



Gecijferdheid in beleid: lessen uit het buitenland

Bart Kleine Deters & Rosa Alberto

Colofon

Titel	Gecijferdheid in beleid: lessen uit het buitenland
Auteur	Bart Kleine Deters (ECBO) en Rosa Alberto (Hogeschool Utrecht)
Versie	Eindversie
Datum	17-6-2024

Auteursrechten

Redactie: Bart Kleine Deters, Rosa Alberto

Deze publicatie komt voort uit het project *Gecijferdheid als Basisvaardigheid*. Het project is een samenwerking tussen het lectoraat Wiskundig en Analytisch Vermogen van Professionals van de Hogeschool Utrecht, het ECBO, expertisecentrum voor onderzoek en kennisvraagstukken, en de Universiteit Utrecht. Het project is mede mogelijk gemaakt door subsidie vanuit Tel mee met Taal.

Deze publicatie mag worden gedeeld onder de creative commons licentie:



Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
1. De Nederlandse beleidscontext	6
2. Samenhang in basisvaardigheden(-beleid).....	9
3. Implementatiemethode van basisvaardighedenbeleid.....	16
4. De rol van kenniscentra in het versterken van basisvaardigheden	24
5. De rol van werkgevers in het versterken van basisvaardigheden.....	31
6. Conclusies.....	38
Referenties.....	39

1. Inleiding

Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek

Op levensgebieden zoals financiën, gezondheid, werk en burgerschap is het belangrijk om zowel geletterd, gecijferd als digitaal vaardig te zijn (Kleine Deters et al., 2023). Volgens een berekening van de Algemene Rekenkamer (2016¹) hebben in Nederland zo'n 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder regelmatig moeite met gecijferdheid en/of geletterdheid. Dit komt neer op 18% van de totale bevolking van 16 jaar en ouder, oftewel 1 op 5 mensen. Het aantal mensen dat moeite heeft met gecijferdheid in dagelijkse situaties is groter dan het aantal mensen dat moeite heeft met geletterdheid. Onvoldoende vaardigheden op het gebied van gecijferdheid kan leiden tot problemen zoals het missen van afspraken, financiële oplichting en incorrect gebruik van medicatie. Ook leidt het tot maatschappelijke kosten, veroorzaakt door lagere arbeidsproductiviteit, gemiste belastinginkomsten en hoger gebruik van de gezondheidszorg (PWC, 2018). De groeiende maatschappelijke behoefte aan (basis)vaardige mensen vergroot het risico dat mensen niet kunnen participeren en worden uitgesloten.

Deze resultaten geven de urgentie aan om stevig in te zetten op een vaardiger Nederland met name op het gebied van gecijferdheid (Engelshoven et al., 2019²). Gemeenten en regionale en landelijke overheden zijn zoekende in hoe beleid op gecijferdheid al dan niet in combinatie met de andere basisvaardigheden effectief kan worden vormgegeven.

Het is leerzaam om ook over de grens te kijken ter inspiratie voor toekomstig beleid. Nederland is immers niet het enige land waar basisvaardigheden van volwassenen een bron van zorg zijn, en ook niet het enige land dat beleid maakt om tot vaardiger burgers te komen. Het bestuderen van buitenlands beleid op het gebied van basisvaardigheden kan bijdragen aan het verrijken en versterken van het Nederlandse beleid op dit gebied. Door internationale vergelijkingen te maken, kunnen we leren van de ervaringen: welke strategieën succesvol zijn en welke uitdagingen er spelen in andere landen. Dit kan helpen bij het identificeren van kansen en knelpunten in ons eigen beleid en ons te inspireren om onze aanpak te verbeteren en te innoveren.

Doel en methode van het onderzoek

Het leren van andere landen is het hoofdthema van dit onderzoek. De leidende onderzoeksvraag is:

Wat kunnen we leren van andere landen over hoe beleid op gecijferdheid (al dan niet in combinatie met andere basisvaardigheden) effectief kan worden vormgegeven?

¹ Op basis van de gegevens van de OECD uit 2012 - de meest recente gegevens over de beheersing van taal- en rekenvaardigheden onder Nederlanders. Nieuwe resultaten december 2024.

² In de brief naar kamer over meerjarenplan alfabetisering, omschrijven de ministeries van OCW, VWS, SZW en BZK, de urgentie van een vaardig Nederland.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

Er is gekozen voor een thematische analyse van vier terreinen:

1. Samenhang in basisvaardigheden(-beleid)
2. Implementatiemethode van basisvaardighedenbeleid
3. De rol van kenniscentra in het versterken van basisvaardigheden
4. De rol van werkgevers in het versterken van basisvaardigheden.

De keuze voor deze vier terreinen is gebaseerd op een eerste verkenning van de relevante literatuur, input vanuit het project "Gecijferdheid als Basisvaardigheid³", en feedback van een panel van (beleids-)medewerkers van gemeenten, bibliotheken, onderzoeksinstituten, en regionale samenwerkingsorganen tijdens de conferentie Gecijferdheid Telt Mee in maart 2023.

Methode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een (semi)gestructureerde aanpak om overkoepelende thema's, patronen en trends te identificeren en te analyseren uit relevante buitenlandse beleidsliteratuur. Het specifieke onderzoeksgebied waarop de thematische analyse is gericht is het Nederlandse en buitenlandse beleid rondom volwasseneneducatie van basisvaardigheden. De nadruk ligt op beleidsbronnen met betrekking tot gecijferdheid, maar de andere basisvaardigheden zijn wel meegenomen in de analyse. Omdat de analyse zich richt op volwasseneneducatie, is literatuur over de basisvaardigheden van bijvoorbeeld kinderen wel bekeken op relevantie, maar niet meegenomen in de analyse.

In de periode januari tot november 2023 is een breed georiënteerd literatuur- en internetonderzoek uitgevoerd, om beleidsdocumenten, wetten, rapporten, onderzoeken en andere relevante bronnen te verzamelen. De verzameling van relevante bronnen gebeurde via een (semi)gestructureerde snowballing methode. De aanwezige kennis over relevante literatuur is opgehaald bij onderzoekers van het project Gecijferdheid als Basisvaardigheid. Vervolgens is er in literatuurzoekmachines zoals Google Scholar en Web of Science gezocht op variaties van *policy*, *numeracy*, *adult (education)* voor verschillende landen. Ook is er gericht gezocht op bijvoorbeeld bepaalde beleidsstuk of strategieën (bijvoorbeeld "10 year strategy adult literacy, UK") via algemene zoekmachines zoals Google en DuckDuckGo. Van de gevonden bronnen is steeds de documentsamenvatting of introductie gelezen om te bepalen in hoeverre het document relevante informatie bevatte met betrekking tot de onderzoeksterreinen. In totaal zijn er zo'n 50 rapporten, wetenschappelijke artikelen, websites en andere bronnen geraadpleegd. De selectie van documenten was internationaal divers met een breed scala aan perspectieven, informatie en beleid.

Er is gekozen voor een thematische analyse waarin (bottom-up) concrete buitenlandse cases en individuele ervaringen zijn gegroepeerd onder overkoepelende thema's die relevant zijn voor het Nederlandse beleid. Internationaal beleid kent vele vormen en is logischerwijs

³ Het project Gecijferdheid als Basisvaardigheid is in de periode 2022-2024 uitgevoerd door een consortium van HU, UU en CINOP/ECBO op verzoek van het ministerie van OCW

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

toegesneden op specifieke contexten die gelden in het betreffende land. Als de focus voornamelijk ligt op specifieke gevallen, kan het lastig zijn om de context en bredere implicaties van deze individuele situaties te begrijpen. Daarnaast is het zo dat geen enkel land beleid gemaakt heeft dat succesvol is gebleken op alle vier de terreinen. Een thematische analyse biedt beleidsmakers een holistisch beeld van de uitdagingen en kansen binnen het beleidsterrein als geheel. Daarnaast kan een thematische analyse helpen bij het identificeren van *best practices* en innovatieve benaderingen die succesvol zijn gebleken in verschillende contexten.

1. De Nederlandse beleidscontext

In dit hoofdstuk wordt kort beschreven hoe de Nederlandse beleidscontext op het gebied van basisvaardigheden voor volwassenen eruitziet. Vervolgens is deze beschrijving uitgesplitst naar de vier inhoudelijke terreinen.

Nederland kent een nationaal programma om basisvaardigheden bij volwassenen te versterken, het *Tel mee met Taal*-programma (TmmT). Dit is een samenwerking tussen vier ministeries (OCW, VWS, BZK, SZW), met de landelijke strategie (*Vervolg*) *Aanpak Laaggeletterdheid (2016-2018; 2020-2024)* om beperkte basisvaardigheden te voorkomen en te verhelpen. De gemeenten vervullen de belangrijkste rol in de uitvoering van het beleid rondom basisvaardigheden. Zij krijgen structureel budget (de WEB-gelden) om educatie in te kopen gericht op taal, rekenen en digitale vaardigheden. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor een lokale aanpak en doen dit in samenwerking met andere partners in de regio en landelijk, zoals roc's, bibliotheken en welzijnsorganisaties en verschillende stichtingen (Groot et al., 2021).

Opvallend is dat in Nederland relatief weinig geld wordt besteed aan het nationaal programma. In een recent vergelijkend onderzoek van De Greef en Segers (2016) is onderzocht hoe in vijftien Europese landen de volwasseneneducatie is ingericht op het gebied van basisvaardigheden. Uit het onderzoek blijkt dat Nederland een relatief laag budget inzet voor het uitvoeren van het nationale actieplan en het aanbieden van (non)formeel onderwijs. Het budget per persoon werd geschat op €5,90 voor Nederland, tegenover koploper Ierland met €40,88 en Scandinavische landen zoals Finland met €35,52.

Disbalans in basisvaardigheden

Het belang van een digitaal geletterde bevolking wordt steeds meer ingezien en er zijn diverse initiatieven zoals steunpunten, ontmoetingsplekken en cursusaanbod om dit te bevorderen. Een uitdaging voor Nederland is echter de geringe structurele aandacht voor gecijferdheid. Ondanks beleidsrichtlijnen die ook volwassenen die beperkt gecijferd zijn zou moeten helpen, blijkt er in de praktijk weinig tot geen aanbod rond gecijferdheid te zijn. Uit onderzoek blijkt dat slechts 1% van de WEB-gefinancierde cursussen (Kromhout, 2023) en 4% van het door werkgevers georganiseerd aanbod (Groot et al., 2023) gericht is op het versterken van de gecijferdheid van burgers en dat ook het aantal deelnemers aan rekenaartrajecten op roc's aanzienlijk lager ligt (2-6%) dan aan taaltrajecten (88,9%) of trajecten rond digitale vaardigheden (19%) (CBS, 2023; Steehouder & Baay, 2016). Dit duidt op een noodzaak om meer aandacht te besteden aan het bevorderen van gecijferdheid in Nederland.

Implementatie van beleid

Zoals hierboven beschreven is het Nederlands nationaal beleid centraal vastgesteld en vormgegeven in het programma *Tel mee met Taal*, een samenwerking tussen vier verschillende ministeries. De uitvoering hiervan is neergelegd bij de gemeenten, die hiervoor ook middelen van het Rijk ontvangen. Het is een expliciet doel van het programma dat de regierol van gemeenten versterkt wordt. De gedachtegang is dat gemeenten, beter dan het Rijk, zicht hebben op de lokale en regionale problematiek en daarom vanuit hun regierol vorm

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

kunnen geven aan de volwasseneneducatie, toegesneden op de lokale en regionale situatie en beter verbinding kunnen leggen met andere beleidsterreinen, waaronder het sociaal domein (De Greef & Segers, 2016; Groot et al., 2021). Kwaliteitsbewaking is ook onderdeel van die regierol, waarmee Nederland een uitzondering inneemt in Europa.

Eén van de maatregelen in het programma is het sluiten van een bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten waarin aanvullende afspraken worden gemaakt over de verdere (concretere en gedetailleerde) uitwerking van maatregelen op het terrein van basisvaardigheden. Dit bestuursakkoord is echter in 2020 opgezegd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Desalniettemin zijn gemeenten wel aan de slag met het versterken van de eigen regierol. Onderdeel hiervan is het opstellen van een regionaal programma (per WEB-regio). Het doel hiervan is dat alle regio's beschrijven hoe zij te werk zullen gaan om de gezamenlijke landelijke doelstellingen te halen, idealiter met herkenbare mijlpalen en meetbare subdoelstellingen. De verschillende gemeenten in de regio gebruiken dit vervolgens als input voor hun eigen uitvoeringspraktijk. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten vinden dat er in hun regio beter wordt samengewerkt tussen gemeenten, bibliotheken, aanbieders, welzijnsorganisaties en werkgevers ten opzichte van vóór het regionale programma laaggeletterdheid (Groot et al., 2023). Verloop van personeel en gebrek aan financiële middelen worden als belangrijkste uitdagingen gezien.

De rol van kenniscentra

In het Nederlandse landschap van volwasseneneducatie rondom basisvaardigheden vervullen uiteenlopende partijen een rol als kenniscentrum om (internationale) kennis rond basisvaardigheden voor volwassenen te vergaren en te delen, ondersteuning te bieden bij het implementeren van beleid en netwerken te vormen voor verdere professionalisering van de uitvoering. Voorbeelden zijn het Stichting Lezen & Schrijven, Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs (ITTA), Netwerk Mediawijsheid, het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO), het Expertisepunt Basisvaardigheden (Movisie) en het Rekencollectief (Hogeschool Utrecht, Universiteit Utrecht en CINOP).

Er is een toenemende behoefte aan dergelijke ondersteuning voor beleid en uitvoering rond digitale vaardigheden en gecijferdheid. Het huidige landschap van betrokken organisaties dekt deze ontwikkeling op dit moment niet evenwichtig. Met name de noodzaak om de gecijferdheid van volwassenen te versterken wordt nog te vaak onherkenbaar gerangschikt onder geletterdheid of er wordt verwezen naar reken-wiskundeonderwijs voor kinderen. Internationaal is er echter inmiddels een snelgroeiend kennisdomein rond het versterken van gecijferdheid voor volwassenen (Díez-Palomar & Hoogland, 2022), dat slechts mondjesmaat doordringt tot het Nederlandse beleid.

Gecijferdheid op de werkvloer

Vanuit het programma Tel Mee Met Taal is er budget voor werkgevers om subsidie aan te vragen voor scholing die leidt tot betere taal-, reken- en/of digitale vaardigheid van werknemers (Groot et al., 2023). Uit de tussentijdse evaluatie van het programma blijkt dat deze maatregel op schema ligt; halverwege de looptijd is er iets minder dan de helft van het beoogde aantal werknemers bereikt (14.000 van de beoogde 30.000). Opvallend is dat het

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

aantal bereikte werkgevers vóórloopt op schema. Er hebben namelijk al 887 van de beoogde 1000 werkgevers gebruik gemaakt van de subsidieregeling. Wel is het zo dat het leeuwendeel van de door werkgevers georganiseerde trajecten *niet* op gecijferdheid gericht zijn.

Met name werkgevers in de industrie, kinderopvang, en uitzendbureaus maken gebruik van de regeling, en zij zetten deze met name in om de taalvaardigheden van hun NT2 werknemers te verbeteren. Persoonlijke ontwikkeling en meer integratie op de werkvloer worden ervaren als belangrijkste ervaren opbrengsten door werkgevers. Vanaf 2022 is het ook mogelijk om de maatregel in te zetten voor rekenen/gecijferdheid en digitale vaardigheden. Hiervan zijn nog geen uitkomsten bekend.

2. Samenhang in basisvaardigheden(-beleid)

Het belang van een geletterde en digitaal vaardige bevolking wordt breed erkend. Ondanks dat het aantal volwassenen met problemen met gecijferdheid groter is dan bij geletterdheid, en gecijferdheid al enige tijd opgenomen in de *(vervolg)aanpak Laaggeletterdheid*, staat de bewustwording rond het belang van gecijferdheid in Nederland nog in de kinderschoenen (zie ook Groot en Alberto, 2024). Zo is het (in)formele aanbod om gecijferdheid te versteken in Nederland nog zeer gering en daarmee ook de deelnemersaantallen (CBS, 2023; Groot et al., 2023; Kromhout, 2023; Steehouder & Baay, 2016). Een focus op gecijferdheid is echter belangrijk om tegemoet te komen aan maatschappelijke en individuele behoeftes. Dit hoofdstuk werpt een blik op de ontwikkeling van deze disbalans en biedt aanknopingspunten om de samenhang in balans te brengen op nationaal en lokaal niveau. We maken hier gebruik van resultaten uit enkele casestudies van over de grens.

Dominantie van geletterdheid in beleid

In 1959 werd het concept van gecijferdheid voor het eerst geïntroduceerd in het Verenigd Koninkrijk in het Crowther Report (DES Department of Education, and Science, 1959). Gecijferdheid werd hierin gepresenteerd als "een woord dat het beeld van geletterdheid weerspiegelt" en beschreef de vaardigheid om kwantitatief te denken (Goos et al., 2021). Gecijferdheid werd beschouwd als een aparte, maar complementaire vaardigheid van geletterdheid. Gecijferdheid richtte zich op kwantitatieve aspecten van het leven en geletterdheid op lees- en schrijfvaardigheden (Westwood, 2008). Het onderzoeksveld rondom gecijferdheid heeft zich sindsdien internationaal ontwikkeld, mede onder invloed van toenemend gebruik van technologie, digitalisering en gebruik van (big) data. De wereld om ons heen is aan het "mathematiseren" (Hoogland & Díez-Palomar, 2021). Gecijferdheid wordt tegenwoordig gedefinieerd als het vermogen om adequaat, zelfstandig en met vertrouwen om te gaan met de getalsmatige informatie, zowel thuis als op het werk (zie bijv. Hoogland, 2023; Hoogland et al., 2019).

Internationaal bestaat er consensus in de onderzoeksliteratuur dat gecijferdheid meer inhoudt dan alleen maar simpel (uit)rekenvaardigheid, en dat dit niet alleen kan worden gedefinieerd door verwijzing naar de inhoud van schools rekenen of schoolwiskunde (Swain & Swan, 2007; Wijers & Jonker, 2019). In plaats daarvan wordt gecijferdheid gezien als een multidimensionaal concept waarbij het gaat om een samenspel van rekenwiskundige kennis, tools en disposities gebruikt in echte situaties (bijv. Liljedahl, 2015). Daarbij is ook aandacht voor het affectieve aspect belangrijk voor volwassen lerenden, die last kunnen hebben van gevoelens van angst en gebrek aan vertrouwen voortkomend uit negatieve ervaringen met formeel reken- en wiskundeonderwijs (SOLAS⁴, 2021; National Adult Literacy Agency [NALA], 2013; Coben et al., 2003, 2007).

⁴ Iers: An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna, vertaling 'Further Education and Skills Service'

Ondanks dat gecijferdheid is opgenomen als expliciet doel in de United Nations Agenda 2030 voor Sustainable Development (UN, 2015, SDG 4.6), wordt het belang van gecijferdheid tegenover geletterdheid ook in het buitenland nog regelmatig over het hoofd gezien door beleidsmakers – zichtbaar in het geringe aanbod, beleid en monitoring van de gecijferde vaardigheden van volwassenen (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2020). Carpentieri et al. (2010) zeggen over het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld: "in het veld van volwasseneneducatie heeft geletterdheid consequent de overhand heeft gekregen boven gecijferdheid" (p. 9). Parsons en Bynner (2005) stellen dat mensen wereldwijd het belang van geletterdheidsvaardigheden erkennen, maar dat gecijferdheid nog steeds ondergewaardeerd wordt.

De historische ontwikkeling van het discours en beleid rond basisvaardigheden heeft mogelijk bijgedragen aan de disbalans. Volgens Westwood (2008) werd een ruimere definitie van geletterdheid populair waarbij geletterdheid niet alleen het vermogen om te lezen en schrijven omvatte, maar synoniem begon te staan aan geschoold zijn. Gecijferdheid was hierin niet langer complementair, maar werd ondergebracht als één van de aspecten van "geletterdheid" een visie die regelmatig terugkomt in buitenlandse en Nederlandse beleidsstukken. In bijvoorbeeld de traditionele definitie van UNESCO (2004, p. 13) was geletterdheid "het vermogen om in het Engels te lezen, schrijven en spreken, en om te rekenen en problemen op te lossen op vaardig niveau" (zie ook West Virginia Department of Education, 2013; Australian Language and Literacy Policy, 1995). Ook in Nederlandse publieke discussies en beleidsstukken wordt geletterdheid op een vergelijkbare manier benaderd. Bijvoorbeeld, in het Meerjarenplan Alfabetisering (Engelshoven et al., 2019, p. 2): "In deze brief spreken we over laaggeletterdheid wanneer de taal- en/of rekenvaardigheid van een volwassene zich bevindt onder het niveau van een startkwalificatie." Het blijkt zelfs dat veel talen geen specifiek woord hebben om het concept 'numeracy' of 'gecijferdheid' mee aan te duiden, hetgeen belemmerend werkt op het up-to-date brengen van beleid en aanbod op dit terrein (Díez-Palomar et al., 2023).

Door gecijferdheid onder te brengen als subdomein van geletterdheid (National Numeracy, 2017; SOLAS, 2021, FAQ⁵), ontstaat het risico dat alle vaardigheden gezien gaan worden als niet te onderscheiden (O'Donoghue, 2002; Westwood, 2008), en altijd met elkaar verbonden (e.g., Perso (2006) in Australische scholen). Het probleem daarmee, is dat lezen en schrijven daarmee dominant is en blijft in bijvoorbeeld in beleid en onderzoeksprojecten (Westwood, 2008). In landen waar er een langere geschiedenis is van onderzoek naar geletterdheid, heeft gecijferdheid nooit een passende positie gekregen en daardoor ontbreekt het dan weer aan een voldoende stevige bewijsbasis op basis van praktijkervaring om het beleid en de toewijzing van middelen te beïnvloeden (O'Donoghue, 2002; Goos et al., 2021; Gal et al., 2020). Dat is bijvoorbeeld ook terug te zien in de *(vervolg)Aanpak Laaggeletterdheid*, waar ondanks de

⁵ <https://www.solas.ie/f/70398/x/62afc4f445/solas-numeracy-faq.pdf>

brede definitie van geletterdheid, uitsluitend streefwaardes opgenomen zijn voor het verbeteren van de *taalvaardigheid* van volwassenen.

Gecijferdheid: op zichzelf belangrijk

Het is belangrijk om gecijferdheid als een aparte vaardigheid te beschouwen om tegemoet te komen aan de ontwikkelbehoefte en –noodzaak van volwassenen. Het aantal volwassenen met problemen met gecijferdheid is groter dan het aantal volwassenen met problemen met geletterdheid. Dit geldt zowel voor Nederland (Algemene Rekenkamer, 2016; Buisman et al., 2013) als voor het buitenland (OECD, 2016). Van de deelnemende OECD landen, hebben gemiddeld zo'n 18,9% van de volwassenen problemen met geletterdheid en 22,7% met gecijferdheid (OECD, 2016). Ook al is er veel dubbelproblematiek met geletterdheid en gecijferdheid, is er ook een groep die goede vooruitgang lijken te boeken met lezen en schrijven, maar bijvoorbeeld moeite of angst ervaren als ze de situaties voorgelegd krijgen waarvoor gecijferde vaardigheden nodig zijn (Goos et al., 2021). Het is belangrijk om te voorzien in volwassenen hun gecijferde behoeftes. Zo liet Parsons en Bynner (2005) op basis van hun longitudinale studie in het Verenigd Koninkrijk onder meer dan 17.000 proefpersonen zien dat lage niveaus van gecijferdheid meer negatieve maatschappelijke gevolgen hadden dan lage niveaus van geletterdheid, met name onder vrouwen.

Internationaal

In de UNESCO (2020) beleidsbrief, werd het advies geopperd om te kiezen voor een nationale langetermijnstrategie die focust op de gecijferde vaardigheden van volwassenen gebruik makend van concrete doelstellingen en metingen. Carpentieri et al. (2010) zeggen in dezelfde trend dat om de economische groei in het Verenigd Koninkrijk voort te zetten, er meer nadruk moet worden gelegd op het verbeteren van de gecijferde vaardigheden van de beroepsbevolking. Parsons en Bynner (2005) pleiten voor interventies gericht op lage niveaus van gecijferdheid, met name onder de meest benadeelde groepen in de samenleving. In het Verenigd Koninkrijk wordt door National Numeracy, een stichting gericht op gecijferdheid, gepleit bij de regering om "haar aandacht te richten op het verbeteren van de vaardigheden van de 'vergeten helft' van volwassenen met een basisschoolniveau gecijferde vaardigheden die zowel hen als het land tegenhouden. [...] Dit zou de broodnodige impuls kunnen geven aan de post-Brexit productiviteit en zou een belangrijk onderdeel moeten zijn van een moderne industriële strategie" (National Numeracy, 2017, p. 5).

Ierland

Volwasseneducatie in Ierland biedt een goed voorbeeld voor een grotere en voortdurende prioriteitstelling van gecijferdheid in beleid en aanbod (Goos et al., 2021). In de beleidsnotitie "Adult Literacy for life: Adult Literacy, Numeracy and Digital Literacy 10-Year Strategy for Ireland" (SOLAS, 2021) die in 2021 werd gelanceerd, is één van de genoemde doelen "een focus op gecijferdheid". Gecijferdheid kent in dit beleid ook individuele doelstellingen en metingen, zoals "Het aantal volwassenen in Ierland met onvervulde gecijferde behoeften terugbrengen van 25% naar 12%" (SOLAS, 2021, p. 13). Hiervoor zijn richtlijnen ontwikkeld voor het integreren van geletterdheid en gecijferdheid met initieel beroepsonderwijs, beroepsopleidingen en andere vervolgopleidingen en trainingen (NALA, 2013). In lijn hiermee

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

wordt er gevraagd om een verhoging van het aanbod van gecijferdheidsvaardigheden in zelfstandige varianten, en uitbreiding van al bestaande programma's (Goos et al., 2021).

Uit evaluatieonderzoek (Goos et al., 2021) blijkt in de meerderheid van de Ierse educatieregio's (78,6%) het aanbod van gecijferdheid voldoende was om aan de vraag in die regio te voldoen. Alle regio's boden geaccrediteerde gecijferdheids cursussen aan (doorgaans variërend van QQI-niveaus 1-4, waarbij QQI-niveau 2 de meest voorkomende was) waaraan een breed scala aan deelnemers deelnam. Het gemiddelde aantal deelnemers aan dergelijke cursussen was 310, waarbij doorgaans meer vrouwen dan mannen aanwezig waren. Gemiddeld voltooide 71% van de leerlingen de cursus en stroomde 70% door naar ander volwassenenonderwijs.

In Ierland geven volwassenen de voorkeur aan integrale cursussen boven losse gecijferdheids cursussen (Goos et al., 2021). Naast zelfstandig aanbod voor gecijferdheid kan gecijferdheid ook toegankelijk worden gemaakt vanuit het bestaande taal -en digitale aanbod. Mensen voelen zich doorgaans minder beschaamd voor digitale cursussen dan voor taal- of rekenlessen, omdat ze praktisch en essentieel zijn in de moderne samenleving. Ook thematisch aanbod, zoals kook-, fotografie- en social media-cursussen, biedt een benadering. Dit aanbod richt zich niet expliciet op versterken van taal, gecijferdheid of digitale vaardigheden, maar biedt toch de mogelijkheid om deze vaardigheden te verbeteren. Doordat thematisch aanbod aansluit de interesse en belevingswereld van de deelnemers, wordt de drempel verlaagd en krijgen zij mogelijk vertrouwen om vervolgens de stap naar formele cursussen of ander aanbod in basisvaardigheden te zetten (Windisch, 2015). Dit benaderen van basisvaardigheden als levensvaardigheden creëert een positieve sfeer en sluit aan bij het idee van een leven lang leren voor iedereen, zonder stigmatisering van bepaalde groepen.

Het aanbod in Ierland was voornamelijk afhankelijk van parttime rekendocenten (Goos et al., 2021). Slechts drie regio's hadden fulltime personeelsleden die zich bezighielden met gecijferdheid voor volwassenen. Wel was er in elke regio een opleiding beschikbaar voor de professionalisering van docenten op het gebied van gecijferdheid, waaraan werd deelgenomen door 47% van de docenten die actief aan de slag waren met gecijferdheid. Een vergelijkend overzicht van de OESO over de achtergrond, ervaring, en kennis van volwassen docenten op het gebied van geletterdheid en gecijferdheid laat een consistent patroon zien in veel verschillende Europese landen (Windisch, 2015): Weinig onderwijzend personeel heeft formele kwalificaties op het gebied van geletterdheid – en gecijferdheidsdidactiek voor volwassenen (zie ook O'Meara, et al., 2024). Dat is in Nederland niet anders (Zie Groot & Alberto (2023): vragenlijst onder coördinatoren en uitvoerders bij bibliotheken). Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk liet zien dat de dominante onderwijsmethode nog steeds sterk schools is: het tonen van procedures, en het demonstreren van voorbeelden (Coben et al., 2007). Daarbij worden vaak schoolse activiteiten zoals feitelijke herinneringstaken gebruikt en is er weinig sprake van samenwerking of het gebruik van praktische hulpmiddelen zoals ICT (Carpenteiri et al., 2010; Swain & Swan, 2007). In Australia wordt door de organisatie *Adult Learning Australia* professionalisering aangeboden aan docenten onder de titel "Teaching numeracy to adults". Het bijbehorende *Adult Literacy and Numeracy Practitioners Program* (ALNPP) werd ontwikkeld door Adult Learning Australia (ALA).

Barrières bij de participatie in volwassenonderwijs

Een ander aspect van de effectiviteit van aanbod voor volwassenen is of mensen ook daadwerkelijk kunnen deelnemen aan het onderwijs. In een EU/internationaal enquête over perspectief op volwassenenonderwijs, identificeren Desjardins en Rubenson (2013) diverse factoren en barrières die kunnen leiden tot non-participatie, zelfs wanneer volwassenen gemotiveerd zijn om onderwijs te volgen. Deze barrières kunnen situationeel zijn, zoals obstakels op een bepaald moment, of structureel, zoals praktijken en procedures die deelname belemmeren. Voorbeelden van barrières zijn institutionele, werkgerelateerde, familiegerelateerde, en informatiele factoren, alsmede disposities en houding, en financiële middelen. Over het algemeen blijkt dat vrouwen, ouderen, mensen met een lage sociaaleconomische status, laagopgeleiden, mensen met laaggeschoolde banen, werklozen en/of immigranten minder geneigd zijn om deel te nemen aan volwassenenonderwijs en meer barrières ervaren. Terwijl Nederland gemiddeld relatief goed scoort in het PIAAC-onderzoek, is er wel een relatief grote spreiding in de Nederlandse scores, hetgeen wijst op relatief grote sociale ongelijkheid (OECD, 2016).

De vorm en omvang van volwasseneneducatie sterk varieert tussen landen (Desjardins & Rubenson, 2013). In de meeste landen is volwasseneneducatie vooral beperkt tot non-formeel of informeel onderwijs, mede omdat toegang tot formeel onderwijs beperkt is voor niet-typische leerders. Het Verenigd Koninkrijk heeft recentelijk wel een grote toename gezien in de participatiegraad van volwassenen in formeel onderwijs, met ongeveer 14%. Dit wordt deels toegeschreven aan de ontwikkeling van een raamwerk voor geavanceerde kwalificaties in de afgelopen tien jaar. Scandinavische landen, met geavanceerde systemen voor volwassenenonderwijs, laten ook relatief hoge deelnamecijfers zien van volwassenen aan formeel onderwijs, rond de 10-12%.

De hoge deelname aan volwasseneneducatie in Scandinavische landen trekt de aandacht. Het belangrijkste verschil met andere landen ligt niet zozeer in de bestaande participatiebarrières – aangezien de patronen van niet-participatie vergelijkbaar zijn bij laaggeschoolde personen, vrouwen, ouderen, werklozen en inactieven – maar in de omstandigheden die individuen helpen deze barrières te overwinnen (zie ook Rubenson & Desjardins, 2009). Het Scandinavisch beleid kenmerkt zich door de nadruk op het overwinnen van leerbarrières en een lange geschiedenis in het bevorderen van volwasseneneducatie door participatiebarrières aan te pakken en gelijke leeransen voor kansarme groepen te waarborgen. Scandinavische landen omarmen een bredere aanpak met beleid voor volwasseneneducatie rondom basisvaardigheden gecombineerd met doelstellingen voor sociale gelijkheid en een bredere sociale agenda. In Anglo-Saksische landen en ook in Nederland daarentegen is het beleid op het gebied van volwasseneneducatie primair gekoppeld aan een vaardighedenagenda vanuit sterk op economische groei gerichte uitgangspunten (Desjardins & Rubenson, 2013; Rubenson & Desjardins, 2009).

Het tegengaan van situationele belemmeringen heeft vaak verband met een breder scala aan beleidsmaatregelen gericht op (institutionele) welzijns- en arbeidsmarktdiensten (Desjardins en Rubenson, 2013). Een voorbeeld zijn kaders voor gezinsbeleid waarbij overheidssteun

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

wordt geboden voor kinderopvang. Dit helpt om tijd vrij te maken voor volwassenen om deel te nemen aan onderwijs, met name voor vrouwen (i.e. tegengaan van familie-gerelateerde barrières). Zo leggen Scandinavische landen de nadruk op gelijkheid in hun financieringsregimes, waarbij publieke steun gezien wordt als een cruciale factor in de deelname van degenen die minder geneigd zijn om zich in te schrijven (Tuijnman, 2003). Het beleid richt zich op het subsidiëren van deelname voor degenen die dit het meest nodig hebben door het afschaffen van lesgelden, het bieden van gerichte ondersteuning en financiering van outreach-activiteiten, het waarborgen van scholingsruimten en het verminderen van kredietbeperkingen. Effectief overheidsbeleid omvat in deze landen het nauw integreren van volwassenenonderwijsbeleid met actief arbeidsmarktbeleid met door de staat geleide sociale partnerschapsbenadering van volwassenenonderwijs, waarbij onderhandelingen plaatsvinden tussen de staat, werkgevers en vakbonden om hun leden een scala aan leermogelijkheden te bieden (Green, 2013).

Aanbevelingen

Ondanks de erkenning van het belang van een geletterde, gecijferde en digitaal vaardige bevolking, blijft de bewustwording, cursusaanbod, en deelnemersaantallen van gecijferdheid in Nederland achter. Op basis van de besproken literatuur geven we de volgende aanbevelingen.

Kies voor een nationale langetermijnstrategie die zich richt op volwassenen met beperkte gecijferde vaardigheden, "de vergeten helft van de bevolking" (National Numeracy, 2017, p.5). Gecijferdheid onderbrengen onder de definities van geletterdheid is sterk af te raden. Gecijferdheid is geen sub-domein van geletterdheid; Gecijferdheid en geletterdheid zijn aparte, maar complementaire vaardigheden (Crowther Report, 1959); UN, 2015). Kies naar Iers voorbeeld voor beleid met aparte streefwaardes voor gecijferdheid zoals het bereiken van de doelgroep, het vergroten van het cursusaanbod, en het voldoen aan de behoeftes van leerders op dit gebied (Goos et al., 2021; SOLAS 2021).

Stel richtlijnen op om gecijferdheid zowel via zelfstandig aanbod als geïntegreerd in bestaand digitaal, taal en thematische aanbod aan te bieden, om zo het aanbod voor gecijferdheid te vergroten en meer mensen te bereiken.

Bied professionalisering aan van betrokkenen bij volwasseneducatie op het gebied van gecijferdheid is cruciaal het versterken van alledaagse gecijferdheid en het omgaan met emotionele zorgen van deelnemers rondom gecijferdheid. Daarbij moet afstand genomen worden van schools rekenen, omdat dat vaak tot negatieve ervaringen heeft geleid (Swain & Swan, 2007; Wijers & Jonker, 2019).

Werk aan het opheffen van toegangsbarrières tot volwasseneducatie, zoals institutionele, werk -en familie gerelateerde beperkingen, het opheffen van informatie- en middelenbarrières en het tegengaan van negatieve persoonlijke attitudes (Desjardins en Rubenson, 2013). Deze obstakels zijn ongelijk verdeeld onder de bevolking en duiden op sociale ongelijkheid, met name voor vrouwen, ouderen en mensen met een lage sociaaleconomische status. Naar

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

Scandinavisch voorbeeld, zou het basisvaardighedenbeleid geplaatst kunnen worden binnen een bredere sociale (gelijkheids-)agenda in plaats van primair een economische agenda.

3. Implementatiemethode van basisvaardighedenbeleid

Uit internationaal onderzoek blijkt dat – naast de inhoud van het gecijferdheidsbeleid – de manier waarop beleid geïmplementeerd wordt een sterke invloed heeft op het succes ervan (Schwarz et al., 2022). Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om alles centraal te regelen, en van bovenaf op te leggen (top-down). Of men kan ervoor kiezen om lokale actoren (zoals gemeenten, scholen, of sociale partners) het beleid grotendeels te laten implementeren (bottom-up). Een gestructureerde vorm van bottom-up implementatie is het zogenaamde 'netwerk-governance'.

Netwerk-governance

Netwerk-governance verwijst naar een benadering van bestuur waarbij besluitvorming en samenwerking plaatsvinden binnen een netwerk van verschillende actoren, zoals overheidsinstanties, bedrijven, en maatschappelijke organisaties. In plaats van een hiërarchische top-downstructuur, waarbij één centrale autoriteit de regels oplegt, werkt netwerk-governance op een meer gedecentraliseerde manier. Verschillende partijen komen samen in een netwerk en werken samen om doelen te bereiken, informatie te delen en problemen op te lossen. Het draait om het opbouwen van relaties en samenwerking tussen diverse belanghebbenden, waarbij de kracht ligt in de onderlinge verbondenheid en communicatie binnen het netwerk (European Education and Culture Executive Agency (European Commission), 2021; Schwarz et al., 2022).

In maart 2023 vond in het kader van dit onderzoek een workshop over gecijferdheidsbeleid plaats tijdens de conferentie *Gecijferdheid telt mee!* Hier is met deelnemers gesproken over welke vorm van beleid zij het liefst zouden zien van de Rijksoverheid op het gebied van gecijferdheid. Deelnemers waren verantwoordelijk voor het gecijferdheidsbeleid bij gemeenten, bibliotheken, onderzoeksinstituten, regionale samenwerkingsorganen, en volwasseneneducatieinstellingen. Uit deze discussie kwam sterk naar voren dat de deelnemers een voorkeur hebben voor netwerk-governance als stuurvorm. In hun optiek is networked governance het meest geschikt om de gecijferdheid van volwassenen te verbeteren. Hier droegen zij een aantal argumenten voor aan:

- Gedeelde middelen en expertise: In een netwerk kunnen lokale partners zoals onderwijsinstellingen, gemeentelijke organisaties, en maatschappelijke groepen hun middelen en expertise bundelen. Dit stelt hen in staat om gezamenlijk te werken aan het verbeteren van gecijferdheid door het delen van lesmaterialen, ervaringen en *best practices*.
- Effectievere programma's: Netwerk-governance kan leiden tot de ontwikkeling van meer samenhangende en effectieve programma's voor het verbeteren van gecijferdheid. Door verschillende lokale belanghebbenden te betrekken, kunnen programma's worden afgestemd op de specifieke behoeften van de volwassenen in de gemeenschap, waardoor de relevantie en impact toenemen.
- Toegang tot diverse doelgroepen: Lokale partners binnen een netwerk kunnen verschillende doelgroepen bereiken en betrekken, zoals immigranten, werklozen of mensen met specifieke behoeften. Door gezamenlijk programma's te ontwerpen en uit te voeren, kunnen ze een bredere en meer diverse groep volwassenen bereiken die behoefte hebben aan verbeterde gecijferdheidsvaardigheden.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- Continue ondersteuning en betrokkenheid: Een netwerkgerichte benadering zorgt voor continue betrokkenheid en ondersteuning. Lokale partners kunnen gezamenlijk zorgen voor een geïntegreerd systeem van onderwijs en ondersteuning, waardoor volwassenen niet alleen toegang krijgen tot gecijferdheids cursussen, maar ook tot aanvullende diensten zoals bijvoorbeeld loopbaanbegeleiding en sociale ondersteuning.

Ondanks dat een networked governance traditionele top-downsturing loslaat, is het niet zo dat de Rijksoverheid helemaal geen invloed meer kan uitoefenen op het gevoerde gecijferdheidsbeleid. Er zijn verschillende sturingsmogelijkheden (Milana et al., 2019):

- Via stuurgroepen (denk bijvoorbeeld aan netwerken in de arbeidsmarktregio's of leerwerkloketten). Deze kunnen op lokaal of regionaal niveau beleid vormgeven binnen kaders gesteld door de Rijksoverheid. Overheidsorganen kunnen hier actief een (trekkende) rol in nemen.
- Via data-generatie: Het verzamelen en delen van kwantitatieve en/of kwalitatieve gegevens over gecijferdheid en interventies, mogelijk via een kenniscentrum. Door data-generatie ontstaan er mogelijkheden voor de verschillende netwerken om van elkaar te leren. Enkele mogelijke indicatoren zijn onder andere:
 - o Percentage volwassenen met lage gecijferde vaardigheden.
 - o Participatie in gecijferdheidsprogramma's
 - o Analyse van het niveau van gecijferdheid dat vereist is voor werkgerelateerde vaardigheden en de integratie van deze vaardigheden op de werkplek.
 - o Toegang tot gecijferdheidshulpbronnen, zoals bibliotheken.
- Via standard-setting of benchmarks. De gegevens verzameld via datageneratie kunnen leiden tot benchmarks; waarbij de Rijksoverheid prestatieafspraken maakt met relevante partners (bv. op het niveau van stuurgroepen) om de gecijferdheid in hun regio te verbeteren.
- Via financiële steun, om bijvoorbeeld gemeenten en provincies aan te moedigen een bepaald doel te bereiken of een idee in praktijk te brengen door geld te verstrekken om een activiteit, een programma of een project geheel of gedeeltelijk te financieren.

Er zijn verschillende manieren om networked governance op het gebied van volwasseneneducatie in de praktijk te brengen. We presenteren hieronder een aantal casestudies, waarin we telkens kort beschrijven hoe de volwasseneneducatie in dat land er uit ziet, hoe er werd samengewerkt en waartoe dat geleid heeft. Ook zullen de verschillende sturingsmechanismen terugkomen. De case-studies zijn Italië, Duitsland, Nigeria, en Vlaanderen. Vervolgens beschrijven we welke lessen we als Nederland kunnen trekken uit de case-studies, en welke opties de Rijksoverheid heeft om te sturen binnen zo'n systematiek van networked governance.

Internationale casestudies

Duitsland – samenwerking op regionaal gebied

Organisatie van volwasseneneducatie in Duitsland

In Duitsland valt het onderwijs als geheel, en specifiek het volwassenenonderwijs, onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten. Hierdoor bestaat er geen nationale wetgeving voor

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

volwassenenonderwijs, maar zestien verschillende vormen van relevante wettelijke regelingen. Dit betekent dus ook dat niet alle volwassenenonderwijs in Duitsland is gericht op het verbeteren van basisvaardigheden; deelstaten maken eigen keuzes over waarop ze de nadruk leggen.

Volwasseneneducatie wordt historisch gezien georganiseerd door diverse partijen, waaronder overheid, kerken en vakbonden als traditionele instellingen, aangevuld met particuliere commerciële aanbieders en nieuwkomers, zoals sociale bewegingen. Op gemeentelijk of regionaal niveau worden volwasseneneducatieprogramma's aangeboden in de interactie tussen beleid, wetgeving, verschillende instellingen en hun traditionele profielen, en volwassen leerlingen als doelgroep (Schwarz et al., 2022).

Beleidsinstrumenten en regionale samenwerking

Een opvallend initiatief in volwasseneneducatie is het programma "Learning Regions – Supporting Networks" (Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken). Dit programma richtte zich op het bestrijden van onderwijsongelijkheid, het bevorderen van basisvaardigheden, en het ontwikkelen van nieuwe leermethoden. Samenwerking tussen organisaties werd steeds belangrijker en noodzakelijker geacht om adequaat te reageren op de steeds complexere eisen van de sector voor voortgezet onderwijs. Het programma, dat liep van 2001 tot 2008, financierde de oprichting en versterking van netwerken op regionaal niveau, die verschillende onderwijssectoren en instellingen overspannen. Dit omvatte niet alleen financiële middelen, maar ook wetenschappelijke ondersteuning gedurende de gehele financieringsperiode.

Doelen, actoren en impact

Het programma kende vier doelen:

- Het afbreken van barrières en opbouwen van netwerken tussen verschillende onderwijssectoren;
- Het versterken van de regionale verantwoordelijkheid voor onderwijs, met het idee dat de eis van leven lang leren met name in regionale contexten kan worden gerealiseerd;
- Nieuwe leerculturen met nadruk op flexibiliteit en persoonlijke verantwoordelijkheid; en
- Duurzaamheid van netwerken, ook na de financieringsperiode.

De diverse groepen die bij het financieringsprogramma betrokken waren, omvatten onder andere volwasseneneducatieaanbieders, scholen, universiteiten, bedrijven, kamers van koophandel, vakbonden, gemeenten en non-profitorganisaties. Bij het verlenen van de financiering lag de nadruk op de fase waarin het samenwerkingsverband zich bevond (bijvoorbeeld de opstartfase, planfase, of uitvoeringsfase) en de toegevoegde waarde van samenwerking. Dit heeft een behoorlijke boost gegeven aan samenwerking in de volwasseneneducatie: 71% van de samenwerkingsrelaties aan het einde van het programma was tot stand gekomen als gevolg van het programma.⁶ Ondanks dat programma al in 2008 afliep spelen netwerken nog steeds een belangrijke rol in het Duitse nationale onderwijsbeleid. Het concept van leergebieden en netwerken blijft prominent aanwezig in meer

⁶ Vaak ging het hier om al bestaande samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en lokale overheden, die uitgebreid werden met nieuwe relevante partners.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

recente strategiepapieren en financieringsrichtlijnen, waaronder de "Nationale Strategie Leven Lang Leren 2019-2023" en de "Funding Guideline Educational Municipalities" uit 2022. Er kan dus geconcludeerd worden dat inzet op netwerk-governance tot een blijvende verandering in de organisatiestructuur van volwassenenonderwijs in Duitsland heeft geleid.

Vlaanderen

Organisatie van volwasseneneducatie in Vlaanderen

In Vlaanderen verwijst 'basiseducatie' naar een breed scala aan educatieve programma's gericht op volwassenen, met als doel het verbeteren van 'geletterdheid'. Dit begrip "omvat de competenties om informatie te verwerven, te verwerken en gericht te gebruiken. Dit betekent met taal, cijfers en grafische gegevens kunnen omgaan en gebruik kunnen maken van ICT." In die zin is het vergelijkbaar met de term basisvaardigheden in Nederland. Naast basiseducatie zijn er 'Centra voor volwassenenonderwijs' (CVO), onderwijsinstellingen die formele cursussen aanbieden aan volwassenen. Dit varieert van algemene basisvaardigheden tot gespecialiseerde vakgebieden, met een expliciete nadruk op een leven lang leren en individuele competentieontwikkeling. Deze onderwijsinstanties vervullen een essentiële rol in het faciliteren van educatieve kansen voor volwassenen, ter bevordering van hun persoonlijke en professionele groei (Departement Onderwijs en Vorming, 2016; Schiepers et al., 2017).

Het beleid wordt momenteel vormgegeven aan de hand van het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024 (Departement Onderwijs en Vorming, 2017). Bijzonder aan dit plan is dat het is opgesteld in samenspraak met het veld zelf (sleutelorganisaties op het gebied van geletterdheid, vertegenwoordigers van centra voor basiseducatie en centra volwassenenonderwijs), en laaggeletterden zelf. Zij zijn uitgebreid bevraagd naar moeilijkheden waar ze op stuiten, leerdrempels, mogelijke plaatsen waar ze leren (of zouden willen leren), en actoren die volgens hen meer zouden moeten weten over hun geletterheidsnoden (en daar rekening mee moeten houden).

Doelen, actoren en praktijken

Het Strategisch Plan heeft vijf doelstellingen: het wil de geletterdheid verhogen bij jongeren, binnen de familieomgeving, bij werkzoekenden en werkenden en bij mensen in armoede. Daarnaast wil het plan de digitale geletterdheid verhogen. Onderzoek speelt een belangrijke rol; de voortgang wordt gemonitord, er wordt actief gecommuniceerd over internationaal vergelijkend onderzoek en *best practices*.

In het plan wordt ingezet op het versterken van bestaande partnerschappen op horizontaal niveau, tussen overheidsorganisaties en niet-overheidsorganisaties. Er moet domeinoverstijgend gewerkt worden, dus voorbij traditionele labels als 'armoede' of 'werk'. Per strategische doelstelling tekent de Vlaamse overheid een *engagementverklaring* met de relevante actoren (uiteenlopend van een organisatie die helder taalgebruik propageert, via de Vlaamse ouderenbond, tot het Netwerk tegen Armoede). In deze verklaring worden de verschillende doelstellingen uitgewerkt tot SMART-acties, en wordt er een verantwoordelijk kartrekker aangewezen. Deze kartrekker hoeft dus geen overheidspartij te zijn. Ook wordt er berekend wat de verwachte kosten van de acties zijn.

Relaties en impact

Uit de tussentijdse evaluatie in 2021 bleek dat samenwerking tussen sleutelactoren sterk is toegenomen (Fuchs, 2021). Zo is het aantal samenwerkingen om voor werkzoekenden kansen te creëren hun geletterdheid te verhogen gestegen van 118 in de nulmeting naar 500. Het gaat hier om samenwerkingen tussen de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, vergelijkbaar met de Nederlandse Leerwerkloketten) en centra voor basiseducatie. Hetzelfde beeld is er voor samenwerkingen tussen armoedeorganisaties en centra voor basiseducatie, wat steeg van 8 naar 30 samenwerkingen. Bij beiden nam het aantal lerenden ook sterk toe – als gevolg van de samenwerking.

Samenwerkingen rondom leren op de werkvloer kwamen minder makkelijk tot stand. Hoewel er een grote vraag is, bleek het lastig tegemoet te komen aan individuele noden van laaggeletterde werknemers – door drempels in de regelgeving en het financieringsbeleid.

Daarnaast hadden een aantal overheidsinstanties te maken met serieuze bezuinigingen, waardoor het resultaat van de verschillende strategische doelstellingen divers is. Opvallend is verder dat in de tussentijdse evaluatie vooral werd geredeneerd vanuit het perspectief van overheidsorganisaties; zij lijken in de praktijk de kartrekker te zijn geworden van de veruit de meeste engagements. Na 2024 wordt de eindevaluatie verwacht.

Inzetten op netwerksamenwerking kan dus leiden tot een verhoging van het aantal lerenden. Verder valt op dat Vlaamse overheidsorganisaties ondanks het inzetten op samenwerking duidelijk *in charge* bleven. Zo is de overheid altijd onderdeel van de *engagementverklaring*, en bleek ze in de praktijk ook vaak kartrekker te zijn geworden. Dit heeft als voordeel dat er duidelijk eigenaarschap is, maar het maakt ook kwetsbaar; samenwerking is immers niet op basis van gelijkwaardigheid, en bij koerswijzigingen binnen een overheid (bijvoorbeeld door bezuinigingen) komen de doelen al snel in gevaar.

Italië

Organisatie van leven lang leren in Italië

In 2012 werden hervormingen in Italië doorgevoerd die twee belangrijke veranderingen in het voormalige systeem introduceerden. Ten eerste kregen de volwasseneneducatiecentra administratieve autonomie, daarvoor vielen ze administratief onder de reguliere basis- en middelbare scholen. Ten tweede werden ze onderdeel van een netwerk van onderwijsaanbieders op provinciaal niveau, de Provincial Centres for Adult Instruction (CPIAs). Deze hervormingen gingen hand in hand met wetgeving over arbeidsmarktbeleid, waarin leven lang leren werd benadrukt als een cruciale strategie voor actief arbeidsmarktbeleid (Schwarz et al., 2022).

Doelen, belanghebbenden en praktijken

De lokale netwerken voor leven lang leren in Italië richten zich voornamelijk op de overgang naar de arbeidsmarkt, vooral in tijden van recessie. De doelstellingen omvatten de bouw van een systeem voor de erkenning van eerder verworven competenties, met als doel de lokale economie solide en competitief te maken en de economische crisis aan te pakken. Belanghebbenden binnen dit netwerk zijn onder andere burgers, regio's, en de staat, die een meerlagige vorm van bestuur opzetten,

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

waarin regio's de cruciale rol hebben bij het definiëren van het meest geschikte organisatiemodel voor de netwerken.

Relaties en uitdagingen

De governance van deze netwerken wordt beschouwd als de meest geschikte manier om deel te nemen aan de Europese strategie voor leven lang leren. Er zijn echter enkele barrières voor duurzame samenwerkingsrelaties, waaronder een gebrek aan training bij het personeel, beperkte financiële middelen en moeilijkheden bij het opbouwen van synergie tussen belanghebbenden met verschillende rollen en doelstellingen. Kortom, de netwerken voor leven lang leren in Italië zijn ontstaan als reactie op Europese trends en als een strategie om openbare uitgaven te rationaliseren, met een specifieke focus op arbeidsmarktgericht leren. Er was dus weinig ruimte voor het stellen van lokale doelen en strategieën.

Nigeria

Organisatie van volwasseneneducatie in Nigeria

De National Commission for Mass Literacy, Adult and Non-Formal Education (NMEC) is een federaal wettelijk agentschap dat is opgericht om alle aspecten van volwassenen- en niet-formeel onderwijs in Nigeria te coördineren. Het gaat hierbij met name om basisvaardighedenonderwijs. Deze coördinatie is nodig door het nogal versplinterde politieke en onderwijslandschap in Nigeria, met 36 federale staten die allemaal hun eigen onderwijs(-beleid) vormgeven. Het heeft een centrale rol binnen een netwerk dat andere instanties en belanghebbenden coördineert voor volwassenenonderwijs en -leren in het hele land. Met kantoren in deel staten is coördinatie eenvoudig en mobilisatie op lokaal niveau zeer effectief (Schwarz et al., 2022).

Doelen, actoren en praktijken

De NMEC heeft verschillende doelen, waaronder het implementeren van beleid en programma's voor volwassenenonderwijs, het ontwerpen van strategieën voor nationale geletterdheidsprogramma's, en het verstrekken van functioneel geletterdheidsonderwijs en voortgezet onderwijs voor volwassenen en jongeren zonder formele educatie. Het netwerk streeft ook naar het verkrijgen van fondsen voor de bevordering van volwassenenonderwijsactiviteiten. Belangrijke samenwerkingspartners zijn overheidsinstanties, zoals het Federal Ministry of Education en de National Commission for Nomadic Education, evenals niet-gouvernementele organisaties zoals de Non-Governmental Association for Literacy Support Services (NOGALSS).

Relaties en impact

De relaties tussen de actoren, zowel overheidsinstanties als ngo's, zijn hartelijk omdat ze vergelijkbare visies en missies hebben. De overheid bevordert samenwerkingsnetwerken, terwijl ngo's strategische coalities vormen met andere belanghebbenden om een positieve invloed te hebben op het basisvaardighedenonderwijs voor volwassenen. In de praktijk ligt de nadruk van de NMEC sterk op alfabetiseringscampagnes, waarin internationaal donorgeld verzameld en verdeeld moet worden, en samengewerkt moet worden met tal van regionale onderwijs- en overheidspartners. Deze campagnes zijn veelal een mix van internationaal beleid (zoals Millennium Development Goals en Sustainable Development Goals) en nationaal beleid. Door de coördinerende rol van NMEC slaagt de

Nigeriaanse overheid erin om een enigszins effectief alfabetiseringsbeleid te hebben, ondanks de beperkte middelen en capaciteit van de centrale overheid.

Wat leren we over implementatie van beleid uit deze casestudies?

De thematiek bepaalt de scope van de samenwerking

Allereerst valt op dat de scope van de netwerken nogal verschilt. In Italië op lokaal en regionaal niveau, in Nigeria op landelijk niveau, in Duitsland mochten regio's zelf hun scope bepalen, en in België worden netwerken op domeinniveau opgetuigd. Gedeeltelijk komt dit door het institutionele karakter van de landen (zo is Duitsland sterk federaal georganiseerd). Belangrijker is dat de scope gerelateerd is aan het thema wat elk netwerk wil aanpakken. Analfabetisme is een belangrijk item in de internationale ontwikkelingssamenwerking, en dus wordt het netwerk primair op internationaal en nationaal niveau ingezet. In Italië wordt sterk ingezet op doorstroom van onderwijs naar arbeidsmarkt, en hiervoor is het logisch dat deze match op het niveau van de regionale arbeidsmarkt gezocht wordt. Je hebt er als werkzoekende in Turijn weinig aan dat er in Sicilië een topbaan op je wacht. De Vlaamse geletterdheidsagenda is thematisch breed, met onder andere doelen voor jongeren, werkzoekenden, werkenden, en armen. Het is dan ook logisch om de samenwerking op te zetten per domein – en als het even kan domeinoverstijgend.

In twee landen wordt networked governance bewust ingezet om samenwerkingen tussen actoren in het volwasseneneducatieveld te versterken, en nieuwe samenwerkingen aan te gaan. Het Duitse initiatief was hier helemaal op gericht, en ook in Vlaanderen is samenwerking een belangrijk (operationeel) doel. Deze doelen staan ook (gedeeltelijk) los van *inhoudelijke* doelen (zoals bijvoorbeeld het aantal mensen dat laaggeletterd is terugdringen). De gedachte hierachter lijkt te zijn dat het versterken van basisvaardigheden van volwassenen bijzonder taaie materie is, die zich niet makkelijk laat vangen in uitkomstcriteria. Door succes mede af te meten aan versterkte samenwerking, kan in ieder geval een beeld worden geschetst van inspanningen (en kan daar ook op gestuurd worden). Netwerken lijken dan ook beter geëquipeerd te zijn om deze taaie materie op te pakken dan losstaande overheidsinstanties.

Is networked governance effectief in het verbeteren van basisvaardigheden?

Op basis van de casestudies is niet direct te stellen dat networked governance effectief is in het verbeteren van basisvaardigheden. Alleen van de casestudie in Vlaanderen zijn uitkomstcijfers bekend; en daar leidde het beleid tot meer lerenden. De interessantere vraag is dan ook of networked governance doet wat het beoogt: beleid dat beter is toegespitst op de krachten van de verschillende partners en op de lokale uitdagingen. Vanuit deze bril bekeken is het antwoord ja. De argumenten die de deelnemers aan de workshop aandroegen worden in de casestudies bekrachtigd. Zo was in Duitsland het delen van expertise een belangrijk argument – en werd er daarom ook in wetenschappelijke ondersteuning voorzien. In Vlaanderen was de input van lokale partners en laaggeletterden belangrijk in het opstellen van het beleid, met als expliciet doel dat de programma's worden afgestemd op de specifieke behoeften van de lerende volwassenen. Dit leidde ook tot meer lerenden – met uitzondering van werknemers met een laag niveau van basisvaardigheden. Als laatste was de netwerkrol van MNEC in Nigeria noodzakelijk om te komen tot een geïntegreerd systeem van onderwijs en ondersteuning, met internationale financiële ondersteuning.

De overheid als sturende partner

In een systeem van networked governance kan de overheid nog steeds sturen; als partner in stuurgroepen, via data-generatie, standard setting, en financiële steun. In Vlaanderen speelden overheidsorganen een belangrijke rol in de stuurgroepen. In Duitsland was data-verzameling expliciet onderdeel van het programma, en droeg het bij aan het lange termijneffect van meer samenwerking. In Nigeria worden de Sustainable Development Goals – met concrete meetbare doelen – gebruikt als coördineringsinstrument. En in zowel Vlaanderen als Duitsland is financiële overheidssteun ingezet om samenwerking tussen sociale partners een boost te geven.

Aanbevelingen

Op basis van de verschillende casestudies zijn een aantal aanbevelingen te destilleren over hoe de Rijksoverheid zich op kan stellen met betrekking tot het ontwerpen en implementeren van gecijferdheidsbeleid:

- Netwerkgovernance is een geschikte manier om (multi-)problematiek rondom gecijferdheid op te pakken. Door netwerkgovernance ontstaan mogelijkheden voor gedeelde middelen en expertise, toegang tot diverse doelgroepen, en een systeem van continu ondersteuning voor lerende volwassenen. Netwerkgovernance past ook bij de ambitie van de Rijksoverheid om complexe maatschappelijke opgaven op te pakken als 'netwerkende overheid' (Rijksoverheid, 2015).
- Op welke schaal het netwerk wordt opgezet, en wat logische partners zijn is afhankelijk van de thematische benadering. Een aanpak gericht op het terugdringen van werkloosheid (door het versterken van basisvaardigheden) zal bijvoorbeeld arbeidsmarkt- en scholingspartners zoeken, terwijl een aanpak gericht op het versterken van basisvaardigheden bij NT2ers primair partners als Vluchtelingenwerk zal zoeken.
- Samenwerking komt het makkelijkst tot stand als het een expliciet doel is van het overheidsbeleid. Hierbij is het aan te bevelen dat partners gezamenlijk verantwoordelijk gemaakt worden voor het beleid en de geleverde inspanningen, met voldoende financiële en kennis-ondersteuning. Hierbij is het wel noodzakelijk dat de samenwerkingspartners ook al aan tafel zitten bij het opstellen van het beleid.
- Ook in netwerkgovernance heeft de overheid een rol te spelen, door het bepalen van de wettelijke en financiële kaders, en er zorg voor te dragen voor monitoring.

Met het huidige *Tel mee met Taal*-programma wordt aan een aantal van deze aanbevelingen al (deels) invulling gegeven. De regionale opzet sluit bijvoorbeeld aan bij het arbeidsmarktdoel van het beleid, en er is redelijk veel beleidsvrijheid voor de regionale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking is echter nog lang niet altijd effectief in het verbeteren van gecijferdheid (zie hoofdstuk 2). Door meer te sturen op het belang van gecijferdheid in het bredere programma bijvoorbeeld door standard-setting en inzet van fondsen specifiek op het verbeteren van gecijferdheid, kan dit verbeterd worden.

4. De rol van kenniscentra in het versterken van basisvaardigheden

In het landschap van volwasseneducatie zijn er allerlei instanties, waaronder kenniscentra en stichtingen, die zich bezighouden met basisvaardigheden. Voorbeelden zijn Netwerk Mediawijsheid, opgericht in 2008 gericht op digital vaardigheden (Nijboer et al., 2023), Stichting Lezen & Schrijven opgericht in 2004 (onder leiding van prinses Laurentien) om laaggeletterdheid te agenderen (Karszen et al., 2020), Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs (ITTA), een kennisinstituut voor Nederlands als eerste en tweede taal, het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO), het Rekencollectief, opgericht in 2018 als een samenwerkingsverband van Hogeschool Utrecht, Universiteit Utrecht en CINOP om gecijferdheid in mbo en volwasseneneducatie te agenderen, aan te jagen en te ontwikkelen en het Expertisepunt Basisvaardigheden opgericht in 2020 als opvolger van Steunpunt Basisvaardigheden. Het Expertisecentrum Basisvaardigheden wordt over het algemeen positief beoordeeld, maar sommige mensen zijn niet op de hoogte van het bestaan ervan, en de brede focus zorgt voor verwarring voor wie het centrum is (Groot et al., 2023).

De kenniscentra en stichtingen spelen een cruciale rol bij het ontwikkelen van effectief en duurzaam beleid dat aansluit bij de behoeften en uitdagingen van de samenleving. Ze informeren beleidsmakers en andere belanghebbenden en brengen hen samen. Om succesvol te zijn, is het essentieel dat het veld van kenniscentra en stichtingen op het gebied van basisvaardigheden een breed spectrum aan expertise omvat. Op dit moment zien we echter vooral een focus op geletterdheid en digitale inclusie en nauwelijks op gecijferdheid. Dit hoofdstuk analyseert of een kenniscentrum voor gecijferdheid in de Nederlandse context zinvol en haalbaar is. Het is belangrijk om zorgvuldig af te wegen of het oprichten van een kenniscentrum in een specifieke context en situatie daadwerkelijk gewenst is. Kenniscentra bieden veel voordelen, waaronder kennisuitwisseling en -overdracht, nieuwe ideeën en oplossingen, onderzoek en netwerkvorming. Tegelijk zijn er ook enkele redenen waarom het oprichten van een kenniscentrum mogelijk geen goed idee is zoals de kosten, de concurrentie, gebrek aan draagvlak, onvoldoende focus en beperkte impact. Om tot een aanbeveling te komen, kijken we eerst uitgebreider naar bovenstaande voordelen en nadelen van kenniscentra. Vervolgens kijken we over de grenzen heen naar voorbeelden van kenniscentra voor gecijferdheid. We richten ons op de kenmerken van organisaties die noodzakelijk zijn bij de totstandkoming van een kenniscentrum geïnitieerd door de nationale overheid.

Kenniscentra en hun rol bij beleid

Een kenniscentrum is een organisatie of instelling die zich binnen een specifiek vakgebied of sector richt op het bevorderen van kennis en verspreiding van nieuwe ideeën, technologieën en oplossingen die bijdragen aan maatschappelijke vooruitgang en economische groei. De rol van kenniscentra bij beleidsvorming is onder andere om beleidsmakers en andere partijen te voorzien toegankelijke en actuele informatie, analyses en inzichten om complexe beleidskwesties te verhelderen en om weloverwogen evidence-informed besluitvorming te onderbouwen. Daarnaast fungeert een kenniscentrum als een platform voor kennisuitwisseling en netwerkvorming tussen verschillende belanghebbenden, waaronder beleidsmakers, onderzoekers, professionals en maatschappelijke

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

organisaties. Door het organiseren van evenementen, workshops en publicaties stimuleert een kenniscentrum de dialoog en samenwerking rondom beleidskwesties.

Hoewel een kenniscentrum veel voordelen kan bieden, zijn er ook enkele redenen waarom het oprichten van een kenniscentrum mogelijk geen goed idee is.

- *Kosten*: Het opzetten en onderhouden van een kenniscentrum kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen, zoals voor infrastructuur, personeel, onderzoek en activiteiten. Als de financiële middelen beperkt zijn, kan het moeilijk zijn om deze investeringen te rechtvaardigen.
- *Concurrentie*: In sommige gevallen kan de oprichting van een kenniscentrum leiden tot concurrentie met bestaande organisaties of instellingen die al actief zijn op hetzelfde kennisgebied wat kan leiden tot versnippering van middelen en expertise.
- *Gebrek aan draagvlak*: Als er onvoldoende interesse of betrokkenheid is van belanghebbenden binnen een bepaald vakgebied, kan een kenniscentrum moeite hebben om voldoende deelnemers en samenwerkingspartners aan te trekken.
- *Onvoldoende focus*: Een kenniscentrum kan een te brede focus hebben, waardoor het moeilijk wordt om duidelijke doelen en resultaten te behalen. Een gebrek aan focus kan leiden tot verspilling van middelen en energie.
- *Beperkte impact*: Als een kenniscentrum er niet in slaagt om relevante kennis te genereren, te delen en toe te passen in de praktijk, kan het zijn doel missen en weinig impact hebben op het vakgebied of de sector waarin het actief is.

Internationale voorbeelden van kenniscentra gericht op gecijferdheid

Hoewel er tal van kenniscentra bestaan in zowel binnen- als buitenland, is er weinig bekend over de specifieke kenmerken van organisaties die essentieel zijn voor de oprichting van een kenniscentrum, al dan niet op initiatief van de nationale overheid (maar zie Paterson et al., 2010). Hieronder worden drie voorbeelden behandeld van buitenlandse kenniscentra die zich volledig of gedeeltelijk richten op het versterken van de gecijferde behoeften van volwassenen, zowel in beleid als in de praktijk. We onderzoeken hoe deze kenniscentra tot stand zijn gekomen, hoe ze beleidsvorming beïnvloeden, welke activiteiten ze ondernemen op het gebied van gecijferdheid, welke contextuele kenmerken van invloed zijn, welke partijen erbij betrokken zijn en met wie ze samenwerken.

Groot-Brittannië: National Numeracy

In Groot-Brittannië zijn er verschillende partijen, waaronder een kenniscentrum gecijferdheid, namelijk National Numeracy, betrokken bij de vormgeving en uitvoer van beleid. Groot-Brittannië heeft sinds 2001 de "Skills for Life"-strategie, geïnitieerd vanuit de overheid om basisvaardigheden van volwassenen in Engeland te verbeteren. Als onderdeel van haar Skills for Life-strategie werd in 2002 door de Britse regering de National Research and Development Centre for Adult Literacy, Language and Numeracy (NRDC) opgezet, welke tot 2015 actief was met publicaties, bronnen en een groot project Math4life. Hedendaags valt dit onder het NCETM dat zich richt op het hele veld van rekenen-wiskunde van PO tot VE. In de strategie werd een uitgebreid cursusaanbod ontwikkeld, dat werd gepromoot via een publiciteitscampagne: Weg met je gremlins.

De National Numeracy⁷, opgericht in 2012, is een onafhankelijke ANBI met de visie dat iedereen in Groot-Brittannië aan de slag kan en moet met getallen, zodat ze verder kunnen komen in het leven. De missie is om kinderen en volwassenen in Groot-Brittannië in staat te stellen zelfvertrouwen te hebben bij de dagelijkse wiskunde, zodat ze hun potentieel op het werk, thuis en op school kunnen benutten. De afgelopen tien is National Numeracy actief in het evalueren en verbeteren van hoe gecijferdheidsvaardigheden worden begrepen, gewaardeerd en ontwikkeld. National Numeracy richt zich met hun expertise op zowel de overheid, werkgevers, werkplek trainers, en individuen. Via aangetrokken financiering van belangrijke partners, is hun werk redelijk schaalbaar en duurzaam. Als zodanig noemen ze zichzelf de 'go-to' gecijferdheid experts van Groot-Brittannië.

Het belangrijkste aspect van National Numeracy vandaag de dag is The Essentials of Numeracy (National Numeracy, 2017). Dit programma is ontworpen om zowel de competentie als het vertrouwen van mensen in het omgaan met kwantitatieve informatie te vergroten. Het richt zich nationaal op de praktische gecijferde vaardigheden en kennis die iedereen nodig heeft om goed te functioneren in het dagelijks leven en op het werk. Hierbij gaat het om alledaagse gecijferdheid, niet om geavanceerde wiskundige concepten zoals goniometrie of algebra. Het programma is getest met deelnemers in samenwerking met docenten en omvat vier hoofdonderdelen: getallen en getallenstelsels, bewerkingen en berekeningen, ruimte, vormen en maten, en het verwerken van data. The Essentials of Numeracy sluit aan bij het Britse Adult Skills curriculum en kan worden gebruikt voor functionele vaardighedenkwalificaties. Het vormt de basis voor de National Numeracy Challenge, waar meer dan 500.000 mensen zich hebben geregistreerd om hun numerieke vaardigheden te testen en te verbeteren met behulp van gratis online leermiddelen voor volwassenen. Na afronding kunnen deelnemers een certificaat afdrukken, dat door werkgevers zoals de NHS, grote retailers en docenten als bewijs kan worden gebruikt voor werk of verdere training. National Numeracy organiseert ook campagnes zoals de National Numeracy Day, waarbij zij ingaan op negatieve attitudes ten opzichte van gecijferdheid en voorbeelden delen, zoals echte verhalen uit het leven. Een belangrijke boodschap die wordt overgebracht is: "Hoe je je ook voelt over wiskunde en getallen, je staat er niet alleen voor."

Ierland: The National Adult Literacy Agency

In Ierland speelt het kenniscentrum the National Adult Literacy Agency⁸ (NALA), een onafhankelijke, op leden gebaseerde organisatie al opgericht in 1977, al enige tijd een rol in de vormgeving en uitvoer van beleid volwasseneneducatie en basisvaardigheden. NALA zet zich in voor de missie om: "ervoor te zorgen dat mensen met geletterdheid en gecijferdheidsproblemen volledig kunnen deelnemen aan de samenleving en toegang hebben tot leermogelijkheden die aan hun behoeften voldoen" (2017). Een van hun belangrijkste doelstellingen is om het bewustzijn over het belang van basisvaardigheden te vergroten en om stigma's rondom basisvaardigheden te verminderen, en een inclusieve samenleving te bevorderen: gelijke toegang hebben tot onderwijs en kansen om hun vaardigheden te verbeteren. NALA zet in op bewustzijn vergroten en basisvaardigheden bevorderen via de media – radio en televisie en het aanbieden van afstandsonderwijs voor lerenden. NALA biedt

⁷ <https://www.nationalnumeracy.org.uk/>

⁸ <https://www.nala.ie/>

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

een scala aan diensten en programma's om volwassenen te ondersteunen bij het verbeteren van hun basisvaardigheden. Dit omvat educatieve materialen, trainingen, workshops en adviesdiensten, en werkboeken gecijferdheid. Ook voeren ze onderzoek uit (in de vorm van evaluaties en reviews).

In 2020 riep NALA op tot en verzekerde zich van een verbintenis in nieuwe nationale strategie, Adult Literacy for Life, een nieuwe tienjarige strategie om geletterdheid, gecijferdheid en digitale geletterdheid van volwassenen te ontwikkelen en te implementeren. In Ierland wordt de uitvoering van het FET-programma (further education and training) landelijk aangestuurd en gefinancierd door SOLAS, namens het Ministerie van Onderwijs. SOLAS (sinds 2013) beheert het totale budget voor het FET programma. De uitvoering van het programma is in handen van 16 zogenaamde regionale Education and Training Boards (ETB's). Binnen ETB's zijn de volgende stakeholders vertegenwoordigd volgens een vaste verdeelsleutel: lokale overheid (12), docenten (2), ouders (2) en in totaal 5 vertegenwoordigers van bedrijfsleven, onderwijsmanagement en leerders samen 17. Deze ETB's hebben de regie over het beleid (aanbod, financiering en toezicht op kwaliteit) van alle FET-aanbod in hun regio. Alle educatieaanbieders moeten bij de ETB van hun regio activiteitenplannen aanleveren voor de programma's die ze willen uitvoeren. De ETB financiert deze programma's als ze getoetst zijn op inhoud, kwaliteit en aansluiting bij het landelijk en/of lokaal beleid.

In de context van voortgezet onderwijs en opleiding (FET) streeft NALA ernaar dat FET-cursussen inclusief en effectief zijn voor volwassenen die mogelijk taal-, lees- of rekenbehoeften hebben. Dit heet 'het integreren van geletterdheid': onnodige barrières wegnemen. NALA biedt nieuwe innovatieve modellen voor het aanbieden van geletterdheid bij volwassenen, zoals het programma Intensive Tuition in Adult Basic Education (ITABE). Dit was een model voor onderwijs in alfabetisering van volwassenen met een onderwijsachterstand. De cursusinhoud van het ITABE-programma was geletterdheid, rekenen, mondelinge taalvaardigheid, leren leren en een inleiding tot IT. Het ontwikkelen en ondersteunen van een implementatieplan voor de integratie van geletterdheid en rekenvaardigheid in alle verdere onderwijs- en opleidingsvoorzieningen. Ook bij de Return to Education Programme (REP) was NALA betrokken; basisonderwijs op de werkplek

Verenigde Staten: National Numeracy Network

In de Verenigde Staten is het volwassenenonderwijs gestructureerd op staatsniveau, waarbij elke staat zelf bepaalt hoe met de implementatie en toezicht (en toegang) zal worden omgegaan en hoe de financiering zal worden toegewezen. Dit zorgt voor veel variatie: bureau voor volwasseneneducatie gehuisvest binnen de onderwijsafdeling van het basis- en voortgezet onderwijs, of binnen de afdeling hoger onderwijs van de staat, of binnen een andere entiteit. Cursussen en programma's voor volwasseneneducatie worden aangeboden door een verscheidenheid aan organisaties, waaronder community colleges, schooldistricten, gemeenschapscentra, gemeenschap-gebaseerde non-profitorganisaties en middelbare scholen voor volwassenen. Aanbieders variëren van formele programma's met betaalde professionele leraren en personeel tot gemeenschapsorganisaties die basisvaardigheden cursussen aanbieden in combinatie met huisvesting, werkbegeleiding en andere sociale ondersteuning, tot begeleiding door geheel vrijwilligers die plaatsvindt via gemeenschapscentra en gebedshuizen. De National Literacy Directory kan worden bezocht om programma's voor volwassenenonderwijs per stad en staat te vinden.

Het National Numeracy Network⁹ werd in 2000 geïnitieerd als het outreach-component van de National Council on Education and the Disciplines (NCED). De NCED werd opgericht en aangestuurd om de discussie over kerngeletterdheid bij de overgang van secundair naar postsecundair onderwijs te bevorderen, waarbij gecijferdheid naar voren kwam als het voornaamste aandachtspunt. Het National Numeracy Network richtte met NCED-subsidies een consortium van ongeveer 40 rekenprogramma's en vier Quantitative Literacy-centra op (verschillende colleges en universiteiten). Deze centra moesten technische ondersteuning bieden: het consortium helpen bij het faciliteren van de communicatie over onderwijspraktijken op het gebied van rekenen en bij het vertalen van rekenvaardigheid van ambitie naar praktijk; het aanmoedigen van sectoroverschrijdende belangstelling en aandacht voor rekenvaardigheid onder scholen, hogescholen, maatschappelijke groeperingen, het bedrijfsleven en de industrie; En het ondersteunen van onderzoek, rapporten en publicaties om het begrip en de betekenis van gecijferdheid te vergroten. Na voltooiing van het NCED-project werd de NNN formeel opgericht als ledenorganisatie.

De visie van het National Numeracy Network is om 'een samenleving [te bevorderen] waarin alle burgers de macht en de gewoonte van de geest bezitten om kwantitatieve informatie op te zoeken, te bekritisieren, erover na te denken en deze toe te passen in hun publieke, persoonlijke en professionele leven.' <https://digitalcommons.usf.edu/numeracy/> (zie Madison & Steen, 2008). Het National Numeracy Network bevordert onderwijs dat kwantitatieve vaardigheden integreert in alle disciplines en op alle niveaus. Het netwerk ondersteunt faculteitsontwikkeling, curriculumontwerp, beoordelingsstrategieën, onderwijsonderzoek en systemische verandering. Het netwerk bedient en promoot samenwerking tussen studenten, docenten, academische centra, onderwijsinstellingen, professionele verenigingen en zakelijke partners het delen van onze visie. Het netwerk streeft er ook naar om kwesties kwantitatief te houden en gecijferdheid voorop te stellen in nationale en internationale gesprekken over educatieve prioriteiten. Een van de grootste verbindende factoren is de oprichting van het open-access tijdschrift Numeracy in 2008, dat elk jaar twee nummers publiceert. De NNN organiseert daarnaast jaarlijkse conferenties, workshops en professionele ontwikkelingsactiviteiten om docenten, onderzoekers en beleidsmakers samen te brengen en kennis te delen over effectieve methoden voor het onderwijzen en leren van numerieke vaardigheden. Ze bieden ook middelen en ondersteuning aan individuen en instellingen die betrokken zijn bij onderwijs in gecijferdheid.

Wat leren we van deze casestudies?

De buitenlandse voorbeelden van kenniscentra gericht op gecijferde vaardigheden van volwassen laten zien dat ze een belangrijke rol hebben in het veld van basisvaardigheden en gecijferdheid voor volwassenen. Ze bieden brede ondersteuning op het gebied van gecijferdheid door middel van onderzoek (conferenties en tijdschriften), bewustwordingscampagnes, netwerken, kwaliteitscontrole en toegang tot onderwijs, ondersteuning voor professionals. Ze richten de aandacht op gecijferdheid,

⁹ <https://thenationalnumeracynetwork.wildapricot.org/>

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

en laten dat niet meer los; ook zijn kenniscentra aantrekkelijk voor moeilijk te bereiken doelgroepen (Paterson et al., 2010).

Hoewel de genoemde organisaties uiteindelijk aanzienlijke invloed hebben op beleidsvorming -en uitvoer, moeten ze soms eerst lobbyen om gehoord te worden (Paterson et al., 2010). De relatie met de overheid verschilt, in Ierland en Verenigd Koninkrijk heeft de overheid een centrale rol, en in de VS is deze meer overkoepelend. De financiering is vaak een combinatie van de overheidsfinanciering, ledenbijdragen of investeringen door werkgevers. In Nederland zijn al veel partijen betrokken bij allerlei aspecten van de volwasseneneducatie. Samenwerking tussen de partijen is dus belangrijk.

Aanbevelingen

Binnen het domein van volwasseneneducatie zijn verschillende actoren actief die zich toeleggen op basisvaardigheden van volwassenen, waaronder kenniscentra en stichtingen. Deze spelen een belangrijke rol bij het vormgeven van beleid door beleidsmakers en belanghebbenden bij elkaar te brengen en te informeren. Om effectief te zijn, is een dekkend scala aan expertise binnen het veld van kenniscentra en stichtingen op het gebied van basisvaardigheden essentieel. Momenteel ligt de focus voornamelijk op geletterdheid en digitale inclusie en minder op gecijferdheid. Verder weet niet iedereen die behoefte heeft aan informatie, professionalisering en aanbod voor gecijferdheid, waar hij terecht kan. Uit de verschillende case-studies kunnen aanbevelingen worden geformuleerd of een kenniscentrum voor gecijferdheid in Nederland opportuun is.

Een kenniscentrum gecijferdheid zou zeker bijdragen aan een betere positionering van gecijferdheid en het beter tegemoetkomen aan de behoeften van volwassenen. Het vergroten van de expertise op het gebied van gecijferdheid in Nederland is van groot belang, en een kenniscentrum dat zich geheel of gedeeltelijk richt op gecijferdheid heeft potentieel. Voorbeelden uit Ierland, Verenigd Koninkrijk en VS laten zien dat zulke kenniscentra actief werk maken van het versterken van gecijferdheid in beleid, bij individuen, voor werkgevers en in de professionalisering van docenten. Deze kenniscentra doen van onderzoek, professionaliseren het veld, en stellen materiaal beschikbaar. Ze ontwikkelen richtlijnen voor integratie van gecijferdheid in ander aanbod en houden campagnes en jaarlijkse bijeenkomsten.

Terwijl het onduidelijk in hoeverre er in Nederland ruimte is voor een apart kenniscentrum gecijferdheid voor volwassenen, is het onze inschatting dat een kenniscentrum gecijferdheid toegevoegde waarde heeft ten opzichte van een integraal kenniscentrum basisvaardigheden. Terwijl het Britse National Numeracy en het Amerikaanse National Numeracy Network zich specifiek op gecijferdheid richten, heeft het Ierse NALA, oorspronkelijk een taalkenniscentrum, ook gecijferdheid serieus genomen. Echter, het Ierse voorbeeld lijkt internationaal eerder een uitzondering dan de regel, en in de huidige praktijk leidt integratie vaak tot het ondersneeuwen van het aspect gecijferdheid.

Om het scala aan expertise dekkend te maken, is het van belang om sterke samenwerkingsverbanden te stimuleren tussen kenniscentra, andere relevante partijen en belanghebbenden op het gebied van gecijferdheid, aangezien alleen gezamenlijke inspanningen Nederland vaardiger kunnen. Financieringsproblemen kunnen echter een obstakel vormen voor deze

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

samenwerkingen en zelfs concurrentie tussen organisaties in de hand werken. Het is daarom essentieel om financieringsproblemen aan te pakken en te streven naar een meer gecoördineerde en samenhangende aanpak binnen het veld van gecijferdheid. Door middelen op een meer inclusieve en strategische manier toe te wijzen, kunnen we de impact van initiatieven vergroten en de doeltreffendheid van het aanpakken van gecijferdheid bevorderen.

5. De rol van werkgevers in het versterken van basisvaardigheden.

Uit onderzoek blijkt dat bijna iedere werknemer gecijferde vaardigheden gebruikt op het werk (Buisman et al., 2013). De mate waarin verschilt nogal, en werknemers zijn zich niet altijd bewust dat het om gecijferd gedrag gaat (Jonas, 2018). Het inpakken van producten in dozen, bijvoorbeeld, is een oefening in ruimtelijk inzicht – en daarmee gecijferdheid – maar zal voor de meesten ‘gewoon werk’ zijn. Door het toenemende gebruik van digitalisering en technologie op de werkvloer worden gecijferdheidsvaardigheden steeds belangrijker, en ook vaker expliciet (Marr & Hagston, 2007).

Interessant is dat het gebruik van gecijferdheid op de werkvloer samenhangt met het toepassen van gecijferdheid in de thuissituatie. Het lijkt erop dat als het voor je werk niet noodzakelijk is veel gecijferd gedrag te vertonen, dat dat ertoe leidt dat je het ook in je thuissituatie geleidelijk minder gaat toepassen. En andersom natuurlijk; dat meer toepassen op je werk meer toepassen thuis betekent (Jonas, 2018). Meer toepassen is gerelateerd aan *beter* toepassen, en andersom. Deze *use-it-or-lose-it* hypothese heeft een aantal gevolgen voor de mogelijke rol van werkgevers in het verbeteren van gecijferdheid:

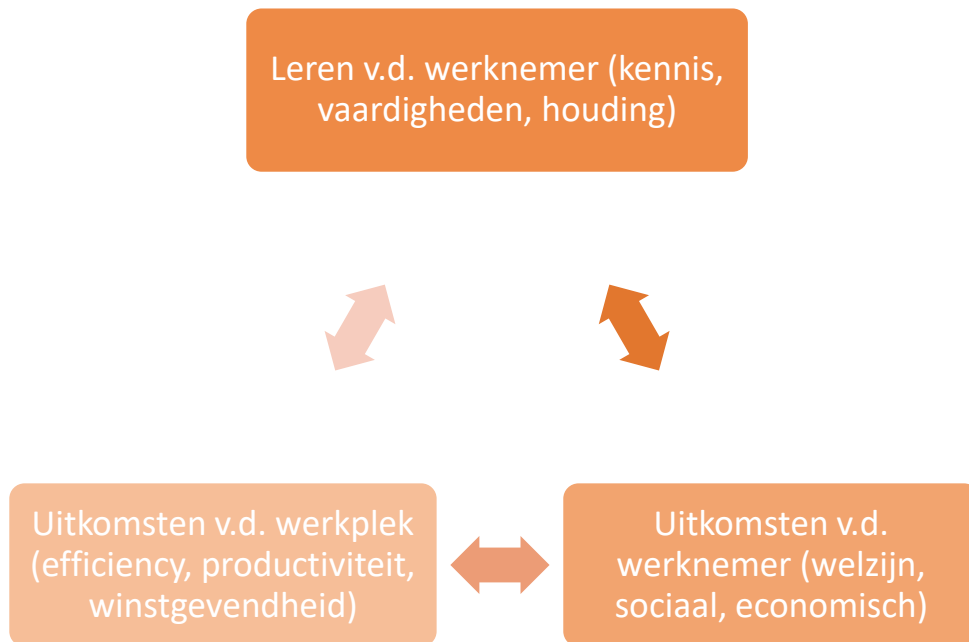
- Het verbeteren van gecijferde vaardigheden van werknemers kan ook gericht zijn op vaardigheden die primair in de thuissituatie nuttig zijn; als er thuis meer gecijferd gedrag wordt vertoond dan vertaalt zich dat door in het werk.
- Oudere werknemers hebben relatief vaker moeite met gecijferde uitdagingen. Dit lijkt het gevolg te zijn van een vicieuze cirkel, waarbij ze het op het werk niet zo veel toepassen, er daardoor minder goed in worden, en gecijferdheid daardoor nog minder gaan toepassen. Het structureel verbeteren van gecijferdheid vereist dan meer dan alleen een scholingsprogramma. Namelijk mogelijkheden creëren voor werknemers om het gecijferd gedrag ook te laten zien op de werkvloer.

In dit hoofdstuk wordt besproken welke rol werkgevers kunnen spelen in het ondersteunen van de gecijferdheid van hun werknemers. Allereerst worden de verschillende mogelijke opbrengsten van het verbeteren van gecijferdheid op de werkvloer geschetst. Om die opbrengsten te bewerkstelligen moeten werknemers echter wel gemotiveerd zijn om deel te nemen, en moet de scholing inhoudelijk goed zijn. Er wordt dus beschreven wat werknemers motiveert, en wat bekend is over werkzame elementen van leren op de werkvloer, gebaseerd op internationaal onderzoek. Deze theorie wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt aan de hand van enkele casestudies. Als laatste worden de implicaties voor werkgevers in Nederland geschetst.

Wat zijn de opbrengsten van het verbeteren van gecijferdheid op de werkvloer

On-the-job-training leidt tot drie types opbrengsten (Alkema, 2019). De eerste is het leren van de werknemer. Dit kan de vorm aannemen van kennis, vaardigheden, of attitudes. De tweede zijn uitkomsten voor de werknemer, zoals welzijn, economische of sociale opbrengsten (meer zelfverzekerd zijn, bijvoorbeeld). De derde zijn opbrengsten voor de werkplek, zoals verhoogde efficiency, productiviteit, of winstgevendheid. Alle drie de typen opbrengsten hangen met elkaar

samen. Hieronder wordt kort beschreven wat er uit internationaal onderzoek bekend is over de effecten van het versterken van basisvaardigheden op de werkvloer.



Het leren van de werknemer

Leerprogramma's leiden tot meer toepassen van vaardigheden die opgedaan zijn. Zo heeft onderzoek laten zien dat werknemers meer boeken lezen, of vaker zelf hun belastingen doen. Er wordt echter geen statistisch significant effect gevonden op de vaardigheden zelf aan het einde van leerprogramma's (Alkema, 2020).

Uitkomsten voor de werknemer

Leerprogramma's gericht op basisvaardigheden leiden bijna altijd tot meer eigenwaarde en zelfvertrouwen. Werknemers geven daarnaast aan dat ze communicatiever zijn in werksituaties (mits daar ook ruimte voor is van de werkgever) (Alkema, 2020; Groot et al., 2023). In het algemeen leidt deelname dus tot persoonlijke ontwikkeling van de werknemer (Groot et al., 2023).

Economische uitkomsten zijn afhankelijk van hoelang een programma duurt, en de status van de arbeidsmarkt. Als er een krappere arbeidsmarkt is, dan zijn er sneller economische 'returns on investment'. Tegelijkertijd is er grotere *agency* en vertrouwen in zichzelf, wat kan leiden tot betere economische uitkomsten. Bij programma's gericht op *financial literacy* zijn de opbrengsten qua zelfvertrouwen het sterkst (Alkema 2020).

Uitkomsten voor de werkgever

Hoewel er financiële steun wordt gegeven voor opleidingen, maken werkgevers kosten omdat ze personeel vrijmaken van productielijnen en dienstverlening om programma's bij te wonen. De logistiek hiervan en het productieverlies worden openlijk erkend door werkgevers, waarvan de

meesten, ondanks de uitdagingen, de waarde van dit soort programma's voor bedrijven inzien (Alkema, 2020).

Werkgevers melden verschillende veranderingen die tijdens deze programma's plaatsvinden. Ze vertellen hoe veranderingen in de kennis, vaardigheden en gedragingen van werknemers hebben geleid tot betere resultaten voor het bedrijf. Deze omvatten bijvoorbeeld: een toename in probleemoplossende vaardigheden die hebben geleid tot een afname van knelpunten in de productie; de toepassing van rekenvaardigheden die resulteren in hogere nauwkeurigheidstellingen en een afname van verzendfouten; een toename in het invullen van formulieren door winkelvloerpersoneel, in plaats van formulieren te laten invullen door supervisors; het gebruik van mondelinge taalvaardigheden die resulteren in betere communicatie met klanten en een afname van klachten van klanten. Dit alles draagt bij tot een grotere efficiëntie op de werkplek (Alkema, 2020; Kelly, 2019).

In de context van een krappe arbeidsmarkt geven werkgevers ook aan dat zij merken dat het aanbieden van basisvaardighedenprogramma's leidt tot meer duurzame inzetbaarheid van werknemers, en meer loyaliteit naar het bedrijf toe (Groot et al., 2023).

Wat motiveert volwassenen om mee te doen aan gecijferdheidsprogramma's op de werkvloer?

Op dit moment is het zo dat met name theoretisch opgeleiden vaker gecijferdheidsprogramma's volgen. Ook werknemers die nu al veel gecijferd gedrag vertonen doen vaker mee aan leerprogramma's (Jonas 2019). Dit zijn dus niet de mensen die de programma's per se het meest nodig hebben. Motivatie ontstaat wanneer er een prikkel in de omgeving van de werknemer is, én de scholing aan bepaalde eisen voldoet.

Als werknemers met een lager niveau van rekenvaardigheden meedoen aan leren op de werkvloer dan heeft dat diverse redenen. Zo kan het zijn om de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te vergroten (en de bijbehorende financiële vergoeding). Het gaat hier om mogelijkheden zowel binnen als buiten de huidige werkgever. Ook is het kunnen helpen van hun kinderen bij hun rekenen-wiskunde huiswerk een belangrijke factor. Ook kunnen lokale organisaties, zoals vakbonden, de motivatie om te leren versterken. Dit kan doordat er sprake is van een peer-situatie (in tegenstelling tot een hiërarchische relatie met managers) en er een vertrouwensband is.

Om te willen werken aan gecijferdheid op de werkvloer moet de scholing voldoen aan de volgende eisen (Kelly, 2019; Windisch, 2015).

- Het moet plaatsvinden in een veilige, ontspannen omgeving, waar er ondersteuning van collega's en leraren is. Een veilige omgeving is nodig omdat werknemers met een laag niveau van vaardigheden hier vaak niet voor uit durven te komen, uit angst voor stigma en werkinhoudelijke gevolgen (Hume et al., 2018).¹⁰

¹⁰ Bij werkinhoudelijke gevolgen kun je denken aan het afnemen van bepaalde taken omdat de leidinggevende inschat dat de werknemer dit niet kan door de lage beheersing van basisvaardigheden.

- Er moet ruimte zijn om het vertrouwen in eigen kunnen op te bouwen.
- De inhoud van het leerprogramma moet aansluiten bij het werk zelf.¹¹

Wat werkt bij verbeteren van gecijferdheid op werkvloer?

Succesvolle scholingsinterventies op de werkvloer hebben vaak dezelfde elementen.

De eerste is dat de scholing voortbouwt op de context van het werk zelf. Dit betekent onder andere dat het curriculum is afgesteld op gecijferde uitdagingen die werknemers (dagelijks) tegenkomen. Deze benadering biedt niet alleen een solide basis, maar doorbreekt ook de link met negatieve eerdere onderwijservaringen. Het stelt de lerende in staat om te demonstreren wat hij of zij wél kan op het gebied van gecijferdheid, waardoor zelfvertrouwen en motivatie worden vergroot.

Een belangrijke factor hierbij is het inzicht van de lerende in hoe gecijferdheid daadwerkelijk kan worden toegepast in het dagelijks leven. Dit vergroot ervaren nut en noodzaak, waardoor de intrinsieke motivatie om te leren wordt versterkt. Bovendien wijst onderzoek op de aanzienlijke kans op permanente verbetering van gecijferd gedrag, omdat de lerende het geleerde in het werk en het dagelijks leven kan blijven toepassen (Benseman et al., 2005; Jonas, 2018; Windisch, 2015).

Langlopende en intensieve programma's, met een geschatte duur van meer dan 100 uur les, lijken een ander belangrijk element. Ze zijn met name effectief voor deelnemers met een laag niveau van basisvaardigheden (Benseman et al, 2005). Om de betrokkenheid van leerlingen te waarborgen, is proactief beheer van zowel positieve als negatieve krachten die volharding bevorderen of belemmeren van groot belang (Benseman et al, 2005; Windisch, 2015). Dit geldt des te sterker voor langlopende programma's. Het helpt hierbij als de werkgever duidelijk maakt het programma te ondersteunen¹², en het leren tijdens werktijd plaatsvindt.

Een derde element is de aanwezigheid van geschoolde leerkrachten die in staat zijn om zowel de sterke als zwakke punten van leerlingen te identificeren, met behulp van formatieve evaluatie (Windisch, 2015; Benseman et al., 2005). Wanneer een leerkracht adequaat inspeelt op de geïdentificeerde punten, dan draagt dat bij aan een gepersonaliseerde benadering van onderwijs - wat de effectiviteit ervan vergroot.

Voorbeelden uit andere landen van gecijferdheidsprogramma's op de werkvloer

We presenteren twee buitenlandse voorbeelden van gecijferdheidsprogramma's op de werkvloer, die de theoretische principes hierboven illustreren.

Engeland: leren op de werkvloer met behulp van de vakbond

In 1998 is in Engeland het Union Learning Fund opgestart, dat tot 2021 gelopen heeft. Dit was een initiatief van het Britse Ministerie van Onderwijs, dat werkenden, werkgevers, en

¹¹ Dit lijkt te botsen met de eerdere opmerking dat gecijferdheidsscholing ook over de thuissituatie kan gaan. De verklaring is dat het hier gaat om *motivatie* van de werknemer om deel te nemen aan de scholing, en niet om de *resultaten* van die scholing.

¹² Dit lijkt een open deur, maar in de praktijk komt het voor dat het bedrijf een training aanbiedt tot onvrede van de direct leidinggevende, die liever ziet dat men bezig is targets te halen. Het gaat hier dus met name om dat het *hele* bedrijf het belang onderschrijft. Daarnaast is het van belang dat de scholing door blijft lopen op het moment dat de werkdruk toeneemt (omdat er bijvoorbeeld een grote order is binnengehaald).

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

onderwijsinstellingen wilde inspireren om meer aan leren op de werkplek te doen. Dit gebeurde door middel van *Union Learning Representatives* (ULRs), leden van de vakbond die op vrijwillige basis in hun eigen bedrijf leven lang ontwikkelen promoten (Kelly, 2012). Ze werden gekozen door leden van de vakbond, en ontvingen hiervoor training van de vakbond.

Hun taken en bevoegdheden zijn wettelijk geregeld (Rainbird & Stuart, 2011), en zijn onder meer:

- Het belang van leren op de werkvloer promoten
- Lerenden ondersteunen
- Het in kaart brengen van leerbehoeften van werknemers
- Het adviseren van werkgevers over leeractiviteiten
- Het organiseren en ondersteunen van leeractiviteiten op de werkvloer

Het gaat hier dus over *a/* het leren op de werkvloer, en de rol is daarmee breder dan alleen gecijferdheid verbeteren. De ULRs zijn na het aflopen van het Union Learning Fund blijven bestaan.

Uit onderzoek naar de effectiviteit van Union Learning Representatives blijkt dat ze bijdragen aan sociale inclusie. Dit doen ULRs door deelname van niet-traditionele lerenden aan te moedigen, waaronder leerlingen uit lagere sociaaleconomische groepen, werknemers met migratieachtergrond en leerlingen met geen of weinig kwalificaties (Kelly, 2019). Bovendien zijn ULRs goed in staat werknemers te motiveren om te gaan leren; men neemt makkelijker advies aan van een collega dan van een leidinggevende. Als laatste zijn ULRs geneigd om leeractiviteiten te ondersteunen die vanuit vakbondsprincipes zijn vormgegeven. Het gaat dan om emancipatoir leren, leren als collectieve bezigheid, en gerichtheid van het leren op wat er op de werkvloer gebeurt (Kelly, 2019).

Bij emancipatoir leren ligt de nadruk op het leren om problemen van de lerende op te lossen (Freire, 1970). Dit kun je contrasteren met bijvoorbeeld een training om te leren werken met een nieuw softwarepakket. Zo'n training is enkel en alleen ingegeven door het bedrijfsbelang. Bij emancipatoir leren staat probleemoplossend vermogen centraal, en kan dus ook effect sorteren op gecijferd gedrag buiten de werkvloer.

Leren als collectieve bezigheid betekent dat leren plaatsvindt met collega's, en dat er samen geleerd wordt (bijvoorbeeld door veel in kleine groepen opdrachten te doen). Dit versterkt collegialiteit en samenwerkend vermogen, en draagt bij aan een veilige leeromgeving.

Doordat het leren gericht is op de werkvloer kan men voorbij gecijferdheid als goed-fout-dichotomie komen. De lerende kan immers laten zien wat hij al wel kan, en waar hij vastloopt. Dit draagt bij aan de motivatie van de lerende.

Al deze elementen zijn we al eerder tegengekomen bij de beschrijving van wat werknemers motiveert om mee te doen aan gecijferdheidsscholing, en wat deze scholing effectief maakt. ULRs en leren volgens vakbondsprincipes zijn dus veelbelovende manieren om het leren op de werkvloer vorm te geven.

Nieuw-Zeeland: subsidies voor werkgevers

Het Workplace Literacy and Numeracy Fund in Nieuw-Zeeland is een subsidieregeling van de centrale overheid waar werkgevers aanspraak op kunnen maken om hun werknemers met onvoldoende

beheersing van basisvaardigheden bij te kunnen scholen. Wanneer een bedrijf aanspraak wil maken op het Fund, dan doorlopen de werknemers eerst een online assessment van hun basisvaardigheden¹³. Aan de hand daarvan kan de werkgever met behulp van een opleidingsinstituut of trainer een op maat gemaakt programma op stellen. Deze zijn afgestemd op de behoeften van bedrijven en werknemers, en de kennis en vaardigheden die ze nodig hebben om hun werk te doen. Het scholingsprogramma biedt werknemers de mogelijkheid om deel te nemen aan authentieke leerervaringen waarin geletterdheid en gecijferdheid zijn geïntegreerd. Scholing is gericht op het werk, zoals bijvoorbeeld gezondheids- en veiligheidsbeleid, probleemoplossingstechnieken, het begrijpen van standaard operationele procedures (SOP's) en het invullen van formulieren.

De resultaten van het fonds hebben tijd nodig om zichtbaar te worden (Alkema, 2020). Werknemers beginnen met het leren van nieuwe kennis en vaardigheden tijdens het scholingsprogramma. Wanneer ze de kans krijgen om deze uit te proberen, ontwikkelen ze hun zelfvertrouwen, wat dan weer leidt tot verdere ontwikkeling van vaardigheden. Ook stelt het hen in staat meer te participeren in hun gezin en gemeenschap.

Uit gesprekken met werkgevers blijkt dat het opstarten van programma's vaak een uitdaging is, omdat er nogal wat logistiek bij komt kijken. Denk aan het in kaart brengen van de vaardigheidsniveaus van werknemers, het ontwerpen van een scholingsprogramma, en het zo roosteren dat werknemers kunnen deelnemen zonder dat de continuïteit van het bedrijfsproces in gevaar komt. Werkgevers ervaren meerwaarde wanneer ze zien welke impact het programma heeft op individuele werknemers en de manier waarop ze werken. Ze waarderen de grotere betrokkenheid bij, en deelname aan werkactiviteiten. Bedrijven ervaren dat dit leidt tot een betere werkcultuur. Werkgevers waarderen ook de toegenomen efficiëntie die optreedt wanneer nieuwe vaardigheden op de werkplek worden gebruikt, wat weer kan leiden tot een hogere winstgevendheid en productiviteit.

Het voorbeeld van Nieuw-Zeeland laat zien dat opbrengsten van leren op de werkvloer op verschillende niveaus plaatsvinden (zoals zelfvertrouwen van de lerende, hogere participatie in sociale processen buiten de werkvloer, en betrokkenheid bij de werkvloer). De subsidievoorwaarden zijn zo ingericht dat de scholing maatwerk is, terwijl de overheid wel kan sturen op kwaliteit, onder andere door een beginmeting, helder geformuleerde kwaliteitseisen en een rapportageplicht. Zo is de werkgever verplicht om aan te tonen dat de werknemers bij aanvang een laag niveau van basisvaardighedenbeheersing hebben, moet de training een bepaalde intensiteit hebben van een minimumaantal uren in een bepaalde periode, moet de werkgever laten zien hoe trainingsopbrengsten verduurzaamd worden en hoe de training toegespitst is op de leeruitdagingen van haar werknemers.

Aanbevelingen

In Nederland zijn er voorbeelden van werkgevers die uit eigen beweging inzetten op het versterken van basisvaardigheden van werknemers, bijvoorbeeld via de werkgeversregeling van Tel mee met Taal. Het zou goed zijn als de Nederlandse overheid dit soort initiatieven uitgebreider stimuleert en

¹³ <https://assess.literacyandnumeracyforadults.com/>

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

ondersteunt met expertise op het gebied van gecijferdheid. De opbrengsten zijn namelijk niet alleen voor de werkgever, maar ook voor de werknemer zelf, en ook buiten het werk. Door de interactie tussen gecijferd gedrag op de werkvloer en gecijferd gedrag in de thuissituatie kan een positieve feedbackloop ontstaan, met ook maatschappelijke opbrengsten. Het opstarten van dit soort programma's is ook een bedrijfsmatige uitdaging, omdat de kosten voor de baten uitgaan. Bovendien zijn de kosten concreet (geld en tijd), terwijl de opbrengsten lastig concreet te maken zijn (meer zelfvertrouwen, communicatiever), werkplaatsafhankelijk (minder verzendfouten is niet bij elke werkgever relevant), en tijd nodig hebben om zich te manifesteren. Er is dus een risico dat bedrijven hierdoor onderinvesteren in de basisvaardigheden van hun eigen werknemers. De combinatie van maatschappelijke opbrengsten en het risico van onderinvestering door werkgevers rechtvaardigt overheidsingrijpen op dit vlak. Het is aan te bevelen dat dit primair faciliterend van aard is. Succesvolle gecijferdheidsprogramma's op de werkvloer zijn immers sterk contextafhankelijk. Het moet aansluiten bij de bestaande vaardigheden van werknemers, en relevant zijn voor hun werk- of thuisomgeving. Een one-size-fits-all aanpak zal dus niet effectief zijn. Het voorbeeld van Nieuw-Zeeland lijkt een goede aanpak te zien. Hier is subsidie beschikbaar voor werkgevers die op maat gemaakte programma's aanbieden. Het voorbeeld van Engeland laat zien dat het behulpzaam kan zijn voor werkgevers om in hun scholingsprogramma's gebruik te maken van de expertise van het maatschappelijk middenveld.

Als we vanuit deze lessen de Nederlandse context bezien dan moet gezegd worden dat de Nederlandse aanpak veel hiervan al volgt. Zo staat het werkgevers vrij zelf het cursusaanbod te bepalen, en kunnen ze dus inspelen op de behoeftes van hun werknemers. Uit de tussentijdse evaluatie van Tel mee met Taal lijken bedrijven aanbod primair te ontwikkelen op basis van hun eigen bedrijfsbehoeften (Groot et al., 2023). In hoeverre dit overeenstemt met de ontwikkelbehoeften van hun werknemers is een open vraag. Een punt van zorg is de kostenverdeling, waarbij 33% door de werkgever gedragen wordt. Gezien de grote maatschappelijke kosten van lage basisvaardigheden is het de vraag of dit percentage niet te hoog ligt. Als we kijken naar de schaalgrootte van de subsidie dan moeten we ook sceptisch zijn; met ongeveer 15.000 bereikte werknemers waarvan maar zo'n 4% met aanbod gericht op rekenvaardigheid, hoeft je geen rekenwonder te zijn om in te kunnen schatten dat het effect op het niveau van gecijferdheid in Nederland beperkt gaat zijn.

6. Conclusies

Dit onderzoek is de uitkomst van literatuuronderzoek naar evidence-informed beleid voor het versterken van gecijferdheid van volwassenen. Hierbij is met name gekeken naar beleidsinitiatieven uit andere landen, en wat hiervan geleerd kan worden voor de Nederlandse context. We herhalen nu kort de belangrijkste aanbevelingen per thema, waarna we een aantal concluderende observaties doen.

Disbalans in basisvaardigheden

Ondanks de erkenning van het belang van een geletterde, gecijferde en digitaal vaardige bevolking, blijft de bewustwording, cursusaanbod, en deelnemersaantallen van gecijferdheid in Nederland achter. Aanbevelingen op basis van literatuur zijn:

- het opstellen van een nationale langetermijnstrategie gericht op volwassenen die in dagelijks leven problemen ondervinden met gecijferdheid,
- het behandelen van gecijferdheid en geletterdheid als gelijkwaardige en complementaire vaardigheden,
- het hanteren van aparte streefwaardes voor het ontwikkelen van aanbod voor het versterken van gecijferdheid,
- het opstellen van handreikingen voor het aanbieden van gecijferdheid via zelfstandig aanbod en geïntegreerd in bestaand aanbod,
- het professionaliseren van betrokkenen bij volwasseneducatie en ondersteuning van volwassenen in bredere zin,
- het opheffen van toegangsbarrières tot volwasseneducatie, met name voor benadeelde groepen.

Verder is het van belang om het basisvaardighedenbeleid te plaatsen binnen een bredere sociale gelijkheidsagenda in plaats van een puur economische agenda.

Implementatie

Netwerkgovernance is een geschikte aanpak om de (multi-)problematiek rondom gecijferdheid aan te pakken. Door netwerkgovernance ontstaan mogelijkheden voor gedeelde middelen en expertise, toegang tot diverse doelgroepen, en een systeem van continue ondersteuning voor lerende volwassenen. De schaal en partners van het netwerk variëren afhankelijk van de thematische benadering. Samenwerking gedijt het best wanneer het een expliciet doel is van het overheidsbeleid, waarbij partners gezamenlijk verantwoordelijk worden gemaakt voor beleid en inspanningen. Hierbij speelt de overheid een rol in het bepalen van wettelijke en financiële kaders, evenals monitoring.

De rol van kenniscentra

Diverse actoren in volwasseneducatie, waaronder kenniscentra en stichtingen, spelen een rol bij het vormgeven van beleid en het informeren en samenbrengen van belanghebbenden over basisvaardigheden voor volwassenen. Terwijl er een breed scala aan expertise beschikbaar is binnen het veld met betrekking tot gecijferdheid, weet niet iedereen waar hij terecht kan als er behoefte is aan informatie, professionalisering en aanbod voor gecijferdheid. Een kenniscentrum, specifiek

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

gericht op gecijferdheid, ook verbonden aan internationale netwerken rond "numeracy" kan bijdragen aan een betere positionering van dit onderwerp en het beter voldoen aan de behoeften van volwassenen, door middel van onderzoek, bewustwording, professionalisering en materiaalontwikkeling. Samenwerkingsverbanden tussen (gerichte en integrale) kenniscentra en andere relevante partijen zijn van belang om Nederland (basis)vaardiger te maken, en te zorgen dat gecijferdheid niet ondersneeuwt. Financieringsproblemen kunnen hierbij een obstakel vormen, en dus is het aan te bevelen om te streven om middelen inclusief en strategisch toe te wijzen.

Werkgevers

Verschillende Nederlandse werkgevers nemen initiatieven om de basisvaardigheden van werknemers te versterken, ook op het gebied van gecijferdheid. Het stimuleren en ondersteunen van dergelijke initiatieven door de overheid is wenselijk, gezien de opbrengsten voor zowel werkgever als werknemer. Het opstarten van dergelijke programma's is echter een uitdaging vanwege de disbalans tussen concrete kosten nu versus diffuse opbrengsten in de toekomst, wat overheidsinterventie rechtvaardigt. Een faciliterende rol van de overheid wordt aanbevolen, met maatwerkprogramma's die aansluiten bij de vaardigheden en behoeften van werknemers, zoals blijkt uit het succesvolle voorbeeld van Nieuw-Zeeland.

Concluderende observaties

In de inleiding beschreven we de uitdagingen waar de volwasseneneducatie in Nederland voor staat. Er is sprake van gefragmenteerd beleid, en er ontbreekt een integrale visie op leven lang ontwikkelen. Basisvaardigheden staan wel duidelijk op het vizier van de overheid, maar nog te veel als iets losstaand, en geredeneerd vanuit aanbod. Het belang van regionale partnerschappen wordt breed onderschreven, maar nog onvoldoende gefaciliteerd en gekaderd. Hierdoor neemt het risico op versnippering verder toe, terwijl er bij (potentiële) lerenden wel behoefte is aan een one-stop-shop.

Vanuit deze probleembeschrijving is het logisch om in te zetten op basisvaardigheden als het geheel aan *levensvaardigheden* dat nodig is om de diverse uitdagingen die de huidige complexe maatschappij aan haar inwoners stelt het hoofd te kunnen bieden. Het verbeteren van basisvaardigheden dient dus altijd gerelateerd te zijn aan het oplossen van problemen waar mensen in het dagelijks leven tegenaan lopen. Gezien de snel "mathematiserende" samenleving door digitalisering en technologie, is speciale aandacht voor gecijferdheid hierbij van belang.

Aangezien deze uitdagingen niet voor iedereen gelijk zijn, en op regionaal niveau kunnen verschillen, is het belangrijk om op regionaal én domeinniveau maatwerk te kunnen bieden. Het aanvliegen van deze uitdagingen door middel van netwerk-governance ondersteunt hierbij. Om versnippering tegen te gaan is het hierbij wel belangrijk dat de overheid, naast het faciliteren door middel van financiën, duidelijk kadert en monitort aan de hand van heldere doelstellingen.

Referenties

Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid; Rapport*
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/04/20/aanpak-van-laaggeletterdheid>

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- Alkema, A. (2019). The Workplace as a context for adult literacy and numeracy learning. *Journal of Adolescent & Adult Literacy*, 63(1), 102-105. <https://doi.org/10.1002/jaal.960>
- Alkema, A. (2020). Foundation Level Workplace Training Programmes. *Journal of Learning for Development*, 7(2), 218-232. <http://dx.doi.org/10.56059/jl4d.v7i2.377>
- Benseman, J., Sutton, A., & Lander, J. (2005). Working in the Light of Evidence, as Well as Aspiration: A Literature Review of the Best Available Evidence about Effective Adult Literacy, Numeracy and Language Teaching. In *Online Submission*. <https://eric.ed.gov/?id=ED490618>
- Buisman, M., Allen, J. P., Fouarge, D., Houtkoop, W., & van der Velden, R. K. W. (2013). *PIAAC 2012: De belangrijkste resultaten*. ECBO. <https://ecbo.nl/onderzoekpublicatie/piaac-kernvaardigheden-voor-werk-en-leven/>
- Carpentieri, J. D., Litster, J., & Frumkin, L. (2010). *Adult numeracy: A review of research*. London: National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy.
- CBS (2023). *Landelijk Beeld Volwasseneneducatie, verslagjaar 2022*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/51/landelijk-beeld-volwasseneneducatie-verslagjaar-2022> .
- Coben, D., Colwell, D., Macrae, S., Boaler, J., Brown, M., & Rhodes, V. (2003). *Adult numeracy: Review of research and related literature*. London, UK: National Research and Development Centre for adult literacy and numeracy.
- Coben, D., Brown, M., Rhodes, V., Swain, J., Ananiadou, K., Brown, P., Ashton, J., Holder, D., Lowe, S., Magee, C., Nieduszynska, S. and Storey, V. (2007). *Effective Teaching and Learning: Numeracy*. London: National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy. <http://www.nrdc.org.uk/?p=177>
- De Greef, M. de, Segers, M., & Ipektzidou, E. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid (inclusief benchmark)*. Maastricht, Maastricht University.
- De Greef, M. de, & Segers, M. (2016). *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid*. Maastricht University.
- Departement Onderwijs en Vorming. (2016). *Beleidsevaluatie 'Strategisch Plan Geletterdheid Verhogen'*. https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-07/Beleidevaluatie_strategisch_plan_Geletterdheid_Verhogen.pdf
- Departement Onderwijs en Vorming. (2017). *Het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024*. https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-07/Strategisch_Plan_Geletterdheid_2017-2024.pdf

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- DES Department of Education, and Science. (1959). *15 to 18. A Report of the Central Advisory Council for Education (Crowther Report)*. London, UK: HM Stationery Office.
- Desjardins, R., & Rubenson, K. (2013). Participation Patterns in Adult Education: the role of institutions and public policy frameworks in resolving coordination problems. *European Journal of Education*, 48(2), 262-280.
- Díez-Palomar, J., & Hoogland, K. (2022). Research contributions to adults learning mathematics in the field of numeracy in the last twenty years. *Twelfth Congress of the European Society for Research in Mathematics Education (CERME12)*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03745509>
- Díez-Palomar, J., Ramis-Salas, M., Močnik, I., Simonič, M., & Hoogland, K. (2023). Challenges for numeracy awareness in the 21st century: making visible the invisible. *Frontiers in Education*. <https://doi.org/10.3389/educ.2023.1295781>
- Engelshoven, I. van, Jonge, H. de, Knops, R. & Van Ark, T. (2019). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024*. Kamerstuk, 18-3-2019. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z05281&did=2019D10989>
- European Education and Culture Executive Agency (European Commission). (2021). *Adult education and training in Europe: Building inclusive pathways to skills and qualifications*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/788535>
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. Bloomsbury Academic.
- Fuchs, C. (2021). *Tussentijdse evaluatie Strategisch Plan Geletterdheid*. Departement Onderwijs en Vorming. <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/geletterdheid/plan-geletterdheid/wat-is-het-plan-geletterdheid#monitoring>
- Gal, I., Grotlüschen, A., Tout, D., & Kaiser, G. (2020). Numeracy, adult education, and vulnerable adults: a critical view of a neglected field. *ZDM*, 52, 377-394.
- Goos, M., O'Meara, N., O'Sullivan, K., & Prendergast, M. (2021). Good practice in integrated and standalone numeracy provision at Levels 1-3: Background Report, Guidelines and Recommendations. Dublin, Ireland: SOLAS.
- Green, F. (2013), *Skills and Skilled Work: An Economic and Social Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Groot, A., & Alberto, A. (2024). De stand van zaken rondom gecijferdheid in Nederlandse bibliotheken [rapport]. <https://gecijferdheidteltmee.nl/rapport-stand-van-zaken-gecijferdheid-nl-bibliotheken/>

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- Groot, A., Buiskool, B.-J., & Elderenbosch, M. (2023). *Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024*. ECBO en Ockham-IPS. <https://ecbo.nl/beleidsmonitor-tel-mee-met-taal/>
- Groot, A., Elderenbosch, M., Van Drie, E., Van Delft, A., Den Hollander, I., & Buiskool, B.-J. (2021). *Regionale Programma's Laaggeletterdheid*. ECBO en Ockham-IPS. <https://ecbo.nl/onderzoekpublicatie/regionale-programmas-laaggeletterdheid/>
- Hoogland, K., Auer, M., Díez-Palomar, J., O'Meara, N., & van Groenestijn, M. (2019, February). Initiating a common European numeracy framework. In *Eleventh Congress of the European Society for Research in Mathematics Education* (No. 8). Freudenthal Group; Freudenthal Institute; ERME.
- Hoogland, K. (2023). The changing nature of basic skills in numeracy. *Frontiers in Education*. <https://doi.org/10.3389/educ.2023.1293754>
- Hume, S., O'Reilly, F., Groot, B., Chande, R., Sanders, M., Booth, S., & Kozman, E. (2018). *Improving engagement and attainment in maths and English courses: Insights from behavioural research*.
- Jonas, N. (2018). Numeracy practices and numeracy skills among adults (177; OECD Education Working Paper, p. 83). OECD.
- Karszen, M., Lourens, J., & Buisman, M. (2020). Evaluatie van het programma Taal voor het Leven 2018-2020.
- Kelly, B. (2012). What motivates adults to learn mathematics through trade unions in the workplace: Social factors and personal feelings. 1-7.
- Kelly, B. (2019). Motivating adults to learn mathematics in the workplace: A trade union approach. *International Journal of Lifelong Education*, 38(2), 132-147. <https://doi.org/10.1080/02601370.2018.1555190>
- Kleine Deters, B., Dulam, T., Hoogland, K. (2023). Wat werkt bij het versterken van gecijferdheid? Movisie
- Kromhout, J. (2023). *Monitor Laaggeletterdheid, proefjaar 2022*. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/monitor-laaggeletterdheid-proefjaar-2022?onpage=true>
- Liljedahl, P. (2015). Numeracy task design: A case of changing mathematics teaching practice. *ZDM*, 47, 625-637.
- Madison, B. L., & Steen, L. A. (2008). Evolution of numeracy and the National Numeracy Network. *Numeracy*, 1(1), 2.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- Marr, B., & Hagston, J. (2007). Thinking Beyond Numbers: Learning Numeracy for the Future Workplace. An Adult Literacy National Project Report. In *National Centre for Vocational Education Research (NCVER)*. National Centre for Vocational Education Research Ltd. <https://eric.ed.gov/?id=ED499728>
- Milana, M., Tronca, L., & Klatt, G. (2019). European Governance in Adult Education: On the comparative advantage of joining working groups and networks. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 11(2), 235-261. <https://doi.org/10.3384/rela.2000-7426.ojs844>
- National Adult Literacy Agency [NALA]. (2013). Integrating literacy: Guidelines for further education and training centres (Revised ed.). <https://www.nala.ie/publications/guidelines-forintegrated-literacy/>
- National Numeracy (2017). The Essentials of Numeracy: A New Approach to Making the UK Numerate. <http://hdl.voced.edu.au/10707/435004>.
- Nijboer, R., Van der Horst, A., Buysse, W. (2023). Evaluatie Netwerk Mediawijsheid: Definitief rapport.
- OCW (2011). *Geletterdheid in Nederland. Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. Bijlage bij Kamerstuk 28 760, nr. 22. Den Haag: Sdu.
- O'Donoghue, J. (2002). Numeracy and mathematics. *Irish Mathematical Society Bulletin*, 48, 47-55.
- OECD (2016). Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD. <https://www.oecd.org/skills/skills-matter-9789264258051-en.htm>
- O'Meara, N., O'Sullivan, K., Hoogland, K., & Díez-Palomar, J. (2024). European Study investigating Adult Numeracy Education. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*. <https://doi.org/10.3384/rela.2000-7426.4833>
- Parsons, S., & Bynner J. (2005). Does numeracy matter more? London, UK: National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy.
- Paterson, E., Stringer, E., & Vernon B. (2010). Count me in: Improving numeracy in England- A guide for charity and funders.
- PWC (2013). Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid. Amsterdam: Stichting Lezen & Schrijven <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-doen-wij/oplossing-voor-je-vraagstuk/maatschappelijke-kosten-laaggeletterdheid>
- Rubenson, K., & Desjardins, R. (2009). The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education: A bounded agency model. *Adult education quarterly*, 59(3), 187-207.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

- Rainbird, H., & Stuart, M. (2011). The state and the union learning agenda in Britain. *Work, Employment and Society*, 25(2), 202-217. <https://doi.org/10.1177/0950017011398893>
- Rijksoverheid. (2015, januari 7). *Netwerkende overheid* [Onderwerp]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/netwerkende-overheid>
- Schiepers, M., Gillard, E., Strobbe, L., & Vandommele, G. (2017). *Geletterdheid in Vlaanderen gewikt en gewogen*. Centrum voor taal en onderwijs. <https://www.arts.kuleuven.be/cto/onderzoek/onderzoek-geletterdheid/geletterdheid-in-vlaanderen-gewikt-en-gewogen>
- SOLAS (2021). Adult literacy for life: a 10-year adult literacy, numeracy and digital literacy strategy. [Government of Ireland; Further Education and Training Authority]. Dublin.
- Schwarz, J., Kleinschmidt, J., Lasi, F., Muhammad, F. I., & Fasanmi, S. A. (2022). Network Governance in Adult Education: An International Comparison of Network-Focused Political Strategies for the Provision of Adult Education in Italy, Nigeria and Germany. *Sisyphus: Journal of Education*, 10(2), 61-84.
- Steehouder, P., Baay, P. (2016). Toekomst van de educatie vanuit het perspectief van roc's. Stichting lezen en schrijven.
- Swain, J., & Swan, M. (2007). *Thinking through mathematics*. London, UK: National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy.
- Train, B. (2003). Building up or breaking down barriers? The role of the public library in adult basic skills education. *Library Review*, 52(8), 394-402.
- Tuijnman, A. C. (2003). A "Nordic model" of adult education: What might be its defining parameters?. *International journal of educational research*, 39(3), 283-291.
- UN (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (UN, New York, 2015). <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- UNESCO (2020). Adult numeracy: Assessment and development. UIL Policy Brief 13. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375130>
- UNESCO (2004). The plurality of literacy and its implications for policies and programmes. Paris, France. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136246e.pdf>
- Westwood, P. S. (2008). What teachers need to know about numeracy. Camberwell, Australia: Australian Council for Educational Research (ACER) Press.
- Wijers, M. M., & Jonker, V. H. (2019). Volwassenen rekenen: de didactiek van gecijferdheid. *Leren in de educatie, lesgeven, begeleiden & faciliteren*, 2019.

Beleid over gecijferdheid: ervaringen uit het buitenland

Windisch, H. C. (2015). *Adults with low literacy and numeracy skills* (123; p. 125). OECD.
<https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5jrxnjdd3r5k-en>