

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

November 2025

Colofon

Dit is een publicatie door:

Ockham IPS (Institute for Policy Support) B.V. Nederland en ECBO

Auteurs

Simon Broek – Ockham IPS (projectleider, onderzoeker)

Marlies Elderenbosch – ECBO (onderzoeker)

Merel Wolf – ECBO (onderzoeker)

Alexander Espéret – Ockham IPS (onderzoeker)

© Ockham IPS/ Utrecht, november 2025

Geen enkel deel van deze publicatie mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder voorafgaande toestemming van de uitgever en andere rechthebbenden. Ockham IPS aanvaardt geen aansprakelijkheid voor gegevens die door derden zijn verstrekt.

Contact persoon Ockham IPS

Naam: Simon Broek

E-mail: s.broek@ockham-ips.nl

Tel: +31(0)615074804

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Voorwoord

Voor u ligt het deelrapport ‘Roc’s en het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)’ opgesteld in het kader van een brede verkenning wettelijke taak LLO. Dit deelrapport is opgesteld door onderzoekers van ECBO en Ockham-IPS.

We willen alle betrokkenen bij het onderzoek hartelijk danken voor bereidheid om deel te nemen aan interviews en het delen van hun reflecties. In het bijzonder danken we de onderwijskoepels (met name de Mbo-raad en NRTO) en andere organisaties (zoals Divosa, Stichting Lezen en Schrijven en de Koninklijke Bibliotheek) voor hun constructief-kritische houding t.a.v. het onderzoek. Ook danken we in het bijzonder de vertegenwoordigers van organisaties (gemeenten, roc’s, private aanbieders) binnen de regionale contexten (Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond, en Rijk van Nijmegen) voor hun bereidheid deel te nemen. Daarnaast heeft het onderzoeksteam dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en inzichten van de UNESCO leerstoel Volwasseneneducatie (Prof. Dr. Maurice de Greef en MSc. Mieke de Haan). Wij willen de Leerstoel in het bijzonder danken hiervoor. De conclusies en uitkomsten van het onderzoek zijn voor onze rekening.

Simon Broek – Ockham IPS (projectleider, onderzoeker)

Marlies Elderenbosch – ECBO (onderzoeker)

Merel Wolf – ECBO (onderzoeker)

Alexander Espéret – Ockham IPS (onderzoeker)

Inhoud

Afkortingen	0
Samenvatting	1
1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Opzet aanvullende onderzoek	5
1.3 Onderzoeksactiviteiten	5
1.4 Structuur rapport	7
2. Nederlandse infrastructuur basisvaardigheden in het kader van LLO	8
2.1 Beleid en infrastructuur	8
2.2 Veranderende beleidscontext als kans voor basisvaardigheden	9
2.3 Bereik van de NT1-deelnemer	10
3. Verdiepende casestudies	13
3.1 Zuid-Limburg	13
3.2 Zuidoost-Brabant	14
3.3 Twente	15
3.4 Rijnmond	16
3.5 Rijk van Nijmegen	17
3.6 Concluderende reflecties: vergelijking van vijf regio's	18
4. Internationaal perspectief op infrastructuur voor basisvaardigheden	21
4.1 Aansturen en coördineren van basisvaardigheidstraining	21
4.2 De rol van mbo-instellingen in basisvaardigheidstraining – een internationaal perspectief	23
4.3 Concluderende reflecties	25
5. Analyse knelpunten en kansen	27
5.1 Knelpunten en kansen t.a.v. de doelgroep NT1	27
5.2 Knelpunten en kansen t.a.v. infrastructuur	29
6. Beantwoording onderzoeksvragen en verkenning vervolgstappen	32
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	32
6.2 Verkenning oplossingsrichtingen en beleidsopties	33
6.3 Reflectie op de rol roc's en een mogelijke wettelijke taak t.a.v. basisvaardigheden	34
Literatuur	35
Bijlage 1 – Leidraad interviews	38
Bijlage 2 – Gespreksleidraad casestudies - Onderzoek LLO als wettelijke taak	40

Afkortingen

AMU	Arbejdsmarkedssuddannelser (Deense arbeidsmarktopleidingen)
BKA	BasisKompetanse i arbejdslivet (Noors Program for Basic Competences in Working Life)
BKF	BasisKompetanse i frivillighet (Noors programma voor basisvaardigheden in de vrijwilligerssector)
CBE	Centrum voor Basiseducatie (nu: Ligo in Vlaanderen)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cedefop	European Centre for the Development of Vocational Training
EBB	Enquête Beroepsbevolking
EFA	Educação e Formação de Adultos (Portugees programma voor volwassenenonderwijs en -opleiding)
EVC	Erkenning van Verworven Competenties
FVU	Forberedende Voksenundervisning (voorbereidend volwassenenonderwijs in Denemarken)
Hbo	hoger beroepsonderwijs
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KPI	Key Performance Indicator (prestatie-indicator)
LLO	Leven Lang Ontwikkelen
Mbo Raad	Brancheorganisatie van mbo-instellingen
Mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MCAST	Malta College of Arts, Science and Technology
NGO	Non-Governmental Organisation (niet-gouvernementele organisatie)
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (brancheorganisatie private opleiders)
NT1	Nederlandstaligen met Nederlands als eerste taal, maar met beperkte basisvaardigheden
NT2	Nederlands als tweede taal (anderstaligen die Nederlands leren)
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Roc	Regionaal opleidingscentrum
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SLIM-regeling	Stimuleringsregeling Leren en ontwikkelen In Mkb
SPN	Samenwerkende POI's (provinciale ondersteuningsinstellingen) Nederland
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VET	Vocational Education and Training (beroepsonderwijs en -opleiding)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VUC	Voksenuddannelsescenter (Deens volwasseneneducatiecentrum)
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
Wo	wetenschappelijk onderwijs

Samenvatting

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een consortium van CINOP, Ockham-IPS, Hobéon en het ROA gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de mogelijke verankering van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) als wettelijke taak voor mbo-, hbo- en wo-instellingen. Binnen dit bredere onderzoek (separaat rapport¹) zijn **twee aanvullende vragen gesteld**. De eerste richt zich op de rol van de regionale opleidingscentra (roc's) in het aanbieden van basisvaardigheden aan werkenden en werkzoekenden, in het bijzonder de groep NT1'ers: volwassenen met Nederlands als eerste taal die toch moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen en/of digitale vaardigheden. Daarbij is gekeken naar de huidige inzet van WEB-middelen, het bereik en de effectiviteit van de trajecten, de rol van andere aanbieders en de mogelijke meerwaarde van een wettelijke taak voor roc's. De tweede vraag gaat over de rol van publieke instellingen in andere Europese landen bij het aanbieden van basisvaardigheden, en de lessen die daaruit te trekken zijn voor de Nederlandse situatie.

Deze vragen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de beleidswijziging in 2015, toen de wettelijke taak voor volwasseneneducatie bij de roc's werd weggehaald en de verantwoordelijkheid werd overgedragen aan gemeenten. Sindsdien ontvangen de 35 arbeidsmarktregio's gezamenlijk jaarlijks WEB-gelden (€81,5 mln vanaf 2026), aangevuld met een bijdrage voor coördinatie via de contactgemeenten (6,5 mln in 2025). Gemeenten hebben de vrijheid om deze middelen in te zetten bij roc's, maar ook bij private aanbieders of maatschappelijke organisaties zoals bibliotheken. Gecombineerd met een diversiteit aan landelijke tijdelijke programma's (en bijgaand incidentele geldstromen) heeft dit geleid tot een versnipperd landschap met aanzienlijke regionale verschillen in aanbod, organisatie en bereik. De Mbo-raad pleit daarom voor een meer structurele publieke mbo-infrastructuur voor volwasseneneducatie, waarin basis- en beroepsvaardigheden sterker met elkaar worden verbonden. De aangekondigde en verder ontwikkelde WerkCentra op regionaal niveau (arbeidsmarktregio), die als publiek-private loketten functioneren en gemeenten, UWV, werkgevers en opleiders samenbrengen, zouden hierin een schakel kunnen vormen.

Het onderzoek combineerde een literatuurstudie, interviews met elf landelijke en regionale stakeholders, vijf casestudies in Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rotterdam (Rijnmond) en het Rijk van Nijmegen, en een internationale vergelijking. Daarbij is gewerkt volgens de eerste drie stappen van de Europese impact assessment-methodiek: het definiëren van problemen, het formuleren van doelstellingen en het schetsen van mogelijke opties. Het onderzoek is daarmee verkennend van aard.

De Nederlandse infrastructuur

De huidige infrastructuur wordt gekenmerkt door een combinatie van formele en non-formele aanbieders. Roc's verzorgen doorgaans het formele basisvaardighedenaanbod en zijn in veel regio's de belangrijkste of zelfs de enige aanbieder. In grootstedelijke gebieden zoals Rijnmond zijn er daarnaast ook private aanbieders actief die zowel formele als non-formele trajecten aanbieden. Bibliotheken, DigiTaalhuizen en welzijnsorganisaties spelen een cruciale rol in de toeleiding en fungeren vaak als laagdrempelig aanspreekpunt. Toch blijkt de groep NT1'ers moeilijk te bereiken. Landelijke cijfers tonen dat 87 procent van de deelnemers aan basisvaardighedentrajecten NT2'ers zijn, terwijl slechts 8 procent tot de NT1-groep behoort.

Er zijn voorbeelden van regio's waar door een stevig publiek georganiseerde infrastructuur juist wel relatief veel NT1'ers bereikt worden. Zuid-Limburg en het Rijk van Nijmegen laten zien dat langdurige samenwerking tussen gemeenten, roc's en ontwikkelbedrijven kan leiden tot een stabiel aanbod en meer deelnemers. Daarentegen blijkt in Rijnmond dat de aanwezigheid van meerdere aanbieders leidt tot meer variatie en innovatie, maar ook tot een versnipperd systeem.

¹ ECBO, Ockham-IPS (2025), Eindrapport - Onderzoek Verbreding wettelijke taak LLO

Knelpunten en kansen

Uit de verkenning komt een samenhangend beeld naar voren van structurele knelpunten. Allereerst is de bereikbaarheid van NT1'ers zeer beperkt. Deze doelgroep voelt vaak schaamte, ervaart negatieve leerervaringen en wordt door werkgevers en ketenpartners lang niet altijd herkend. Zonder actieve toeleiding via werkgevers, werkbedrijven, bibliotheken of taalambassadeurs blijft een groot deel van de doelgroep buiten beeld. Daarnaast vormt de tijdelijkheid van de financiering een groot probleem. De WEB-gelden zijn beperkt en aanvullende subsidies, zoals uit het Nationaal Groeifonds of de SLIM-regeling, zijn tijdelijk. Dit maakt het opbouwen van duurzame structuren en het behouden van gekwalificeerd personeel moeilijk. Ook de verplichte aanbestedingsstructuur zorgt voor instabiliteit en hoge administratieve lasten, waardoor instellingen minder investeren in lange leerroutes of in professionalisering. Verder is er sprake van beperkte doorstroom naar het mbo en vervolgonderwijs, omdat veel trajecten te kort zijn en onvoldoende aansluiten bij de behoeften van de deelnemers. Tot slot kampen roc's met een gebrek aan flexibiliteit richting volwassen doelgroepen, terwijl juist maatwerk en contextgericht leren cruciaal zijn.

Tegenover deze problemen staan echter duidelijke kansen. Regionale samenwerking blijkt een succesfactor: in Twente en Zuidoost-Brabant zijn via pilots met LLO-collectieven veel nieuwe deelnemers bereikt door nauwe samenwerking met gemeenten, werkgevers en bibliotheken. In Nijmegen zorgt de keuze voor een subsidierelatie met het roc voor stabiliteit en langere trajecten, wat de NT1-doelgroep ten goede komt. Werkgevers blijken bovendien een belangrijke rol te kunnen spelen, zeker grote bedrijven die bereid zijn te investeren in scholing van werknemers en zelfs van werkzoekenden buiten de eigen organisatie. Innovatieve vormen van camouflagecursussen – cursussen met thema's als gezondheid of financiën waarin impliciet basisvaardigheden worden geoefend – blijken effectief om NT1'ers aan te spreken. De inzet van ervaringsdeskundige taalambassadeurs of brugfiguren binnen bedrijven verlaagt de drempel om deel te nemen. Ook de ontwikkeling van combinatietrajecten waarin basis- en vakvaardigheden samenkomen maakt het aanbod aantrekkelijker en relevanter voor de arbeidsmarkt.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

De eerste onderzoeksvraag, naar de rol van roc 's in het aanbieden van basisvaardigheden, laat zien dat roc's in de meeste regio's de belangrijkste formele aanbieders zijn. Daarnaast beschikken ze over kennis van didactiek, kwaliteitsborging en hebben een landelijk dekkende infrastructuur. Vooral voor de NT1-doelgroep is hun rol van waarde, omdat aanbod bij private aanbieders vaak niet van de grond komt (zie ook Verweij et al., 2024). Wel is de effectiviteit afhankelijk van de mate waarin gemeenten en ketenpartners actief betrokken zijn bij signalering en toeleiding.

De tweede vraag, naar de rol van publieke instellingen in andere Europese landen, toont dat vrijwel overal in Europa volwasseneneducatie een wettelijke basis kent. Landen verschillen echter in de mate van centralisatie. In Duitsland en Italië ligt de verantwoordelijkheid bij nationale of regionale overheden, terwijl Zweden en Nederland de regie bij gemeenten leggen. De Zweedse praktijk laat zien dat decentrale uitvoering goed kan werken, mits deze stevig wordt ondersteund door landelijke kaders en structurele financiering. Vlaanderen en Denemarken tonen daarnaast dat aparte centra voor volwasseneneducatie, gratis en kleinschalige cursussen en sterke kwaliteitsbewaking bijdragen aan een groter bereik en een effectiever aanbod. Verder valt op dat initieel beroepsonderwijsinstellingen in veel landen (19) geen rol spelen in het versterken van basisvaardigheden van volwassenen, of slechts een kleine rol hebben (12).

Oplossingsrichtingen en wettelijke taak LLO voor publieke instellingen

Op basis van interviews met stakeholders, literatuurstudie, de casestudies (Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond en het Rijk van Nijmegen) en het internationale perspectief komen drie brede oplossingsrichtingen naar voren:

1. Ten eerste zijn structurele bekostiging en verankering noodzakelijk om versnippering en onzekerheid te doorbreken. In regio's met één logische publieke aanbieder, zoals het Rijk van Nijmegen, verdient een juridisch getoetste subsidierelatie de voorkeur boven vierjaarlijkse aanbestedingen, om continuïteit, personele stabiliteit en langere leerroutes (vooral NT1) te waarborgen. Waar meerdere aanbieders actief zijn, kan aanbesteden passend blijven, mits landelijke richtlijnen zorgen voor flexibele, lerende contracten met ruimte voor bijsturing en minder administratieve lasten. Financiering moet niet enkel gericht zijn op trajectvolumes, maar op het versterken van de ketencapaciteit, inclusief toeleiding, coördinatie, professionalisering en monitoring, en kan worden gecombineerd met meerjarige cofinanciering vanuit werkgevers of O&O-fondsen. Vermijd tijdelijke middelen die duurzame samenwerking belemmeren. Voorkom bovendien monopolievorming door één partij en behoud een meerstemmige infrastructuur die innovatie en bereik vergroot. Tot slot zijn heldere landelijke randvoorwaarden nodig, met duidelijke doelgroepen (prioriteit NT1), outcome-indicatoren en kwaliteitskaders, inclusief inspectie of peer review.
2. Ten tweede, is het versterken van de ketensamenwerking cruciaal voor een effectieve toeleiding en doorstroom naar beroepsgerichte trajecten, met specifieke aandacht voor NT1-deelnemers. Gemeenten moeten hun regierol expliciet en structureel kunnen invullen, met voldoende middelen voor coördinatie en duidelijk vastgelegde rollen, overdrachtsmomenten en datadeling op basis van gezamenlijke KPI's zoals bereik, doorstroom en afronding. Werkgevers kunnen hierbij als versnellers optreden door structurele werkgeversaanpakken te ontwikkelen, zoals brugfiguren, incompany-screening en leerwerkontwerpen, ondersteund door prikkels en ontzorging voor het mkb. Sterke regionale werkgeversnetwerken, zoals in Zuidoost-Brabant en Twente, kunnen daarbij als vliegwiel dienen. Tot slot is professionalisering binnen de keten essentieel: train toeleiders van werkbedrijven, welzijnsorganisaties en bibliotheken in het herkennen van NT1-problematiek en het realiseren van warme overdrachten, en borg kwaliteit ook binnen het non-formele aanbod..
3. Het derde spoor draait om maatwerk en regionale differentiatie. Basisvaardigheidentrajecten moeten beter aansluiten op de behoeften van deelnemers, bijvoorbeeld door het combineren van basis- en vakvaardigheden, het aanbieden van modulaire leerroutes en het gebruik van microcredentials. Voor NT1'ers zijn langere, intensieve trajecten in kleine groepen vaak effectiever dan korte cursussen. Regionale verschillen vragen om ruimte voor maatwerk en prioritering, zodat regio's kunnen inspelen op hun specifieke arbeidsmarktsituatie.

De vraag naar een wettelijke taak voor LLO voor publieke instellingen, en in het bijzonder voor roc's t.a.v. basisvaardigheden, blijft verdeeld. In regio's waar roc's de logische spil zijn, zien stakeholders voordelen in landelijke dekking, continuïteit en kwaliteitsborging. Elders, zoals in Rotterdam, is men bezorgd dat een exclusieve wettelijke taak voor roc's op het gebied van basisvaardigheden de rol van private aanbieders en de dynamiek van concurrentie en innovatie kan beperken. Een generieke wettelijke taak lijkt daarom niet overal passend. De meest kansrijke route is een hybride model waarin roc's een duidelijke en structurele taak krijgen in het ontwikkelen en verzorgen van formeel aanbod en het bereiken van NT1'ers, terwijl samenwerking met private en maatschappelijke partners wordt geborgd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Ministerie van OCW heeft een consortium van CINOP, Ockham-IPS, Hobéon en ROA, opdracht gegeven tot het doen van een verkennend onderzoek naar LLO als wettelijke taak voor mbo, hbo en wo. Gelinkt aan het onderzoek naar LLO als wettelijke taak² (separaat rapport³), vraagt OCW aanvullend twee gerelateerde onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. **Welke rol spelen roc's⁴ in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)?** Hierbij gaat het om een verkenning naar de huidige rol binnen de besteding van WEB-gelden en een verkenning van een toekomstige rol waarin ook gekeken wordt naar een mogelijke wettelijke taak voor roc's. Deelvragen betreffen:
 - Met welke beleidsdoelen (afspraken) op regionaal niveau wordt met roc's samengewerkt?
 - Wat is hiervan het resultaat (bereik, output en impact)?
 - Voor welke specifieke doelgroepen is het ROC aanbod nuttig en effectief?
 - Waar wordt voor dezelfde beleidsdoelen met andere aanbieders samengewerkt en wat is daarvan het resultaat?
 - Zijn er specifieke knelpunten in het basisvaardighedensysteem waar roc's een oplossing voor (kunnen) bieden? Waar zou een wettelijke taak voor roc's mogelijk meerwaarde hebben?
2. **Welke rol spelen publieke instellingen in andere Europese landen in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden?** Hierbij gaat het om een verkenning van goede praktijken waar voldoende aanbod is aan basisvaardigheidstraining en waar het aanbod ook voldoende toegankelijk is. Welke lessen kunnen we leren relevant voor de Nederlandse context?

Deze vragen komen op in een bredere (historische) context waarin vóór 2015 roc-instellingen een publieke taak hadden in het aanbieden van volwasseneducatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het besteden van de WEB gelden voor educatie. Sinds 2015 zijn zij niet langer gedwongen deze gelden te besteden bij roc-instellingen ('gedwongen winkelnering'), maar kunnen zij ook andere aanbieders contracteren, zoals private

² De WEB noch de WHW noemt specifiek het begrip wettelijke taak of wettelijke opdracht.² De wettelijke taak onderscheidt zich van de wettelijke opdracht door de positiebepaling in de wet en de formulering. Zie in dit kader de WHW, art. 1.3 waarin in de eerste vier bepalingen wordt gesproken over 'zijn gericht op', terwijl het vijfde lid spreekt over 'de instellingen voor hoger onderwijs schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef'. Volgens de wetsgeschiedenis is hier sprake van een wettelijke opdracht aan de instellingen.² De opdracht lijkt aldus meer toegespitst, en ingekleurd, dan de wettelijke taak die autonomie veronderstelt van de instelling (Vermeulen et al., 2024, p. 67). Louw veronderstelt dat er in ieder geval een relatie is tussen de wettelijke taak en de bekostiging, en de bekostigingsgrondslag in de wet. "De wet concretiseert de wettelijke doelstellingen van de universiteiten en hogescholen in wettelijke taken d.w.z. taken die zij in elk geval moeten verrichten. Deze taken kunnen uiteraard uitsluitend aan de bekostigde instellingen worden opgelegd. Waar de overheid taken oplegt, zal zij de uitvoering van die taken moeten bekostigen" (Louw & E.M. Meijers Instituut, 2011, p. 41). De relatie tussen bekostiging en taak wordt overigens ook gelegd in de beleidsregel publiek-privaat. Wettelijke *opdrachten* voor instellingen zijn er in velerlei vorm; zo zijn er zorgplichten voor de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg (zie b.v. art. 1.3.6 WEB). In art. 1.3.5 WEB noemt nu als specifieke wettelijke taken voor de mbo-instellingen bij de uitvoering zorgen o.a. voor de toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen. LLO is daar nu geen onderdeel van. Art. 1.3 leden 1 en 3 WHW bevatten de wettelijke taken van de universiteiten en hogescholen. Ook deze leden bevatten nu geen expliciete wettelijke taak voor LLO (zij het dat de taakstelling in de WHW voor wat betreft de universiteiten niet limitatief geformuleerd is 'In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs'). Zie verder par. 1.4.3. voor een aantal bepalingen waarin wel geraakt wordt aan het vormgeven van onderwijs voor de doelgroep van leven lang ontwikkelen. In dit rapport gebruiken we primair de term wettelijke taak (i.p.v. wettelijk opdracht). We zien een wettelijke taak direct gekoppeld aan bekostiging. De onderwijsinstelling is verplicht iets te doen ('moet') en ontvangt hiervoor bekostiging.

³ ECBO, Ockham-IPS (2025), Eindrapport - Onderzoek Verbreding wettelijke taak LLO

⁴ NB: in dit rapport hanteren we de term roc en roc-instelling. Dit neemt niet weg dat ook beroepscolleges (voorheen agrarische opleidingscentra (aoc's) en vakcolleges eenzelfde rol kunnen spelen t.a.v. het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden.

(taal)aanbieders en bibliotheken. Hierdoor ontstaan regionale verschillen in hoe educatie is georganiseerd. Wat in deze context de rol van roc-instellingen is en hoe zij zich kunnen richten op basisvaardigheden van werkenden en werkzoekenden is momenteel onvoldoende in beeld. In dit kader pleit de Mbo-Raad voor een “zorgvuldig opgebouwde en door ons allen gefinancierde publieke mbo-infrastructuur” (Mbo Raad, 2024a) voor volwasseneneducatie. Hierin zou ook een sterkere koppeling te maken zijn tussen basisvaardigheden en beroepsvaardigheden. De WerkCentra kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Andere oplossingen zijn ook mogelijk.

1.2 Opzet aanvullende onderzoek

Het aanvullende onderzoek sluit qua opzet aan bij de bredere verkenning naar LLO als wettelijke taak en de onderzoeks-werkzaamheden zijn geïntegreerd in het overkoepelende onderzoek. Hierdoor wordt het mogelijk om een meer geïntegreerde visie neer te leggen over de relatie tussen LLO en basisvaardigheden.

Concreet houdt dit in dat we de vragen interpreteren vanuit het perspectief van een gedeeltelijke ‘impact assessment methodiek’ (Europese Commissie, 2022). Aangezien de aanvullende vraag eerder een verkenning van opties is beperken we ons tot de eerste drie stappen uit deze methodiek. Daarmee brengen we het speelveld in kaart, analyseren we de uitdagingen van het basisvaardighedenstelsel en verkennen we mogelijke oplossingsrichtingen waarin roc-instellingen een grotere rol kunnen spelen. De internationale voorbeelden dienen hierbij als inspiratiebron.

De drie stappen zijn als volgt:

- ▶ **Stap 1: Probleemdefinitie:** hierbij kijken we naar de knelpunten en achterliggende ‘problem-driver’s’ t.a.v. de rol die roc-instellingen spelen in basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden.
- ▶ **Stap 2: Definitie van doelstellingen:** hierbij kijken we hoe in relatie tot de gevonden knelpunten en onderliggende problemen, doelstellingen kunnen worden geformuleerd voor mogelijke beleid(swijzigingen).
- ▶ **Stap 3: Definitie van opties:** hier formuleren we mogelijke beleidsopties. Hiervoor worden ook de ervaringen uit de internationale vergelijking benut.

1.3 Onderzoeksactiviteiten

In aanvulling op het onderzoeksvoorstel LLO als wettelijke taak zijn er verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

Activiteit 1: Literatuurstudie

Aan de hand van literatuuronderzoek is in kaart gebracht hoe de Nederlandse infrastructuur voor basisvaardigheden is ingericht binnen het kader van een leven lang ontwikkelen (LLO), en wat het aanbod en bereik van basisvaardighedenonderwijs is in de verschillende WEB-regio’s. Verder is gezocht naar bekende knelpunten, de onderliggende oorzaken achter deze knelpunten, oplossingsmogelijkheden voor deze ervaren problemen en aanbevelingen. Ook is er in de internationale literatuur gezocht naar buitenlandse praktijken t.a.v. dit vraagstuk.

Documenten zijn verzameld via websites van belangrijke stakeholders en opgevraagd bij contactpersonen bij deze stakeholders. Deze inclusie van ‘grijze’ literatuur betekent dat documenten perspectieven en belangen van de stakeholders kunnen bevatten. Qua documenten valt er te denken aan beleidsstukken, evaluaties, landenrapporten, etc. De documenten zijn gescreend om relevantie en vervolgens thematisch geanalyseerd. Uitkomsten worden beschreven in de verschillende hoofdstukken van dit rapport.

Activiteit 2: Interviews

Er zijn verschillende interviews gehouden met stakeholders om de Nederlandse infrastructuur voor basisvaardigheden in kaart te brengen evenals knelpunten daarin en mogelijke oplossingen. Onderstaande tabel toont een overzicht van de gevoerde gesprekken per stakeholder.

Stakeholders	Organisaties	Aantal gesprekken (n=11)
Beleidsmakers en belangenorganisaties/ brancheverenigingen	Mbo-Raad, NRTTO, Divosa ⁵	3
Vertegenwoordigers/ ondersteuners van aanbieders	Koninklijke Bibliotheek, Biblionet, Stichting Samenwerkende POI's (provinciale ondersteuningsinstellingen) Nederland SPN), Stichting Lezen en Schrijven	4
Experts basisvaardigheden/ LLO	ITTA, zelfstandig expert basisvaardigheden & LLO	2
Branches/ sectorfondsen met relatief grote groepen laaggeletterde werknemers	Glas & Tuinbouw, Schoonmaak	2

De gesprekken duurden ca. 1 à 1.5 uur en vonden online plaats in Microsoft Teams. Tijdens de interviews werd gebruik gemaakt van een leidraad (Bijlage 1). De gesprekken werden automatisch getranscribeerd en voor elk interview werd een gespreksverslag bijgehouden. Vervolgens zijn de gespreksverslagen aan de hand van de interviewleidraad thematisch geanalyseerd en verwerkt in dit rapport.

Activiteit 3: Regionale casestudies

Om de infrastructuur voor basisvaardigheden en knelpunten en kansen daarin in kaart te brengen zijn vijf casestudies gedaan in vijf WEB-regio's. De regio's zijn geselecteerd op basis van informatie uit literatuur en analyses van regionale plannen. Met de keuze voor de regio's is rekening gehouden met een goede spreiding wat betreft de rol van roc-instellingen en pilots uit het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief. De vijf regio's zijn Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant (Eindhoven en omgeving), Twente, Rijnmond (Rotterdam en omgeving) en het Rijk van Nijmegen.

Voor elke casestudies zijn er gesprekken gevoerd met de belangrijkste aanbieder (veelal het roc), de gemeente die in de regio als contactgemeente is aangemerkt, andere aanbieders en andere ketenpartners. Onderstaande tabel toont de gesprekspartners per casestudy

Casestudy WEB-regio	Vorm dataverzameling	Gesprekspartners
Zuid-Limburg	Schriftelijk via vragenlijst ⁶	VISTA College (Heerlen), gemeente Heerlen
Zuidoost-Brabant	1 groepsgesprek	Summa College Eindhoven (Taalkracht), gemeente Eindhoven, bibliotheek Eindhoven
Twente	1 groepsgesprek	Roc van Twente, gemeente Enschede, Leerwerkloket Twente
Rijnmond	4 gesprekken	Albeda College Rotterdam, gemeente Rotterdam, Alsare, NLTraining
Rijk van Nijmegen	1 groepsgesprek	Roc Nijmegen, gemeente Nijmegen

⁵ NB: Deze gesprekken bouwen voort op de gespreksverslagen opgesteld in het kader van de verkenning van OCW met vertegenwoordigers van OCW, SZW en VNG.

⁶ I.v.m. de vakantieperiode was het niet mogelijk een gesprek in te plannen. De informatie is schriftelijk opgehaald aan de hand van een vragenlijst. De vragenlijst was gelijk aan de gespreksleidraad (Bijlage 2)

Elk gesprek duurde maximaal 1 uur en vond online plaats via Microsoft Teams. Gesprekken werden gevoerd aan de hand van een gespreksleidraad (Bijlage 2). De gesprekken werden automatisch getranscribeerd en per gesprek werd een gespreksverslag opgesteld. Vervolgens werden deze gespreksverslagen thematisch geanalyseerd aan de hand van de vragen uit de leidraad.

Activiteit 4: Analyse en rapportage

De inzichten uit de literatuurstudie, interviews en casestudies zijn in samenhang geanalyseerd met het doel de onderzoeksvragen te beantwoorden. De uiteindelijke bevindingen zijn opgenomen in dit rapport en besproken met de opdrachtgever.

1.4 Structuur rapport

De rapportage is als volgt gestructureerd:

- ▶ In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de infrastructuur voor basisvaardigheden als onderdeel van LLO in Nederland. Bovendien wordt het bereik van het basisvaardighedenonderwijs per WEB-regio geschetst.
- ▶ In Hoofdstuk 3 wordt de infrastructuur van basisvaardighedenonderwijs in vijf regio's geschetst en beschrijven we voor de vijf casestudies ook de knelpunten en oplossingsmogelijkheden.
- ▶ In Hoofdstuk 4 beschrijven we het internationale perspectief op de infrastructuur door voorbeelden uit verschillende Europese landen te illustreren.
- ▶ In Hoofdstuk 5 gaan we in op knelpunten in het basisvaardighedenonderwijs, kansen en oplossingen.
- ▶ Hoofdstuk 6 zetten we vervolgens de conclusies van dit deelonderzoek op een rij.
- ▶ In de Literatuurbijlage is een overzicht te zien van de gebruikte literatuur voor dit rapport
- ▶ In Bijlage 1 en 2 zijn de leidraden te vinden van de interviews en de casestudies

2. Nederlandse infrastructuur basisvaardigheden in het kader van LLO

2.1 Beleid en infrastructuur

De aanpak van basisvaardigheden in Nederland heeft de afgelopen jaren een duidelijke beleidsontwikkeling doorgemaakt, met bijzondere aandacht voor de NT1-doelgroep: volwassenen die Nederlands als eerste taal hebben, maar desondanks over onvoldoende taal-, reken- en/of digitale vaardigheden beschikken.

Tussen 2020 en 2024 vormde het programma *Tel mee met Taal* de kern van het rijksbeleid rond basisvaardigheden. De eindevaluatie toont dat het programma effectief was in het bereiken van NT1-doelgroepen en het versterken van regionale samenwerking (Groot et al., 2025). Toch waarschuwde de evaluatie voor een terugval na afloop van het programma, als gevolg van onzekere financiering en een kwetsbare infrastructuur in meerdere regio's (Groot et al., 2025). In de Kamerbrief van 11 juli 2025 wordt deze zorg erkend en gekozen voor een structurele koers: het programma wordt opgevolgd met duurzame beleidsmaatregelen, waarbij vanaf 2026 onder meer de jaarlijkse educatiegelden van €81,5 miljoen via de WEB en €5 miljoen voor coördinatie door centrumgemeenten behouden blijven (Ministerie van OCW, 2025). Ook het Expertisepunt Basisvaardigheden, Stichting Lezen en Schrijven, Stichting ABC en de certificering van DigiTaalhuizen blijven deel uitmaken van de basisinfrastructuur.

Gemeenten hebben een centrale regierol in de aanpak, ondersteund door de als zodanig aangewezen contactgemeente in elk van de 35 WEB-regio's. In de praktijk blijkt de regierol van gemeenten echter kwetsbaar: veel gemeenten worstelen met capaciteit, personeelsverloop en de aansluiting van basisvaardigheden op bredere sociaal-maatschappelijke vraagstukken zoals armoede, werk en gezondheid (Groot et al., 2025). Ondersteuning door Stichting Lezen en Schrijven wordt als waardevol gezien, maar kent sterke regionale verschillen qua effectiviteit, vooral door het verloop onder regionale adviseurs. De wens bestaat om meer beleidsruimte en flexibiliteit te krijgen in de inzet van ondersteuningsmiddelen. DigiTaalhuizen vervullen een cruciale rol in lokale leeraanbiedingen. Binnen het certificeringskader 'Zicht op Ontwikkeling' hebben zij een belangrijke professionaliseringsslag doorgemaakt. Tegelijkertijd ondervinden DigiTaalhuizen knelpunten door hoge administratieve lasten en het ontbreken van standaardisering. Daarnaast zijn zij in sterke mate financieel en organisatorisch afhankelijk van gemeentelijk beleid.

Van alle volwassenen met beperkte basisvaardigheden behoort een aanzienlijk deel tot de NT1-doelgroep (37.3 procent geen migratieachtergrond) (Buisman et al., 2024), welke lastig te bereiken is gebleken (Groot et al., 2025). Oorzaken hiervoor zijn onder andere schaamte, beperkte motivatie en negatieve leerervaringen. Het inzetten van zogeheten taalambassadeurs, veelal ervaringsdeskundigen, is een effectieve methode gebleken voor het verlagen van de drempel naar leren. De publiekscampagne 'Doe meer met Taal' richtte zich ook specifiek op de NT1-doelgroep, maar kende ondanks hoge bereikcijfers (meer dan 1 miljoen personen) maar een beperkte gedragsverandering (Aarts & Mars, 2023). Stakeholders waardeerden de landelijke campagne maar matig en gaven de voorkeur voor regionale, persoonlijke werving boven landelijke communicatie.

Een kritische kanttekening bij het huidige basisvaardighedenbeleid is dat de Algemene Rekenkamer al in 2016 aangaf dat de beschikbare middelen niet in verhouding staan tot de omvang van het probleem en dat de gekozen aanpak onvoldoende toereikend is (Algemene Rekenkamer, 2016). Sindsdien zijn de beschikbare financiële middelen niet structureel en substantieel uitgebreid, terwijl de problematiek onverminderd aanwezig is.

2.2 Veranderende beleidscontext als kans voor basisvaardigheden

Het Ministerie van OCW benadrukt in de ‘Werkagenda mbo 2023 - 2027’ dat het versterken van basisvaardigheden een centrale rol speelt in het bevorderen van kansengelijkheid. Door samenwerking tussen onderwijsaanbieders, gemeenten en het bedrijfsleven wil OCW ervoor zorgen dat iedere deelnemer gelijke kansen krijgt en dat laaggeletterdheid wordt teruggedrongen (Ministerie van OCW, 2023). Dus ook vanuit dit mbo-perspectief zou het aanbieden van trajecten basisvaardigheden centraal moeten staan.

De doorstroom van deelnemers vanuit volwasseneneducatie naar het beroepsonderwijs blijkt op dit moment extreem laag. Onderzoek onder 29 van de 35 arbeidsmarktregio’s (De Greef & De Haan, 2024), inclusief 64 gemeenten, laat zien dat in 89 procent van de betrokken gemeenten slechts 0 tot 50 deelnemers vanuit de non-formele educatie – die niet is gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat – doorstromen naar een traject formele volwasseneneducatie bij een publieke of private taalaanbieder. In de meeste regio’s (84,4 procent van de betrokken gemeenten) gaat het hierbij om niet meer dan 10 procent van het totaal aantal bereikte deelnemers. In een optimale situatie kan een deelnemer ook doorstromen naar het beroepsonderwijs; in 93,8 procent van de betrokken gemeenten is dit echter beperkt tot maximaal 50 deelnemers, oftewel niet meer dan 10 procent van het totale aantal deelnemers. Ook de doorstroom vanuit formele educatietrajecten naar het mbo blijft gering, met nog geen 10 procent van de totale doelgroep. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet elke gemeente exacte aantallen deelnemers kan achterhalen, wat de interpretatie van de cijfers bemoeilijkt. Samenwerking met onderwijsaanbieders is de belangrijkste succesfactor om deze doorstroom te vergroten.

Tegelijkertijd wordt het verband tussen het hebben van basisvaardigheden en de positie op arbeidsmarkt en deelname aan LLO steeds duidelijker. Het PIAAC-onderzoek 2023 (2024) toont dat slechts 57 procent van de mensen met lage basisvaardigheden werkt. Het versterken van deze vaardigheden op en rond de werkvloer krijgt daarom meer beleidsmatige aandacht. Binnen de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur krijgen WerkCentra in alle 35 arbeidsmarktregio’s een centrale rol. Deze publiek-private loketten, opgezet door gemeenten en UWV, ontsluiten informatie over werk, scholing en begeleiding. Het ontwikkelen van basisvaardigheden wordt een integraal onderdeel van de regionale meerjarenagenda’s en de dienstverlening vanuit het WerkCentrum (Ministerie van SZW, 2024). Ook sectorale ontwikkelpaden en het LLO-project voor laaggeletterden krijgen nadrukkelijk een plek in dit nieuwe stelsel. Gemeenten en SZW verkennen hoe belemmeringen in regelgeving kunnen worden weggenomen, zodat NT1-doelgroepen betere toegang krijgen tot bij- en omscholing via het werk (Ministerie van OCW, 2025). Door in deze centra onder andere gemeenten, UWV, onderwijs- en opleidingsinstellingen, sociaal ontwikkelbedrijven, uitzend- en re-integratiebureaus, vakbonden, werkgeversorganisaties, brancheorganisaties en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs (SBB) samen te laten werken, kan een infrastructuur ontstaan voor het begeleiden naar LLO-trajecten en daarmee aan een (andere) baan (Ministerie van SZW, 2024).

Dat samenwerking tussen verschillende partijen (zoals werkgevers, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven, sociale diensten en onderwijsinstellingen) belangrijk is, blijkt ook uit de resultaten van twee pilots van de LLO-Collectieven Laagopgeleiden & Laaggeletterden. In de regio Zuidoost-Brabant kregen werkenden de kans hun basisvaardigheden te versterken om hun werk beter te kunnen uitvoeren, terwijl in Twente werkzoekenden onder andere via het UWV naar trajecten voor basisvaardigheden werden geleid. In de beide regio’s leidden de proeven tot een grote toename in het aantal NT1-deelnemers. Deze resultaten wijzen dan ook op de waarde van structurele samenwerking met onderwijsinstellingen. Door deze instellingen, zoals roc-instellingen of private aanbieders van onderwijs in basisvaardigheden, te laten samenwerken met andere partners, kunnen nieuwe doelgroepen bereikt worden en is een duurzame verbetering van de arbeidsmarktpositie van deelnemers mogelijk.

2.3 Bereik van de NT1-deelnemer

In Nederland is het landschap van instellingen die trajecten basisvaardigheden aanbieden zeer divers en gefragmenteerd. Naast roc-instellingen zijn er onder andere private taalaanbieders, bibliotheken, DigiTaalhuizen, welzijnsinstellingen, maar ook organisaties als vluchtelingenwerk, het Gilde en Humanitas actief. In totaal kent Nederland meer dan 150 aanbieders (De Greef & De Haan, 2024), die in de gemeenten die gegevens hebben kunnen aanleveren, zo'n 56.639 deelnemers bereikten (minder dan een half procent van de bevolking (15-75 jarigen)⁷. Vraag is of dit palet aan instellingen ook de groep bereikt die kansrijk zou kunnen deelnemen aan LLO-trajecten. LLO-trajecten moeten namelijk een diverse groep deelnemers bereiken die binnen de 35 arbeidsmarktregio's alsnog kunnen doorgroeien naar een baan.

Uit de analyses van de CBS-gegevens met betrekking tot het aanbod volwasseneneducatie dat vanuit de WEB-middelen wordt gerealiseerd, ontstaat een beeld van de deelnemerspopulatie. Er zijn duidelijke regionale verschillen te zien in het aandeel van NT1-deelnemers (personen met Nederlands als eerste taal) en NT2-deelnemers (personen die het Nederlands pas op latere leeftijd als tweede taal leren). Het blijkt dat de grote meerderheid van de deelnemers behoort tot de laatste categorie. Gemiddeld gaat het om 87 procent NT2-deelnemers, terwijl 8 procent van de deelnemers tot de NT1-doelgroep behoort en van 5 procent onbekend is tot welke doelgroep zij behoren (CBS, 2024).

Bij de interpretatie van de CBS-gegevens is echter voorzichtigheid geboden. Het CBS geeft zelf aan dat de aangeleverde data over 2023 onvolledig zijn en geen volledig beeld geven van het totaal aantal deelnemers aan cursussen basisvaardigheden in het kader van de WEB. Van twee regio's (Gooi en Vechtstreek en Zuidoost-Brabant) zijn helemaal geen cijfers bekend, in de regio Rijnmond is niet bekend hoeveel van de deelnemers van het basisvaardigheden-aanbod tot de NT1-doelgroep behoren. Dit betekent dat de cijfers slechts een indicatief beeld kunnen schetsen, en niet als sluitende registratie kunnen worden beschouwd.

Tabel 1: Deelnemers naar moedertaal per WEB-regio, op basis van woonplaats cursusdeelnemer (2023)

WEB-regio	Aantal inwoners (15-75 jaar)	Aantal deelnemers		Nederlands als eerste taal		Nederlands als tweede taal		Onbekend		Meest voorkomende aanbieder
		Totaal	Aandeel (per 100.000)	Totaal	Aandeel	Totaal	Aandeel	Totaal	Aandeel	
Nederland	13.315.000 (optelsom)	56.639 (optelsom)	440	4.471 (optelsom)	8%	49.353 (optelsom)	87%	2.692 (optelsom)	5%	
Groningen	571.000	1.770	310	212	12%	1.470	83%	88	5%	Publiek
Friesland	485.000	1.990	410	198	11%	1.771	89%	0		Publiek
Drenthe	210.000	1.050	500	52	5%	998	95%	0		Publiek
Twente	476.000	1.190	250	36	3%	1.154	97%	0		Publiek
Steden-driehoek en Noord-west Veluwe	421.000	1.640	390	197	12%	1.443	88%	0		Privaat
Midden-Gelderland	294.000	2.060	700	350	17%	1.710	83%	0		Publiek
Rijk van Nijmegen	273.000	710	260	199	28%	511	72%	0		Publiek
Achterhoek	225.000	675	300	54	8%	601	89%	20	3%	Publiek
Rivierenland	184.000	385	210	23	6%	362	94%	0		Publiek
Flevoland	321.000	2.410	750	48	2%	2.362	98%	0		Privaat

⁷ De Greef en De Haan (2024) komen op basis van analyse van CBS data over 2022 tot een totaal van ongeveer 23 duizend deelnemers.

WEB-regio	Aantal inwoners (15-75 jaar)	Aantal deelnemers		Nederlands als eerste taal		Nederlands als tweede taal		Onbekend		Meest voorkomende aanbieder
		Totaal	Aandeel (per 100.000)	Totaal	Aandeel	Totaal	Aandeel	Totaal	Aandeel	
Gooi en Vechtstreek	182.000		.		.		.		.	Privaat
Midden-Utrecht	661.000	2.975	450	149	5%	2.826	95%	0		Privaat
Amersfoort	266.000	1.385	520	28	2%	1.274	92%	83	6%	Privaat
Noord-Holland Noord	517.000	360	70	25	7%	335	93%	0		Publiek
Zaanstreek/Wat erland	248.000	1.340	540	27	2%	1.313	98%	0		Privaat
Groot Amsterdam	1.038.000	5.400	520	324	6%	5.076	94%	0		Privaat
Holland Rijnland	417.000	710	170	28	4%	675	95%	7	1%	Privaat
Midden-Holland	154.000	555	360	61	11%	494	89%	0		Privaat
Haaglanden	649.000	4.670	720	93	2%	4.577	98%	0		Publiek
Rijnmond	1.056.000	5.385	510	0	0%	3.985	74%	1400	25%	Privaat
Drecht-steden	219.000	1.665	760	165	10%	1.473	89%	27	1%	Privaat / Publiek
Zeeland	285.000	1.370	480	0	0%	904	66%	466	33%	Publiek
West-Brabant	518.000	2.640	510	394	15%	2.242	85%	4	1%	Publiek
Midden-Brabant	372.000	1.710	460	564	33%	1.145	67%	1	1%	Publiek
Noordoost-Brabant	476.000	4.474	940	179	4%	3.892	87%	403	10%	Privaat
Zuidoost-Brabant	400.000	.	.	.	.	.	.	.	.	Publiek
Noord-Limburg	215.000	1.055	490	95	9%	907	86%	53	5%	Publiek
Zuid-Limburg	450.000	630	140	88	14%	535	85%	7	1%	Publiek
Helmond- De Peel	193.000	870	450	391	45%	465	54%	4	2%	Publiek
Midden-Limburg	193.000	345	180	76	22%	269	78%	0		Publiek
Zuid-Holland Centraal	279.000	1.560	560	16	1%	1.388	89%	156	9%	Privaat
Gorinchem	102.000	670	640	181	27%	482	72%	3	1%	Privaat
Regio Zwolle	426.000	1.450	340	58	4%	1.334	92%	58	4%	Publiek
Zuid Kenne-merland en IJmond	272.000	1.035	380	145	14%	890	86%	0		Privaat
FoodValley	267.000	505	190	15	3%	490	97%	0		Privaat

Bron: CBS. (2024). Landelijk Beeld Volwasseneneducatie verslagjaar 2023. Den Haag / Heerlen: CBS en De Greef, M. & De Haan, M. (2024). De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024. Brussel: vrije Universiteit Brussel. Absolute aantallen deelnemers zijn berekend op basis van het aandeel per groep, vanuit het aantal volwassenen per arbeidsmarktregio (op basis van Enquête Beroepsbevolking (EBB) verslagjaar 2023).

Duiding van de cijfers

Ondanks dat de cijfers die het CBS aan kan leveren onvolledig zijn, kan wel gezegd worden dat er een aantal regio's zijn waar men relatief veel NT1-deelnemers (deelnemers die Nederlands als eerste taal hebben) bereikt. In zeker 16 van de 33 regio's waar cijfers van beschikbaar zijn behoort ten minste 10 procent van de deelnemers van het basisvaardigheden-aanbod tot de NT1-doelgroep. Een verdergaande analyse maakt duidelijk dat in het grootste deel van deze regio's gemeenten voor hun basisvaardigheden-ontwikkeling

samenwerken met publieke onderwijsinstellingen zoals lokale roc-instellingen, zoals bijvoorbeeld te zien is in Noord-Holland Noord, Drenthe, Midden-Brabant, Zuid-Limburg en het Rijk van Nijmegen.

Op basis van de beschikbare cijfers valt op te maken dat regio's met een publiek georganiseerd aanbod gemiddeld een groter aandeel NT1-deelnemers bereiken (circa 12 procent) dan regio's met een privaat aanbod (circa 5 procent). Dit zou erop kunnen wijzen dat het hebben van een publieke aanbieder voor een groter aandeel NT1-deelnemers zou kunnen zorgen. Er zijn daarentegen ook regio's waar vooral private aanbieders actief zijn, zoals Gorinchem en Zuid-Kennemerland, waar het basisvaardighedenaanbod relatief hoge aandelen NT1-deelnemers bereikt. Op basis hiervan kan dan ook gesuggereerd worden dat ook andere factoren, zoals regionale demografie, gemeentelijk beleid of de rol van toeleidende organisaties, een invloed hebben op het aandeel NT1'ers.

De data-kwaliteit maakt het echter lastig om eenduidige trends hard te maken. Vanuit de regio Rijnmond, waarvan uit de literatuur blijkt dat er gepoogd wordt om specifiek mensen uit de NT1-doelgroep te trekken, kan namelijk niet worden verteld hoeveel NT1-deelnemers bereikt worden. Gezien de grote rol van de private markt in deze regio en de onzekerheid die de data-kwaliteit met zich meebrengt, kunnen op basis van de vanuit het CBS beschikbare gegevens geen harde conclusies getrokken worden over de impact van het hebben van private aanbieders in basisvaardighedenonderwijs voor de mate van instroom.

De cijfers laten vooral zien dat het betrekken van roc-instellingen een kansrijke route kan zijn om NT1-deelnemers te bereiken, maar niet de enige. De verschillen tussen regio's kunnen dan ook gezien worden als het resultaat van een samenspel van factoren, waaronder het type aanbieder, de mate van regionale samenwerking tussen actoren en de aanwezigheid van partners die NT1-deelnemers begeleiden naar basisvaardigheden-begeleiding. Om dit samenspel te begrijpen is een verdere analyse nodig van de actoren die zich in dit landschap begeven, hoe de infrastructuur is ingericht, en tot welke resultaten dit leidt. In hoofdstuk 3 wordt hiertoe een aanzet gegeven.

3. Verdiepende casestudies

Om na te gaan wat constructieve infrastructures kunnen zijn voor basisvaardigheden als onderdeel van LLO zijn er in de regio's Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond en het Rijk van Nijmegen casestudies uitgevoerd. Per regio zijn er losse interviews of groepsgesprekken uitgevoerd om in kaart te brengen wat de huidige infrastructuur is van aanbieders van basisvaardigheden en ketenpartners, welke financieringsbronnen worden benut, welke doelgroepen de focus hebben en wat het resultaat is in het bereiken van deze doelgroepen. Hieronder worden de situaties in de verschillende regio's beschreven. Tijdens de casestudies is ook in kaart gebracht welke knelpunten de vijf regio's ervaren ten aanzien van de huidige infrastructuur voor basisvaardigheden als onderdeel van LLO. Ook is gevraagd welke eventuele oplossingsrichtingen er kunnen zijn om deze knelpunten op te lossen.

3.1 Zuid-Limburg

In de regio Zuid-Limburg is de gemeente Heerlen de contactgemeente, waar Roc Vista (Taal+) de aanbieder is van basisvaardigheidstrajecten. De gemeente Heerlen heeft geen afspraken gemaakt met andere aanbieders zoals private partijen, wel speelt de bibliotheek een kleine rol in de toeleiding. Ook is er een goede samenwerking met sociaal werkbedrijven voor de toeleiding. De infrastructuur wordt bekostigd uit de WEB-gelden die de gemeente ontvangt van het Rijk, ook wordt er gebruik gemaakt van aanvullende subsidies zoals de SLIM-regeling.

De belangrijkste doelgroep waar men zich in Heerlen op richt zijn NT1'ers. Dit is zo vastgesteld in het regioplan dat tot 2030 loopt. In de gemeente Heerlen is men tevreden over de samenwerking tussen de gemeente en Roc Vista als aanbieder, maar is er helaas wel de ervaring dat de doelgroep nog onvoldoende wordt gevonden. Het toeleiden van deelnemers wordt ook niet gezien als de taak van het roc, in plaats daarvan is men bezig met het ontwikkelen van een nieuwe aanpak om de doelgroep beter te bereiken, met name in samenwerking met ontwikkelbedrijven.

Reflecties op knelpunten en kansen

De stakeholders in Zuid-Limburg ervaren dat de beoogde NT1-doelgroep momenteel nog onvoldoende wordt bereikt. Roc Vista ziet het niet als de eigen taak om deelnemers met lage basisvaardigheden op te sporen, de kerntaak ligt bij het verzorgen van scholing en het verbeteren van vaardigheden. De toeleiding is daarmee afhankelijk van ketenpartners. Ontwikkelbedrijven en werkgevers hebben echter nog onvoldoende aandacht of expertise om lage basisvaardigheden te herkennen en aan te duiden als iets dat door middel van basisvaardigheden-aanbod verbeterd zou kunnen worden. Om dit te verbeteren werkt de regio aan een nieuwe aanpak om de toeleiding te verbeteren. Deze aanpak bestaat uit het scholen van medewerkers van ontwikkelbedrijven om beperkte basisvaardigheden te herkennen, gecombineerd met structurele screening op basisvaardigheden bij de ontwikkelbedrijven. Een concreet voorbeeld van een initiatief in deze aanpak is de praktijkverklaring bij ontwikkelbedrijven, die bedoeld is voor medewerkers zonder startkwalificatie of voor wie verder leren lastig is. Medewerkers leren in deze aanpak vaardigheden in de praktijk en ontvangt hiervoor een verklaring. De praktijkverklaring is niet specifiek gericht op basisvaardigheden, maar kan wel als opstap dienen voor de NT1-doelgroep om door te stromen naar formeel basisvaardighedenonderwijs.

Een ander knelpunt is de doorstroom naar formele basisvaardigheidstrajecten en onderwijs in het algemeen. Wanneer de doelgroep gevonden wordt, wordt deze nog onvoldoende geïnformeerd over verder aanbod en onderwijsmogelijkheden. Ook hierbij is kennis bij ketenpartners zoals ontwikkelbedrijven en werkgevers van belang. Daarnaast is het belangrijk dat het aanbod wordt toegespitst op de NT1-doelgroep, iets waar volgens de respondenten nog stappen op gezet kunnen worden. Er ligt mogelijk dan ook een ontwikkelvraag van docenten die dit aanbod verzorgen. Een manier om het onderwijsaanbod aantrekkelijker

te maken, is om het flexibel en modulair aan te bieden, waarbij behaalde opbrengsten beloond worden met diploma's en certificaten.

Over het algemeen ziet men in de regio Zuid-Limburg het belang van een structurele verankering van LLO en basisvaardigheden. Deze structurele verankering zou kunnen bijdragen aan een sterke regionale samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en bedrijfsleven. Daarnaast geeft het een duidelijk signaal dat LLO/basisvaardigheden prioriteit heeft, wat het draagvlak bij alle samenwerkende partners kan vergroten. Wanneer regelingen niet structureel van aard zijn en slechts tijdelijk zijn, is het gevaar dat de kwaliteit van het aanbod niet geborgd wordt doordat heldere kaders ontbreken en dat het aanbod versnipperd. Ook anticiperen de respondenten een risico op ongelijkheid in toegang tot LLO-/ basisvaardighedentrajecten. Ze zien juist liever dat LLO/ basisvaardighedenaanbod laagdrempelig en toegankelijk is voor bepaalde doelgroepen zoals de groep zonder startkwalificatie. De respondenten signaleren wel aandachtspunten bij structurele verankering (bijvoorbeeld in een wettelijke taak voor LLO). Zo moet het niet zo zijn dat het leidt tot meer verplichtingen zonder extra bekostiging. Ook moet er een zekere flexibiliteit gewaarborgd blijven, zodat middelen en aandacht ingezet kunnen worden waar in de regio de maatschappelijke urgentie het hoogst is.

3.2 Zuidoost-Brabant

In de regio Zuidoost-Brabant is de gemeente Eindhoven de contactgemeente, het roc (Taalkracht van Summa College) is voor die gemeente de enige aanbieder van basisvaardighedentrajecten vanuit de WEB. De gemeente heeft al een langdurige, goede samenwerking met het roc en wil die ook vasthouden. Wel werkt de gemeente samen met andere partners, zoals de Bibliotheek Eindhoven, de Digi(Taalpunten) (onderdeel van het netwerk DigiTaalhuis), welzijnsorganisaties en lokale bedrijven. De bibliotheek en de DigiTaalhuizen zijn met name belangrijke netwerkpartners, omdat deze een groot bereik hebben in de regio met veel lokale verbindingen in wijken en met bedrijven en ondernemers. Daarnaast hebben ze een rol als toeleider door laagdrempelig (non-formeel) aanbod aan te bieden en vervolgens door te verwijzen naar het roc voor basisvaardighedentrajecten. De welzijnsorganisaties zijn ook belangrijke partners en toeleiders, omdat deze 'achter de deur' komen bij kwetsbare doelgroepen.

De belangrijkste doelgroepen voor de gemeente Eindhoven in de LLO pilot zijn de werkende NT1- en NT2'ers. De financiering komt uit de WEB-gelden zoals bij de andere regio's, maar ook uit het Nationale Groeifonds. De regio Zuidoost-Brabant begon namelijk in 2023 als één van de twee pilots met het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief. Dankzij de pilot zijn sterke samenwerkingsverbanden in de regio opgezet om trajecten aan te bieden aan kwetsbare groepen om zowel de vakvaardigheden als basisvaardigheden te versterken. Deze samenwerkingsverbanden kunnen nu benut worden om NT1'ers en NT2'ers specifiek toe te leiden naar basisvaardighedentrajecten van het roc.

Reflecties op knelpunten en kansen

In Eindhoven worden de aanbestedingstrajecten als belemmerend ervaren. De gemeente werkt al lang samen met het roc (Taalkracht van Summa College) als aanbieder, maar zijn verplicht elke vier jaar een aanbesteding uit te zetten, ook al wil de gemeente geen andere partner. Deze aanbestedingstrajecten staan een stabiele infrastructuur in de weg.

Een tweede knelpunt is dat het landelijk vastgestelde, structurele budget momenteel ontoereikend is voor de regio en er scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Een oplossing hiervoor kan zijn dat grote bedrijven hierin ook een financierende taak op zich nemen. In Eindhoven financiert ASML bijvoorbeeld de scholing van 800 NT2'ers die bij het roc op de wachtlijst staan voor een basisvaardighedentraject. Dit zijn geen werknemers van ASML, maar ASML ziet de potentie van deze NT2'ers voor de arbeidsmarkt. Voor het mkb is dergelijke constructie geen optie, omdat de kosten voor kleine bedrijven te hoog zijn. Maar in regio's met grote bedrijven zijn er wel kansen om zulke financiële samenwerkingen aan te gaan.

De flexibiliteit van de roc's in het aanbieden van basisvaardigheden- en LLO-trajecten is een ander knelpunt. De trajecten vanuit het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief zijn vrij kort (10-12 weken) en vervolgens stroomt een deel van de deelnemers door naar het aanbod van het roc. De stakeholders wijzen op de waarde van een inhoudelijke toespitsing op de specifieke achtergrond van de deelnemers. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door met het bedrijf van de deelnemers, Taalkracht van Summa College en inhoudelijke collega's van Summa samen een passend traject te ontwerpen.

De respondenten uit Zuidoost-Brabant vinden dat het ROC een belangrijke rol heeft in het aanbod voor basisvaardigheden en benoemen verschillende voordelen ten opzichte van private partijen. Zo wordt in hun optiek de kwaliteit van de trajecten meer geborgd wanneer deze worden aangeboden via roc's dan door private aanbieders. Ook is het aanbod via roc's in principe landelijk dekkend, omdat er in elke regio mbo-instellingen zijn, terwijl private partijen geen landelijke dekking hebben. Trajecten via het ROC bevorderen ook de doorstroom en verbinding met het reguliere onderwijs. Wanneer deze taak structureel verankerd zou worden, zijn er volgens de respondenten wel kaders en richtlijnen nodig bijvoorbeeld ten aanzien van doelen, verantwoording en kwaliteit. Het gevaar van een te vrijblijvende taak of opdracht is dat deze in verschillende regio's niet eenduidig wordt uitgevoerd en er zo grote verschillen tussen regio's ontstaan.

Gezien de belangrijke rol van het netwerk en de samenwerking tussen verschillende regionale partners is het echter niet wenselijk dat de taak alleen bij het ROC belegd zou worden. Een mogelijkheid zou zijn er een richtlijn of kader wordt opgenomen dat de samenwerking vastgelegd moet worden. Er moet voorkomen worden bij een eventuele verankering van de taak van het ROC dat de verantwoordelijk voor basisvaardigheden alleen bij de roc's ligt en daardoor de kracht van de samenwerking – die in veel gevallen al bestaat en goed loopt – afneemt.

3.3 Twente

Het Roc van Twente is in de regio de enige aanbieder van WEB-gefinancierde leertrajecten. Er zijn geen andere aanbieders. Behalve het roc zijn als partners ook lokale taalnetwerken rondom DigiTaalhuizen, UWV, het bedrijfsleven, en Stichting Lezen en Schrijven betrokken in de rol als toeleider. De financiering komt uit de WEB-middelen die centrumgemeente Enschede jaarlijks ontvangt voor de regio Twente. De samenwerking tussen de veertien gemeenten in de regio en het roc wordt zeer gewaardeerd en is recent geherstructureerd naar een horizontale variant van een publiek-private samenwerking waarin gemeenten en roc als gelijkwaardige partners opereren. Behalve de WEB-gelden zijn er middelen uit het Nationaal Groeifonds beschikbaar voor het opzetten van een Nationaal Groeifonds LLO-Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden. De regio Twente begon in 2023 als één van de twee pilots met het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief. De pilot heeft als campagnenaam ikletterop.nl en heeft geleid tot samenwerkingsverbanden waarin trajecten worden aangeboden aan NT1'ers. In deze maatwerktrajecten kunnen basisvaardigheden, vakvaardigheden, werknemersvaardigheden en persoonlijke vaardigheden tezamen aan bod komen, afhankelijk van de behoefte van de deelnemer in combinatie met intensieve trajectbegeleiding.

NT1 is de doelgroep met de hoogste prioriteit, voornamelijk omdat deze lastiger te bereiken zijn dan NT2'ers. In twee jaar zijn er binnen ikletterop.nl ca. 240 deelnemers bereikt, waarvan meer dan de helft NT1'ers is. In de toeleiding wordt ingezet op een laagdrempelige campagne en in-company trainingen voor basisvaardigheden voor medewerkers bij lokale bedrijven. Om het aanbod aantrekkelijk te maken, focussen de trajecten op leeractiviteiten rondom basisvaardigheden in de context van participatie en werk, en wordt er gebruik gemaakt van kleine, homogene groepen wat intensieve begeleiding mogelijk maakt.

Reflecties op knelpunten en kansen

Een belangrijk knelpunt in Twente is de huidige manier van financiering. Door tijdelijke subsidies is het lastig om duurzame samenwerkingen op te zetten. Structurele financiering is nodig om de infrastructuur rondom

LLO/basisvaardigheden duurzaam te bestendigen. Zeker voor kleinere gemeentes is het moeilijk om structureel beleid te voeren. Een centrumgemeenteconstructie zoals in de regio Twente (met veertien gemeenten) waarin intensief wordt samengewerkt, kan een oplossing bieden.

Hoewel de samenwerking tussen de gemeenten en het Roc in Twente als zeer positief wordt ervaren, zien de respondenten weinig baten bij het wettelijk beleggen van de taak voor het basisvaardighedenonderwijs bij het roc. Redenen zijn dat roc-instellingen over het algemeen genomen meer gericht zijn op onderwijs tot 23 jaar en niet altijd flexibel genoeg zijn voor het leveren van maatwerktrajecten aan volwassenen. Een wettelijke taak of opdracht zou roc's t.a.v. basisvaardigheden wel stimuleren om meer te investeren in flexibilisering, volwassenenonderwijs en samenwerking met het bedrijfsleven, maar vraagt ook om een cultuurverandering op de roc-instellingen, zeker in regio's waar deze nog geen rol spelen in het basisvaardighedenonderwijs. De respondenten benadrukken ook dat juist ook bedrijven en werkgevers een rol moeten gaan spelen in het ontwikkelen van LLO- / basisvaardighedenaanbod, of zich in ieder geval meer verantwoordelijk hiervoor voelen en zich bewust worden van deze rol. Het roc kan dan dienen als coördinator. Wanneer LLO/ basisvaardigheden als taak uitsluitend bij het roc wordt gelegd, bestaat het gevaar dat de bewustwording en het eigenaarschap bij werkgevers juist daalt, terwijl daar de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet. De respondenten zien overigens ook weinig in een aanvullende taak voor roc-instellingen wanneer daar geen aanvullende middelen tegenover staan. Ze verwachten meer werk te moeten leveren met dezelfde of zelfs minder middelen.

3.4 Rijnmond

De regio Rijnmond, waar de stad Rotterdam als contactgemeente fungeert, kent een basisvaardigheden-infrastructuur met veel verschillende aanbieders. De roc-instellingen Albeda en Zadkine bieden formele basisvaardigheidentrajecten aan. Daarnaast zijn er nog de private aanbieders Sagenn (formeel basisvaardighedenonderwijs NT1 en NT2), NLtraining (non-formeel NT1 en NT2) en Alsare (non-formeel NT2). Voor de toeleiding wordt samengewerkt met een groot aantal actoren, zoals bibliotheken, buurthuizen, welzijnsorganisaties, schuldhulpverleners, werkbedrijven, UWV en schuldhulpverlening. De financiering gebeurt via de WEB-gelden, naast eigen middelen van de gemeente.

De gemeente geeft aan dat de samenwerking tussen de verschillende partijen als prettig wordt ervaren, ook omdat de partners al lange tijd met elkaar samenwerken. Ondanks het groot aantal aanbieders lopen deze elkaar niet in de weg: de combinatie van publieke en private aanbieders wordt juist gezien als een pluspunt. Evaluaties tonen aan dat er geen significant verschil is in bereik en effectiviteit, tussen de verschillende aanbieders. Volgens de gemeente Rotterdam leidt de huidige situatie bovendien tot meer concurrentie, wat de innovatie en kwaliteit van de trajecten ten goede komt.

In de regio Rijnmond worden zowel de NT1 als ook de NT2-doelgroep actief opgezocht. Respondenten geven aan dat de NT1-doelgroep in de praktijk maar moeilijk bereikt wordt. Wanneer ze wel worden bereikt, worden ze doorverwezen naar Sagenn. De NT2-doelgroep wordt dan wel gevonden, met name via werkgevers, maar voor deze groep is er sprake van structurele wachtlijstproblematiek bij de roc's.

Reflecties op knelpunten en kansen

In de regio Rijnmond is een belangrijk knelpunt dat niet alle aanbieders er in slagen de NT1-doelgroep te bereiken, ondanks de expliciete wens om deze groep te bedienen. Ook zijn er binnen de roc's voor de NT2-doelgroep lange wachtlijsten. De wachtlijstproblematiek zorgt ervoor dat er bij roc's weinig animo is om de aandacht te richten op NT1, omdat de (NT2-)doelgroep die al wel gevonden wordt momenteel ook onvoldoende bediend kan worden. Een andere oorzaak van het moeilijk kunnen bereiken van de NT1-doelgroep is volgens één van de respondenten dat vrijwilligersinitiatieven in de regio op het gebied van non-formeel basisvaardighedenaanbod huiverig zijn om cliënten door te verwijzen naar professionele (/private) aanbieders van formele trajecten ('kijtraken van deelnemers').

Voor het bereiken van NT1'ers zijn er wel goede ervaringen met camouflagecursussen. Deze cursussen hebben geen leerdoel expliciet gericht op de basisvaardigheden, maar focussen op andere onderwerpen als gezondheid of financiën. Basisvaardigheden zoals taal worden daarentegen wel impliciet behandeld in de cursussen en de cursussen dienen als opstap voor deelnemers om door te stromen naar formele basisvaardigheidstrajecten. Respondenten raden aan door te gaan met het werven via camouflagecursussen. Een andere oplossing voor dit knelpunt is het creëren van bewustwording bij werkgevers over basisvaardighedenproblematiek bij NT1'ers, bijvoorbeeld door 'brugfiguren' binnen bedrijven aan te stellen en te trainen. Werkgevers zijn nu onvoldoende bewust van de problematiek bij NT1'ers en herkennen de problemen voornamelijk bij NT2'ers, die zij vervolgens wel doorsturen. De aanbieders hebben echter zelf onvoldoende capaciteit en middelen om werkgevers te benaderen en bij te scholen, dus andere partners in het netwerk zouden deze rol moeten nemen.

Een tweede knelpunt is de doorstroom. Beleidsmakers noemen de ambitie om deelnemers via non-formele basisvaardigheidstrajecten door te laten stromen naar het mbo. Voorlichtingen over het mbo bij de private aanbieders, evenals hulp van de aanbieders bij het inschrijven voor een opleiding dragen hieraan bij. Toch is de ervaring dat maar weinig cursisten van non-formeel NT1- en NT2-onderwijs bij private aanbieders doorstromen naar formele trajecten (van zowel de roc-instellingen als private aanbieders), voornamelijk doordat de deelnemers niet het voor deze opleidingen vereiste taalniveau halen binnen de non-formele trajecten. Het verlengen van de trajecten zou kunnen helpen, aangezien de huidige trajecten slechts 10-20 weken duren en er maximaal één verlenging mogelijk is. Met langere trajecten is er meer maatwerk mogelijk, zodat de deelnemers het vereiste taalniveau wel halen en kunnen doorstromen naar formeel onderwijs.

Een volgend knelpunt is dat de huidige bekostigingssystemen zich onvoldoende lenen om trajecten aan te bieden waarin vak- en basisvaardigheden gecombineerd worden. De bekostiging van vakonderwijs en basisvaardighedenonderwijs verschillen. Een oplossing hiervoor zou beleid zijn dat het mogelijk maakt om combinatietrajecten structureel te financieren. Dit maakt het aanbod flexibeler en ook aantrekkelijker voor deelnemers en werkgevers. O&O-fondsen zouden eventueel gebruikt kunnen worden om in samenwerking met het bedrijfsleven trajecten te ontwikkelen voor werknemers waarin vak- en basisvaardigheden gecombineerd worden. Hiervoor is wel meer bewustwording nodig bij de werkgevers over de basisvaardighedenproblematiek en hun de rol die zij als werkgevers kunnen spelen.

Over het algemeen is men in de regio Rijnmond tevreden over de manier waarop zowel publieke aanbieders (roc-instellingen) alsook private aanbieders naast elkaar opereren. De respondenten zijn van mening dat door de concurrentie de kwaliteit en innovatie van de trajecten wordt bevorderd. Het beleggen van de taak voor het basisvaardighedenonderwijs bij het roc is dan ook volgens de respondenten niet alleen niet nodig, ook wordt het als niet wenselijk gezien omdat het de concurrentiepositie van de private aanbieders verzwakt. Daarnaast noemen de respondenten als mogelijk nadeel dat de huidige flexibiliteit in het aanbod verloren kan gaan, omdat de private aanbieders flexibeler zijn dan de roc-instellingen. De respondenten benadrukken dat het belangrijk is dat er in een regio een stabiele infrastructuur ontstaat vanuit een sterke samenwerking tussen (publieke en private) partners, om het basisvaardighedenonderwijs vorm te geven.

3.5 Rijk van Nijmegen

In het Rijk van Nijmegen fungeert de gemeente Nijmegen als contactgemeente. Het Roc Nijmegen is de enige aanbieder van het formele aanbod van trajecten gericht op het versterken van basisvaardigheden. Vanuit de bibliotheek en STEP Nijmegen (Steunpunt Taal Educatie Participatie) bieden ook trajecten aan, maar dan met een non-formeel of informeel karakter. Andere partners binnen het netwerk (werkbedrijven, UWV, basisscholen, welzijnsorganisaties, en kringloopwinkels) houden zich alleen bezig met toeleiding. Voor de toeleiding wordt ook actief samengewerkt met bedrijven en werkgevers.

De financiering gebeurt via een subsidierelatie waarin de WEB-gelden verstrekt worden aan het roc, zonder een vierjaarlijks aanbestedingstraject. Deze subsidierelatie is juridisch getoetst en stoelt op het feit dat er in de regio geen andere aanbieders met een vergelijkbare infrastructuur en bereik aanwezig zijn. Deze constructie zorgt ervoor dat knelpunten die vaak ervaren worden bij aanbestedingstrajecten omzeild kunnen worden. Behalve deze WEB-gelden ontwikkelt Nijmegen ook met behulp van een meerjarige subsidie een werkgeversaanpak, gericht op bewustwording over basisvaardigheden bij werkgevers en leidinggevend (via E-learningmodules), advisering over leercultuur binnen bedrijven en in-company trainingen voor basisvaardigheden voor medewerkers.

De doelgroep die het meest gezocht wordt met het beleid is de NT1-doelgroep, waarbij zowel werkenden als werkzoekenden gezocht worden. Werkende NT1'ers worden bereikt via de werkgeversaanpak, die leunt op de samenwerking met bedrijven en werkgevers. Werkzoekende NT1'ers worden bereikt door een goede samenwerking met het werkbedrijf: mensen zonder startkwalificatie worden bij inschrijving in het systeem van het werkbedrijf automatisch herkend en doorgestuurd naar een workshop bij het roc. Vervolgens wordt vrijblijvend een gratis basisvaardighedentraject aangeboden, bekostigd uit de WEB-subsidie. Hiernaast is ook aanbod voor de NT2-doelgroep, maar omdat deze zich gemakkelijker laten bereiken, is er een duidelijke prioritering voor het bereiken van NT1'ers.

Reflecties op knelpunten en kansen

Doordat in Nijmegen de WEB-gelden via een subsidierelatie worden verstrekt aan het roc zijn knelpunten rondom aanbestedingstrajecten niet meer aanwezig. Men is over het algemeen tevreden over deze oplossing, omdat het een stabiele en langdurige samenwerking garandeert. Ook zorgt het ervoor dat het roc relatief lange basisvaardighedentrajecten kan aanbieden, met een lengte tot twee jaar. De kwetsbare NT1-doelgroep heeft hier veel baat bij, omdat het versterken van de basisvaardigheden bij uitstek bij deze doelgroep draait om vertrouwen, nabijheid en intensieve begeleiding.

De samenwerking met het werkbedrijf (waardoor mensen zonder startkwalificatie automatisch worden doorgestuurd naar het roc) en werkgevers (gericht op de bewustwording van basisvaardigheden bij werknemers) garandeert een goede instroom van NT1'ers. Het opzetten van goede en gerichte samenwerkingen met toeleiders, waarbij taken, rollen en procedures duidelijk worden afgesproken, werpt zijn vruchten af bij het bereiken van de NT1-doelgroep.

De respondenten zien op basis van hun ervaringen een belangrijke taak weggelegd voor het roc in het vraagstuk rondom LLO/basisvaardigheden. In Nijmegen heeft het roc, naast de taak als aanbieder, ook al een belangrijke rol in de outreach en toeleiding van de doelgroep. Het roc zoekt al actief de samenwerking op met bedrijven, bibliotheken en werkbedrijven. Een wettelijke taakstelling t.a.v. basisvaardigheden zou de positie van het roc versterken en daarmee bijdragen aan de continuïteit en kwaliteit. Het is wel nodig dat het roc dan ruimte krijgt voor prioritering en dat men de focus kan richten op specifieke doelgroepen of sectoren waar de urgentie het grootst is. Op deze manier dubbelt het niet met de inspanningen bij doelgroepen of in sectoren waar al een goed georganiseerde private leercultuur is.

3.6 Concluderende reflecties: vergelijking van vijf regio's

Huidige rol en samenwerking

In vier van de vijf onderzochte regio's (Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente en het Rijk van Nijmegen) spelen roc-instellingen een centrale rol als aanbieder van formele basisvaardighedentrajecten. Vaak zijn zij de enige formele aanbieder. In Rijnmond spelen private aanbieders de belangrijkste rol en opereren roc-instellingen in een speelveld naast private partijen. De samenwerking vindt vrijwel altijd plaats binnen regionale beleidsdoelstellingen rond inclusie, participatie en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, bekostigd via WEB-gelden. Aanvullende middelen zoals de SLIM-regeling, het Nationaal Groeifonds (Zuidoost-Brabant, Twente) of lokale subsidies (Rijk van Nijmegen) versterken de infrastructuur. De bibliotheken,

werkbedrijven, welzijnsorganisaties en werkgevers fungeren als cruciale toeleiders naar het roc-aanbod. De rol van andere aanbieders verschilt per regio. In Rotterdam versterken private partijen (Sagènn, NLtraining, Alsare) het bereik, waardoor zij de concurrentie vergroten en innovatie aanwakkeren. In de andere regio's zijn roc-instellingen vrijwel monopolist, waarbij bibliotheken en welzijnsorganisaties vooral als non-formele partners en toeleiders fungeren.

Resultaten: bereik, output en impact

Het bereik verschilt sterk per regio en hangt nauw samen met de gekozen doelgroep en toeleidingsstructuur:

- In **Zuid-Limburg** is er een duidelijke focus op de NT1-doelgroep, maar is er een beperkte instroom doordat toeleiding bij partners ligt.
- In **Zuidoost-Brabant** is er een groot bereik via DigiTaalhuizen en bedrijven. Met dank aan initiatieven die ontstonden dankzij het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief zijn nieuwe doelgroepen ontsloten.
- In **Twente** zijn op twee jaar tijd circa 240 NT1'ers bereikt, met dank aan initiatieven die ontstonden dankzij het Nationaal Groeifonds LLO-Collectief. Het succes leunt hier vooral op horizontale samenwerking met gemeenten en een breed gedragen infrastructuur.
- In de regio **Rijnmond** is er een groot aantal trajecten wat ontstaat door de diversiteit van aanbieders. Sommige aanbieders hebben moeite met het bereiken van NT1'ers. Waar ze bereikt worden is er een systeem van doorverwijzing naar de partij verantwoordelijk voor NT1.
- In het **Rijk van Nijmegen** bestaat een relatief groot deel van de gebruikers van het basisvaardigheden-aanbod uit mensen uit de NT1-doelgroep dankzij directe koppeling met werkbedrijf en werkgeversaanpak. De trajecten zijn langdurig en blijken effectief.

Qua impact is te zien dat langere, intensieve trajecten (zoals te zien zijn in het Rijk van Nijmegen) beter aansluiten bij de NT1-doelgroep, terwijl korte trajecten vaak onvoldoende verdieping bieden. Waar samenwerking met werkgevers en ontwikkelbedrijven actief vorm krijgt (zoals te zien is in Zuid-Limburg, Twente en het Rijk van Nijmegen) neemt de kans op duurzame effecten toe.

Doelgroepen en effectiviteit

Binnen de casestudies is te zien dat roc's vooral waardevol zijn voor NT1'ers zonder startkwalificatie en werkenden met beperkte basisvaardigheden. Voor NT2'ers bieden roc's ook trajecten, maar deze doelgroep wordt vaak gemakkelijker bereikt via werkgevers en welzijnsorganisaties. NT1'ers vragen daarentegen om intensieve begeleiding, vertrouwen en langdurige trajecten.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Belangrijke knelpunten die in alle regio's terugkomen zijn:

- ▶ **Beperkt bereik van NT1'ers:** herkenning en toeleiding blijft een structureel probleem
- ▶ **Structurele financiering:** tijdelijke subsidies ondermijnen duurzame infrastructuren
- ▶ **Aanbestedingsverplichtingen** belemmeren continuïteit en vertrouwen in samenwerking
- ▶ **Doorstroom:** de overgang van non-formeel naar formeel aanbod is zwak georganiseerd
- ▶ **Flexibiliteit van roc-instellingen:** trajecten sluiten niet altijd aan bij de werkpraktijk en leerbehoeften van volwassenen

Als oplossingsrichtingen worden onder meer genoemd:

- ▶ Structurele verankering van basisvaardigheden in LLO-beleid, met kaders voor samenwerking (Zuidoost-Brabant, Zuid-Limburg).

- ▶ Innovatieve werkgeversaanpakken om NT1 te bereiken (Rijk van Nijmegen, Rijnmond) en gebruik brugfiguren.
- ▶ Combinatietrajecten waarin vak- en basisvaardigheden geïntegreerd worden (Rijnmond, Twente).
- ▶ Subsidierelatie i.p.v. aanbesteding om stabiliteit te waarborgen (Rijk van Nijmegen).

Toekomstige rol en mogelijke wettelijke taak t.a.v. basisvaardigheden

De casestudies laten zien dat roc-instellingen in de onderzochte regio's veelal worden gezien als **natuurlijke spil** in het basisvaardighedenstelsel. Tegelijkertijd bestaan er verschillen in opvatting over een wettelijke taakstelling:

- ▶ **Ondersteuning voor wettelijke verankering:** in het Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg zien de stakeholders voordelen in continuïteit, kwaliteit en prioritering.
- ▶ **Twijfel en terughoudendheid:** in Twente en Rijnmond vrezen stakeholder dat een wettelijke taak de flexibiliteit en betrokkenheid van andere partners ondermijnt.
- ▶ **Voorwaarden:** extra bekostiging, duidelijke kaders en ruimte voor regionale prioritering worden als cruciaal gezien om meerwaarde te realiseren.

4. Internationaal perspectief op infrastructuur voor basisvaardigheden

4.1 Aansturen en coördineren van basisvaardigheidstraining

Bijna alle Europese landen hebben een wettelijk kader voor basisvaardigheidstrainingen (Ecorys, 2019). Hierbij vallen deze trainingen onder specifieke wetten, VET-wetten of wetten rond arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.

Veel lidstaten hebben specifieke wetten die (gedeeltelijk) het volwassenonderwijs in hun land reguleren. In sommige landen, zoals Denemarken, bestrijken deze wetten het volledige volwassenonderwijs. Denemarken heeft een apart wettelijk kader voor volwassenen, naast de regelgeving voor initieel onderwijs. In andere landen richten de wetten zich op specifieke onderdelen van het volwassenonderwijssysteem. Zo kunnen ze zich beperken tot formeel onderwijs of juist niet-formeel onderwijs, zoals in Estland, Slovenië en Hongarije. Er zijn ook landen waar de wetgeving een zeer specifieke focus heeft, zoals de erkenning van eerder verworven competenties in Portugal. De meest uitgebreide wetgeving op het gebied van volwasseneneducatie is te vinden in de Scandinavische landen, waar volwassenonderwijs een integraal onderdeel vormt van het bredere onderwijssysteem.

Daarnaast is basisvaardigheidstraining opgenomen in wettelijke kaders rond beroepsonderwijs. In veel landen zijn delen van het volwassenonderwijs nauw verbonden met de beroepsonderwijssector, zowel in het initiële beroepsonderwijs alsmede het voortgezette beroepsonderwijs. Vaak is het onderscheid tussen de wettelijke regelingen voor jongeren en volwassenen niet duidelijk, aangezien dezelfde regelgeving op beide doelgroepen van toepassing is. Het gaat hierbij vaak om formele opleidingen die zowel voor jongeren als volwassenen toegankelijk zijn.

Tenslotte zijn wettelijke kaders rond arbeidswetgeving, sociale zekerheid en de werking van de publieke arbeidsvoorzieningen die ook basisvaardigheidstraining afdekken. In sommige landen valt een deel van de onderwijssector, met name de beroepsonderwijssector, (gedeeltelijk) onder de arbeidswetgeving. In Duitsland bijvoorbeeld reguleren Sozialgesetzbuch – Book II en III het initiële en voortgezette beroepsonderwijs voor werkzoekenden met verschillende vooropleidingen en kwalificaties.

In veel gevallen is de nationale/regionale overheid (dan wel via een uitvoeringsorganisatie zoals een UWV) verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze wettelijke taak en voor het aansturen en coördineren van het aanbod. Zo heeft in Duitsland de federale overheid slechts beperkte wetgevende bevoegdheid op dit gebied, met name voor beroepsonderwijs en werkzoekenden. De overige verantwoordelijkheden liggen bij de deelstaten (Länder), die wetten voor voortgezet onderwijs hebben ingevoerd. Deze richten zich vooral op niet-beroepsgerichte volwasseneneducatie, zoals algemene, politieke en culturele educatie. Het Duitse UWV (Bundesagentur für Arbeit) is belast met het coördineren van basisvaardigheidstrainingen gerelateerd aan werksituaties dus niet het standaardaanbod volwasseneneducatie. Dat wordt namelijk gefaciliteerd door de formele volwasseneneducatie. Deze specifieke trainingen zelf worden aangeboden door private aanbieders en centra voor volwassenenonderwijs. In Italië wordt volwasseneneducatie geregeld via zowel nationale wetgeving als regionale regelgevingen en financieringsprogramma's. De federale overheid en de regio's implementeren financieringsprogramma's om individuele ondersteuning en projectmatige educatiemaatregelen te stimuleren.

In twee landen ligt de verantwoordelijkheid op decentraal, gemeentelijk niveau. Zowel in Zweden (zie box) als in Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aanbieden van basisvaardigheidstrainingen. Sinds de jaren 90 hebben Zweedse gemeenten de mogelijkheid om volwasseneneducatie, waaronder basisvaardigheidstrainingen, aan te besteden en contracten af te sluiten met verschillende aanbieders, of

deze opleidingen zelf te verzorgen. In sommige gemeenten wordt basisvaardigheidstraining aangeboden door initieel beroepsonderwijsinstellingen. Echter werkt men samen met vaste partners, wat verschilt van Nederland waar men voor aanbesteding kiest. In Nederland vindt een redelijk vergelijkbaar proces plaats richting een concurrerende markt. Vóór de wetwijziging in 2015 waren Nederlandse gemeenten verplicht om volwasseneneducatie via mbo-instellingen aan te bieden. Na de wetwijziging kregen gemeenten meer vrijheid om verschillende vormen van volwasseneneducatie aan te bieden. Zweden werkt met vaste partners en Nederland kiest voor een volledige aanbesteding van basisvaardigheidstrainingen, wat heeft geleid tot een breed scala aan aanbieders, waaronder initieel beroepsonderwijsinstellingen.

Box 1 Verdieping rol gemeenten in Zweden

In Zweden wordt volwasseneneducatie zowel door publieke als private instellingen aangeboden, met een centrale rol voor de gemeenten, maar wel met vaste partners. Zij zijn wettelijk verplicht gemeentelijk volwassenonderwijs (komvux) te verzorgen voor volwassenen van 20 jaar en ouder die geen primair of secundair onderwijs hebben afgerond. Tegelijkertijd kunnen gemeenten slechts delen van dit onderwijs uitbesteden aan particuliere aanbieders, wat vooral in grotere gemeenten gebeurt: daar maken verschillende aanbieders via openbare aanbestedingen onderling concurrerende aanbiedingen, waardoor het aanbod breder wordt en de prijzen lager blijven. In kleinere gemeenten is dit lastiger vanwege een geringer aantal potentiële aanbieders. Hoewel gemeenten ook de kwaliteit bewaken bij onderwijs dat wordt uitgevoerd door private instellingen, blijkt uit onderzoek dat er soms zorgen zijn over de onderwijskwaliteit van bepaalde externe aanbieders (Andersson & Muhrman, 2021). In zo'n geval kunnen gemeenten ervoor kiezen hun eigen (interne) aanbod uit te breiden. Naast deze vormen van gemeentelijk volwassenonderwijs bestaan er in Zweden ook volksuniversiteiten (folk high schools), in totaal 155 instellingen, waarvan het merendeel wordt gerund door maatschappelijke en sociale organisaties, en de rest door regionale overheden. De verantwoordelijkheid voor financiering en kwaliteitsbewaking ligt uiteindelijk bij de gemeentelijke overheid (OECD, 2022, 2025). In 2023 namen 363.000 volwassenen deel aan het gemeentelijk volwasseneneducatie (komvux), wat neerkomt op 6 procent van de bevolking (20-64 jarigen) (Fejes et al., 2025).

De verantwoordelijkheid voor de toewijzing van publieke financiering voor volwasseneneducatie gericht op de basiseducatie van de NT1-doelgroep ligt bij de meeste Europese lidstaten op landelijk niveau, maar wordt soms ook op andere bestuursniveaus geregeld. In de meeste lidstaten ligt de volledige verantwoordelijkheid hiervoor bij de nationale overheid, die de fondsen verdeelt en bepaalt hoe deze worden ingezet⁸. In sommige landen is echter een grotere rol weggelegd voor regionale en lokale overheden. In België is de financiering van volwasseneneducatie volledig een regionale bevoegdheid (verantwoordelijkheid ligt bij de Vlaamse overheid, omdat onderwijs een gemeenschapsbevoegdheid is). Ook in landen zoals Frankrijk en Duitsland spelen de regionale overheden een belangrijke rol bij de verdeling van middelen, met slechts een beperkte nationale betrokkenheid. Er zijn ook landen waar de financiering van volwasseneneducatie een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen nationaal en regionaal niveau, zoals in Oostenrijk, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In deze landen wordt de financiering vaak afgestemd tussen de verschillende bestuurslagen, waarbij zowel de nationale als de regionale overheid invloed heeft op de verdeling en besteding van middelen. Daarnaast speelt het regionale niveau een belangrijke rol in landen zoals Bulgarije, Denemarken en Roemenië, waar regionale overheden een aanzienlijk deel van de verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van volwasseneneducatie. Onderzoek laat ook zien dat hoewel het lokale niveau in de meeste lidstaten een beperkte rol speelt bij de financiering van volwasseneneducatie, er landen zijn waar naast een belangrijke verantwoordelijkheid op landelijk en/of regionaal niveau, lokale overheden een geringe invloed kunnen hebben op de verdeling van publieke middelen voor volwasseneneducatie⁹. Deze verdeling van verantwoordelijkheden weerspiegelt de verschillende bestuurlijke structuren en beleidskeuzes binnen Europa, waarbij het merendeel van de

⁸ Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Roemenië, en Slovenië (Ecorys, 2019, p. 92)

⁹ Dit is het geval in Oostenrijk, België, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië en Zweden (Ecorys, 2019, p. 92)

landen kiest voor een gecentraliseerde aanpak, en sommigen ook een rol zien voor regionale en lokale aanpakken in de organisatie van volwassenenonderwijs.

4.2 De rol van mbo-instellingen in basisvaardigheidstraining – een internationaal perspectief

Een Cedefop-studie naar de rol van initieel beroepsonderwijsinstellingen in het trainen van volwassenen keek naar verschillende oriëntaties van onderwijs aan volwassenen, waaronder de oriëntatie op basisvaardigheden (Cedefop, 2023). Uit deze internationale vergelijking kwam naar voren dat deze instellingen in veel landen (19) geen rol spelen, of een kleine rol spelen (12).

Initieel beroepsonderwijsinstellingen spelen geen rol

In de landen en gebieden waar initieel beroepsonderwijsinstellingen geen rol spelen in basisvaardigheidstraining¹⁰, zijn het vaak secundair algemeen vormende onderwijsinstellingen of specifieke instellingen voor volwassenen die zich richten op basisvaardigheden voor volwassenen. In Letland worden basisvaardigheden voornamelijk aangeboden door volwassenenscholen (avondscholen), die zich richten op geletterdheid en rekenvaardigheid. Niet-formele ICT-cursussen, vaak gefinancierd door internationale programma's of particuliere bedrijven, zijn populairder. In Bulgarije wordt basisvaardigheidstraining verzorgd door algemene scholen en 'Chitalishta', culturele centra vergelijkbaar met volksuniversiteiten in Noord-Europa en Slovenië. De avondcursussen van Chitalishta zijn niet bedoeld als voorbereiding op verdere (beroeps)opleidingen, maar helpen deelnemers met praktische kennis voor het dagelijks leven. In Malta biedt het ministerie (onder andere via MCAST) basisvaardigheidstraining, maar ook NGO's spelen een rol. Zo is de katholieke kerk is grootste aanbieder en combineert soms onderwijs met theologische vorming. In Noorwegen spelen 'studieassociaties' en Skills Norway (tot 2021 bekend als Kompetence Norge) een belangrijke rol in basisvaardigheidstraining, met een focus op taalonderwijs voor immigranten. In Denemarken verzorgt het parallelle volwassenenonderwijssysteem basisvaardigheidstraining via Voorbereidend Volwassenenonderwijs (FVU). Dit richt zich op volwassenen die extra training nodig hebben in geletterdheid en rekenvaardigheid. Er zijn drie soorten cursussen: FVU-start (voor immigranten die hun Deens willen verbeteren), FVU-lezen en FVU-wiskunde. De lessen, gratis en in kleine groepen van twee tot zes personen, worden voornamelijk aangeboden door volwasseneneducatiecentra, maar ook door andere onderwijsinstellingen, zoals mbo-instellingen (Andersen & Helms, 2019). Ook in Vlaanderen is een aparte structuur opgezet om basisvaardigheidstraining te verzorgen. In Vlaanderen biedt Ligo (voorheen Centrum voor Basiseducatie, CBE) cursussen aan op het gebied van geletterdheid, rekenvaardigheid en ICT-vaardigheden. Daarnaast vormt Nederlands als tweede taal (NT2) een belangrijk onderdeel van het aanbod van Ligo. Ook de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is actief in het aanbieden van basisvaardigheidscursussen, met een sterkere focus op het verbeteren van de werkvaardigheden van volwassenen. In de box hieronder gaan we dieper in op een aantal inspirerende voorbeelden.

Box 2 Voorbeelden van andere structuren voor het aanbieden van basisvaardigheden dan roc's

In Vlaanderen is een aparte structuur opgezet om basisvaardigheidstraining te verzorgen. In Vlaanderen biedt Ligo (voorheen Centrum voor Basiseducatie, CBE) cursussen aan op het gebied van geletterdheid, rekenvaardigheid en ICT-vaardigheden. Daarnaast vormt Nederlands als tweede taal (NT2) een belangrijk onderdeel van het aanbod van Ligo. Ook de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is actief in het aanbieden van basisvaardigheidscursussen, met een sterkere focus op het verbeteren van de werkvaardigheden van volwassenen. In Vlaanderen heeft men 45 instellingen voor volwasseneneducatie en bereikt men meer dan 350.000 deelnemers. In Vlaanderen bepaalt het Ministerie van Onderwijs doelen en standaarden en wordt in samenwerking met de

¹⁰ Dit betreft Oostenrijk, België (Vlaamse Gemeenschap), België (Franse Gemeenschap), Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Kroatië, Hongarije, Ierland, IJsland, Litouwen, Letland, Polen, Roemenië, Zweden, Slovenië en Slowakije.

inspectie middels een assessment bij de instellingen nagegaan of de centra voor basiseducatie aan de kwaliteit en het bereiken van de educatieve doelen voldoen (Grotluschen et al., 2016c).

Het Noorse SkillsPlus-programma¹¹ (tot 2021) versterkte de basisvaardigheden van zowel werkenden als werkzoekenden door hen de kans te bieden essentiële competenties te ontwikkelen die nodig zijn in een voortdurend veranderende arbeidsmarkt en samenleving. Naast de reguliere vormen van volwasseneneducatie – zoals het voortgezet onderwijs, beroepsopleidingen en hoger onderwijs – speelde SkillsPlus een belangrijke rol in de niet-formele opleiding, waarbij een breed scala aan cursussen en trainingen wordt aangeboden. In 2006 werd door de Noorse overheid het Program for Basic Competences in Working Life (BKA) opgericht, en in 2015 werd de training uitgebreid naar andere doelgroepen via een soortgelijk programma voor de vrijwillige sector (BKF). Van 2016 tot 2021 stonden deze twee programma's onder de naam SkillsPlus. Het programma richt zich op het versterken van de vaardigheden op het gebied van lezen, schrijven, rekenen, digitale vaardigheden en mondelinge communicatie. Door training op de werkplek te combineren met andere relevante leeractiviteiten, konden deelnemers op een praktische en contextuele wijze de vaardigheden opdoen die ze nodig hebben voor hun huidige of toekomstige functie.

Een belangrijk aspect van SkillsPlus was dat het economisch aantrekkelijk en administratief eenvoudig is voor werkgevers om hun werknemers bij te scholen in basisvaardigheden. Dit kwam doordat de training idealiter op de werkplek plaatsvond, wat in de praktijk vaak leidde tot betere resultaten, vooral voor personen met weinig formele onderwijservaring. Daarnaast droeg het programma bij aan sociale inclusie, verhoogde het het zelfvertrouwen en stimuleerde het de motivatie om verder te leren.

Financiering voor SkillsPlus-cursussen kon worden aangevraagd door elke onderneming – zowel private als publieke – en organisaties in de vrijwillige sector. De administratieve verantwoordelijkheid lag bij de Noorse Directoraat voor Hoger Onderwijs en Vaardigheden. Belangrijke criteria voor de trainingen waren onder meer dat de leeractiviteiten gecombineerd dienen te worden met werk, dat ze aansloten bij andere baanrelevante leerdoelen en dat ze de motivatie van de deelnemers voor verdere scholing versterkte. Om de kwaliteit van het aanbod te waarborgen, waren er specifieke vaardigheden, toetsen en educatieve hulpmiddelen ontwikkeld.

De trainingen werden aangeboden door diverse partijen, waaronder private opleidingsinstituten en volwasseneneducatiecentra in gemeenten en provincies.

Initieel beroepsonderwijsinstellingen spelen wel een rol

In de landen waar initieel beroepsonderwijsinstellingen wel een rol spelen¹², is de rol vaak beperkt. In de meeste van deze landen faciliteren initieel mbo-instellingen deze oriëntatie door onderdak te bieden aan aparte instituten die zich hiermee bezighouden. De legitimiteit van deze oriëntatie hangt ook samen met de aansluiting op het initiële onderwijssysteem en de maatschappelijke, publieke taak die VET-aanbieders hebben gekregen om trainingen te verzorgen voor laaggeschoolden en mensen die verdere vaardighedenontwikkeling op lagere niveaus nodig hebben. In Portugal wordt basisvaardigheidstraining aangeboden via de Qualifica-centra, die kunnen worden gehuisvest binnen IVET-instellingen. In Luxemburg wordt basisvaardigheidstraining op verschillende locaties georganiseerd, waaronder beroepsscholen. In Italië bieden initieel mbo-instellingen eveneens locaties voor basisvaardigheidstraining. De Provinciale Centra voor Volwasseneneducatie (CIPA) verzorgen cursussen, zoals taal- en ICT-trainingen, en organiseren avondlessen in middelbare staatsscholen. Jaarlijks nemen in Finland 1,7 miljoen volwassen inwoners deel aan leertrajecten en stimuleert men meer dan de helft van de beroepsbevolking (55.7 procent) tot deelname aan leren. Als topscoorder in allerlei ranglijsten, heeft Finland een veel sterkere sturing op kwaliteit en stimulering van post-initiële scholing (Grotluschen et al., 2016b). De 70 betrokken instellingen zorgen in nauwe samenwerking met de lokale overheid en deels onder regie van het ministerie voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod van volwasseneneducatie. In de box hieronder gaan we dieper in op een aantal inspirerende voorbeelden.

Box 3 Voorbeelden van waar beroepsonderwijsinstellingen basisvaardigheden aanbieden

¹¹ Zie voor meer informatie: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/norway/main-types-provision> NB: aanvullend onderzoek moet plaatsvinden rond wat de huidige status is van het SkillsPlus programma.

¹² Dit betreft Denemarken, Griekenland, Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

Het Deense FVU-systeem (Forberedende Voksenundervisning)¹³ is een voorbereidend volwassenenonderwijsprogramma dat volwassenen ondersteunt bij het op peil brengen en versterken van hun basisvaardigheden. Het hoofddoel is om deelnemers klaar te stomen voor vervolgonderwijs en hun participatie in de samenleving te vergroten. Hoewel het programma primair gericht is op volwassenen vanaf 25 jaar, kunnen ook jongere volwassenen onder bijzondere omstandigheden worden toegelaten, mits een concrete beoordeling van hun vaardigheden. Het FVU-programma bestaat uit vijf onderdelen:

- ▶ FVU-start: Gericht op tweetalige deelnemers die eerst hun Deense taalvaardigheden willen verbeteren.
- ▶ FVU-Deens: Concentreert zich op het ontwikkelen van functionele lees-, schrijf- en spellingsvaardigheden.
- ▶ FVU-wiskunde: Richt zich op het versterken van de basisvaardigheden in wiskunde.
- ▶ FVU-digitaal: Bevordert de digitale vaardigheden van de deelnemers.
- ▶ FVU-Engels: Verbeterd de Engelse taalvaardigheden.

Bijna alle onderdelen (met uitzondering van FVU-start) zijn opgedeeld in stappen die met toetsen kunnen worden afgerond. Deelname aan de toetsen is optioneel en deelnemers kunnen op verzoek een certificaat verkrijgen.

Deze kosteloos aangeboden programma's worden verzorgd door 29 volwasseneneducatiecentra (VUC's) in Denemarken. Deze instellingen worden gefinancierd door een output-georiënteerd systeem (taximeter) (Undervisningsministeriet, 2025). Het Ministerie van Onderwijs stelt de regels vast waarbinnen de centra voor volwasseneneducatie werken.

Naast het FVU-systeem bestaat ook een separate VET systeem voor volwassenen. Het doel van de **AMU-programma's** is te voorzien in de behoefte aan fundamentele, arbeidsmarktgerichte competenties. De programma's richten zich op zowel ongeschoolde als geschoolde werknemers die hun beroepsvaardigheden willen behouden en/of verder ontwikkelen.

In Denemarken is een grote mate van sturing op kwaliteit. In samenwerking met de directeuren van de centra voor volwasseneneducatie wordt een screening op kwaliteit wordt gedaan, waarbij het ministerie ondersteunt in het formuleren van leerdoelen (Grotluschen et al., 2016a).

In Portugal is de training van basisvaardigheden voor volwassenen – zowel werkenden als werkzoekenden – nauw geïntegreerd in het beroepsonderwijs.¹⁴ Deze aanpak richt zich specifiek op volwassenen met een laag opleidingsniveau en combineert basisvaardigheden training met beroepsgerichte opleidingen op beroepsscholen. In dit traject worden de deelnemers getraind in lezen, schrijven, rekenen, digitale vaardigheden en de Portugese taal. Portugese taalcursussen worden aangeboden door openbare scholen, IEF-opleidingscentra en Qualifica-centra. Het doel van deze geïntegreerde aanpak is om de deelnemers te voorzien van de noodzakelijke competenties, zodat zij kunnen instromen in een EFA-programma (cursos de educação e formação para adultos) of een EVC-proces kunnen starten. Na het volgen van de basisvaardigheden training worden de cursisten aangemoedigd om door te stromen naar een EFA-programma. Deze programma's dragen bij aan de ontwikkeling van persoonlijke, sociale, wetenschappelijke en culturele competenties. Er zijn diverse modules beschikbaar, elk met eigen certificeringsmogelijkheden. Zo kunnen deelnemers die de module "aprender com autonomia" volgen, een basisonderwijsdiploma behalen. In de praktijk blijkt dat veel volwassenen die de basisvaardigheden training afronden, vervolgens doorgaan naar een EFA-programma. Hierdoor is de basisvaardigheden training vrijwel onlosmakelijk verbonden met het EFA-aanbod, waarbij het als een logische en noodzakelijke vervolgstap in het leerproces wordt gezien.

4.3 Concluderende reflecties

De internationale vergelijking laat zien dat publieke instellingen¹⁵ in vrijwel alle Europese landen een belangrijke, maar divers ingevulde rol spelen in het aanbieden van basisvaardigheden aan werkenden en werkzoekenden. Deze rol wordt mede bepaald door het wettelijke en bestuurlijke kader, de mate van centralisatie of decentralisatie en de samenwerking met private en maatschappelijke actoren.

In veel landen ligt de regie bij de nationale of regionale overheid, die via wetgeving en financieringsstructuren de kaders schept voor basisvaardigheidstraining. Duitsland illustreert dit met de centrale rol van het Bundesagentur für Arbeit, dat specifieke trainingen coördineert en financiert, maar de uitvoering grotendeels overlaat aan een combinatie van private en maatschappelijke instellingen. In andere landen, zoals Italië en Portugal, zien we een gedeelde verantwoordelijkheid tussen nationaal en regionaal

¹³ Zie voor meer informatie: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/denmark/main-types-provision>

¹⁴ Zie voor meer informatie: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/portugal/adult-education-and-training>

¹⁵ Breed gedefinieerd, dus voorbij publieke instellingen voor initieel beroepsonderwijs.

niveau, vaak gekoppeld aan specifieke programma's die basisvaardigheden integreren met beroepsgericht leren.

Een bijzonder contrast vormen Zweden en Nederland, waar de verantwoordelijkheid expliciet op gemeentelijk niveau ligt. Het Zweedse model is echter sterker ingebed in een nationale infrastructuur (OECD, 2025) en bereikt daardoor een aanzienlijk groter aantal deelnemers (363 duizend in plaats van 56 duizend). De combinatie van landelijke kaders, lokale uitvoeringsvrijheid en meer genereuze financiering dan in Nederland (De Greef & Segers, 2016), blijkt hier effectief in het waarborgen van toegankelijkheid en schaal.

Er zijn grote verschillen in de vraag welke instellingen het aanbod verzorgen:

- ▶ In veel landen nemen specifieke volwassenenonderwijsinstellingen (zoals VUC's in Denemarken of Ligo in Vlaanderen) het voortouw.
- ▶ In andere landen ligt het zwaartepunt bij algemeen vormend onderwijs of gespecialiseerde centra, zoals de Qualifica-centra in Portugal.
- ▶ Slechts in een deel van de landen spelen initiële beroepsonderwijsinstellingen (mbo of VET-scholen) een structurele rol. Vaak is die rol ondersteunend of faciliterend, bijvoorbeeld door locaties beschikbaar te stellen of door basisvaardigheden te integreren in bredere beroepsopleidingen.

Daartegenover staan landen als Vlaanderen en Noorwegen, waar een parallelle structuur van instellingen of programma's voor volwasseneneducatie is opgezet, los van het reguliere mbo, met duidelijke kwaliteitsborging en een breed bereik.

Goede praktijken uit landen als Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen en Finland laten zien dat een stevige infrastructuur met duidelijke kwaliteitsnormen, structurele financiering en laagdrempelig aanbod cruciaal is om volwassenen daadwerkelijk te bereiken. Belangrijke succesfactoren zijn:

- ▶ Gratis of gesubsidieerde cursussen, vaak in kleine groepen (zoals het Deense FVU-programma).
- ▶ Integratie van leren op de werkplek met formele scholing, wat de effectiviteit verhoogt (zoals in Noorwegen met SkillsPlus).
- ▶ Brede spreiding van aanbieders in combinatie met een publieke regierol, waardoor keuzevrijheid en toegankelijkheid worden vergroot. Welk orgaan die regierol vervult, is afhankelijk van nationale context.

Voor de Nederlandse context kunnen hieruit enkele lessen worden getrokken:

1. **Sterke landelijke kaders combineren met lokale uitvoering** – Het Zweedse model toont dat lokale verantwoordelijkheid effectief kan zijn mits ondersteund door duidelijke landelijke ambities, overlegstructuren en kwaliteitsborging.
2. **Diversificatie van aanbieders binnen een publiek kader** – Vlaanderen en Denemarken laten zien dat aparte structuren of volwasseneneducatiecentra het bereik vergroten, mits publieke organen regie en kwaliteitsbewaking behouden.
3. **Integratie met werk en beroepsgericht leren** – Programma's als SkillsPlus (Noorwegen) en Qualifica (Portugal) tonen dat koppeling van basisvaardigheden aan werkcontext of vervolgonderwijs deelname stimuleert en doorstroom vergemakkelijkt.
4. **Structurele en stabiele financiering** – Internationale voorbeelden laten zien dat voldoende, en duurzame middelen en een meerjarige planning noodzakelijk zijn om een infrastructuur op te bouwen die veel volwassenen bereikt.

5. Analyse knelpunten en kansen

In dit hoofdstuk gaan we in op knelpunten en achterliggende ‘problem-driver’s’ die momenteel worden ervaren met betrekking tot de infrastructuur voor basisvaardigheden als onderdeel van LLO. Ook worden er kansen en oplossingsrichtingen benoemd. De analyse is uitgevoerd op basis interviews met relevante stakeholders en literatuuronderzoek. Ook zoomen we specifiek in op knelpunten en oplossingsrichtingen bij vijf casestudies in de regio’s Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond en het Rijk van Nijmegen.

5.1 Knelpunten en kansen t.a.v. de doelgroep NT1

NT1-ers worden onvoldoende bereikt

Een belangrijk knelpunt dat zowel in de literatuur als in gesprekken met stakeholders naar voren komt, is de beperkte bereikbaarheid van de NT1-doelgroep en daaruit voorkomende beperkte deelname. Deze groep meldt zich zelden spontaan voor scholing door schaamte, beperkte herkenning van problematiek bij de doelgroep zelf en beperkte zichtbaarheid van educatiemogelijkheden. Toeleiding verloopt doorgaans via ketenpartners zoals werkgevers, sociaal ontwikkelbedrijven, consultatiebureaus, voedselbanken en huisartsen. Het succes van het bereiken van NT1’ers is daardoor sterk afhankelijk van de mate en kwaliteit van regionale samenwerking.

In alle onderzochte regio’s blijkt NT1 de moeilijkst te bereiken doelgroep. Vooral in Heerlen en Rotterdam vormt de toeleiding een hardnekkige uitdaging, terwijl in Zuidoost-Brabant en Twente via werkgevers en LLO-netwerken voornamelijk NT2’ers bereikt worden. In het Rijk van Nijmegen, waar structurele samenwerkingen met het werkbedrijf en werkgevers leiden tot een hogere instroom van NT1-deelnemers, vormt een uitzondering op deze trend. De overkoepelende conclusie is dan ook dat zonder een strak georganiseerde toeleiding en actieve benadering het bereiken van NT1’ers structureel achterblijft.

Inzet op betere samenwerking

Er zijn meerdere infrastructurele verklaringen voor het moeilijk bereiken van de NT1-doelgroep. In de gesprekken wordt vaak genoemd dat ketenpartners onvoldoende op de hoogte zijn van de problematiek die beperkte basisvaardigheden veroorzaken, waardoor zij deze niet herkennen bij NT1’ers en dan ook niet doorverwijzen. Werkgevers signaleren tekorten doorgaans eerder bij werknemers die tot de NT2-doelgroep behoren dan bij werknemers die tot de NT1-doelgroep behoren, met als gevolg dat NT2’ers sneller worden doorverwezen naar trajecten voor basisvaardigheden (Groot et al., 2025). Wanneer ketenpartners de problematiek wel herkennen, blijkt het lastig te zijn hen door te verwijzen, omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van het beschikbare aanbod. Deze onwetendheid wordt versterkt door de hoge mate van versnippering, met een aanbod dat tussen verschillende aanbieders verdeeld is en structuren die per gemeente verschillen. Over het algemeen blijkt de infrastructuur rondom basisvaardigheden vaak onvoldoende te werken, mede doordat partners onvoldoende op de hoogte zijn van wat iedere partner doet (Bibliotheeknetwerk, 2025). Het bereiken van de NT1-doelgroep vraagt daarentegen om een duurzamere samenwerking met ketenpartners. Ook de structurele training van professionals bij ketenpartners en duidelijke afspraken over ketensamenwerking zijn aandachtspunten om de toeleiding van NT1’ers te verbeteren (Knöbel & Den Hollander, 2021; Ministerie van OCW, 2024). In het specifiek wordt in de literatuur en door stakeholders genoemd dat er meer aandacht kan gaan naar de samenwerking met werkgevers en andere actoren in het arbeidsmarktdomein. In 2025 maakte het de minister dan ook bekend om in de nieuw te ontwikkelen arbeidsinfrastructuur, waarbij WerkCentra een belangrijke rol gaan nemen, basisvaardigheden expliciet als thema mee te nemen (Ministerie van OCW, 2024)

De kwaliteit van de ketensamenwerking bepaalt het bereik. Waar rollen en routes expliciet zijn (zoals in het Rijk van Nijmegen) is de instroom stabiel; waar samenwerking diffuse randen heeft (Zuid-Limburg,

Rijnmond) stokt de doorverwijzing. De voorbeelden uit Zuidoost-Brabant en Twente tonen dat werkgeversnetwerken de doorstroom versnellen, maar dat deze netwerken vragen om continue onderhoud en rolhelderheid. Regionale afspraken en gezamenlijke KPI's werken hierin als versneller.

Inzet op informele camouflagecursussen en brugfiguren

Behalve een focus op de infrastructuur en samenwerking met ketenpartners worden door stakeholders en in de literatuur ook andere aanpakken genoemd die het bereiken van NT1'ers bevorderen. Zo zijn er goede ervaringen met informele 'camouflagecursussen': cursussen waarbij het doel van de cursus niet expliciet gericht is op basisvaardigheden, maar op andere vaardigheden zoals bijvoorbeeld financiën, gezondheid of computervaardigheid. Deze cursussen dragen positief bij als opstapje naar meer formele vormen van basisvaardighedenaanbod. Om deze opstap te laten werken is het dan wel belangrijk dat begeleiders van deelnemers goed op de hoogte zijn van het vervolgaanbod en hen persoonlijk begeleiden naar dit vervolgaanbod (Martens & Doeswijk, 2024). De inventarisatie van het aanbod in Rotterdam toont aan dat 'camouflage'-aanbod drempels verlaagt, mits een warme overdracht naar formeel onderwijs wordt geborgd.

Ook zijn er goede ervaringen met ambassadeursprogramma's waarin ervaringsdeskundigen, die een basisvaardighedentraject hebben doorlopen, hun ervaringen delen met potentiële nieuwe NT1-deelnemers (Groot et al., 2025). In het Rijk van Nijmegen en Twente worden zulke brugfiguren effectief binnen bedrijven en werkbedrijven ingezet. De Minister heeft expliciet toegezegd dat de middelen voor ambassadeurs worden verlengd (Ministerie van OCW, 2024). Behalve ambassadeurs wordt de inzet van brug- of sleutelfiguren bij ketenpartners, een getrainde collega die fungeert als aanspreekpunt, gezien als een goede aanpak (Martens & Doeswijk, 2024). Het professionaliseren van begeleiders is een belangrijk aandachtspunt. Vaak worden er nog ongekwalificeerde vrijwilligers ingezet (voornamelijk bij non-formeel aanbod), waardoor de kwaliteit niet altijd gegarandeerd kan worden (De Greef & De Haan, 2024; Knöbel & Den Hollander, 2021).

Bieden maatwerk aansluitend op de behoeften van de doelgroep

Wat betreft de inhoud van het aanbod is het belangrijk dat er sprake is van maatwerk en dat er trajecten en leerroutes worden ontworpen die aansluiten bij de behoeften van de NT1-doelgroep. Dat kan bijvoorbeeld door in een traject vak- en basisvaardigheden te combineren en leerroutes te ontwikkelen van non-formeel naar formeel aanbod, en van formeel aanbod naar verder LLO-aanbod en scholing (De Greef & De Haan, 2024; Groot et al., 2025; Martens & Doeswijk, 2024; Paul, 2024). Uit de case study blijkt dat de regio Twente experimenteert met kleine, homogene groepen en combinatie van vak- en basisvaardigheden, met succes.

De NT1-doelgroep kenmerkt zich door waardevolle vaardigheden die opgedaan zijn in de werkcontext, zonder dat daar altijd erkende diploma's aan gekoppeld zijn. Omdat dit zowel verder leren alsook het doorstromen naar ander werk kan belemmeren, is er behoefte aan een systeem waarin deze vaardigheden wel erkend worden. Een voorbeeld hiervan zijn *skill passports*, waarin competenties worden vastgesteld. Maar ook flexibele, korte, modulaire leertrajecten die bijvoorbeeld beloond worden met microcredentials, kunnen bijdragen aan het erkennen van op waarde stellen van de vaardigheden van deze groep. De manier waarop deze trajecten worden ingericht heeft wel een impact: korte losstaande trajecten, zoals in Zuidoost-Brabant, werken goed als opstap methode maar missen vaak verdieping. Langdurige trajecten, zoals in het Rijk van Nijmegen, laten dan weer meer doorstroom en behoud zien. Een traject met langere leerlijnen, gecombineerd met maatwerk om doorstroomdrempels te verlagen, wordt dan weer in de regio Rijnmond als ideale situatie gezien. Zulke leerroutes bevorderen dan de doorstroom van non-formeel basisvaardighedenaanbod naar formeel onderwijs (De Greef & De Haan, 2024).

5.2 Knelpunten en kansen t.a.v. infrastructuur

Gebrek aan continuïteit en duurzaamheid (mede) door aanbestedingsstructuur en tijdelijkheid regelingen

Uit de gesprekken met stakeholders en de literatuur blijken ook verschillende knelpunten te zijn die te maken hebben met de infrastructuur rondom het basisvaardighedenonderwijs. Stakeholders in Zuidoost-Brabant en Twente noemen de aanbestedingsstructuur als een groot pijnpunt vanwege de instabiliteit die het veroorzaakt: doordat de aanbesteding elke vier jaar opnieuw uitgezet moet worden, loopt men tegen het risico aan dat er een wisseling van partners plaatsvindt. Ook aanbieders durven hierdoor niet te investeren in een stabiele structuur met vaste medewerkers. Over het algemeen is het personeelsverloop, zowel bij aanbieders als de gemeente, een knelpunt, omdat samenwerkingen en kennis steeds opnieuw opgebouwd moeten worden.

De aanbestedingsstructuur brengt ook een “administratieve rompslomp” met zich mee. Vanwege de ervaren complexiteit rondom de aanbestedingsprocedures, worden de aanbestedingen rigide en strikt opgezet met contracten en prestatiedoelen. Hierdoor is het lastig gaandeweg bij te sturen en in te spelen op recente ontwikkelingen in de regio en nieuwe inzichten t.a.v. basisvaardighedenonderwijs of het bereiken van specifieke doelgroepen. Dit leidt bijvoorbeeld volgens de stakeholders tot weinig ruimte voor maatwerk om het aanbod specifiek af te stemmen op de NT1-doelgroep die momenteel nog lastig bereikt wordt. De financiering zou volgens respondenten gericht moeten zijn op het creëren van een duurzame infrastructuur in plaats van alleen het bekostigen van basisvaardighedenaanbod alleen (Groot et al., 2025). De situatie in het Rijk van Nijmegen is hier een goed voorbeeld van: een duurzame infrastructuur met juridisch getoetste subsidierelatie biedt hier voor alle betrokken partijen rust en investeringsruimte. De instabiliteit van de financiering wordt, behalve de aanbestedingsstructuur, ook versterkt doordat aanvullende middelen in de vorm van veelal tijdelijk van aard zijn. Het hebben van tijdelijke fondsen helpt dan wel met het starten van beleid dat meer deelnemers uit de NT1-doelgroep trekt, zoals te zien is in Zuidoost-Brabant en Twente, maar dragen ook bij aan het fragmenteren van beleid en processen omdat hierdoor het investeren in samenwerking, kwaliteit en langetermijnresultaten belemmerd wordt (De Greef & De Haan, 2024; Groot et al., 2025; Steehouder & Baay, 2016).

Gebrek aan helderheid rollen en gedeelde verantwoordelijkheid

Binnen de opgetuigde infrastructuur blijkt de rolverdeling en verantwoordelijkheid binnen de samenwerking met partners soms onduidelijk. Dit belemmert niet alleen het uitvoeringsproces, maar resulteert ook in weinig gedeelde verantwoordelijkheid voor het basisvaardighedenvraagstuk. Veel stakeholders zijn het erover eens dat de educatietaak bij de aanbieders ligt, maar de werving niet (al zien sommigen wel een grotere taak liggen bij de roc's dan dat die nu nemen).¹⁶ Dit betekent dat de aanbieders afhankelijk zijn van hun ketenpartners om de toeleiding en werving goed op te zetten. Zoals eerder al genoemd, ontbreekt het echter bij sommige ketenpartners aan kennis en ervaring met basisvaardighedenproblematiek. Het is dus zaak om de partners bewust te maken van de belangrijke rol die zij hebben in het werven en toeleiden en rollen en taken van verschillende partners te expliciteren (Knöbel & Den Hollander, 2021). Het gevolg is een werving “van iedereen en dus van niemand”. Waar expliciete afspraken ontbreken, blijft toeleiding wisselvallig, zoals te zien is in Zuid-Limburg. In het Rijk van Nijmegen worden taken en overdrachtsmomenten daarentegen concreet gemaakt, waardoor ketenpartners doelgericht kunnen handelen. Dit is dan ook een voorbeeld voor andere regio's: door taken, overdrachten en datadeling vast te leggen en competenties bij toeleiders te versterken, kunnen actoren doelgericht werken en wordt de gedeelde verantwoordelijkheid voor het hele proces vergroot.

¹⁶ De WEB-gelden zijn in principe bedoeld om aanbod in te kopen en niet voor werving/ toeleiding naar aanbod.

Reflectie op de rol roc's

Veel stakeholders zijn van mening dat roc-instellingen een belangrijke rol hebben in het basisvaardighedenonderwijs. Zij beschikken over een infrastructuur voor onderwijs met uitgebreid aanbod, hebben kennis en expertise over leren en onderwijs in huis, ervaring met kwaliteitsbewaking en een sterke regionale positie (MBO Raad, 2024a). Aan de andere kant wordt genoemd dat de roc-instellingen vaak weinig flexibel zijn, terwijl de diversiteit van de NT1-doelgroep juist vraagt om maatwerk in leeraanbod en -vormen; iets wat binnen een roc-instelling soms lastig aan te bieden is (Grijpstra et al., 2019). Private aanbieders kunnen daarentegen wel flexibel zijn en trajecten ontwikkelen die beter aansluiten bij de NT1-doelgroep. Daarentegen missen deze aanbieders volgens stakeholders duurzame binding, pedagogisch-didactische kennis, ontwikkelkracht en de binding met het bredere economische en onderwijskunde netwerk. Als gevolg hiervan is het lastig voor private aanbieders te concurreren met grote roc-instellingen, zeker als deze gezien worden als 'standaard' leverancier van aanbod in een regio.

Respondenten zien in het verankeren van de taak voor het basisvaardighedenonderwijs bij het roc een optie (Mbo Raad, 2024b). Voordelen hiervan zijn dat het duidelijkheid geeft in verwachtingen, rollen en taken in samenwerkingsstructuren en ook zekerheid over de budgetten geeft. Het verankeren van de basisvaardighedentaak bij deze aanbieders kent daarentegen ook kanttekeningen. Afhankelijk van de al in de regio bestaande samenwerkingsstructuren kunnen (combinaties van) andere partijen een logischere kandidaat zijn voor aanbod dan roc-instellingen. Daarnaast merken stakeholders in Zuid-Limburg en het Rijk van Nijmegen op dat een dergelijke verankering alleen werkt als het gepaard gaat met duidelijke randvoorwaarden, zoals structurele bekostiging, een vastgestelde doelgroepen-definitie, realistische en haalbare doelen en afstemming met gemeentelijk beleid. De taak van roc-instellingen zou gericht moeten zijn op het in samenwerking met lokale en regionale partners ontwikkelen en uitvoeren van kwalitatief goed aanbod dat past bij de behoeften van de NT1-doelgroep (bijvoorbeeld in de vorm van modules en leerroutes waarin vak- en basisvaardigheden gecombineerd worden). Eventueel is het nodig om hiervoor een kwaliteitskader op te stellen (De Greef & De Haan, 2024) en de kwaliteit regelmatig te laten inspecteren, bijvoorbeeld door de Inspectie van het Onderwijs. De verantwoordelijkheid voor basisvaardighedenonderwijs zou volgens de stakeholders niet *alleen* bij het roc moeten liggen, in plaats daarvan is het nodig dat kaders geformuleerd worden om de samenwerking en afstemming tussen aanbieders vast te leggen. Het doel is dan ook om een geïntegreerde infrastructuur te ontwikkelen voor basisvaardighedenonderwijs, onder gedeelde verantwoordelijkheid van alle partners in de regio. Voor het aanbod zelf zou dan een rol kunnen liggen voor private aanbieders.

Regierol van de gemeente

In de gesprekken pleiten de stakeholders voor duidelijk rond de regierol van gemeenten. Momenteel zijn er geen duidelijke richtlijnen over hoe gemeenten hun regierol moeten invullen (Groot et al., 2025), wat leidt tot grote verschillen tussen regio's. In de regelingen rondom de WEB is vastgesteld dat in elke WEB-regio, die bestaan uit meerdere gemeenten, een 'contactgemeente' of 'centrumgemeente' een coördinerende rol aanneemt in de samenwerking met de andere 'regiogemeenten'. Regiogemeenten hebben zelf ook de taak om regie te voeren over de aanpak basisvaardigheden in hun eigen gemeente. In principe blijkt dit een duurzame constructie die naar tevredenheid werkt. De contactgemeenten ervaren enkele belemmeringen rondom personele wisselingen en gebrek aan tijd doordat zij zowel de regie in hun eigen gemeente moeten voeren als de coördinerende rol in de WEB-regio moeten nemen. De regiogemeenten zelf ervaren ook belemmeringen om de regie in hun eigen gemeente goed te voeren (o.a. door tijdgebrek, onvoldoende financiële middelen en rolonduidelijkheid) (Groot et al., 2025). Als reactie geeft de minister te kennen coördinatiemiddelen beschikbaar te stellen voor de contactgemeenten tot en met 2028 (Ministerie van OCW, 2024). In een verkenning t.a.v. de aanpak basisvaardigheden voor volwassenen werd in 2024 geadviseerd om de invulling van de regierol van gemeenten te expliciteren (Ministerie van OCW, 2024), maar het is niet bekend of er verdere invulling wordt gegeven aan deze behoefte uit het veld.

Een sterke gemeentelijke regie lijkt in de praktijk te leiden tot een groter bereik en een stabielere infrastructuur. Het Rijk van Nijmegen illustreert dit, doordat met consequente toeleiding en een goed ontwikkelde werkgeversaanpak de gemeente hier een duidelijke regierol opneemt. In delen van de regio's Twente en Zuidoost-Brabant is deze regierol duidelijk minder zichtbaar, als gevolg van personele wisselingen of onduidelijkheid in de regie, waardoor gaten in de ketensamenwerking ontstaan. Het hebben van duidelijk afgebakende regierollen, met expliciete taken voor zowel contact- als regiogemeenten, door coördinatie te financieren en te monitoren op gezamenlijke doelen, lijken dan ook noodzakelijk om tot een groter bereik te komen.

6. Beantwoording onderzoeksvragen en verkenning vervolgstappen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die voor dit onderzoek gesteld zijn, op basis van de literatuurstudie, het internationale perspectief en de knelpunten en kansen die naar voren komen vanuit de casestudies in de vijf onderzochte regio's. Op basis hiervan ontstaan oplossingsrichtingen, die uitgewerkt worden tot beleidssuggesties.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Voor deze verkenning naar de rol van roc's in het basisvaardighedenbeleid op dit moment zijn twee onderzoeksvragen gesteld: 'Welke rol spelen roc's in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden?', en 'Welke rol spelen publieke instellingen in andere Europese landen in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden?'

Welke rol spelen roc's in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)?

Uit deze verkenning blijkt dat roc-instellingen in veel regio's een centrale positie innemen als het gaat om het aanbieden van basisvaardigheden. Dat geldt in het bijzonder voor de NT1-doelgroep: volwassenen met het Nederlands als eerste taal die moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen of digitale vaardigheden. Uit onderzoek blijkt dat regio's waar samengewerkt wordt met een publieke onderwijsinstelling vaker meer NT1'ers bereiken (De Greef & De Haan, 2024).

Het succes van de aangeboden trajecten staat of valt echter met samenwerking. Gemeenten, bibliotheken, welzijnsorganisaties en werkgevers spelen een doorslaggevende rol bij het signaleren en doorgeleiden van deelnemers. Deze netwerken zorgen ervoor dat mensen die anders buiten beeld zouden blijven, toch toegang krijgen tot ondersteuning en scholing. Daarnaast blijkt dat structurele en stabiele financiering een cruciale randvoorwaarde is. Alleen daarmee kunnen aanbieders, roc-instellingen maar ook private aanbieders, een duurzame infrastructuur opbouwen en doorstroommogelijkheden naar vervolgonderwijs en werk borgen.

Een wettelijke taak voor roc-instellingen t.a.v. basisvaardigheden kan een belangrijke meerwaarde hebben, omdat deze kan bijdragen aan landelijke dekking, continuïteit en kwaliteit van het aanbod. Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd voor een te rigide invulling: zonder voldoende middelen, ruimte voor flexibiliteit en goede samenwerking bestaat het risico dat bestaande regionale netwerken juist verzwakken. Bovendien laat de vergelijking tussen regio's zien dat er geen universeel model bestaat. In gebieden waar meerdere private aanbieders actief zijn, zoals de regio Rijnmond, lijkt een hybride model – met een gedeelde verantwoordelijkheid – meer passend. In regio's met slechts één roc, zoals Zuid-Limburg en het Rijk van Nijmegen, ligt het daarentegen meer voor de hand om de rol van het roc wettelijk te verankeren. roc-instellingen worden gezien als onmisbaar in het bereiken en ondersteunen van werkenden en werkzoekenden met beperkte basisvaardigheden, met name NT1'ers. Het versterken van deze rol lijkt vooral mogelijk te worden door samenwerking en stabiele financiering, terwijl een generieke wettelijke taak niet in iedere regionale context wenselijk is, en ook flexibiliteit, innovatie, en efficiëntie kan afremmen.

Welke rol spelen publieke instellingen in andere Europese landen in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden?

Ook in andere Europese landen spelen publieke organen een centrale rol bij het waarborgen van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van basisvaardighedentraining. De organisatorische invulling varieert echter sterk. In veel landen ligt de regie bij nationale of regionale overheden, die via wetgeving en

financieringsstructuren de randvoorwaarden scheppen. Nederland vormt, met Zweden, dan ook een bijzonder contrast, omdat in deze landen gemeenten de primaire verantwoordelijkheid dragen. Het Zweedse model is echter sterker ingebed in een landelijke infrastructuur, met duidelijke kaders, kwaliteitsbewaking en structurele financiering. Dit zorgt ervoor dat meer volwassenen worden bereikt en toegankelijkheid op schaal wordt geborgd.

Goede praktijken laten zien dat succesfactoren samenhangen met:

- **een robuuste landelijke infrastructuur**, waarin de verantwoordelijkheden van publieke organen helder zijn vastgelegd;
- **structurele financiering**, die stabiliteit en continuïteit waarborgt;
- **nauwe koppeling met werk en loopbaanontwikkeling**, zodat basisvaardigheden niet los staan van arbeidsmarktperspectief.

Voor de Nederlandse context is de les dat een duurzame infrastructuur en expliciete overheidsregie (centraal of decentraal) essentieel zijn om toegankelijkheid en bereik te garanderen. Daarbij is het van belang om de sterktes van publieke instellingen te benutten, maar tegelijkertijd ruimte te houden voor samenwerking met private en maatschappelijke aanbieders.

6.2 Verkenning oplossingsrichtingen en beleidsopties

Op basis van interviews met stakeholders, literatuurstudie, de casestudies (Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond en het Rijk van Nijmegen) en het internationale perspectief schetsen we hieronder compacte beleidsopties.

A. Maak beleid en bekostiging structureel en meerjarig

- ▶ **Subsidierelatie waar passend:** Faciliteer (juridisch getoetste) **subsidierelaties** i.p.v. 4-jaarlijkse aanbestedingen wanneer er één logische systeempartij is (casus-Rijk van Nijmegen), om continuïteit, personele stabiliteit en langere leerroutes (NT1) mogelijk te maken.
- ▶ **Herijk aanbestedingen waar nodig:** Als aanbesteden wél passend is (bijv. bij meerdere aanbieders), geef **landelijke richtlijnen** voor flexibele, lerende contracten (bijsturen op doelgroep, tussentijdse aanpassing, minder administratieve last).
- ▶ **Infrastructuurbekostiging:** Richt financiering niet alleen op trajectvolumes, maar op **ketencapaciteit** (toeleiding, coördinatie, professionalisering, monitoring). Combineer WEB met meerjarige cofinanciering (bijv. werkgevers/O&O-fondsen) voor combinatietrajecten basis- en vakvaardigheden. Zorg voor een stabiele financieringsstructuur die expliciet gericht is op het creëren van een duurzame infrastructuur/ samenwerking en niet alleen het bekostigen van aanbod en het behalen van targets t.a.v. het bereik. Vermijdt tijdelijke, aanvullende middelen, omdat deze duurzaam beleid in de weg staan.
- ▶ **Voorkom een monopolypositie van één van de aanbieders:** Vermijd exclusiviteit en behoud een **meerstemmige infrastructuur** als dit aantoonbaar de innovatie en het bereik vergroot en stimuleer samenwerking en gezamenlijke kennisopbouw.
- ▶ **Heldere randvoorwaarden:** Definieer doelgroepen (met prioriteit NT1), output/outcome-indicatoren (bereik, doorstroom, duurzaam leereffect), en **kwaliteitskaders** (inclusief inspectie/peer review).

B. Versterk ketensamenwerking voor (NT1-)toeleiding en doorstroom beroepsgerichte trajecten

- ▶ **Gemeentelijke regie met middelen:** Expliciteer de **regierol** van (contact)gemeenten en financier coördinatie. Leg rollen, overdrachtsmomenten en datadeling vast met **gezamenlijke KPI's** (bereik NT1, doorstroom, afronding).

- ▶ **Werkgevers als versneller:** Structureer **werkgeversaanpakken** (brugfiguren, incompany-screening, leerwerk-ontwerp), inclusief prikkels/ontzorging voor mkb. Gebruik sterke regionale werkgeversnetwerken (Zuidoost-Brabant, Twente) als vliegwiel.
- ▶ **Professionalisering keten:** Train toeleiders (werkbedrijven, welzijn, bibliotheken) in **herkenning NT1** en warme overdracht; borg kwaliteit ook in non-formeel segment.

C. Maatwerk en regionale aanpassing als standaard

- ▶ **Gecombineerde leerroutes:** Stimuleer **combinatietrajecten basis- én vakvaardigheden** (werkcontext), met modulair ontwerp, microcredentials/verklaringen en doorlopende leerlijnen van non-formeel naar formeel. Maak (financieel) ruimte om maatwerk te garanderen zodat de trajecten doelmatiger en aantrekkelijker worden voor de NT1-doelgroep. Bijvoorbeeld door basis- en vakvaardigheden te combineren, modulaire trajecten aan te bieden, leerroutes te ontwikkelen naar formeel (LLO-)onderwijs en competenties te erkennen met bijvoorbeeld een skills-paspoort of microcredentials
- ▶ **Differentieer naar regionale urgentie:** Bied **ruimte voor prioritering** (bijv. NT1, sectoren met krapte), binnen **landelijke kaders** voor kwaliteit, monitoring en gelijke toegang.
- ▶ **Langere, intensieve trajecten voor NT1:** Reserveer middelen voor **langdurige begeleiding** en kleine, homogene groepen waar dat aantoonbaar effectiever is (casus-Rijk van Nijmegen).

6.3 Reflectie op de rol roc's en een mogelijke wettelijke taak t.a.v. basisvaardigheden

In lijn met bovenstaande beleidsopties, en gegeven voldoende, duurzame en geormerkte financiering voor basisvaardigheden, is het aan te bevelen om verder na te denken over een mogelijke wettelijke taak voor publiek bekostigde onderwijsinstellingen (in het bijzonder roc's) in het coördineren van vraag en aanbod volwasseneneducatie. Hierbij sluiten we ook aan bij de conclusies van het bredere rapport over de verkenning verbreding wettelijke taak LLO ('Eindrapport - Onderzoek Verbreding wettelijke taak LLO'). Deze wettelijke taak voor het roc zou geen generieke wettelijke taak moeten vormen waarbij roc's de (enige) aangewezen aanbieders van volwasseneneducatie zijn aangezien dit de mogelijkheid voor gemeenten om keuzes te maken beperkt, maar een wettelijke taak die gericht is op het binnen bestaande regionale samenwerkingsstructuren (arbeidsmarktregio's, werkcentra) en regionale plannen van gemeenten in samenwerking met de andere aanbieders zorgdragen voor een kwalitatief en passend basisvaardighedenaanbod met een link naar passende vervolgopleidingen in het mbo. Deze invulling van een wettelijke taak zou kunnen helpen bovenstaande oplossingsrichtingen en beleidsopties verder vorm te geven. Zo draagt het bij aan het verstevigen van de afstemming tussen basisvaardighedenaanbod en mbo-aanbod voor bepaalde doelgroepen; versterkt het de ketensamenwerking en lange termijn-kennisopbouw. Voor het invullen van deze organisatorische wettelijke taak (zorgplicht) zou het roc bekostiging kunnen inzetten. Naast structurele bekostiging, zijn er mogelijk ook andere expliciete randvoorwaarden en kaders nodig voor het roc om deze taak uit te voeren, zoals een vastgestelde doelgroepdefinitie, realistische en haalbare doelen, afstemming met gemeentelijk beleid en regionale plannen, kaders voor kwaliteitsbewaking, en kaders voor het inrichten en expliciteren van de samenwerking met andere aanbieders en ketenpartners.

Literatuur

- Aarts, J., & Mars, Q. (2023, december 11). *Campagne effectonderzoek*. DVJ Insight.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/11/campagne-effectonderzoek-doe-meer-met-taal>
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.
https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2016/04/20/aanpak-van-laaggeletterdheid/Rapport_Aanpak_laaggeletterdheid.pdf
- Andersen, O., & Helms, N. (2019). *Vocational education and training in Europe: Denmark* (Cedefop ReferNet VET in Europe reports). Cedefop.
- Andersson, P., & Muhrman, K. (2022). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education*, 28(2), 674-691. <https://doi.org/10.1177/14779714211055491>
- Bibliotheeknetwerk. (2025).). *Consultatieversie Netwerkagenda Openbare Bibliotheken 2025-2027* [Brief].
- Buisman, M., Bollen, I., Jacobs, B., Huijts, T., Cornelisse, R., van Guilik, N., Elshof, D., & van Griensven, L. (2024). *PIAAC 2023 Kernvaardigheden van volwassenen: Resultaten van de Nederlandse survey 2023*. Kohnstamm Instituut.
- CBS. (2024, december 20). *Landelijk beeld volwasseneneducatie, verslagjaar 2023* [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/51/landelijk-beeld-volwasseneneducatie-verslagjaar-2023>
- Cedefop. (2023). *The future of vocational education and training in Europe. Volume 4, Delivering lifelong learning: The changing relationship between IVET and CVET*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/726631>
- De Greef, M., & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024*. Vrije Universiteit Brussel. https://www.vub.be/sites/default/files/2024-06/De%20staat%20van%20de%20Nederlandse%20Volwasseneneducatie%202024_VUB-2.pdf
- De Greef, M., & Segers, M. (2016). *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid*.
- Ecorys. (2019). *Adult Learning policy and provision in the Member States of the EU: A synthesis of reports by country experts*.

- Europese Commissie. (2022). *Study to support the Commission impact assessment on individual learning accounts*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/514273>
- Fejes, A., Andersson, P., Köpsén, J., & Nylund, M. (2025). Adult education and teachers' work under a market code. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2025.2459903>
- Grijpstra, D., Bolle, H., & Driessen, T. (2019). *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia_c12300_eindrapport_belemmeringen_levenlang_ontwikkelen_def_002.pdf
- Groot, Buiskool, & Elderenbosch. (2025). Eindevaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024. Tel mee met Taal. *Eindevaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal*.
- Grotluschen, A., Buddeberg, A., & Koch, S. (2016a). *Literacy in Denmark: Country report adults*. Elinet.
- Grotluschen, A., Buddeberg, A., & Koch, S. (2016b). *Literacy in Finland*. Elinet.
- Grotluschen, A., Buddeberg, K., & Koch, S. (2016c). *Literacy in Belgium (Flanders): Country report adults*. Elinet.
- Knöbel, L., & Den Hollander, I. (2021). *Samenwerking levert resultaat op voor deelnemers educatie*. Oefenen.nl. <https://overoefenen.nl/wp-content/uploads/2021/05/Samenwerking-levert-resultaat-op-voor-deelnemers-educatie.pdf>
- Louw, R. G. & E.M. Meijers Instituut (Red.). (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Leiden University Press.
- Martens, M., & Doeswijk, M. (2024). *Onderzoeksrapport effecten en bereik non-formele activiteiten voor NT1*. ResCon/Stichting Lezen en Schrijven. <https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2024-11/Onderzoeksrapport%20effecten%20en%20bereik%20non-formele%20activiteiten%20voor%20NT1-1.pdf>
- Mbo Raad. (2024a). *MBO Raad: Investeer in volwasseneneducatie voor miljoenen Nederlanders* | MBO Raad. <https://www.mбораad.nl/nieuws/mbo-raad-investeer-volwasseneneducatie-voor-miljoenen-nederlanders>
- Mbo Raad. (2024). *Ondersteuningsverklaring opschaling pilots LLO Collectief Laaggeletterden en Laagopgeleiden* [Persoonlijke communicatie].

- Mbo Raad. (2024b). *Standpunt MBO Raad volwasseneneducatie*.
<https://www.mбораad.nl/sites/default/files/2024-07/Standpunt%20MBO%20Raad%20volwasseneneducatie%20-%20juli%202024%20%28004%29.pdf>
- Ministerie van OCW. (2024, juli 1). *Versterking basisvaardigheden volwassenen vanaf 2025 [kamerbrief]* [Kamerbrief]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/11/versterking-basisvaardigheden-volwassenen-vanaf-2025>
- Ministerie van OCW. (2025, juni 11). *Versterking basisvaardigheden volwassenen vanaf 2025* [Text]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/11/versterking-basisvaardigheden-volwassenen-vanaf-2025>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023). *Samen Werken aan Talent: Werkagenda MBO 2023 – 2027*.
- Ministerie van SZW. (2024, mei 15). *Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur* [Text]. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z07704&did=2024D17801
- OECD. (2022). *The Landscape of Providers of Vocational Education and Training*. OECD. <https://doi.org/10.1787/a3641ff3-en>
- OECD. (2025). *Mapping the governance of adult skills systems across the OECD: Sweden*.
- Steehouder, P., & Baay, P. (2016). *Toekomst van de educatie vanuit het perspectief van de roc's*. ECBO. <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/2016-04-Toekomst-educatie-vanuit-perspectief-Roc's-2.pdf>
- Undervisningsministeriet. (2025). *The taximeter system*. <https://eng.uvm.dk/general-overview-the-danish-education-system/the-taximeter-system>
- Vermeulen, B. P., Nolen, M., & Zoontjens, P. (with Addink, G. H.). (2024). *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: Een eerste verkenning* (R. Schoonhoven, Red.). Boom.
- Verweij, L., Fenger, M., & Kanas, A. (2024). *Waar een wil is, is nog geen weg*. https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/156218428/20240705_Waar_een_wil_is_is_nog_geen_weg.pdf

Bijlage 1 – Leidraad interviews

Achtergrond en doel

Het Ministerie van OCW heeft ons consortium opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de verbreding van de wettelijke taak voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. De hoofdvraag van deze verkenning is als volgt: *Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-taak in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?*

Binnen deze brede verkenning is ons ook gevraagd specifiek te kijken naar basisvaardigheden. De volgende vraag is hierin leidend:

Welke rol spelen roc's in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)? Hierbij gaat het om een verkenning naar de huidige rol binnen de besteding van WEB gelden en een verkenning van een toekomstige rol waarin ook gekeken wordt naar een mogelijke wettelijke taak voor roc's. Deelvragen betreffen:

1. Met welke beleidsdoelen (afspraken) op regionaal niveau wordt met roc's samengewerkt?
2. Wat is hiervan het resultaat (bereik, output en impact)?
3. Voor welke specifieke doelgroepen is het roc aanbod nuttig en effectief?
4. Waar wordt voor dezelfde beleidsdoelen met andere aanbieders samengewerkt en wat is daarvan het resultaat?
5. Zijn er specifieke knelpunten in het basisvaardigheidensysteem waar roc's een oplossing voor (kunnen) bieden? Waar zou een wettelijke taak voor rocs mogelijk meerwaarde hebben?

Binnen het onderzoek brengen we het speelveld in kaart (afspraken, aanbieders, doelgroepen, resultaten), waarna de (mogelijke) knelpunten worden geanalyseerd die een goed functionerend systeem in de weg staan. Tenslotte kijken we naar beleidsopties die de knelpunten (deels) kunnen oplossen en richten we ons op de mogelijke rol die roc's hierin kunnen spelen (en onder welke condities).

Structuur interview en vragen

1. *Speelveld aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)*
 - Hoe beziet u het speelveld?
 - Welke spelers zijn betrokken?
 - Welke doelgroepen worden benaderd/bereikt?
 - Welke doelen/afspraken zijn gemaakt?
 - Welke financieringsbronnen worden benut?
 - Welke resultaten worden bereikt? Ziet u verschillen in resultaten naar gelang de regio, type aanbieder, gemaakte afspraken, financieringsbronnen?
2. *Knelpunten en kansen*
 - Welke knelpunten ziet u t.a.v. het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)?
 - Ziet u knelpunten t.a.v. sociale ongelijkheid? Liggen er kansen om deze doelgroepen beter te bereiken en beter te ondersteunen?
 - o Welke (doel)groepen worden niet (goed) bereikt / nemen niet deel? Waar ligt dat aan?
 - o Wie worden wel bereikt? Kan dit uitgebreid worden? Waarom wel/niet?

- Ziet u knelpunten t.a.v. bestaande infrastructuur (samenwerking/organisatie)? Liggen er kansen om de bestaande infrastructuur bij roc's beter te benutten? En zo ja, hoe?
 - o Waar liggen de knelpunten? Bij wie? Waarom? Wat mist er of is er nodig?
 - o Hoe zie je samenwerking met privaat/werkgever/gemeente voor je? Welke samenwerkingsverbanden zijn er al en/of kunnen (beter) benut worden? Wat is nodig voor uitbreiding?
 - o Wat gaat (niet) goed? Waarom? Aan welke voorwaarden is (niet) voldaan?
 - o Hoe/waar liggen de rollen/verantwoordelijkheden? Kan/moet dit anders ingevuld worden?

3. *Oplossingsrichtingen en de rol van roc's*

- Welke mogelijkheden ziet u t.a.v. de genoemde knelpunten en kansen?
- Welke mogelijkheden hebben publieke instellingen (roc's) binnen het bestaande wettelijk/regelkader (WEB)?
- Zouden roc's een grotere rol kunnen/moeten spelen m.b.t. deze doelgroep?
- Welke (aanvullende) activiteiten kunnen publieke instellingen uitvoeren, passende bij hun publieke taak, en onder een 'licence to operate'?
- Waar zou een wettelijke taak voor roc's mogelijk meerwaarde hebben?
- Welke (andere) oplossingen zien jullie hiervoor? En wie kan dit het beste op zich nemen?

4. *Afsluitend:*

- Is er verder nog iets wat je over dit onderwerp zou willen zeggen?

Bijlage 2 – Gespreksleidraad casestudies - Onderzoek LLO als wettelijke taak

Het Ministerie van OCW heeft ons consortium opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de verbreding van de wettelijke taak voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. De hoofdvraag van deze verkenning is als volgt: *Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-taak in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?*

Binnen deze brede verkenning is ons ook gevraagd specifiek te kijken naar basisvaardigheden. De volgende vraag is hierin leidend:

Welke rol spelen roc's in het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)?

Hierbij gaat het om een verkenning naar de huidige rol binnen de besteding van WEB gelden en een verkenning van een toekomstige rol waarin ook gekeken wordt naar een mogelijke wettelijke taak voor roc's. Deelvragen betreffen:

1. Met welke beleidsdoelen (afspraken) op regionaal niveau wordt met roc's samengewerkt?
2. Wat is hiervan het resultaat (bereik, output en impact)?
3. Voor welke specifieke doelgroepen is het ROC aanbod nuttig en effectief?
4. Waar wordt voor dezelfde beleidsdoelen met andere aanbieders samengewerkt en wat is daarvan het resultaat?
5. Zijn er specifieke knelpunten in het basisvaardigheidensysteem waar roc's een oplossing voor (kunnen) bieden? Waar zou een wettelijke taak voor roc's mogelijk meerwaarde hebben?

Binnen het onderzoek brengen we het speelveld in kaart (afspraken, aanbieders, doelgroepen, resultaten), waarna de (mogelijke) knelpunten worden geanalyseerd die een goed functionerend systeem in de weg staan. Tenslotte kijken we naar beleidsopties die de knelpunten (deels) kunnen oplossen en richten we ons op de mogelijke rol die roc's hierin kunnen spelen (en onder welke condities).

Structuur interview en vragen

1. Wat is het huidige speelveld van aanbieders van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers) (denk aan: welke spelers zijn er, welke doelgroepen worden benaderd/bereikt, welke doelen/afspraken zijn gemaakt, welke financieringsbronnen worden benut)
2. Welke knelpunten ziet u t.a.v. het aanbieden van basisvaardigheden voor werkenden en werkzoekenden (met name NT1-ers)? (denk aan knelpunten rondom: het bereiken van bepaalde doelgroepen, de bestaande infrastructuur qua samenwerking, etc.)
3. Welke mogelijkheden ziet u t.a.v. de genoemde knelpunten en kansen?
4. Welke mogelijkheden hebben publieke instellingen (roc's) binnen het bestaande wettelijk/regelkader (WEB)? Wat zou de rol moeten zijn van de roc's?

5. In de eerste fase van ons onderzoek zijn er vier beleidsopties verkend voor de wettelijke verankering van Leven Lang Ontwikkelen met in het bijzonder de basisvaardigheden. Deze beleidsopties zijn als volgt:
- A. **Verbijzondering binnen bestaande onderwijsstaak:** publieke instellingen krijgen ruimte om delen van opleidingen (zoals microcredentials) aan te bieden. Deze optie is licht en biedt ruimte, maar weinig sturing.
 - B. **Generieke wettelijke taak:** publieke instellingen krijgen de opdracht om in te spelen op LLO-vragen in regio's en sectoren. Deze optie erkent de rol van instellingen expliciet, maar legt verplichtingen op zonder bekostiging.
 - C. **Specifieke opdracht gericht op publieke belangen:** een taak gericht op specifieke doelgroepen of kraptesectoren, met mogelijk aanvullende subsidieregelingen. Deze optie vermijdt marktverstoring, maar vereist heldere definities.
 - D. **Geen wettelijke taak, alleen aanvullende arrangementen:** inzet op regulering, financiering en stimulering via andere middelen, zoals leerrechten en kwaliteitskaders. Deze optie biedt flexibiliteit, maar mist structurele verankering.

Kunt u aangeven welke voor- en nadelen u ziet bij deze beleidsopties en welke uw voorkeur heeft? Mocht u geen voorkeur hebben voor deze vier opties, hoe zou u Leven Lang Ontwikkelen met in het bijzonder de basisvaardigheden verankeren?

