

Verbeteren van de kwaliteit en het monitoren van volwasseneneducatie

Beoordelingen en aanbevelingen



1 Inleiding

Laaggeschoolde volwassenen zijn aanmerkelijk ondervetegenwoordigd in (bij)scholingstrajecten. Toename van hun deelname aan opleidingen en leertrajecten is essentieel om grote verschillen in vaardigheden op te heffen en voor een betere integratie in de maatschappij en de arbeidsmarkt. Het ontbreekt Nederlandse gemeenten en de overheid echter aan gegevens om de deelname aan basiseducatie voor volwassenen te kunnen monitoren. In de evaluatie van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) werd vastgesteld dat aanbieders van non-formele educatie in slechts een beperkt aantal arbeidsmarktregio's consequent verslag uitbrengen over de deelname en voortgang van hun deelnemers. Slechts weinig gemeenten hebben dan ook centrale registratiesystemen voor deelnemers aan basiseducatie voor volwassenen opgezet; sommige gemeenten vragen opleidingsinstituten om geaggregeerde cijfers door te geven, terwijl andere gemeenten helemaal geen informatie verzamelen. Deze situatie vraagt om een monitoringsysteem waarmee in verschillende contexten geharmoniseerde en vergelijkbare gegevens kunnen worden verzameld.

Hoewel het formele onderwijs in Nederland onder toezicht van de nationale Inspectie van het Onderwijs staat, ontbreekt een degelijk kwaliteitskader voor het snel uitdijende non-formele aanbod. In bepaalde gemeenten (zoals Utrecht, Amsterdam, Roermond en 's Hertogenbosch) bestaat al enige systematiek voor kwaliteitsborging, maar op landelijk niveau is er geen geharmoniseerd kwaliteitsborgingskader voor de volwasseneneducatie. Zelfs wanneer beleidsdocumenten zoals gemeentelijke plannen voor opleidingen basisvaardigheden of regionale plannen voor de volwasseneneducatie het kwaliteitsaspect aan de orde stellen, staat daarin niet nader uitgewerkt op welke wijze de kwaliteit geborgd of verbeterd kan worden. Als gevolg daarvan zijn het niveau en de effectiviteit van opleidingsprogramma's in het land zeer wisselend, afhankelijk van de aanbieder. Omdat het stimuleren van deelname aan de volwasseneneducatie hoge prioriteit heeft voor de overheid, klinkt de roep om verantwoording ook steeds luider en wordt de borging van een hoogwaardig aanbod van volwasseneneducatie gaandeweg belangrijker.

Om de monitoring van cursussen en trainingen basisvaardigheden te verbeteren en de kwaliteit van het non-formele aanbod de volwasseneneducatie te verhogen heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Structural Reform Support Service van de Europese Commissie om technische ondersteuning gevraagd. Door middel van een reeks interactieve workshops zijn relevante belanghebbenden bij het project betrokken, met als doel inzichten in toekomstige uitdagingen te delen en een impuls te geven aan de ontwikkeling van een monitoringsysteem en een kwaliteitskader voor de volwasseneneducatie. In verkennende studies en tijdens workshops zijn goede voorbeelden uit andere Europese landen uitgewisseld om de discussie te voeden en inspiratie te leveren voor de hervormingen in Nederland. Een aantal gemeenten nam uit eigen beweging deel aan speciale werkgroepen die de opdracht hadden om richtlijnen op te stellen voor de ontwikkeling van het monitoringinstrument en het kwaliteitskader. Ook waren diverse cursusaanbieders uitgenodigd om tijdens een overleg hun mening kenbaar te maken. In dit document worden de voorstellen gepresenteerd waarover tijdens de diverse vergaderingen overeenstemming is bereikt.

In Nederland valt de financiering van de volwasseneneducatie grotendeels onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en het is belangrijk om te vermelden dat de aanbevelingen in dit document

alleen gelden voor activiteiten die in het kader van de WEB worden gefinancierd. Onder de aanbieders van opleidingsprogramma's die in het kader van de WEB worden gefinancierd, is al sprake van grote diversiteit en heterogeniteit. Dat betekent niet dat initiatieven die buiten de WEB vallen, deze richtlijnen niet kunnen volgen of dat deze richtlijnen in de toekomst niet uitgebreid kunnen worden naar deze initiatieven. De aanbevelingen voor het implementeren van een monitoringinstrument en een kwaliteitskader zijn zo opgesteld dat ze de noodzaak tot harmonisatie en de noodzaak tot flexibiliteit, het vermogen zich aan te passen aan verschillende contexten, met elkaar in balans brengen.

2 Monitoring van volwasseneneducatie

Ontwikkel een landelijk monitoringsysteem voor vanuit de WEB gefinancierde cursussen

Er dient een geharmoniseerd monitoringsysteem te worden ontwikkeld voor alle vanuit de WEB gefinancierde cursussen, of deze nu via een aanbesteding of met subsidies worden gefinancierd, terwijl dat systeem facultatief moet blijven voor opleidingen die buiten de WEB vallen. Er zijn talloze redenen om een uniforme benadering voor alle vanuit de WEB gefinancierde cursussen vast te stellen, ondanks de onderlinge verschillen. Ten eerste is grotendeels dezelfde basisinformatie nodig voor het monitoren van de deelname, ongeacht het type aanbod. Ten tweede heeft een uniforme benadering als voordeel dat het makkelijker wordt om mensen door het hele systeem heen te volgen. Dit is belangrijk omdat het deelnemen aan verschillende typen niet-formele cursussen een wederzijds versterkend effect heeft. Trajecten met professionele docenten zijn bijvoorbeeld gericht op verbetering van iemands bekwaamheid op een bepaald terrein, terwijl programma's die met vrijwilligers draaien, deelnemers kunnen helpen een reeds bereikt niveau vast te houden. Het is interessant om te zien op welke wijze deelnemers de diverse leermogelijkheden benutten. Tot slot maakt een uniforme benadering het makkelijker om de resultaten van gemeenten en aanbieders met elkaar te vergelijken, zodat inzicht ontstaat in het bereik van landelijke programma's en eventuele lacunes aan het licht komen.

Het opzetten en invoeren van een dergelijk systeem voor gegevensverzameling moet op landelijk niveau geschieden en dus onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een ander landelijk orgaan vallen (hierna het 'verantwoordelijk orgaan' genoemd). De aanbieders vullen de benodigde informatie over hun deelnemers in. Zij kunnen dat doorlopend doen. Het ontwikkelde IT-instrument moet aanmeldingen en wijzigingen in het profiel van deelnemers automatisch kunnen doorsturen naar de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het controleren, valideren en overdragen van de gegevens aan het verantwoordelijke orgaan. Dat orgaan moet een besluit nemen over de frequentie waarmee gegevens gevalideerd en overgedragen worden.

Neem een minimumaantal verplichte indicatoren op

Het instrument dient de mogelijkheid bieden voor gegevensverzameling op individueel niveau. Hieronder staat de volledige reeks variabelen die in het systeem kunnen worden opgenomen:

Basisgegevens

- Voornaam
- Achternaam
- Geboortedatum

- Geboorteplaats
- Geboorteland
- Geslacht

Onderwijsachtergrond

- Hoogste voltooide opleidingsniveau (geen onderwijs; basisonderwijs; lager secundair onderwijs; hoger secundair onderwijs; postsecundair onderwijs)

Arbeidssituatie

- Huidige arbeidssituatie (voltijd baan; deeltijd baan; niet werkzaam maar op zoek naar een baan; niet werkzaam en niet op zoek naar een baan)

Cursusgegevens

- Type cursus (taal, rekenen, digitale vaardigheden, overige)
- Type docent (professioneel, vrijwilliger, beide)
- Soort cursus (individueel of in een groep)
- Aantal uren
- Biedt de cursus een certificaat? (ja/nee)

Voortgang

- Begindatum
- Afgerond (ja/nee)
- Certificaat behaald (indien van toepassing)

Aan de hand van de voor- en achternaam, de geboortedatum en –plaats is het mogelijk om voor iedere deelnemer een uniek identificatienummer aan te maken. Het doel hiervan is enerzijds om te voorkomen dat deelnemers dubbel worden geteld bij het berekenen van geaggregeerde cijfers en anderzijds om het mogelijk te maken deelname aan diverse opleidingsprogramma's gedurende langere tijd te volgen teneinde meer inzicht in de leertrajecten te krijgen.

Dankzij de toegang tot informatie over geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en arbeidssituatie van de deelnemers komt de sociaal-economische achtergrond van volwassen lerenden beter in beeld en ontstaat inzicht in de vraag of de doelstellingen van het programma, wat doelgroepen betreft, worden gehaald. Uiteraard neemt naarmate het aantal opgenomen variabelen stijgt, ook de hoeveelheid werk toe die het verzamelen van gegevens met zich meebrengt (en daarmee ook de kans op onjuiste of ontbrekende opgaven). Bij het besluit tot opname van een extra indicator moeten om die reden de voor- en nadelen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

Behalve informatie over de deelnemers moet het mogelijk zijn om gegevens over de cursus zelf in het systeem in te voeren. Basiskenmerken zijn onder meer het onderwerp van de opleiding (taal, rekenen, digitale vaardigheden, overige), informatie over de betrokkenheid van professionele docenten, of het een individuele of groepsgewijze cursus betreft, het aantal uren, en of de cursus een certificaat oplevert. Deze informatie is essentieel om een inhoudelijk beeld te krijgen van het niet-formele aanbod in de volwasseneducatie en om een landelijke inventaris te kunnen maken van niet-formele cursussen. Met behulp van deze informatie wordt het ook eenvoudiger om cursussen met elkaar te vergelijken. Aanvullende individuele informatie met betrekking tot de cursus, zoals de begindatum, de voortgangsstatus en of er een certificaat is behaald, dragen bij aan het verwerven van inzicht in de voortgang van de lerende.

Waarborg de naleving van de privacywetgeving

Aangezien aanbieders en gemeenten persoonsgegevens zullen verzamelen en opslaan, is het belangrijk dat het op te zetten systeem voldoet aan de privacywetgeving die in Nederland van kracht is. De precieze wijze waarop met de aanmeldingen van lerenden zal worden omgegaan, dient met het oog op de naleving van de privacywetgeving nader te worden onderzocht. Om lerenden in staat te stellen een weloverwogen besluit te nemen met betrekking tot het verzamelen van hun gegevens, moet het verantwoordelijke orgaan duidelijk omschrijven voor welke doeleinden dergelijke gegevens worden verzameld. Dit wordt aan de lerenden meegedeeld wanneer hun gegevens worden vastgelegd. Het verantwoordelijke orgaan controleert tevens of de WEB een rechtsgrondslag bevat voor het verzamelen, verstrekken en verwerken van persoonsgegevens. Mocht dat niet zo zijn, dan dient de WEB wellicht te worden gewijzigd zodat het voor gemeenten mogelijk wordt om dergelijke gegevens bij de opleiders op te vragen. Als dat laatste het geval is, kan het verstandig zijn om te overwegen de burgerservicenummers van de deelnemers te verzamelen. Daardoor wordt het niet alleen mogelijk om op betrouwbaardere wijze dan uitsluitend aan de hand van naam en geboortegegevens precies vast te stellen welke mensen deelnemen aan niet-formele onderwijsprogramma's, maar ook om de gegevens te koppelen aan databanken over werk en belastingen; ook zou het registreren van burgerservicenummers het veel eenvoudiger maken om hoogwaardige informatie over de loopbaanontwikkeling van deelnemers te verzamelen, met het oog op het monitoren van resultaten.

Denk verder na over de vraag hoe andere economische en sociale opbrengsten effectief kunnen worden gemonitord

Dankzij het voorgestelde systeem wordt het mogelijk om een beperkte reeks leerresultaten te verzamelen: afronding, voortgang bij het behalen van certificaten en deelname aan vervolgopleidingen. Het monitoren van de loopbaanontwikkeling en de sociale opbrengsten van volwasseneneducatie is een complexe bezigheid die extra aandacht verdient. Ten eerste leidt deelname aan een non-formeel opleidingsprogramma meestal tot kleine veranderingen in loopbaanontwikkeling of sociale inclusie. Omdat ze zo klein zijn, komen deze veranderingen soms niet duidelijk naar voren in de data. Leren is een activiteit op de lange termijn, waarvan de opbrengsten sterk afhangen van vroegere en toekomstige handelingen, en die zich mogelijk alleen in de loop der tijd manifesteren. Hierdoor kan het lastig zijn om op de korte termijn veranderingen te bespeuren. Verder is het zo dat – hoewel de volwasseneneducatie diverse voordelen oplevert en van invloed is op uiteenlopende terreinen in het leven van deelnemers – variërend van kansen op de arbeidsmarkt tot gezondheid – niet al die voordelen bekend of eenvoudig kwantitatief meetbaar zijn. Om die reden kan de neiging bestaan om alleen informatie te verzamelen over gemakkelijk aanwijsbare en meetbare voordelen, wat een onvolledig beeld zou opleveren. Bovendien houden betere economische en sociale resultaten niet altijd een-op-een verband met deelname aan opleidingen. Veranderingen in iemands persoonlijke situatie of in de vooruitzichten voor de arbeidsmarkt kunnen ook van invloed zijn op loopbaanontwikkeling en sociale inclusie. Door een gebrek aan informatie over die aspecten zouden ten onrechte positieve of negatieve gevolgen aan het volgen van opleidingen kunnen worden toegeschreven.

Om die redenen wordt aanbevolen om de geharmoniseerde monitoring van leerresultaten van de volwasseneneducatie verder te onderzoeken. In dat verband lijkt het Landelijk Expertisecentrum dat momenteel wordt opgezet de aangewezen instelling voor de ondersteuning van dit onderzoeksproces. Dit centrum zou nader onderzoek kunnen verrichten naar de vraag welke resultaten met betrekking tot loopbaanontwikkeling en sociale inclusie kunnen worden gemonitord en hoe vragen zo kunnen worden geformuleerd dat die voor deelnemers eenvoudig te begrijpen zijn. Het Landelijk Expertisecentrum zou ook kunnen onderzoeken of gemeenten over de capaciteit beschikken om die gegevensverzameling te organiseren of dat deze op landelijk niveau moet worden gecoördineerd. Verder zou onderzocht moeten

worden of alle deelnemers aan non-formele cursussen binnen de volwasseneneducatie meegenomen moeten worden, of dat een representatieve steekproef voldoende is. Een eerste stap op weg naar het monitoren van resultaten en het ondersteunen van de ontwikkeling van een monitoringcultuur onder aanbieders, kan eruit bestaan om hen te vragen om jaarlijks en aan de hand van een uniform kader verslag te doen van de uitkomsten van hun non-formele aanbod van volwasseneneducatie. Dit uniforme kader zal een korte reeks open vragen bevatten, te weten:

- Welke leerresultaten meet u?
- Hoe worden die gemeten?
- Wat zijn de resultaten?

Deze vragen kunnen rechtstreeks worden opgenomen in het IT-instrument dat wordt ontwikkeld om de deelname te monitoren of in een afzonderlijk document worden gesteld. Het voorgestelde uniforme kader voor het rapporteren van resultaten geeft cursusaanbieders de mogelijkheid om verschillende gegevensverzamelingsmethoden te gebruiken, hetgeen de vergelijkbaarheid van de informatie beperkt. De reacties kunnen worden meegenomen in analyses en evaluaties die door het Landelijk Expertisecentrum zullen worden uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van een geharmoniseerde procedure voor gegevensverzameling in de toekomst. Dat zorgt er tevens voor dat tijdens de overgangperiode die het Landelijk Expertisecentrum nodig heeft voor het opzetten en harmoniseren van een monitoringinstrument voor leerresultaten, ook cursusaanbieders kunnen beginnen met het opstellen van een plan voor het verzamelen van gegevens. Het nieuwe Landelijk Expertisecentrum kan de opdracht krijgen om opleidingscentra desgewenst te voorzien van de instrumenten en ondersteuning die nodig zijn voor het verzamelen en rapporteren van resultaten.

Maak het systeem gebruiksvriendelijk en compatibel met reeds bestaande instrumenten

Meerdere gemeenten en cursusaanbieders beschikken al over verschillende instrumenten voor het verzamelen en overdragen van bepaalde informatie over hun deelnemers. Zo heeft de Koninklijke Bibliotheek de *Effectenmonitor* ontwikkeld. Daarnaast gebruiken sommige gemeenten het *SIT-instrument* (Social Inclusion after Transfer), dat door een onafhankelijke aanbieder is ontwikkeld. Door andere partijen is voor deelnemers een centraal registratiesysteem ontwikkeld (dit geldt bijvoorbeeld voor Amsterdam). Aangezien door een aantal aanbieders tijd en moeite is geïnvesteerd om vertrouwd te raken met de bestaande instrumenten en diverse gemeenten en aanbieders al formeel overeenstemming hebben bereikt over de wijze waarop informatie zal worden verzameld en uitgewisseld, is het raadzaam om te onderzoeken of het mogelijk is een systeem te ontwikkelen dat aan de bestaande instrumenten kan worden aangepast.

Er zijn twee mogelijkheden denkbaar. Enerzijds kan de compatibiliteit automatisch in het nieuwe systeem worden ingebouwd. Dit vereist echter dat het nieuwe instrument gegevens kan importeren uit alle bestaande systemen, wat veel technisch werk met zich meebrengt. Anderzijds kunnen gemeenten ook handmatig gegevens uit bestaande systemen naar het nieuwe platform overhevelen. Dit gaat voor die gemeenten echter gepaard met hogere administratieve lasten. Als het niet mogelijk is om met behulp van een van de twee hierboven beschreven benaderingen de compatibiliteit tussen de bestaande systemen en het nieuwe instrument te garanderen, zullen alle aanbieders hetzelfde nieuw ontwikkelde instrument moeten gebruiken. In gemeenten die nog niet over een systeem voor gegevensverzameling beschikken, kunnen aanbieders het nieuwe instrument direct gebruiken. De gemeenten zullen de informatie toch al moeten controleren en valideren, aangezien het reeds noodzakelijk is om te verifiëren of mensen in aanmerking komen voor deelname aan vanuit de WEB gefinancierde cursussen. Elke gemeente moet daarom over één verantwoordelijke gegevenscoördinator beschikken. Het is echter de bedoeling dat alle aanbieders na de overgangperiode gebruik zullen maken van het nieuwe systeem.

Verder is het belangrijk dat het systeem gebruikersvriendelijk is. Voor non-formele aanbieders hebben registratie en monitoring vaak geen prioriteit. Zij laten deze taken soms uitvoeren door vrijwilligers, die doorgaans weinig tijd hebben om zich vertrouwd te maken met een nieuw IT-systeem. Het monitoringinstrument moet verder de mogelijkheid bieden om specifieke modules of vragen toe te voegen, afhankelijk van de vereisten van de gemeenten. Zoals hierboven is besproken, kan dat bijzonder nuttig zijn voor de start met het monitoren van resultaten.

Help de verschillende belanghebbenden om de gegevens optimaal te benutten

Om ervoor te zorgen dat alle gemeenten het pas ontwikkelde instrument zullen toepassen en gebruiken, moet het instrument verschillende soorten documenten kunnen produceren waarmee de resultaten gerapporteerd en gevisualiseerd kunnen worden. Ten eerste moet het met het systeem mogelijk zijn om verschillende soorten rapporten te maken, conform de wensen van verschillende externe belanghebbenden (gemeente, provincie of andere subsidieverlener), zodat organisaties niet meerdere administratieve systemen hoeven te gebruiken om aan de wensen van de verschillende belanghebbenden te kunnen voldoen. Ten tweede moet het systeem zoveel mogelijk de optie bieden om per gemeente de gegevens en resultaten te visualiseren in dashboards en infographics. Dit leidt ertoe dat gemeenten inzicht in hun eigen gegevens krijgen en daar lering uit kunnen trekken.

Zorg dat de gegevenskwaliteit van voldoende niveau is

Voor het verkrijgen van betrouwbare resultaten uit het hele land dient de kwaliteit van de gegevens zorgvuldig te worden geverifieerd. Dit is met name belangrijk bij openbaarmaking van geaggregeerde statistieken of als er op basis van deze gegevens financieringskeuzes worden gemaakt. Het kan zelfs zo zijn dat aanbieders en gemeenten geen ervaring hebben met het verzamelen en verwerken van gegevens. Daarom moet het beoogde instrument automatische controles bevatten op onwaarschijnlijke waarden en fundamentele tegenstrijdigheden. Daarnaast hebben sommige Europese landen een team opgericht – veelal afkomstig van het nationale bureau voor de statistiek – dat belast is met het waarborgen van de gegevenskwaliteit (bv. door ontbrekende en tegenstrijdige gegevens te onderzoeken). Tevens kan het Landelijk Expertisecentrum een rol spelen bij het waarborgen van de gegevenskwaliteit door suggesties te geven voor toekomstige verbeteringen, zoals in Denemarken door een speciale werkgroep inzake gegevenskwaliteit wordt gedaan.

3 **Kwaliteit van volwasseneneducatie**

Er dient een landelijk kader voor kwaliteitsborging te worden opgesteld

Aanbevolen wordt om voor het non-formele aanbod in de volwasseneneducatie een landelijk, geharmoniseerd kader voor kwaliteitsborging te ontwikkelen. Dat maakt betere metingen mogelijk alsook het optimaal profiteren van recente, veelbelovende ontwikkelingen in het land, voortkomend uit nieuwe lokale en regionale netwerken die speciaal zijn opgezet voor het aanpakken van verschillen in vaardigheidsniveaus en het aanbieden van een meer divers onderwijsaanbod. Kwaliteitsborging is, doordat verantwoording wordt afgelegd, ook een belangrijk middel voor het creëren van vertrouwen in het onderwijsstelsel voor volwassenen, met name bij non-formele aanbod. Kwaliteitsborging kan door aanbieders ook worden benut als middel om hun prestaties te onderstrepen en hun geloofwaardigheid te vergroten. Of ze nu door particuliere of door publieke middelen gefinancierd worden, door de inspanningen van aanbieders richting kwalitatief beter onderwijs groeit hun zichtbaarheid voor hun belanghebbenden en studenten. Over het algemeen geldt dat een cultuur van voortdurende programmaverbetering bevorderlijk is voor de toekomstige prestaties van aanbieders en dat dit een opwaartse spiraal in de gehele onderwijssector creëert.

Al het non-formele aanbod van volwasseneneducatie dat vanuit de WEB gefinancierd wordt, moet onder het kwaliteitskader vallen

In Nederland worden met non-formele volwasseneneducatie leertrajecten of –situaties bedoeld die geen diploma opleveren dat wordt erkend door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hoewel dit in de wetgeving niet formeel wordt erkend, lijken er in de gemeentelijke praktijk twee typen non-formeel aanbod te bestaan: enerzijds zijn er cursussen die door een professionele docent worden geleid (vaak met ondersteuning van vrijwilligers) en anderzijds bestaan er cursussen die geheel door vrijwilligers worden verzorgd. De gemeenten zijn, ongeacht dit onderscheid, verantwoordelijk voor het gehele aanbod van de non-formele volwasseneneducatie en kunnen bij hun investeringen daarin voornamelijk uit twee bronnen putten: overheidsfinanciering vanuit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en middelen vanuit de sociale zekerheid (zoals de Wet inburgering of de Participatiewet).

Vanwege deze variatie wordt aanbevolen dat het voorstelde systeem voor kwaliteitsborging in de beginfase betrekking heeft op alle opleidingen die met WEB-middelen worden gefinancierd, terwijl het niet vanuit de WEB gefinancierde onderwijs buiten beschouwing wordt gelaten. Dit vormt echter geen beletsel voor toekomstige uitbreiding van het kwaliteitskader naar andere vormen van volwasseneneducatie (zoals niet vanuit de WEB gefinancierd of informeel aanbod van de volwasseneneducatie). Het is juist van belang dat het nieuwe kader het gehele scala aan vanuit de WEB gefinancierde opleidingen omvat: indien het kader slechts voor één segment zou worden ontwikkeld, zou dat aanbieders een prikkel kunnen geven om hun aanbod te degraderen tot het onderwijssegment waarvoor het kader niet geldt.

In de Nederlandse context past de oprichting van een kwaliteitskeurmerk het beste

Gemeenten kunnen over het algemeen op twee manieren het non-formele aanbod van volwasseneneducatie dat onder de WEB valt, financieren: door middel van subsidies, waarbij gemeenten een deel van het aanbod van de cursusaanbieders subsidiëren, of door aanbestedingsprocedures, waarbij gemeenten aan de hand van concurrerende inschrijvingen het WEB-budget aan een of meer opleiders toekennen. Op dit moment wordt de kwaliteitsborging van vanuit de WEB gefinancierde opleidingen alleen geregeld door basale kwaliteitseisen in de aanbestedings- en subsidieprocedures op te nemen. Als gevolg daarvan berust de kwaliteitsborging vooral op vertrouwen, want gemeenten vinden het momenteel moeilijk om na te gaan of aanbieders doorlopend voldoen aan de kwaliteitseisen in de financieringsovereenkomsten. Met name kleinere gemeenten zijn niet in staat om de kwaliteit van het aanbod regelmatig te controleren en moeten afgaan op de mechanismen voor zelfrapportage van de aanbieders. Om voortdurende kwaliteitsverbetering in de sector te kunnen garanderen, wordt daarom aanbevolen om een mechanisme voor externe kwaliteitsborging op te zetten.

In de Nederlandse context zou een zogeheten kwaliteitskeurmerk – d.w.z. certificering die garandeert dat een entiteit aan enkele bindende kwaliteitseisen voldoet – goed passen. Voor het verkrijgen van het keurmerk moeten aanbieders van volwasseneneducatie in dat kader voldoen aan bepaalde door een extern orgaan vastgestelde minimumkwaliteitsnormen, waardoor gegarandeerd is dat deelnemers effectieve en efficiënte opleidingen krijgen aangeboden. Dit zorgt voor een betere verantwoording jegens cursisten en gemeenten en daarnaast profiteren ook de aanbieders rechtstreeks van het kwaliteitskeurmerk, aangezien zij daarmee de excellentie van hun programma's kunnen aantonen, duurzame en gediversifieerde financiering kunnen bemachtigen, hun diensten op effectievere wijze kunnen afzetten en sneller kunnen reageren op aanbestedings- of subsidieprocedures voor WEB-middelen.

Een kwaliteitskeurmerk met twee niveaus past het best bij de behoeften van gemeenten

Om voor overheidsfinanciering in aanmerking te komen, is in diverse Europese landen een kwaliteitskeurmerk verplicht gesteld. Dit wordt van groot belang geacht om ervoor te zorgen dat aanbieders kwaliteit serieus nemen, met name in gevallen waarin het om non-formeel onderwijs gaat alsook in situaties waarin een groot aantal (kleine) opleiders actief is. Hoewel daarvan ook in Nederland sprake is, maakt de lokale context het extra complex. De diversiteit onder opleiders in de Nederlandse sector voor het non-formele aanbod van volwasseneneducatie is uitzonderlijk groot en het opleggen van dezelfde kwaliteitseisen aan alle opleiders kan averechts werken, aangezien dat zou neerkomen op hetzij strenge normen waaraan sommige aanbieders niet kunnen voldoen – bijvoorbeeld aanbieders die uitsluitend met vrijwilligers werken – of op het zo laag leggen van de lat dat de kwaliteitsborgingscriteria aan betekenis inboeten.

In dat licht verdient een duaal kwaliteitskeurmerk – met twee niveaus van eisen – de voorkeur. Het laagste niveau van eisen betreft de minimumkwaliteitseisen waarvan is vastgesteld dat het essentieel is dat alle aanbieders daaraan voldoen. Dit laagste kwaliteitsniveau zou door alle gemeenten verplicht moeten worden opgenomen in hun aanbestedings- en subsidieprocedures. Dit keurmerk van het lage niveau is als het ware een minimumeis voor aanbieders om in aanmerking te komen voor WEB-financiering. Het hoogste niveau behelst daarentegen veeleisender kwaliteitseisen en daarom is het moeilijker om dat niveau te behalen. Het hoogste niveau hoeft als zodanig niet verplicht te worden gesteld voor alle aanbieders die naar WEB-middelen dingen, maar kan door gemeenten wel op ad-hoc-basis worden verlangd bij bepaalde aanbestedingen waarbij de omstandigheden pleiten voor een hoger

minimumkwaliteitsniveau. Naast het kwaliteitskeurmerk moeten de gemeenten de ruimte houden om in hun aanbestedings- en subsidieprocedures aanvullende kwaliteitseisen te stellen. Over het algemeen zou een kwaliteitskeurmerk met twee niveaus bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van het non-formele aanbod van volwasseneneducatie en tegelijkertijd voorkomen dat aanbieders worden verdrongen. Dankzij dit systeem kunnen gemeenten juist samenwerken met aanbieders die wellicht niet volledig aan de kwaliteitseisen voldoen, maar die wel van belang zijn voor de ondersteuning van de lerende volwassenen in hun gemeente. Daarnaast maakt dit classificatiesysteem met twee niveaus het mogelijk om kwaliteitseisen op te leggen die beantwoorden aan de capaciteit van aanbieders van uiteenlopende aard en omvang.

Belangrijkste elementen van het kwaliteitskeurmerk

Het opstellen van de precieze kwaliteitseisen moet worden overgelaten aan onderwijsdeskundigen en andragogen die ervoor moeten zorgen dat deze eisen aansluiten bij de lokale context en de bestaande kwaliteitsborgingssystemen. Niettemin wordt aanbevolen dat het nieuwe kwaliteitskeurmerk de volgende elementen bevat:

- *Eerste niveau:* Dit niveau is bedoeld om te garanderen dat alle aanbieders van niet-formele opleidingen voldoen aan de minimumkwaliteitsnormen die essentieel worden geacht om naar behoren in deze sector te kunnen functioneren en WEB-financiering te ontvangen. Met het oog daarop moet dit niveau drie macrodimensies omvatten: de kwaliteit van de organisatie, de personeelskwaliteit en de kwaliteit van de resultaten, die elk moeten zijn toegespitst op een aantal criteria:
 - Kwaliteit van de organisatie
 - Kwaliteitsbeleid op basis van zelfevaluatie en kwaliteitsbewustzijn
 - Afhandeling van klachten
 - Naleving van de AVG
 - Samenwerking met partners in een breder lokaal netwerk
 - Begeleiding van deelnemers
 - Personeelskwaliteit
 - Doorlopende professionele ontwikkeling van de opleiders
 - Personeelsbeleid (contracten, vergoedingen enz.)
 - Kwaliteit van de resultaten
 - Behaalde minimumniveau voor geselecteerde indicatoren die via het monitoringinstrument zijn verzameld
 - Tevredenheidsmeting onder deelnemers
- *Tweede niveau:* De aandacht voor de kwaliteit van de didactiek onderscheidt het hoge niveau van het lage niveau. Vanwege de grote verscheidenheid aan praktijken en het feit dat veel aanbieders uitsluitend met vrijwilligers werken, is het onhaalbaar om alle aanbieders van non-formeel onderwijs aan audits in de klas te onderwerpen, maar het is van belang dat het hoge niveau erop gericht is om de lat voor kwaliteitsonderwijs hoger te leggen. Daarnaast wordt voor elk van de vier dimensies een aantal striktere eisen geadviseerd:
 - Kwaliteit van de organisatie

- *Alle kwaliteitseisen van het laagste niveau*
- Opstellen van beleidsambities en -plannen, met welomlijnde doelen
- Bestaan van een duidelijke structuur en samenhang, geschikte onderwijsduur
- Passende en tijdige levering van het aanbod
- Personeelskwaliteit
 - *Alle kwaliteitseisen van het laagste niveau*
 - Aanwezigheid van ten minste één professionele opleider
- Kwaliteit van de resultaten
 - *Alle kwaliteitseisen van het laagste niveau*
 - Toezicht op de leervoortgang aan de hand van beoordelingen
- Kwaliteit van de didactiek
 - Inspecties in de klas
 - Zorgvuldig beleid inzake beoordelingen en evaluatie van opleidingen

Integratie met bestaande initiatieven moet worden gestimuleerd

Om dubbele inspanningen te voorkomen wordt geadviseerd om het nieuwe kwaliteitskeurmerk te laten voortbouwen op bestaande kwaliteitsborgingssystemen die door sommige gemeenten al worden gebruikt, zoals *Blik op Werk* (BOW) of het *Kwaliteitsinstrument Taalonderwijs van de Kwaliteitsgroep Educatie Taal* (KET-KIT). Dit wordt ook overwogen in het licht van ophanden zijnde veranderingen in de inburgeringswet, waardoor de verantwoordelijkheid voor inburgeringscursussen rechtstreeks bij de gemeenten komt te liggen. Aangezien het voorgestelde kwaliteitskeurmerk met twee niveaus enigszins lijkt op de basale kwaliteitseisen die aan de formele volwasseneneducatie worden gesteld, kunnen daarnaast ook de normen van de Onderwijsinspectie als vertrekpunt dienen. Tot slot kan, wat het laagste niveau van het keurmerk betreft, inspiratie worden ontleend aan de certificering van taalscholen.

Behalve het vaststellen van kwaliteitseisen die lijken op de kwaliteitseisen die door bestaande initiatieven worden gehanteerd, kan bij het nieuwe kwaliteitskeurmerk ook worden geanticipeerd op een veel grotere mate van integratie in de diverse kwaliteitsborgingssystemen. Aangezien de bestaande initiatieven niet nadrukkelijk zijn gericht op kwaliteitsborging in de sector non-formele volwasseneneducatie (juist daarom ook de noodzaak tot het creëren van een nieuw kwaliteitskeurmerk), hoeft het bezitten van een bestaand keurmerk er niet automatisch toe te leiden dat het nieuwe keurmerk in zijn geheel wordt verkregen. Het is echter wel mogelijk dat bepaalde elementen van de bestaande keurmerken – en met name die welke betrekking hebben op de kwaliteit van de organisatie en de personeelskwaliteit – zullen lijken op de elementen die volgens het nieuwe voorgenomen keurmerk vereist zijn. Als een aanbieder reeds over een bestaand kwaliteitscertificaat beschikt, is het daarom raadzaam dat het nieuwe kwaliteitskeurmerk voorziet in een validatiemogelijkheid voor de elementen die door het bestaande keurmerk al zijn gecertificeerd. Die gedeeltelijke erkenning moet vergezeld gaan van bewijsstukken waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de overige kwaliteitsnormen die op grond van het nieuwe keurmerk verplicht zijn. Zo wordt voorkomen dat aanbieders met te veel bureaucratische lasten te maken krijgen en kunnen verschillende kwaliteitsborgingsmechanismen naast elkaar blijven bestaan.

De invoering van een kwaliteitskeurmerk moet door een landelijk orgaan worden verzorgd

Met het oog op het harmoniseren van methoden, de eenvormige handhaving van de voorschriften, en minder bureaucratische rompslomp in het hele land, dient een landelijk orgaan de opdracht te krijgen tot het opstellen, invoeren en operationaliseren van het kwaliteitskeurmerk. Net als in veel andere Europese landen kan dit orgaan een (semi)overheidsinstantie zijn die vanuit de overheidsbegroting en/of door middel van rechtstreeks door de aanbieders afgedragen vergoedingen wordt gefinancierd. De sociale huisvesting in Nederland kan als voorbeeld dienen voor dit type werkwijze.

Dit landelijk orgaan moet ook de belangrijke taak krijgen om aanbieders die hun kwaliteit willen verhogen te ondersteunen. Het orgaan zou niet alleen de uitrol en praktische invoering van het kwaliteitskeurmerk moeten begeleiden en hierbij als helpdesk fungeren en aanbieders bijstaan die hulp nodig hebben bij hun aanvragen, maar het moet ook kwaliteitsverbeteringen in ruimere zin ondersteunen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om het helpen van aanbieders bij zelfevaluaties, kennisbeheer, uitwisseling van onderzoek, monitoring van de invoering en follow-up. Op deze manier kan zo'n ondersteunende structuur een centrale rol vervullen bij het helpen verhogen van de kwaliteit van opleidingen van aanbieders bij wie zelf de capaciteit voor het uitwerken van goede praktijken ontbreekt.

Het kwaliteitskeurmerk moet meer zijn dan alleen een papiertje

Als het kwaliteitskeurmerk eenmaal is toegekend, is het van belang dat het niet verwordt tot louter een extra administratief voorschrift, maar dat het aanbieders daadwerkelijk aanzet tot continue kwaliteitsverbetering. Met het oog op de verantwoording door de aanbieders op de langere termijn dient de geldigheid van het keurmerk tot een bepaalde periode beperkt te blijven. Dankzij een vooraf bepaalde geldigheidsduur kan het keurmerk fungeren als aanmoedigingsinstrument voor permanente investeringen in kwaliteit. Bij de meest aansprekende voorbeelden van kwaliteitscertificaten in Europa (zoals het Zwitserse *eduQua*-certificaat en het Franse *Eduform*-keurmerk) is de geldigheidsduur vastgesteld op drie jaar en moet de aanbieder na het verstrijken daarvan een verlengingsprocedure doorlopen.

Diverse Europese landen zijn een stap verder gegaan en hebben jaarlijkse audits of steekproefsgewijze inspecties ingevoerd. Om te bepalen of de toekenning van het keurmerk terecht is, is er bijvoorbeeld bij het Zwitserse *eduQua* en het Franse *Eduform* sprake van jaarlijkse uitgevoerde follow-upaudits tijdens de geldigheidsduur van het keurmerk. In Noorwegen daarentegen worden aanbieders steekproefsgewijs gecontroleerd om de kwaliteit van het *SkillsPlus*-programma te waarborgen. Een negatieve bevinding naar aanleiding van een controle kan uitmonden in een instructie tot het doorvoeren van veranderingen, maar kan ook leiden tot het intrekken van overheidsfinanciering en/of de plicht om de ontvangen overheidsfinanciering terug te betalen.

Goede praktijken uit Europese landen kunnen dienen als inspiratie voor de technische implementatie van het kader

Voor de invoering van het voorgestelde kwaliteitskeurmerk kan Nederland putten uit de ervaringen van diverse Europese landen die uiteenlopende kaders voor kwaliteitsborging hebben ingevoerd, waaronder keurmerken, accreditatiesystemen en (zelf)evaluatiemodellen. Uit goede praktijken ten aanzien van Europese systemen voor kwaliteitsborging blijkt bijvoorbeeld het belang van het verspreiden van informatie, zodat potentiële cursisten, werkgevers en instellingen weloverwogen kunnen kiezen in welke opleiding ze willen investeren. Consumentenbescherming vormt namelijk een belangrijke doelstelling van

systemen voor kwaliteitsborging. Kwalitatief hoogstaande informatie dient derhalve makkelijk toegankelijk te zijn en in gebruiksvriendelijke vorm te worden gepresenteerd op een speciale website die onder verantwoordelijkheid van het landelijk orgaan valt. De website kan ook nuttig zijn voor aanbieders als daarop handleidingen, brochures, webinars en verschillende soorten documenten met technische bijstand staan om hen te ondersteunen bij de certificeringsprocedure. Een voorbeeld van een website die zowel aanbieders als potentiële lerenden hulp biedt omtrent de kwaliteit van de volwasseneneducatie is die van het Sloveense Instituut voor volwasseneneducatie.

Voor de overgangperiode moeten kwaliteitsmaatregelen worden getroffen

De invoering van een compleet nieuw kwaliteitskeurmerk voor het non-formele aanbod van volwasseneneducatie kan enige tijd vergen. Bovendien hebben gemeenten wellicht contracten lopen met aanbieders waaraan zij nog enkele maanden en mogelijk zelfs jaren gebonden zijn. Het is daarom noodzakelijk om tijdens deze overgangperiode zo snel mogelijk te beginnen met het integreren van de kwaliteitseisen, totdat het definitieve keurmerk is vastgesteld en ingevoerd. Een reële mogelijkheid om de kwaliteit tijdens de overgangperiode te sturen, is de ontwikkeling van een geharmoniseerde reeks kwaliteitseisen die alle gemeenten in hun aanbestedings- en subsidieprocedures dienen op te nemen. Het kan hierbij gaan om de eisen die zullen worden opgenomen in het kwaliteitskeurmerk van het laagste niveau of om een subgroep daarvan. Zo'n tijdelijke maatregel is belangrijk om vaart te creëren, om te beginnen met het bevorderen van een kwaliteitscultuur en om aanbieders te helpen met kwaliteitsverbetering in de praktijk. De maatregel draagt, ter voorbereiding van de introductie van het kwaliteitskeurmerk in het hele land, ook bij aan grotere transparantie in de markt.

Samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen

Verbeteren van het monitoren van volwasseneneducatie in Nederland

- Gezien het zeer versnipperde karakter van het non-formele aanbod van volwasseneneducatie in Nederland, is het, om het bereik van dat aanbod nauwkeurig te kunnen meten, cruciaal dat er een geharmoniseerd monitoringsysteem wordt ontwikkeld voor de verzameling van gegevens over deelnemers op individueel niveau.
- Het voorgestelde systeem zal gericht zijn op het monitoren van de deelname aan vanuit de WEB gefinancierde cursussen, maar biedt ook de mogelijkheid om informatie over een klein aantal leerresultaten te verzamelen (afronding, voortgang in het behalen van certificaten, en deelname aan vervolgopleidingen).
- De monitoring van leerresultaten is echter een complexere aangelegenheid, die nadere aandacht verdient. Met het oog daarop lijkt het in oprichting zijnde Landelijk Expertisecentrum de aangewezen instelling om de analyses en onderzoeken hieromtrent te ondersteunen en de ontwikkeling van een monitoringcultuur onder aanbieders en gemeenten te stimuleren.
- In de praktijk dient de ontwikkeling en invoering van het gegevensverzamelingsstelsel op nationaal niveau plaats te vinden en dus onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of van een ander landelijk orgaan te vallen. De gegevens zullen rechtstreeks door de cursusaanbieders ingevuld worden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het controleren, valideren en doorzenden van de gegevens aan het verantwoordelijke orgaan.
- Om ervoor te zorgen dat alle gemeenten het pas ontwikkelde instrument zullen toepassen en gebruiken, moet het gebruiksvriendelijk en compatibel met bestaande systemen zijn en verschillende soorten documenten kunnen produceren waarmee de resultaten gerapporteerd en gevisualiseerd kunnen worden.
- Om de betrouwbaarheid van de verzamelde informatie te waarborgen, moeten daarnaast procedures voor gegevenskwaliteit worden ingevoerd. Dit is met name belangrijk als geaggregeerde statistieken openbaar toegankelijk worden gemaakt of als er op basis van deze gegevens financieringsbeslissingen worden genomen. Dit vergt vermoedelijk de oprichting van een speciaal team.
- Aangezien er door aanbieders en gemeenten persoonsgegevens zullen worden verzameld en opgeslagen, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat het systeem voor kwaliteitsborging aan de Nederlandse privacywetgeving voldoet. Het is met name van belang dat deelnemers goed geïnformeerd zijn wanneer zij hun persoonsgegevens opgeven. Daarnaast moet het verantwoordelijke orgaan ook controleren of de WEB een rechtsgrondslag bevat voor het verzamelen, verstrekken en verwerken van persoonsgegevens. Als dat niet het geval is, moeten wijzigingsmogelijkheden worden overwogen.

Verbeteren van de kwaliteit van volwasseneneducatie in Nederland

- Vanwege de grote kwaliteitsverschillen in het non-formele aanbod van volwasseneneducatie en het ontbreken van een geharmoniseerd kader voor kwaliteitsborging, wordt een landelijk kader voor kwaliteitsborging aanbevolen.
- Het nieuwe systeem voor kwaliteitsborging dient al het non-formele aanbod van volwasseneneducatie dat vanuit de WEB gefinancierd wordt te omvatten, met de optie om dat systeem in de toekomst uit te breiden naar non-formeel aanbod dat niet vanuit de WEB

gefinancierd wordt.

- Het huidige rechtskader biedt gemeenten de mogelijkheid om in aanbestedings- en subsidieprocedures voor WEB-investeringen basale eisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit op te nemen. Het is voor gemeenten echter lastig om de kwaliteit van het onderwijsaanbod te onderzoeken en regelmatig te controleren. Om gemeenten te helpen bij het stimuleren van duurzame kwaliteitsverbetering zijn mechanismen voor externe kwaliteitsborging nodig.
- Aanbevolen wordt om een landelijk kwaliteitskeurmerk in te stellen, want dat garandeert dat aanbieders van non-formeel aanbod van volwasseneneducatie voldoen aan bepaalde door een extern orgaan vastgestelde minimumkwaliteitsnormen. Met het oog op de harmonisering en consistente handhaving van de voorschriften in het hele land, dient derhalve een speciaal landelijk orgaan te worden belast met het opstellen en operationaliseren van het kwaliteitskeurmerk.
- Gegeven het feit dat het palet van aanbieders van non-formeel volwassenenonderwijs in Nederland zeer divers is, gaat de voorkeur uit naar een kwaliteitskeurmerk met twee niveaus. Het laagste niveau heeft alleen betrekking op de minimale kwaliteitseisen die essentieel worden geacht voor het verzorgen van kwaliteitsonderwijs, waaronder eisen met betrekking tot de organisatiestructuur, het personeel en de monitoring van basale resultaatmetingen. Dit lagere eiseniveau moet voor alle aanbieders die voor WEB-middelen in aanmerking willen komen verplicht worden gesteld. Het hogere niveau omvat daarentegen veeleisender criteria, met name op het vlak van de didactiek – zoals controles in de klas en een helder beoordelingsbeleid – en kunnen daarom naar keuze van de gemeenten bij bepaalde aanbestedingen worden opgelegd.
- Om dubbele inspanningen van alle betrokkenen te voorkomen, wordt geadviseerd om de specifieke minimumkwaliteitseisen die in het keurmerk worden opgenomen te ontleenen aan bestaande Nederlandse initiatieven. Bovendien is nog nauwere integratie met bestaande kwaliteitscertificering denkbaar: er kunnen stelsels van gedeeltelijke erkenning worden opgezet zodat de overlappende onderdelen gevalideerd worden in gevallen waarin aanbieders met een bestaand kwaliteitscertificaat het nieuwe keurmerk aanvragen.
- Om te voorkomen dat het kwaliteitskeurmerk een louter administratieve eis wordt in plaats van een vliegwieltje voor daadwerkelijke kwaliteitsverbeteringen, dient de geldigheidsduur voor een bepaalde periode te worden vastgesteld. De duur van die periode kan, afgaand op Europese goede voorbeelden, worden vastgesteld op drie jaar, waarna een verlenging nodig zou zijn, inclusief een nieuw oordeel over de vraag of nog aan de criteria wordt voldaan. Met het oog op kwaliteitsverbeteringen kunnen ook jaarlijkse audits of steekproefsgewijze controles worden ingevoerd.
- Voor de operationalisering van het kwaliteitskeurmerk moet ook worden geput uit relevante Europese voorbeelden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het opzetten van een speciaal internetplatform waarop cursusaanbieders documenten met technische bijstand kunnen vinden om hen te ondersteunen bij de certificeringsprocedure en waar potentiële cursisten informatie over kwaliteit kunnen vinden die zij nodig hebben om een weloverwogen onderwijskeuze te maken.
- Omdat met de ontwikkeling en invoering van een nieuw kwaliteitskeurmerk enige tijd gemoeid kan zijn, moet een tijdelijke maatregel worden overwogen om vaart te creëren en binnen de sector een kwaliteitscultuur te laten ontkiemen. Geadviseerd wordt dat gemeenten tijdens deze overgangperiode in hun aanbestedings- en subsidieprocedures een geharmoniseerde reeks minimumkwaliteitseisen opnemen. Om de overstap naar het keurmerk te versoepelen, moeten de criteria gelijk zijn aan (of een subgroep vormen van) de criteria van het kwaliteitskeurmerk van het laagste niveau.

