgende verschillende competenties nodig,[152]:

- *Generieke competenties*
  1. Persoonlijke competentie: Een volledige autonome levenslange leerder
  2. Interpersoonlijke competentie: Iemand die goed communiceert en een ‘teamplayer’ en netwerker is
  3. Professionele competentie: Verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het leren van volwassenen
  4. Expertise (theoretische en praktische kennis): Een expert in het veld van leren en praktijk
  5. Didactische competentie
  6. Competentie in empowering van volwassen deelnemers
  7. Competentie in omgaan met heterogeniteit en diversiteit in groepen

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

- *Specifieke competenties (waarvan de eerste 6 betrekking hebben op het leerproces en de andere 6 op de ondersteuning van het leerproces*
  8. Competentie in assessment van eerdere ervaringen, leerbehoeften, eisen, motivaties en wensen van de volwassen deelnemers
  9. Competentie in ontwerpen van een leerproces voor volwassenen
  10. Competentie in het faciliteren van een leerproces voor volwassenen
  11. Competentie in het continu monitoren en evalueren van het leerproces om het blijvend te kunnen verbeteren
  12. Competentie in het adviseren in carrière, leven, verdere ontwikkeling en indien nodig het gebruiken van professionele hulp
  13. Competentie in ontwerpen en construeren van een leerprogramma
  14. Competentie in management van financiën en toetsen van de sociale en economische voordelen van het aanbod
  15. Competentie in management van human resources in een instelling voor volwasseneneducatie
  16. Competentie in het managen en leiden van een instelling voor volwasseneneducatie in het algemeen en de kwaliteit van het aanbod
  17. Competentie in marketing en PR
  18. Competentie in het omgaan met administratieve zaken met betrekking tot deelnemers en docenten (professionals)
  19. Competentie in het faciliteren van digitale leeromgevingen en ondersteunen van deelnemers en docenten (professionals) bij het gebruik van deze leeromgevingen

Daarnaast zijn er de competenties die gerelateerd zijn aan het vak dat de docent geeft. Soms zijn die vastgelegd in specifieke raamwerken, zoals in het 'Raamwerk scholing en nascholing docent rekenen/gecijferdheid vo/mbo'[153].

Internationaal is er ook een curriculum beschikbaar dat gebruikt kan worden als raamwerk voor professionalisering van docenten volwasseneneducatie, genaamd 'Curriculum globALE'. Dit is gebaseerd op de volgende onderdelen[154]:

- De basis van volwasseneneducatie en het leren van volwassenen
- Het leren en doceren van volwassenen
- Communicatie en groepsdynamiek in de volwasseneneducatie
- Methoden van volwasseneneducatie
- Planning, organisatie en evaluatie van volwasseneneducatie

Daarnaast is er op internationaal gebied een extra module voor docenten ontwikkeld, waarbij ze de grondbeginselen van de volwasseneneducatie kunnen leren kennen. Centraal staan de leertheorieën voor volwassenen, de didactiek in de volwasseneneducatie, de vormen van kennis, de vraag hoe volwassenen leren en welke rol motivatie in het leren speelt[155].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

5.2 Professionalisering van docenten

Zoals eerder aangegeven is de docent één van de factoren die van invloed is op het leersucces van de deelnemer en maakt de docent een wezenlijk onderdeel uitmaakt van een krachtige leeromgeving voor volwassenen[156]. Als docenten een significante bijdrage willen leveren aan de leerprestaties van volwassenen deelnemers moeten ze de mogelijkheid hebben om te professionaliseren. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een gedegen goed gefinancierd systeem van professionalisering is met een gestandaardiseerd curriculum en assessment[157]. Onderzoek laat zien dat het belangrijk is om de docenten zelf te betrekken bij de ontwikkeling (van de missie en visie) van professionalisering[158]. Beleidsmakers moeten dan ook inzien dat professionalisering integraal onderdeel moet zijn van het beleid van volwasseneneducatie. Voorwaarde voor deelname aan professionalisering is echter wel dat er voldoende tijd, ruimte, geld en een stimulans is om aan professionalisering deel te nemen[159].

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

6 Leeraanbod: Een succesvol programma

Het plannen van leertrajecten voor volwassenen is een voortdurend planningsproces, dat gebaseerd moet zijn op de leerbehoeften van volwassenen, hun verwachtingen en hoe zij leren. Omdat de behoeften van volwassenen in relatie tot hun omgeving steeds veranderen, is het een voortdurende planning die onder andere flexibel en toegankelijk moet zijn[160]. Dat kan leiden tot een leeraanbod met succesvolle programmaonderdelen wat het vierde element is om tot een goede voorziening van volwasseneneducatie te komen.

6.1 Een nieuwe vorm van leren: Het versterken van bekwaamheden

Het is goed om in de volwasseneneducatie toe te werken naar een vorm van heutagogiek. Dat is een aanpak, waarbij de volwassen deelnemer zelf het leerproces stuurt en reflecteert op de opgedane ervaringen. Zo sluit men aan bij de leerbehoefte en -motivatie van de volwassen deelnemer en worden ook betere leerresultaten behaald, doordat het geleerde kan worden toegepast in de eigen leefwereld. De rol van de docent verschuift van naar 'sage-on-stage' naar 'guide-on-the-side'. Men spreekt ook niet meer van competentieontwikkeling, maar van ontwikkeling van de bekwaamheid of het vermogen om bijvoorbeeld in de praktijk op de juiste wijze te kunnen functioneren[161]. Het is deelnemergestuurd en de deelnemers moeten uiteindelijk niet alleen de inhoud kennen maar vooral het proces van hoe iets uit te voeren of toe te passen. Hierin staat het opdoen van praktijkervaringen veel meer centraal evenals het 'werkplekleren', waarbij er gebruik gemaakt kan worden van een portfolio om te reflecteren op behaalde resultaten[162].

Hierbij gaat het niet alleen om het leren van taal, rekenen of digitale vaardigheden, maar kan het ook gericht zijn op het aanleren van andere vaardigheden die bijvoorbeeld in het dagelijks leven van belang zijn, zoals het verbeteren van de taalvaardigheden om de juiste voeding te kunnen krijgen. Dat verwijst naar het versterken van het vertrouwen om gezonde familiemaaltijden met beperkte middelen klaar te kunnen maken en wetende dat het ook gezond is. Het WELLfed programma van Nieuw Zeeland was erop gericht om deze 'voedselgeletterdheid' te verbeteren. Uit de evaluatie van de pilot bleek dat deelnemers meer kennis hadden van de verschillende voedingsmiddelen en hun vaardigheid om die in de maaltijd te gebruiken was toegenomen. Daarnaast was de ervaren gezondheid van de deelnemers verbeterd[163].

Het educatieve programma de 'Knowledge Shift' voor kort opgeleiden in de beroepsbevolking in Zweden had weer een heel andere focus. Dit was gericht op volwassenen die hun opleidingsniveau wilde verhogen naar een middelbaar opleidingsniveau. De focus lag hierbij op het optimaliseren van de basisvaardigheden. De

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

programma's werden op gemeentelijk niveau georganiseerd. De 220.000 volwassenen werving via arbeidsbureaus of vakbondsorganisaties geworven. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat met name volwassen mannen door deelname aan dit traject weer een baan kregen[164].

Maar ook online leren is een mogelijke vorm van leren die door volwassen gebruikt kan worden. Wil een online leeromgeving waardevol en effectief zijn voor volwassenen, dan zou deze 'gastvrij', samenwerkend, respectvol, transparant en uitdagend moeten zijn, waarbij de verwachtingen van het resultaat van het leerproces duidelijk moeten zijn[165].

Het leren voor volwassenen kan dus plaats vinden in verschillende settings met verschillende doelen en dat kan voor een gedifferentieerd curriculum zorgen. Centraal staat steeds het ontwikkelen van bekwaamheden om beter te kunnen functioneren in de samenleving en de arbeidsmarkt of om door te kunnen stromen naar vervolgonderwijs.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Deel 3

Synthese: Bevorderende en belemmerende factoren in het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1 Bevorderende en belemmerende factoren in het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie

In de historische analyse van het Nederlandse stelsel van volwasseneneducatie is helder geworden, dat het niet optimaal functioneert. Vervolgens is in het literatuuronderzoek in kaart gebracht welke elementen volgens onderzoek van belang zijn voor een goed functionerend stelsel van volwasseneneducatie. Oftewel wat zijn werkzame delen voor een hoogwaardig kwalitatief stelsel? In dit deel worden de werkzame delen van het stelsel met elkaar in verband gebracht en wordt vervolgens aangegeven wat men in Nederland zou kunnen veranderen om tot een goed functionerend en effectief stelsel te komen.

1.1 Het stelsel van volwasseneneducatie met haar werkzame delen: een 'beproefd' model

Figuur 1 op de volgende pagina toont op basis van het literatuuronderzoek uit welke werkzame delen een goed functionerend stelsel van volwasseneneducatie zou moeten bestaan. Deze figuur laat zien waarom er een stelsel van volwasseneneducatie moet zijn, waar dat uit bestaat en waar het aan moet voldoen.

Allereerst wordt helder dat volwassenen gaan leren, omdat ze iets willen veranderen. Ze willen dingen anders gaan doen om een betere plek in de samenleving, of op de arbeidsmarkt te krijgen of willen doorstromen naar vervolgonderwijs. Figuur 1 laat zien dat men het dan heeft over Sociale, Professionele of Educatieve Redzaamheid (SR, PR of ER). De achterliggende theorie is het transformationeel leren. Het zich eigen maken van andere kennis, vaardigheden of een houding om dingen in het eigen functioneren en leven te transformeren naar een andere passende situatie. Dat kan doordat volwassenen de kans krijgen om zich bepaalde competenties eigen te maken wat het uitgangspunt is voor de heutagogiek.

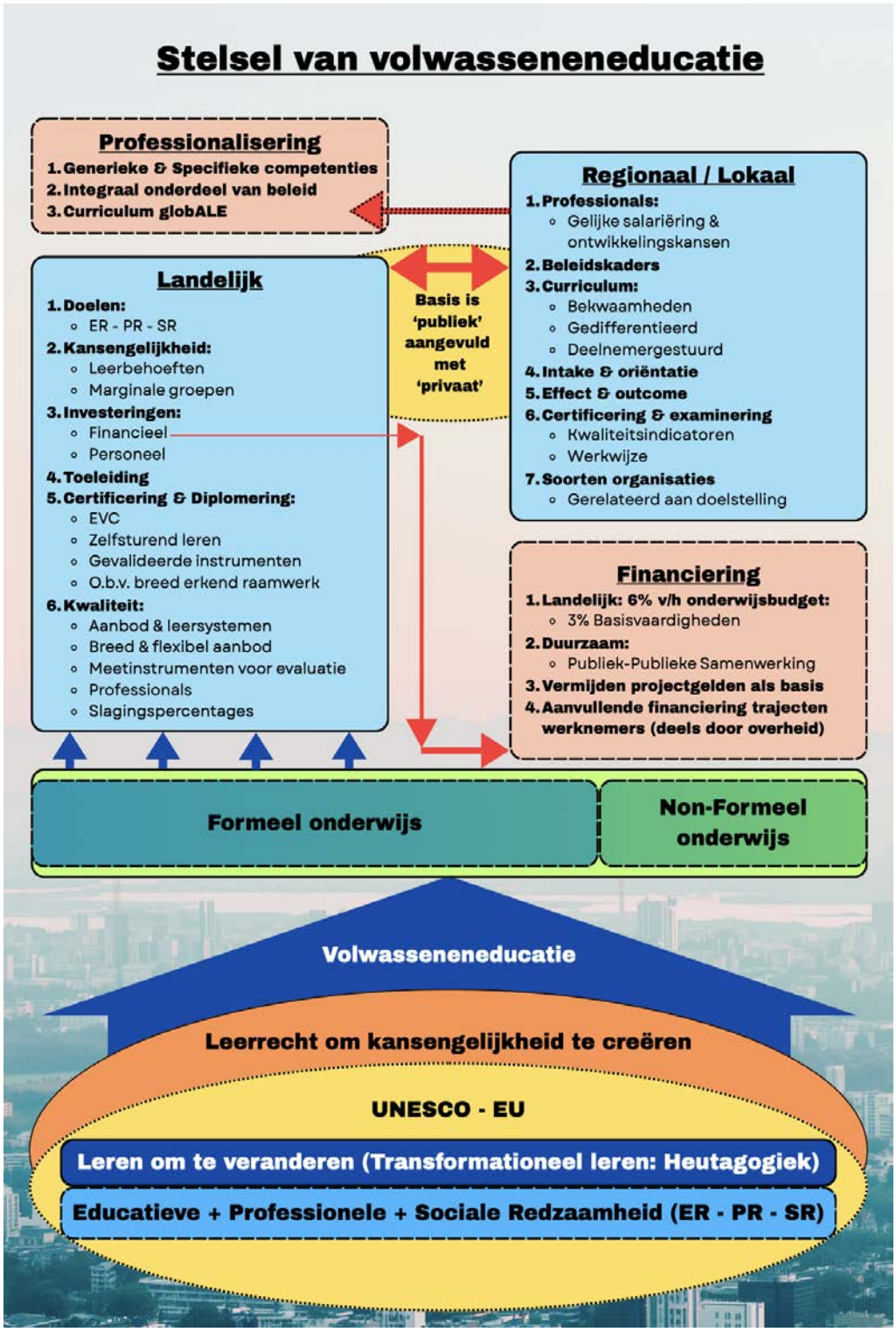
De UNESCO en EU omarmen dit en vinden dat elke volwassene ook het recht heeft om te leren, zodat ze dingen kunnen veranderen. Dit leerrecht moet er voor elke volwassene zijn, zodat er uiteindelijke gelijke kansen gecreëerd worden voor elke inwoner in de samenleving. Dat kan door een goede toegankelijke infrastructuur voor volwasseneneducatie te creëren (zie figuur 1).

De basis van de volwasseneneducatie zit in een combinatie van formeel en non-formeel onderwijs. Uit het onderzoek blijkt dat dat in de meeste landen voor een groot deel gefaciliteerd wordt door het formeel onderwijs (zie figuur 1). Volwassenen nemen deel

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

aan formeel onderwijs om hun vaardigheden te optimaliseren waar een civiel effect aan gekoppeld is. Dat lijkt vrij essentieel en moet voldoende aandacht krijgen. Men leert (basis)vaardigheden om door te kunnen stromen naar vervolgonderwijs of beter te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt of men leert een (nieuw) beroep, waardoor men (weer) kan deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Figuur 1: Het stelsel van volwasseneneducatie met de werkzame delen



© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Vervolgens moet men landelijke uitgangspunten vastleggen en faciliteren om op regionaal en lokaal niveau een kwalitatief goede uitvoering van volwasseneneducatie te kunnen realiseren. Men moet de doelen vastleggen in beleid, waarbij aandacht is voor de drie verschillende redenen om als volwassene te gaan leren (ER, PR en SR). Hierbij moet men extra aandacht hebben voor de leerbehoeften van de verschillende groepen en het beleid zo opstellen dat ook marginale groepen (zoals kort opgeleiden) de kans krijgen om deel te nemen aan volwasseneneducatie. Dat moet vanuit onderwijsbudget gefinancierd worden en is op basis van internationale afspraken 6% van het onderwijsbudget (waarvan 3% gericht is aan het optimaliseren van basisvaardigheden). Uit figuur 1 blijkt dat dat duurzaam moet worden besteed, waarbij in de meeste landen de basis is vastgelegd in een Publiek-Publieke Samenwerking. Ook in Nederland is daar reeds een eerste 'smalle verkenning' naar uitgevoerd die deze vorm van financiering lijkt te ondersteunen[166]. Hierin werken publieke onderwijsinstellingen samen met beleidsmakers om gezamenlijk een duurzame infrastructuur te kunnen financieren. Projectgelden vormen daarbij absoluut geen basis, maar slechts een aanvulling op de publieke financiering. En aanvullend worden trajecten voor werknemers gefinancierd, waarbij een gecombineerde financiering door overheid en werkgevers mogelijk moet zijn.
Naast financiering moeten ook toeleiding en certificering & diplomering in beleid worden vastgelegd, evenals de kwaliteitsindicatoren die daaraan ten grondslag liggen. Hierbij is het belangrijk dat de certificering & diplomering ruimte bieden aan het valideren van EVC's (Eerder verworven Competenties), dat er op basis van een breed erkend raamwerk gevalideerde (examen)instrumenten worden ingezet die flexibel zijn, zodat de deelnemer het eigen leerproces kan sturen. Ten slotte zijn indicatoren voor beleid gericht op het aanbod en de leersystemen, naast een breed en flexibel aanbod, slagingspercentages en de inzet van gekwalificeerde professionals en worden er specifieke meetinstrumenten ingezet om het leertraject te kunnen evalueren (zie figuur 1).
Het landelijk beleid hangt samen met de regionale en lokale uitvoering. De landelijke en lokale beleidsmakers werken samen om op basis van kwalitatieve kaders de volwasseneneducatie te kunnen realiseren. Uit onderzoek blijkt dat de basis van deze voorziening voornamelijk 'publiek' is (zowel financiering als aanbieder) en dat dat aangevuld wordt met 'privaat' (zowel financiering als aanbieder) wat lijkt te verschillen met de Nederlandse situatie. Zoals aangegeven in figuur 1 stelt men ook op regionaal en lokaal niveau beleidskaders vast (passend bij de landelijke kaders) en zorgt men voor een goede uitvoering van volwasseneneducatie door de inzet van verschillende soorten organisaties afhankelijk van de doelstelling van het leertraject. De instelling zorgt voor een goede intake en oriëntatiefase voor de deelnemer, een goed curriculum (gedifferentieerd, deelnemergestuurd en gericht op het optimaliseren van bekwaamheden), brengt de effecten en outcome in beeld en zorgt voor een goede passende werkwijze van certificering en examinering (op basis van kwaliteitsindicatoren).

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

De volgende stap in figuur 1 laat zien dat de professionals ten slotte een onmisbare schakel vormen in de daadwerkelijke uitvoering van volwasseneneducatie. Hun salaris moet overeenkomen met dat van andere onderwijsprofessionals en ze moeten evenveel ontwikkelingskansen krijgen vergelijkbaar met andere onderwijscollega's. Ze moeten de gelegenheid krijgen om zich te professionaliseren, waarbij voor hen een aantal generieke en specifieke competenties centraal staan. Het curriculum 'globALE' is een internationaal kwalitatief goed curriculum, dat daarop inspeelt (zie figuur 1). De mogelijkheid tot professionalisering moet een integraal onderdeel zijn van het landelijk beleid.
Deze onderdelen samen zorgen ervoor dat er een kwalitatief goed stelsel van volwasseneneducatie is (vergelijkbaar met andere onderwijsstelsels) dat effectief kan zijn en de doelen realiseert waarvoor de volwasseneneducatie bedoeld is, zoals vastgelegd in de internationale afspraken[167].

1.2 Knelpunten in het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie

Op basis van de historische analyse wordt duidelijk dat het Nederlands systeem van volwasseneneducatie niet voldoet aan het 'beproefde stelsel" op basis van onderzoek (zie figuur 1). Hierbij zijn 12 knelpunten te constateren:

1. Door het *niet oormerken van (formele) volwasseneneducatie* dreigt het leerrecht voor volwassenen niet te worden nagekomen in verschillende regio's wat (zoals eerder aangetoond) leidt tot veel minder deelnemers en regio's waar men niet kan deelnemen aan volwasseneneducatie en dus kansenongelijkheid bevordert. Dit is in strijd met de internationale afspraken en een fundamenteel beginsel dat zou moeten worden nagestreefd.
2. Nederland kent *geen vorm van kwalificerend formeel onderwijs* in de volwasseneneducatie dat een civiel effect heeft en toegang biedt tot vervolgonderwijs. Dit is een essentiële schakel die ontbreekt.
3. Nederland kent *geen publiek vastgelegd beroepsonderwijs voor volwassenen*, maar enkel trajecten gericht op het optimaliseren van basisvaardigheden. De kleine groep volwassenen die wel deelneemt aan beroepsonderwijs doet dat veelal op eigen initiatief als de beroepsopleiding van het ROC afwijkt van de toelatingseis. De deelnemer betaalt de opleiding dan grotendeels zelf of de werkgever draagt de opleidingskosten.
4. Het Nederlands *budget* volwasseneneducatie haalt met circa *0.5% van het onderwijsbudget* niet de gestelde internationale norm van 6%[168]. Dat budget zou gericht moeten zijn aan de brede volwasseneneducatie los van de faciliteiten voor de inburgeringstrajecten, VAVO en de bijscholingstrajecten gefinancieerd vanuit het ministerie van SZW.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

5. Nederland kent in veel regio's een vorm van *aanbesteding* (in tegenstelling tot veel andere landen) wat de duurzame samenwerking met onderwijsinstellingen ondermijnt.
6. De *beleidsdoelen* zijn voornamelijk *gericht op het optimaliseren van basisvaardigheden* in plaats van een brede differentiatie naar het optimaliseren van zowel educatie, als professionele als sociale redzaamheid.
7. In het beleid wordt *weinig tot geen aandacht besteed aan bereik van, toeleiding naar en facilitering van leertrajecten voor NT1 deelnemers en kwetsbare groepen*, zoals kort opgeleiden, werklozen of ouderen.
8. Ten tijde van dit onderzoek is er *geen vastgesteld breed erkend raamwerk*, waarbij de volwasseneneducatie aansluit op het beroepsonderwijs.
9. Het *valideren van EVC's voor volwassenen is niet integraal opgenomen* in de beleidskaders van de volwasseneneducatie.
10. *Niet elke regio* heeft de basis van de infrastructuur belegd bij *een publieke onderwijsinstelling*, waardoor de toegankelijkheid voor marginale groepen in het geding kan komen. Gemarginaliseerde groepen ervaren de negatieve impact van privatisering (onder andere vanwege hun financiële positie of hun achtergrond).
11. Door de aanbesteding van de volwasseneneducatie *verschilt de salariëring van docenten* afhankelijk van waar ze werkzaam zijn en wordt de landelijke CAO mbo niet overal toegepast, wat zorgt voor ongelijke voorwaarden voor het onderwijspersoneel.
12. De *professionalisering* van professionals in de volwasseneneducatie is (vrijwel) *niet integraal opgenomen in het landelijk beleids- en wetgevend kader* voor de volwasseneneducatie.

1.3 Oplossingen voor het Nederlands stelsel van volwasseneneducatie

Op basis van de 12 gesignaleerde knelpunten worden de volgende 12 oplossingen voorgesteld die beleidsmakers op landelijk, regionaal en lokaal niveau kunnen implementeren:

1. Vastleggen van de 'oormerking' voor (onder andere formele) volwasseneneducatie (net als in vrijwel alle andere Europese landen).
2. Ontwikkeling en realisatie van kwalificerend formeel onderwijs met civiel effect dat toegang biedt tot vervolgonderwijs als essentieel onderdeel van volwasseneneducatie.
3. Ontwikkeling en realisatie van publiek vastgelegd beroepsonderwijs voor volwassenen.
4. Verhoging van Nederlands budget volwasseneneducatie zodat de internationaal gestelde norm van 6% (waarbij 3% voor basisvaardigheden) wordt benaderd of behaald om te voorkomen dat de groep korteropgeleiden geen gebruik kan maken

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

van een divers aanbod van formele en non-formele volwasseneneducatie met als doel een betere plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt of toeleiding naar een vervolgopleiding.

5. Heroverweging van aanbestedingsvorm in de volwasseneneducatie met meer aandacht voor een eenduidige publieke infrastructuur zoals in andere landen het geval is.
6. Verruimen van beleidsdoelen naar het optimaliseren van zowel educatie, als professionele als sociale redzaamheid.
7. Beleidsmatig vastleggen van bereik van, toeleiding naar en facilitering van leertrajecten voor kwetsbare groepen.
8. Vastleggen van breed erkend raamwerk, waarbij de volwasseneneducatie aansluit op het beroepsonderwijs.
9. Beleidsmatig vastleggen van validering van EVC's voor volwassenen.
10. Regionaal beleggen van een rol voor de publieke onderwijsinstelling in de volwasseneneducatie, waarbij de governance tussen zowel landelijke en regionale beleidsmakers als regionale uitvoerders goed is vastgelegd.
11. Vastleggen en naleven van salariëring van docenten volgens de landelijke CAO mbo ongeacht de instelling van volwasseneneducatie waar ze werkzaam zijn.
12. Beleidsmatig vastleggen van professionalisering van professionals in de volwasseneneducatie in het landelijk beleids- en wetgevend kader.

Als de 'oormerking' zou komen te vervallen, dreigt het leerrecht van volwassenen volledig te gaan ontbreken, maar één van de belangrijkste schakels die reeds ontbreekt in het stelsel van volwasseneneducatie is het kwalificerende leertraject via het formeel onderwijs, in formeel onderwijs in de volwasseneneducatie is in Nederland niet voorzien. Nederland is één van de weinige landen dat dat niet geregeld heeft, waardoor er niet aan de basisdoelstelling van de volwasseneneducatie kan worden voldaan. Dat is het kwalificeren voor vervolgonderwijs en / of de arbeidsmarkt.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Deel 4

Advies: Mogelijke oplossingen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie in Nederland

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1 Mogelijke oplossingen voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van volwasseneneducatie in Nederland

Advies door de onderzoekers onder verantwoordelijkheid van de Vrije Universiteit Brussel

Uit de ontwikkeling van de volwasseneneducatie sinds de invoering van de WEB blijkt dat binnen het huidige stelsel formeel en dus, kwalificerend onderwijs ontbreekt voor volwassenen zonder startkwalificatie. Voor deze groep volwassenen is het niet mogelijk om via een educatietraject zich voor te bereiden op werk. Maar er is voor hen ook geen mogelijkheid om in de stromen in een mbo 2 opleiding om zo een startkwalificatie te behalen. Hoewel binnen de volwasseneneducatie diploma-gerichte trajecten basisvaardigheden bestaan, leiden deze in de praktijk niet tot een erkende kwalificatie met civiel effect en dus ook niet tot een structureel geborgde doorstroom naar een mbo 2 opleiding. Dit heeft tot gevolg dat doorstroom naar mbo niveau 2 in de praktijk afhankelijk is van individuele afwegingen van instellingen, wat resulteert in verschillen tussen regio's en daarmee in ongelijke kansen voor deelnemers.
Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de oorspronkelijke doelstelling van de WEB - het realiseren van een samenhangend stelsel waarin educatie en beroepsonderwijs op elkaar aansluiten - kan worden gerealiseerd. Op basis van deze constateringen hebben de onderzoekers een advies opgesteld voor een mogelijke oplossingsrichting voor een formele en dus kwalificerende educatieopleiding voor volwassenen. Dit is bedoeld voor volwassenen en zoals eerder aangegeven niet voor jongeren. Als dit nieuwe initiatief vanuit de WEB bekostigd zou worden, houdt dat wellicht wel in dat er naar aanvullende financiering moet worden gekeken.

1.1 Doel van het voorstel

Dit voorstel heeft tot doel te komen tot de formele educatieve trajecten waarmee ook instroom in de basisberoepsopleiding mogelijk wordt. De verschillende formele trajecten vormen tezamen de formele en dus kwalificerende educatieopleiding voor volwassenen: de V-Entree. De V-Entree biedt volwassenen zonder startkwalificatie een toegankelijke, flexibele en stapelbare leerroute die:

- bestaat uit afzonderlijk af te ronden educatietrajecten;
- leidt tot certificaten met civiel effect voor de arbeidsmarkt;
- uiteindelijk toegang geeft tot een basisberoepsopleiding (mbo niveau 2);
- en daarmee een reële mogelijkheid biedt om een startkwalificatie te behalen.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

De V-Entree is daarmee geen wijziging van de bestaande entreeopleiding binnen het mbo, maar een nieuwe formele educatievoorziening binnen de Volwasseneneducatie.

1.2 Uitgangspunten

A. Achtergrond

Het beroepsonderwijs heeft zich sinds de invoering van de WEB verder ontwikkeld. Er is een duidelijke kwalificatiestructur en de in- en doorstroom is wettelijk geregeld.
De AKA-opleiding van destijds is ook in de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs opgenomen als de entreeopleiding, bedoeld voor jongeren zonder passende vooropleiding voor een mbo 2 opleiding. Net als voor de beroepsopleidingen op hogere niveaus is de nominale opleidingsduur en de minimale urennorm vast in de wet.

B. V-Entree: de structuur

De V-Entree sluit qua eindniveau aan bij de bestaande entreeopleiding in het mbo, maar wordt inhoudelijk en organisatorisch ingericht vanuit de kenmerken en leerbehoeften van volwassen deelnemers.
V-Entree is de overkoepelende naam voor het cluster samenhangende, afzonderlijk af te sluiten educatietrajecten. Het is dus geen afzonderlijke opleiding, maar een samenhangend stelsel van formele educatietrajecten. Elk traject leidt tot een zelfstandig erkend certificaat met civiel effect en heeft daarmee een eigen waarde voor deelnemers, werkgevers en vervolgonderwijs. De certificaten kunnen worden benut als een zelfstandige eenheid of dus worden gestapeld tot het volledige V-Entree-resultaat, dat toegang geeft tot een basisberoepsopleiding (mbo niveau 2).
Hierdoor ontstaat een flexibel systeem waarin deelnemers hun leerroute kunnen afstemmen op hun persoonlijke wensen en situatie, zonder dat reeds behaalde resultaten verloren gaan wanneer een opleiding tijdelijk wordt onderbroken of een deelnemer een ander leerdoel kiest. Niet iedere deelnemer zal de volledige V-Entree willen afronden. Voor een deel van de doelgroep volstaat één of meerdere formele educatietrajecten die direct bijdragen aan participatie of arbeidsmarktkansen.

C. V-Entree: de inhoud

De inhoud van de educatietrajecten wordt ontwikkeld op basis van de kerntaken en werkprocessen van de bestaande entreeopleiding, aangevuld met onderdelen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van basisvaardigheden en maatschappelijke participatie. De nadere inhoudelijke uitwerking behoort tot de verantwoordelijkheid van de (gezamenlijke) ROC's. In Bijlage 1 is wel een voorbeeld opgenomen waaraan gedacht zou kunnen worden.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

1.3 Juridische verankering

Omdat de V-Entree onderdeel uitmaakt van de educatie binnen de WEB, ligt het voor de hand deze op te nemen in artikel 7.3.1 van de WEB als een nieuwe categorie formele educatieopleidingen.
Daarmee wordt binnen de educatie een formele kwalificerende leerroute gecreëerd die leidt tot erkende leertrajecten met certificaten met civiel effect en, na afronding van de daarvoor aangewezen trajecten, toegang geeft tot een basisberoepsopleiding.
De exacte juridische vormgeving van de V-Entree, de erkenning van de afzonderlijke educatietrajecten en de verdere uitwerking kunnen plaatsvinden in het kader van de verdere uitwerking en wetgeving.

1.4 Bekostiging en uitvoering

Uitgangspunt is dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling binnen de WEB behouden blijft. De inzet van het bestaande WEB-budget voor deze formele educatie ligt daarmee in het verlengde van de huidige gemeentelijke verantwoordelijkheid voor educatie.
Gemeenten blijven daarnaast ook verantwoordelijk voor de toeleiding van de doelgroep en de regionale beschikbaarheid van het aanbod. De uitvoering van de V-Entree wordt, gelet op het kwalificerende karakter en het vereiste civiele effect, belegd bij mbo-instellingen. Hiermee ontstaat een heldere taakverdeling waarbij gemeenten verantwoordelijk blijven voor de educatiefunctie en mbo-instellingen voor de uitvoering van de formele educatie.

1.5 Betekenis van het voorstel

Met de invoering van de V-Entree wordt de ontbrekende formele educatiefunctie binnen de WEB hersteld. Volwassenen zonder startkwalificatie krijgen hierdoor toegang tot een kwalificerende educatieve route die aansluit bij hun leerbehoeften, erkende resultaten oplevert en perspectief biedt op verdere scholing en duurzame arbeidsmarktparticipatie. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de oorspronkelijke doelstelling van de WEB om educatie en beroepsonderwijs met elkaar te verbinden en ontstaat voor volwassenen een doorlopende ontwikkelroute van educatie naar beroepsonderwijs.

1.6 Voorbeeld vormgeving V-Entree

Het overzicht op de volgende pagina is slechts bedoeld als illustratie van de wijze waarop de V-Entree zou kunnen worden vormgegeven.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Mogelijk educatietraject	Korte toelichting
Werken en leren	Oriëntatie op werk, leren leren, werknemersvaardigheden en loopbaanontwikkeling.
Communiceren in de praktijk	Mondelinge en schriftelijke communicatie in werk- en maatschappelijke situaties, geïntegreerd met taalvaardigheid.
Rekenen in het dagelijks leven en werk	Functioneel rekenen toegepast in praktijksituaties, zoals geld, tijd, meten en plannen.
Digitale basisvaardigheden	Digitaal kunnen functioneren in de samenleving en op de werkvloer.
Participeren in de Nederlandse samenleving	Ontwikkelen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig te functioneren in de Nederlandse samenleving, waaronder omgaan met overheidsinstanties, financiën, gezondheid en maatschappelijke participatie.
Veilig en verantwoord werken	Arbo, veiligheid, kwaliteit, hygiëne en verantwoord handelen in praktijksituaties.
Beroepspraktijk Logistiek *(voorbeeld)*	Uitvoeren van eenvoudige logistieke werkzaamheden op basis van de kerntaken van de entreeopleiding.
Beroepspraktijk Zorg en Welzijn *(voorbeeld)*	Ondersteunende werkzaamheden binnen zorg en welzijn op basis van de kerntaken van de entreeopleiding.
Beroepspraktijk Techniek *(voorbeeld)*	Uitvoeren van eenvoudige technische werkzaamheden volgens de relevante werkprocessen.
Beroepspraktijk Dienstverlening of Horeca *(voorbeeld)*	Ondersteunende werkzaamheden binnen dienstverlening of horeca.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Referenties

[1] De Greef, M. & De Haan, M. (2023). *Doorstroom van laaggeletterde NT1 en NT2 deelnemers in de Educatie naar het Formele en Beroepsonderwijs.* Brussel: vrije Universiteit Brussel.
[2] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[3] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[4] De Greef, M. & De Haan, M. (2023). *Doorstroom van laaggeletterde NT1 en NT2 deelnemers in de Educatie naar het Formele en Beroepsonderwijs.* Brussel: vrije Universiteit Brussel.
[5] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[6] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[7] Overheid.nl. (2026). *Wet op het voortgezet onderwijs (WVO, de zogeheten Mammoetwet, 1963).* Retrieved: 01-02-2026.
[8] CBS. (2026). *Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).* Retrieved 01-02-2026. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/voortgezet-algemeen-volwassenenonderwijs--vavo--#:~:text=Het%20voortgezet%20algemeen%20volwassenenonderwijs%20is,de%20kwalificatiestructuur%20educatie%20(KSE).>.
[9] Staatsblad (1986). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1986, 433). *Basiseducatie / Rijksregeling basiseducatie.* Retrieved: 01-02-2026.
[10] Staatsblad. (1985). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1985, 532). *Wet van 10 september 1985, houdende vaststelling van een wettelijk kader voor de volwasseneneducatie (Kaderwet Volwasseneneducatie).* Retrieved: 01-02-2026.
[11] Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1995). *Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) – 23 778, Nr. 13b. Nadere Memorie van Antwoord.* Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
[12] Coumou, W., Van Eemeren, H. (Maton, E. (2004). *NT2-Vrijwilligerswerk onder de loep.* Den Haag: Nederlandse Taalunie.
[13] Overheid.nl. (2026). *Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal.* Retrieved: 01-02-2026. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006192/2022-08-01/0/informatie>.
[14] Staatsblad. (1987). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1987, 73). *Welzijnswet.* Retrieved: 01-02-2026.
[15] Overheid.nl (2026). *Vaststellingsbesluit selectielijst neerslag handelingen op het beleidsterrein Arbeidsvoorzieningenbeleid […] vanaf 1945 (Ministerie van OCW).* Retrieved 01-02-2026. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017512/2005-01-15?g=2015-07-18&z=2026-01-03>.
[16] Nationaal Archief. (2020). *Inventaris van het archief van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1970 – 1990.* Den Haag: Nationaal Archief.
[17] Bve Raad. (2006). *Onderwijsinstellingen bve-sector: Een institutioneel onderzoek naar het handelen van onderwijsinstellingen op het beleidsterrein beroepsonderwijs en volwasseneneducatie vanaf 1996.* De Bilt: Bve Raad.
[18] WRR. (1987). *Rapport 33: Activerend Arbeidsmarktbeleid.* Den Haag: WRR.
[19] Staatsblad. (1992). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1992, 337). *Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO).* Retrieved: 01-02-2026.
[20] Onstenk, J., Van den Berg, J. & Westerhuis, A. (2022). *Van beroep naar onderwijs en terug: een verhaal van twee werelden. 25 jaar Wet educatie en beroepsonderwijs.* 's-Hertogenbosch: ECBO.
[21] Staatsblad. (1995). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1995, 501). *Wet van 31 oktober 1995, houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs).* Retrieved: 01-02-2026.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

[22] Staatsblad. (1995). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1995, 501). *Wet van 31 oktober 1995, houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs).* Retrieved: 01-02-2026.
[23] Staatsblad. (1995). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1995, 501). *Wet van 31 oktober 1995, houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs).* Retrieved: 01-02-2026.
[24] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997). *Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) – 23 778, Nr. 61.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[25] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997). *Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) – 23 778, Nr. 61.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[26] Van Schoonhoven. (2012). *Educatie op een kruispunt: ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie.* Rotterdam: Actis Advies.
[27] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997). *Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) – 23 778, Nr. 61.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[28] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997). *Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) – 23 778, Nr. 61.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[29] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Wijzigingen van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs – 33 187, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[30] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2000). *Invoering WEB – 25 635, Nr. 18.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[31] Berkenbosch, J., Bruijn, E. de, Jong, U. de, Voncken, E., Geerligs, J., Lokman, I., Veen, F. van der, Van der Velden, R. & Wolbers, M. (2001) *Toegankelijkheid, intern rendement en doorstroom. Evaluatie WEB, thema 4.* Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.
[32] Van Schoonhoven. (2012). *Educatie op een kruispunt: ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie.* Rotterdam: Actis Advies.
[33] Steehouder, P. & Tijssen, M. (2011). *Opbrengsten in beeld: Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010.* 's-Hertogenbosch: CINOP.
[34] Van Schoonhoven. (2012). *Educatie op een kruispunt: ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie.* Rotterdam: Actis Advies.
[35] CBS. (2026). *Basiseducatie.* Retrieved 01-02-2026. < https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/basiseducatie>.
[36] Kamerstuk II 2005/06, 30300-VIII, nr. 142. 'Van A tot Z betrokken' Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010. Retrieved 01-02-2026. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VIII-142-b1.pdf>.
[37] Staatsblad. (1998). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1998, 261). *Wet van 9 april 1998, houdende regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers).* Retrieved: 01-02-2026.
[38] Ministerie van OCW. (2004). *Kerncijfers 1999 – 2003: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: Ministerie van OCW.
[39] Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2004). *Wet inburgering in het buitenland.* Retrieved 01-02-2026. <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/29700_wet_inburgering_in_het>.
[40] Ministerie van OCW. (2005). *Memorie van toelichting bij de Wet samenwerking VO-BVE, Kamerstukken II 2004/05, 30 068, nr.3.* Den Haag: Ministerie van OCW.
[41] Landstede. (2014). *90440.13. Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent.* Zwolle: Landstede.
[42] CBS. (2016). *Educatie; deelnemers, educatietype, niveau, leeftijd, 2006/'07-2014/'15.* Retrieved 01-02-2026. < https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80166ned?utm >.
[43] Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2009). *Tijdelijke verlenging oormerking educatie en de bestedingsplicht bij ROC's.* Retrieved 01-02-2026. <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32146_tijdelijke_verlenging?df1=vgi8gqjobus8&df2=kst&utm >.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

[44] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) – 30 308, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[45] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) – 30 308, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[46] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) – 30 308, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[47] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Meerjarenplan Alfabetisering 2003 - 2006 – 28 760, Nr. 33.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[48] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011). *Meerjarenplan Alfabetisering 2003 - 2006 – 28 760, Nr. 22.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[49] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011). *Meerjarenplan Alfabetisering 2003 - 2006 – 28 760, Nr. 22.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[50] Staatscourant. (2012). *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 december 2012, nr. BVE/431518, inzake het vaststellen van de eindtermen voor de opleidingen Nederlands als tweede taal en de opleidingen Nederlandse taal en rekenen (Regeling eindtermen educatie 2013) – Nr. 26586.* Den Haag: Staatscourant.
[51] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014). *Wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingencentra – 33 911, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[52] De Weerd, M., Vonk, H., Krooneman, P. & Klaver, J. (2017). *Evaluatie wijziging WEB.* Amsterdam: Regioplan.
[53] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie – 33 146, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[54] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs – 32 316, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[55] European Union. (2016). *Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New opportunities for Adults (2016/C 484/01).* Brussels: European Union.
[56] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Meerjarenplan Alfabetisering – 28 760, Nr. 84.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[57] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *Actieprogramma Tel mee met Taal.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[58] European Union. (2001). *Call For Proposals (DG EAC 30/01) Joint Actions Socrates, Leonardo Da Vinci And Youth Programmes (2001/C 177/05).* Brussels: European Union.
[59] CEDEFOP. (2026). *Terminology of European education and training policy: formal learning.* Thessaloniki: *CEDEFOP.*
[60] CEDEFOP. (2026). *Terminology of European education and training policy: non-formal learning.* Thessaloniki: *CEDEFOP.*
[61] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019). *Meerjarenplan Alfabetisering – 28 760, Nr. 84.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[62] Overheid.nl. (2026). *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen.* Retrieved: 01-02-2026. < https://wetten.overheid.nl/BWBR0035878/2022-07-01>.
[63] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019). *Meerjarenplan Alfabetisering – 28 760, Nr. 84.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[64] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *Actieprogramma Tel mee met Taal.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[65] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019). *Meerjarenplan Alfabetisering – 28 760, Nr. 84.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[66] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel*

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding – 34 584, Nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[67] Rijksoverheid. (2026). *Wet inburgering 2021.* Retrieved: 01-02-2026. < https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering>.
[68] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2013). *288: Wet van 26 juni 2013 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs.* Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
[69] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016). *Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs – 34 457, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[70] SER. (2017). *Een werkende combinatie: Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst.* Den Haag: SER.
[71] Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Nieuw expertisepunt basisvaardigheden van start.* Retrieved: 01-02-2026. <https://www.lezenenschrijven.nl/over-stichting-lezen-en-schrijven/actueel/nieuw-expertisepunt-basisvaardigheden-van-start>.
[72] Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Nieuw expertisepunt basisvaardigheden van start.* Retrieved: 01-02-2026. <https://www.lezenenschrijven.nl/over-stichting-lezen-en-schrijven/actueel/nieuw-expertisepunt-basisvaardigheden-van-start>.
[73] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025). *Versterking basisvaardigheden volwassenen vanaf 2025.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[74] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.) – 35 483, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[75] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.) – 35 483, Nr. 3.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[76] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Leven Lang Leren – 30 012, Nr. 161.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[77] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Leven Lang Leren – 30 012, Nr. 161.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[78] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Leven Lang Leren – 30 012, Nr. 161.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[79] Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2026). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2026 – Nota naar aanleiding van het verslag - 36 800 VIII.* Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
[80] Staatsblad. (1995). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1995, 501). *Wet van 31 oktober 1995, houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs).* Retrieved: 01-02-2026.
[81] Fernandes, S. & Kerneis, K. (2020). *Towards an individual right to adult learning for all Europeans.* Brussels: Foundation for European Progressive Studies.
[82] Dirkx, J.M. (1998). Transformative Learning Theory in the Practice of Adult Education: An Overview. *PAACE Journal of Lifelong Learning, Vol. 7,* p. 1 – 14.
[83] Knowles, M. (1973). *The Adult Learner: A Neglected Species.* Houston, Texas: Gulf Publishing Company.
[84] Postan, L. (2022). Continuous/lifelong learning and educational infrastructure: urban study. *Pedagogika Społeczna Nova, 2*(4), p. 83 – 97.
[85] McCaffery, K.J., Morony, S., Muscat, D.M., Hayen, A., Shepherd, H.L., Dhillon, H.M., Smith, S.K., Cvejic, E., Meshreky, W., Luxford, K. & Nutbeam, D. (2019). Evaluation of an Australian Health Literacy Program Delivered in Adult Education Settings. *Health Literacy Research and Practice, Vol. 3*(3), p. S42 – S57.
[86] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie*

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

2024. Brussel: Vrije Universiteit. Brussel.
[87] Olasehinde, T. (2016). The Impact of Adult Education on Community Development. < https://www.researchgate.net/publication/384971121_The_Impact_of_Adult_Education_on_Community_Development>.
[88] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[89] UNESCO. (2016). *Recommendation on Adult Learning and Education.* Paris: UNESCO.
[90] Europese Unie. (2016). *Aanbeveling van de Raad van 19 december 2016 tot invoering van bijscholingstrajecten: nieuwe mogelijkheden voor volwassenen (2016/C 484/01).* Brussel: Europese Unie.
[91] Europese Unie. (2016). *Aanbeveling van de Raad van 19 december 2016 tot invoering van bijscholingstrajecten: nieuwe mogelijkheden voor volwassenen (2016/C 484/01).* Brussel: Europese Unie.
[92] Europese Unie. (2016). *Aanbeveling van de Raad van 19 december 2016 tot invoering van bijscholingstrajecten: nieuwe mogelijkheden voor volwassenen (2016/C 484/01).* Brussel: Europese Unie.
[93] Europese Unie. (2018). *Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2018 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (Voor de EER relevante tekst) (2018/C 189/01).* Brussel: Europese Unie.
[94] Europese Unie. (2018). *Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2018 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (Voor de EER relevante tekst) (2018/C 189/01).* Brussel: Europese Unie.
[95] UNESCO. (2025). *Lifelong learning entitlements from design to impact: Cases of Australia, Canada, France, Ireland, the Republic of Korea and Singapore.* Parijs: UNESCO.
[96] UNESCO. (2025). *Lifelong learning entitlements from design to impact: Cases of Australia, Canada, France, Ireland, the Republic of Korea and Singapore.* Parijs: UNESCO.
[97] Fernandes, S. & Kerneis, K. (2020). *Towards an individual right to adult learning for all Europeans.* Brussels: Foundation for European Progressive Studies.
[98] Barros, R. (2024). “Leaving no one behind” as a new motto for the UN system: its impact on Portuguese adult education policy. *Andragoška spoznanja/Studies in Adult Education and Learning, 30*(2), p. 101 – 120.
[99] Mahoney, M. & Kiernan, A. (2024). A Critique of the Ambitions and Challenges of the Lifelong Learning Entitlement (LLE) from a Lifelong Learning Perspective. *Education Sciences, 14*(7130, p. 1 – 15.
[100] Fernandes, S. & Kerneis, K. (2020). *Towards an individual right to adult learning for all Europeans.* Brussels: Foundation for European Progressive Studies.
[101] UNESCO. (2022). *Making lifelong learning a reality: A Handbook.* Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
[102] UNESCO. (2022). *Making lifelong learning a reality: A Handbook.* Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
[103] UNESCO. (2011). *Revision Of The International Standard Classification Of Education (ISCED).* Paris: UNESCO.
[104] CEDEFOP. (2026). *Terminology of European education and training policy: formal learning.* Thessaloniki: *CEDEFOP.*
[105] Mukan, N. & Fuchyla, O. (2016). Functional Literacy Learning In The System Of Adult Education In Belgium. *Advanced Education, 6*, p. 34 – 39.
[106] Fragoso, A. & Lucio-Villegas, E. (2002). What can we learn from an analysis of adult education policies? *International Journal of Lifelong Education, 21*(3), p. 253 – 268.
[107] Mikulec, B. & Guimaraes, P. (2023). The OECD solutionism and mythologies in adult education policy: skills strategies in Portugal and Slovenia. *Studies in Continuing Education, 45*(3), p. 324 – 343.
[108] Mikulec, B. & Guimaraes, P. (2023). The OECD solutionism and mythologies in adult education policy: skills strategies in Portugal and Slovenia. *Studies in Continuing Education, 45*(3), p. 324 – 343.
[109] Kersh, N. & Laczik, A. (2021). Towards understanding of policy transfer and policy learning in adult education in the context of United Kingdom. *Research in Comparative & International Education, 16*(4), p. 384 – 404.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

[110] Kersh, N. & Laczik, A. (2021). Towards understanding of policy transfer and policy learning in adult education in the context of United Kingdom. *Research in Comparative & International Education, 16*(4), p. 384 – 404.
[111] Bernhard, A.C. & Kaufmann-Kuchta, K. (2023). Governance of Publicly Financed Adult Education in England and Spain – A Comparison. *Adult Education Quarterly, 73*(3), p. 310 – 331.
[112] Vezne, R. & Yildiz, A. (2021). Comparative Analyses of Adult Education Systems of England, Denmark, and Turkey in the Context of The Lifelong Learning Policies of the European Union. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences,* 54(1), p. 313- 335.
[113] Grey, A. (2014). *Privatisation Of Education: Global Trends Of Human Rights Impacts.* London: Right to Education project.
[114] Mufic, J. (2025). Principals' perspectives on managing systematic quality work in a decentralised and market-oriented adult education system. *International Journal of Educational Management, Vol. 39*(6), p. 1596 – 1609.
[115] Mufic, J. (2025). Principals' perspectives on managing systematic quality work in a decentralised and market-oriented adult education system. *International Journal of Educational Management, Vol. 39*(6), p. 1596 – 1609.
[116] Milana, M. (2012). Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults, 3*(2), p. 103 – 117.
[117] Koulaouzides, G. & Romano, A. (2022). Una Faccia, Una Razza: Similarities, Differences, and Parallels in Adult Education Policy Development in Greece and Italy. *International Journal of Education Policy & Leadership, 18*(1), p. 1 – 16.
[118] Stanistreet, P. (2019). Putting the learner at the centre: Quality in adult learning and education. *International Review of Education, 65*, p. 853 – 857.
[119] Ministry of Advanced Education, Skills and Training. (2018). *Adult Education Policy Framework.* British Columbia: Ministry of Advanced Education, Skills and Training.
[120] Andersson, P. & Muhrman, K. (2024), Discourses on quality in Swedish adult education. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults, 15*(2), p. 141-158.
[121] Windisch, H.C. (2015). *Adults With Low Literacy And Numeracy Skills: A Literature Review On Policy Interventions.* Parijs: OECD Working Paper No. 123.
[122] Grotlüschen, A., Belzer, A. & Yasukawa, K. (2025). Adult literacy education and the sustainable development goals in four case countries: can't get there from here. *International Journal of Lifelong Education, 44*(5), p. 479 – 496.
[123] Borkowsky, A. (2013). *Monitoring Adult Learning Policies: A Theoretical Framework and Indicators.* Paris: OECD Working Papers, No. 88.
[124] Ziegler, M. & Bingman, M.B. (2007). Achieving Adult Education Program Quality: A Review of Systematic Approaches to Program Improvement. *Review of Adult Learning and Literacy, 7,* p. 47 - 92.
[125] Archer, D. (2007). Financing of adult education. *Convergence Volume XL (3-4),* p. 253 – 257.
[126] Biao, I. (2022). Financing adult learning and education (ALE) no wand in future. *International Review of Education, 68*, p. 213 – 231.
[127] BCTF. (2018). *Funding Fairness for Adult Learners. A Brief to the BC Education Funding Model Review from the British Columbia Teachers' Federation.* Vancouver BC: British Columbia Teachers' Federation.
[128] Kim, J. & Belzer, A. (2021). Return on Investment for Adult Basic Education: Existing Evidence and Future Directions. *Adult Education Quarterly, Vol. 71*(4), p. 356 – 372.
[129] Kosmerl, T., Radovan, M. & Makovec Radovan, D. (2024). The Funding Puzzle in Adult Education for Sustainable Development: A Case Study of Slovenia. *Sustainability, 16*, 8239, p. 1 – 17.
[130] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

[131] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[132] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[133] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[134] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[135] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[136] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[137] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[138] Popovic, K. (2021). *Financing adult learning and education. The way forward: what works, how and why?* Bonn/ Belgrade: DVV International / International Council for Adult Education.
[139] Ebner, G. & Motschilnig, R. (2019). *Manifesto for Adult Learning in the 21st century: The Power and Joy of Learning.* Brussels: EAEA (European Association for the Education of Adults).
[140] Burtscher, M. & Marcolin, L. (2023). *Co-ordinating adult learning policies: MECHANISMS FOR INTER-INSTITUTIONAL AND STAKEHOLDER CO-ORDINATION.* Parijs: OECD.
[141] Liebowitz, M., Robins, A. & Rubin, J. (2002). *Rising to the Literacy Challenge: Building Adult Education Systems in New England.* Boston, MA: Jobs for the Future.
[142] Alex, J.L., Platt, R.E., Gammill, D.M., Miller, E.A. & Rachal, J.R. (2007). Making the Invisible Visible: A Model for Delivery Systems in Adult Education. *MPAEA Journal of Adult Education, Vol. XXXVI*(2), p. 13 – 22.
[143] CAAL. (2005). *To Ensure America's Future: Building a National Opportunity System for Adults: Strengthening Links Between Adult Education and Community Colleges.* New York: Council for Advancement of Adult Literacy (CAAL).
[144] Agénor, P.-R. & Moreno-Dodson, B. (2006). Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications. *World Bank Policy Research Working Paper 4064*, p. 1 – 59.
[145] Leow, A., Billett, S., Hai Le, A. & Chua, S. (2022) Graduates' perspectives on effective continuing education and training: participation, access and engagement. *International Journal of Lifelong Education, 41*(2), p. 212 – 228.
[146] Hanemann, U. & Scarpino, C. (2016). *Literacy in multilingual and multicultural contexts: Effective Approaches to Adult Learning and Education.* Hamburg: UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning).
[147] Comings, J.P. (2003). Establishing an Evidence-based Adult Education System. *NCSALL Occasional Paper.* Cambridge: NCSALL (National Center for the Study of Adult Learning and Literacy).
[148] Muhrman, K. & Andersson, P. (2024). Study and career counsellors: the hub of Swedish adult education. *Research in Post-Compulsory Education, Vol. 29*(1), p. 1 – 21.
[149] Papadopoulos, D., Lumsden Wass, K. & Wärvik, G.-B. (2025) Individualising processes in the making: policy complexities and tensions of municipal adult education in Swedish for immigrants. *Scandinavian Journal of Educational Research, 69*(1), p. 194 – 207.
[150] Cepic, R. & Masic, M. (2016). Initial and Continuing Professional Development of Adult Educators from an Educational - Policy Perspective: Rethinking from Croatia. In Popov, N., Wolhuter, C., Kalin, J., Hilton, G., Ogunleye, J. & Niemczyk, E., *Education Provision to*

© 2026 Vrije Universiteit Brussel

Every One: Comparing Perspectives from Around the World. Sofia: BCES Conference Books 14(1), p. 150 – 156.
[151] Addea, D. (2016). Promoting effective teaching and learning in adult education: a model-based approach. *Turkish Journal of Education, 5*(4), p. 184 – 192.
[152] Research voor Beleid. (2010). *Key competencies for adult learning professionals, contribution to the development of a reference framework of key competences for adult learning professionals, final report*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
[153] Wijers, M., Munk, F., Jonker, V. & Hoogland, K. (2023). *Raamwerk scholing en nascholing docent rekenen/gecijferdheid vo/mbo.* Utrecht: UU/HU.
[154] DVV / DIE / ICAE / UIL (2021). *Curriculum globALE: Competency framework for adult educators.* Bonn, Bonn, Beograd, Hamburg: DVV, DIE, ICAE, UIL.
[155] DVV International. (2023). *Module 2: Adult Learning and Adult Teaching: Handbooks for five modules.* Bonn: DVV International.
[156] De Greef, M. & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024.* Brussel: Vrije Universiteit.
[157] Smith, C., & Gillespie, M. (2007). Research on Professional Development and Teacher Change: Implications for Adult Basic Education. In Comings, J., Garner, B. & Smith, C. , *Review of Adult Learning and literacy: Connecting Research, Policy and Practice.* Oxfordshire: Routledge, 7(1), p. 205-244). https://www.ncsall.net/fileadmin/resources/ann_rev/smith-gillespie-07.pdf.
[158] Belzer, A., Drennon, C. & Smith, C. (2001). Building Professional Development Systems in Adult Basic Education: Lessons from the Field. *Review of Adult Learning and Literacy, 2*(5), p. 1- 31.
[159] Belzer, A., Drennon, C. & Smith, C. (2001). Building Professional Development Systems in Adult Basic Education: Lessons from the Field. *Review of Adult Learning and Literacy, 2*(5), p. 1- 31.
[160] Shi, H. (2017). Planning Effective Educational Programs for Adult Learners. *World Journal of Education, 7*(3), p. 79 – 83.
[161] Chacko, T.V. (2018). Emerging pedagogies for effective adult learning: From andragogy to heutagogy. *Archives of Medicine and Health Sciences, 6,* p. 278 – 83.
[162] Chacko, T.V. (2018). Emerging pedagogies for effective adult learning: From andragogy to heutagogy. *Archives of Medicine and Health Sciences, 6,* p. 278 – 83.
[163] Dey, K.J., Dewan, K., Murray, K., Hiroki, D. & Jeffreys, M. (2025). A Pilot Evaluation of WELLfed, a Community-Based Adult Education Intervention. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22, 526.
[164] Albrecht, J., Van den Berg, G & Vroman, S. (2005). The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. *IZA Discussion Papers, No. 1503,* p. 1 – 43.
[165] Tainsh, R. (2016). Thoughtfully Designed Online Courses as Effective Adult Learning Tools. *Journal of Adult Education, 45*(1), p. 7 – 9.
[166] Broek, S., Elderenbosch, M., Wolf, M. & Espéret, A. (2025). *ROC's en het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers). Deelrapport in het kader van brede verkenning wettelijke taak LLO.* Utrecht: Ockham IPS.
[167] UNESCO. (2016). *Recommendation on Adult Learning and Education.* Paris: UNESCO.
[168] De Greef, M., De Haan, M. & Brugman, M. (2021). *Noodzaak van volwasseneneducatie voor iedereen: De realisatie van een toegankelijke onderwijsvoorziening voor laagopgeleide volwassenen.* Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

© 2026 Vrije Universiteit Brussel