

# Beleidscreening levenslang leren: te veel spelers, te weinig noten, nog onvoldoende samenspel

Douterlungne M. & Wouters M. (2001), 'Levenslang leren in Vlaanderen: een Vlaams strategierapport', in: H. Baert et al., *Bevordering van deelname en deelnamekansen inzake arbeidsmarktgerichte permanente vorming*, K.U.Leuven, 401 p.

***De resultaten die in deze bijdrage worden gepresenteerd, kadere in het Viona-onderzoek – opgestart in 2000 – met als doel adviezen te verstrekken inzake het bevorderen van de deelname van volwassenen aan de arbeidsmarktgerichte permanente vorming. Het HIVA is betrokken in een internationale (nog lopende) studie van de OESO die het beleid van levenslang leren in 11 landen screent met de bedoeling een blauwdruk te schrijven voor een betere uitbouw van het levenslang leren. België maakt hiervan geen deel uit: de overheid wou niet investeren in deze OESO-studie. Via de Viona-opdracht werd gepoogd om vanuit het OESO-materiaal bijsturingen voor te stellen voor Vlaanderen. Hiervoor werd het beleid en de praktijk (gescreend in 2000) vooral met de Scandinavische landen Noorwegen, Zweden en Denemarken vergeleken. Deze landen hebben, net als Vlaanderen, een goed initieel onderwijs. Daarenboven hebben ze hoge deelnamecijfers aan levenslang leren en voeren ze al jaren een expliciet beleid rond levenslang leren.***

*bij de uitbouw van het levenslang leren in verschillende landen.*

1. Er zijn *onvoldoende prikkels* om de motivatie en de participatie van volwassenen te verhogen. In alle landen blijft er een grote groep achterwege. Hier gaat het eigenlijk om het hele vraagstuk van de gelijke kansen op levenslang leren.
2. Er zijn *te weinig aangepaste instructie- en leermethodes* voor de volwassenen. Men refereert nog altijd te veel naar het klas-sieke, schoolse leren.
3. Er is een *gebrek aan samenhang en coördinatie* in het beleid. Een gebrek aan samenhang, in die zin dat er te weinig aansluiting is tussen volwasseneneducatie en het initiële onderwijs. Er is ook te weinig coördinatie tussen alle beleids mensen met een bevoegdheid inzake onderwijs en vorming.

## Onderzoeksvragen

Vanuit voorgaande, recente onderzoeken stelt de OESO duidelijk dat er *drie centrale problemen* zijn

In het *HIVA-onderzoek* werd het beleid in Vlaanderen (anno 2000) aan de hand van deze drie onderzoeksvragen gescreend:

1. Werden er maatregelen genomen voor het verhogen van de motivatie en de participatie van volwassenen?

2. Werden er maatregelen uitgewerkt om de kwaliteit van het leeraanbod te verbeteren?
3. Zijn er maatregelen voor een meer samenhangend beleid rond het levenslang leren?

## Een globale schets van het Vlaams beleid levenslang leren

---

Het moet gezegd worden dat er in 2000 een kentering was in het Vlaamse beleid tegenover het levenslang leren. Vanaf dat jaar is er een soort van stroomversnelling, zeker wat betreft beleidsdocumenten: het Vlaams Actieplan Levenslang Leren, het Vlaams Lerend Trefpunt, een Ministerieel Comité Vorming, het Pact van Vilvoorde en daar bovenop nog verschillende beleidsbrieven die levenslang leren eveneens opnemen.

Het *Vlaamse Actieplan 2000* is ons inziens inhoudelijk het meest uitgewerkte beleidsdocument en tot op vandaag de leidraad voor de verdere uitbouw van levenslang leren. Het omvat een gemeenschappelijk plan van vier ministers: de Minister van Tewerkstelling Landuyt, de Minister van Onderwijs en Vorming Vanderpoorten, de Minister van Economie Van Mechelen en de Minister van Cultuur Anciaux. Het Vlaams Actieplan heeft als titel 'Een leven lang leren in goede banen' en bevat *tien krachtlijnen*:

- het bewaken en versterken van het onderwijs;
- het bepalen van een groeipad rond levenslang leren;
- de uitbouw van een opleidingskrediet;
- de loopbanen van individuen moeten kracht bijgezet worden;
- de gebruikers moeten een stem krijgen;
- een stimuleringsbeleid naar bedrijven toe;
- de erkenning van elders verworven competenties;
- meer afstemming in het opleidingslandschap;
- Vlaanderen op de sneltrein van de kenniseconomie zetten;
- de herpositionering van socio-culturele vorming in het kader van het non-formele leren (het levensbrede leren).

Elke krachtlijn wordt uitgewerkt in verschillende actiepunten. Dit plan *vormt het fundament van het beleid* van levenslang leren en werd eind 2001 reeds (zie elders in dit Open Forum) bijgesteld.

Dit document en de recente ontwikkelingen hier rond vormden de uitgangspunten om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden.

## Verhogen van de motivatie en de participatie van volwassenen

---

### Vlaanderen

Wat is de feitelijke participatie aan initiatieven inzake levenslang leren in Vlaanderen? *Vlaanderen scoort laag in vergelijking met andere landen qua deelname aan formele vorming* (zie tabel 1).

We moeten deze algemene cijfers enigszins relativeren: Vlaanderen heeft een heel goed initieel onderwijs in vergelijking met andere landen die dan meer moeten investeren in initiatieven levenslang leren. En ook, meer is daarom niet altijd beter. Meer zorgwekkend is dat er ook in Vlaanderen een *sterke ongelijkheid is in participatie*. Bepaalde groepen nemen veel minder deel aan opleiding en vorming: laaggeschoolden, arbeiders, ouders en werknemers in kleine en middelgrote ondernemingen (zie tabel 2).

Als we het *Vlaams actieplan screenen naar stimuli* voor deelname van achtergestelde groepen, dan zien we dat het beleid vooral gericht is op het verhogen van arbeidsmarktgerichte competenties en het meest uitgewerkt is naar bedrijven en werknemers toe. De titel verraadt al deels de inhoud. Het gaat over een leven lang leren in goede *banen*. Nu is dat op zich niet verwonderlijk: vooral Minister van Tewerkstelling Landuyt was het trekpaard van dit actieplan en zijn bevoegdheid is nu net arbeidsmarktgerichte vorming. Er is echter volgens ons *onvoldoende aandacht voor het stimuleren van de participatie van achtergestelde kansengroepen*. Het plan is gericht op alle volwassenen, met hier en daar een accent voor kansengroepen. Verder wordt er *onvoldoende aandacht besteed aan de verboging van het kwalificatieniveau* van de Vlaamse bevolking. Ten slotte komt het *levensbrede leren, het leerplezier te weinig uit de verf*: slechts één actiepuntenpunt in het actieplan besteedt hier aandacht aan.

In Vlaanderen gaat het over globale maatregelen voor alle volwassenen en zijn *de kansengroepen weinig zichtbaar*. Een voorbeeld: erkenning van

**Tabel 1.**

Participatie van volwassenen (25-64 jaar) aan opleiding volgens statuut, 1994-1998 (%).

	Participatiegraad	WN	WZ	Inactieven
<b>Alle opleidingen</b>				
Finland	58,2	69,9	29,4	32,1
Denemarken	56,2	60,7	51,1	39,0
Zweden	54,3	60,1	45,6	28,7
Noorwegen	48,4	54,1	33,2	21,8
Nieuw-Zeeland	46,4	53,1	31,4	29,7
Groot-Brittannië	44,9	56,0	33,1	14,3
VS	41,5	48,5	30,2	16,9
Zwitserland	41,5	45,7	32,3	27,3
Canada	36,4	41,9	30,1	23,1
Nederland	36,3	43,2	38,8	21,8
Australië	35,6	42,2	28,3	16,1
Slovenië	33,3	42,9	13,7	10,5
Tsjechië	27,2	33,5	14,3	7,8
Ierland	22,0	29,4	8,6	14,5
<b>Vlaanderen</b>	21,5	26,8	16,6	9,8
Duitsland	18,1	23,2	26,7	6,9
Hongarije	18,1	27,7	9,5	2,2
Polen	14,1	20,5	7,9	2,8
Portugal	13,0	16,7	9,8	4,7
<i>Gemiddelde</i>	34,9	42,8	26,4	13,6

**Bron:** IALS-SIALS (berekeningen auteurs OECD, Zwitserland, 2000).**Tabel 2.**

Deelname aan opleiding en vorming naar persoonskenmerken, 2000 (in procent van de overeenstemmende bevolkingsgroep, referentieperiode van 4 weken).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België	EU-15
Totaal (25-64 jaar)	6,9	4,7	6,7	6,2	8,3
Geslacht					
Man	7,5	5,0	7,2	6,7	7,8
Vrouw	6,3	4,3	6,2	5,7	8,7
Leeftijd					
25-29 jaar	12,1	9,1	12,8	11,2	18,2
30-39 jaar	8,7	6,0	8,2	7,8	9,7
40-49 jaar	7,1	4,3	5,7	6,1	7,3
50-64 jaar	3,2	2,0	2,5	2,7	4,0
Onderwijsniveau					
Laaggeschoold	2,5	1,7	1,8	2,2	2,2
Middengeschoold	7,1	5,1	7,5	6,5	9,3
Hooggeschoold	13,4	9,4	11,2	11,9	15,4
Statuut (ILO)					
Beroepsbevolking	8,3	5,7	7,0	7,4	8,8
Werkenden	8,3	5,7	7,0	7,4	8,8
Werkzoekenden	9,2	5,4	6,5	6,9	8,4
Niet-beroepsactieven	3,0	2,3	6,0	3,1	6,8

**Bron:** NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV)

elders of eerder verworven competenties. Men zal hiervoor een systeem ontwerpen, competentiecentra oprichten voor alle volwassenen. Het is te voorspellen dat midden- en hogeschoolden eerst de weg hiernaartoe zullen vinden. Een onderzoek zal dat dan wel weer aantonen en pas in tweede instantie zal het beleid zich buigen over het vraagstuk van degenen die hun weg niet vinden. Een ander voorbeeld: naar financiering toe gaan er veel subsidies naar een globaal opleidingsbeleid voor bedrijven. Daarnaast krijgt men bonussen voor kansengroepen. Het staat de bedrijven echter vrij om daar al of niet op in te gaan.

## Scandinavische landen

Kan het anders? Ja, als we vergelijken met de Scandinavische landen zien we toch wel dat het beleid ten aanzien van kansengroepen verschillend uitgewerkt wordt.

Het verhogen van het kwalificatieniveau van de bevolking is er één van de prioritaire doelstellingen van het beleid rond levenslang leren. In *Noorwegen en Zweden* vertaalt dit zich in een recht voor iedere volwassene op een kwalificatieniveau van minimum hoger secundair onderwijs. Deze doelstelling wordt ook uitgewerkt in het Scandinavische beleid. Zo heeft Noorwegen in zijn laatste beleidsplan duidelijk twee pilaren onderscheiden: de uitbouw van basiseducatie voor alle volwassenen en de uitbouw van arbeidsmarktgerichte vorming.

Hoe focussen de Scandinavische landen op achtergestelde groepen?

1. Men investeert sterk in het *initiële onderwijs*, onder andere om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. In Noorwegen werd in de jaren '90 een tweede weg in het secundair onderwijs uitgestippeld via alternierend leren.
2. Men investeert sterk in *basededucatie* om een inhaalbeweging mogelijk te maken.
3. Men investeert in *begeleiding*: volwassenen krijgen een leerplan op maat, bestaande uit heel flexibele trajecten om de kans op afhaken te verkleinen.
4. Men investeert in *modulaire trajecten*. Het levenslang leren moet combineerbaar zijn met andere taken van volwassenen: het werk, het gezin, de vrije tijd. Ook investeert men in de erkenning

van elders en eerder verworven competenties waarbij men zich vooral richt op de kansengroepen zodat zij kunnen aansluiten bij het overige aanbod van de volwasseneneducatie.

In *Denemarken* is er een verplichte begeleiding voor schoolverlaters tot 25 jaar onder verantwoordelijkheid van de gemeente.<sup>1</sup> Deze groep wordt heel sterk begeleid. Hiertoe is een volledig nieuwe structuur basiseducatie opgezet, uitgaande van de conclusie van de IALS-studie dat 1 miljoen Denen onvoldoende lees- en schrijfvaardigheden hadden. De nieuwe structuur bestaat uit drie volwasseneneducatiesystemen in modulaire structuur om zoveel mogelijk individuele trajecten mogelijk te maken. Eveneens een belangrijk nieuw accent is het expliciteren van *leeropbrengsten*: vorming moet kunnen leiden naar formele kwalificatie. Slechts 30% van de volwasseneneducatie-activiteiten leidde vroeger tot een formele kwalificatie, wat zeker voor kansengroepen een factor was om zich niet in te schrijven of om af te haken. Het werkt motiverend als opleidingen erkend worden. Vooral voor laaggeschoolden worden credit transfers opgebouwd en wordt een systeem van elders verworven competenties uitgewerkt.

In *Zweden* is de uitwerking van de basiseducatie een heel sterk punt. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor opleiding en vorming. De lokale overheden proberen zo via subsidies allerhande instanties aan te sporen om zo laagdrempelig mogelijk te werken en om geen wachtlijsten te hebben. Alle organisaties vertrekken daarbij zoveel mogelijk van individuele vragen: men probeert zoveel mogelijk individuele leerplannen op te maken. Daarnaast worden individuele financiële ondersteuningsmaatregelen uitgewerkt, onder meer de *individuele leerrekeningen*. Hierdoor krijgen mensen een bepaald budget om hun onderwijs en vorming te betalen. Dit leidt tot een sterke betrokkenheid van het socio-culturele veld: de verenigingen zijn niet alleen betrokken bij het opleiden van de mensen, maar ook bij het toeleiden en het ondersteunen van de deelnemers.

## Lessen voor Vlaanderen

We weten dat de factor *scholingsniveau de meest discriminerende factor* is voor latere participatie

aan opleiding en vorming. We weten ook dat 37% van de Vlamingen enkel een diploma lager secundair onderwijs heeft en dat vandaag nog altijd 1 op 6 schoolverlaters geen diploma HSO heeft. Die mensen dreigen bijgevolg de boot van het verder leren te missen. Hiertoe moeten volgens ons vier actiepunten opgezet worden:

1. De *reductie van ongekwalificeerde uitstroom* is prioritair. België kent een leerplicht tot 18 jaar, één van de langste leerplichten in de Europese Unie. Alle jongeren zouden een startkwalificatie moeten kunnen behalen. Laat ons eindelijk eens een discussie houden over de eindtermen van de twaalfjarige leerplicht: op welke minimumbagage – startkwalificatie – heeft een jongere recht na 12 jaar leerplicht?
2. De *basiseducatie moet versterkt* worden als opstap naar het levenslang leren. Tot nu toe is het zo dat de formele basiseducatie slechts 10% van de potentiële doelgroep bereikt. Ook het tweedekansonderwijs moet sterker gewaardeerd en gevaloriseerd worden.
3. Het *levensbrede leren* is belangrijk: mensen zijn hierbij meer betrokken. Dit moet meer gevaloriseerd worden, ook als opstap naar andere initiatieven van levenslang leren.
4. *Leereffecten moeten meer verduidelijkt* en geëxpliciteerd worden. De erkenning van opleidingen is een eerste belangrijk aandachtspunt. Dergelijke erkenning moet er dan voor zorgen dat de gevolgde opleiding als bouwsteen kan fungeren voor het behalen van een formele kwalificatie. Daarnaast mag men niet voorbijgaan aan het zogenaamde informele leren. Vele mensen leren in andere omgevingen dan officiële opleidingscentra: op het werk, in het verenigingsleven, thuis, enzovoort. Deze vormen van leren zouden ook meer erkend moeten worden.

## Verhogen van de kwaliteit van het aanbod

---

Hoe zit het met de kwaliteit van het aanbod en hecht het beleidsplan in *Vlaanderen* hier voldoende belang aan? Enerzijds zien we in de beleidsplannen een grote aandacht voor het inschakelen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en voor het erkennen van het bedrijf als stimulerende leeromgeving, naast die van de school. Anderzijds

investeert het beleid of het actieplan te weinig in het verder zoeken naar en stimuleren van aangepaste leerstrategieën voor volwassenen.

In de *Scandinavische landen* zien we wel een grote ondersteuning voor het ontwikkelen van methoden en materialen voor volwassenen. Er zijn tweedelijnsinstituten die dat als specifieke opdracht hebben en organisaties kunnen subsidies krijgen voor het ontwikkelen van nieuw leermateriaal. Bovendien is er een heel uitwisselingscircuit tussen instellingen voor volwassenen. In de Scandinavische landen is er ook een *kwaliteitsgarantie* van het leeraanbod. Ook krijgt een modulaire aanpak de voorkeur omwille van de vraag of de eigenheid van volwassenen die het leren moeten combineren met andere activiteiten. De werkvloer wordt gezien als dé plaats voor competentieontwikkeling en daarrond worden strategieën ontwikkeld. Tot slot investeert men in de erkenning van elders en eerder verworven competenties. Men zoekt naar de gepaste screeningsinstrumenten hiervoor, voornamelijk toegespitst op kansengroepen.

Het Vlaamse beleid zou bijgestuurd moeten worden. Onze suggestie bestaat uit de ontwikkeling van een bijkomende krachtlijn, waar vooral gezocht wordt naar stimuli die de kwaliteit van het leren voor volwassenen onderbouwen en die de kwaliteit van leerresultaten kunnen bevorderen.

## Bevorderen van de samenhang in het beleid ten aanzien van levenslang leren

---

Zijn er specifieke maatregelen om een meer samenhangend beleid, een meer gecoördineerd beleid te krijgen?

In Vlaanderen is één van de grote sterktes dat er concrete doelstellingen en cijfers vooropgesteld worden in verband met deelname aan levenslang leren. Vooral onder druk van de sociale partners werkte het *Pact van Vilvoorde (2001)* daarvoor 2 doelstellingen uit. De ene doelstelling zegt dat tegen 2010 minstens 10% van de Vlaamse inwoners tussen 25 en 65 jaar moet deelnemen aan permanente vorming en dat elders verworven competenties evenwaardig moeten erkend worden. De tweede doelstelling stelt dat de ongekwalificeerde

uitstroom tegen 2010 met de helft moet verminderd zijn en dat het aantal functioneel geletterden en personen met ICT-vaardigheden moet gestegen zijn tot meer dan driekwart van de bevolking. Voor het eerst zijn *heel concrete doelstellingen* gesteld door het beleid: wij weten waarop we hen kunnen afrekenen.

Een ander pluspunt is dat er reeds een *samenwerking is tussen vier ministers*. Het opleidingsbeleid wordt weliswaar door 7 ministeries gesuperviseerd, maar dit is geen slecht begin. Een sterk punt is eveneens de *inbreng van de sociale partners* die eigenlijk heel het levenslang leren dragen en het ook proberen te verspreiden. Wat betreft de *coördinatie tussen opleidingsinstanties* zijn er ook afspraakprotocollen op het centraal niveau tussen de drie grote opleidingsinstanties, zijnde VDAB, VIZO en Onderwijs. Er is hiervoor zelfs een interface opgericht: de betrokken ministeries moeten samenwerken om hervormingen of samenwerking op gang te trekken. Op centraal niveau zullen dus barrières weggevoerd kunnen worden.

Naast deze positieve punten kunnen er ook nog een aantal *zwaktes* in het beleid worden vastgesteld. Ten eerste zijn er inderdaad heel veel plannen en goede ideeën, maar vele blijven heel *diffuus*. Zo merken we geen meerjarenplan op met betrekking tot de invoering van hervormingen. Het plan belooft veel, maar er zit *te weinig strategie* in voor de verschillende jaren. *Noorwegen* toont dat het anders kan: daar spreekt men duidelijk van de 'building block strategy'. De ene hervorming sluit aan op de andere en men voorziet voldoende tijd voor implementatie in de praktijk. Neem het *voorbeeld in Vlaanderen* van de ongekwalificeerde uitstroom. Het beleid wil die tegen 2010 met de helft verminderd zien, een nobele doelstelling. Naar uitvoeringsmodaliteiten toe stelt het beleid globale maatregelen voor: herwaardering TSO/BSO, stages, enzovoort. Volgens ons geen echt concreet uitgewerkt plan, hoewel de groep exact gedetecteerd kan worden in het onderwijs. We moeten *ook opletten over de wijze waarop streefcijfers kunnen behaald worden*. Vlaanderen kan het streefcijfer halen en de groep ongekwalificeerden verminderen door ze vlug een attest te geven van één of andere cursus, maar met weinig civiel effect. Een dergelijk meerjarenplan met een duidelijke strategie ontbreekt tot nu toe.

Ten tweede is er *geen transparante, laat staan gemeenschappelijke, financiering*. Iedere minister maakt zijn eigen rekening en probeert met een deel van die eigen middelen het levenslang leren vorm te geven. Wij hebben geen zicht op het totale budget dat momenteel besteed wordt aan levenslang leren en er is ook geen duidelijke visie over het vraagstuk van de financiële verantwoordelijkheid: wat moet het aandeel zijn van het individu, van het bedrijf en van de overheid?

Ten derde is er de vraag omtrent de basis. We voelen wel dat er centraal veel gebeurt, maar er zijn *geen stimuli ingebouwd voor de instellingen*. Er zijn geen voorzieningen getroffen omtrent samenwerking, vooral om zo te komen tot concrete resultaten voor individuen. Nog steeds werken instellingen in Vlaanderen heel sterk aanbodgestuurd: men doet een aanbod en mensen kunnen hierop ingaan. In *Zweden* is dit helemaal anders. Daar bepalen de mensen veel meer zelf de werking van de opleidingsinstanties. Er wordt veel meer vraaggestuurd gewerkt: de klant is als het ware veel meer koning.

Ten vierde moeten we ook stellen, dat er een *heel ongelijk engagement is van de ministers* en dat laat zijn sporen na op het geheel. Op de sociale week van het ACW (24-25/1/2002) hebben wij dit vergeleken met een orkest die een symfonie wil uitvoeren. Het is heel duidelijk dat Minister Landuyt de eerste viool speelt: goede uitgewerkte ideeën voor arbeidsmarktgerichte vorming. De minister van Onderwijs zou eigenlijk ook een eerste viool moeten bespelen; haar partituren laten echter wat te wensen over. De minister van Economie zou voor de bassen moeten zorgen: een 'fond' zodat mensen inderdaad kunnen levenslang leren via een goede financiering. Die bassen klinken evenwel nog niet goed door. Ten slotte is er aan een symfonie ook een hele batterij blazers verbonden. Zij moeten het geheel opentrekken, het meer kleur geven, en dan denken wij aan het levensbrede leren, het leren op andere plaatsen dan school en bedrijf. Die blazers zijn er echter maar op het laatste bijgekomen en er worden absoluut nog niet veel noten gespeeld: eigenlijk horen we alleen een blokfluit.

Samengevat, ligt de belangrijkste *uitdaging voor het Vlaamse beleid* volgens ons niet zozeer in het spuien van nog meer ideeën, maar wel in het ver-

*groten van de inspanningen om iedereen mee te krijgen in de boot van levenslang leren.* Dit veronderstelt een zwaardere investering in bepaalde groepen, maar ook een verbreding van de visie op levenslang leren: niet alleen participatie aan het formele aanbod is belangrijk, maar evenzeer de erkenning van informeel en levensbreed leren. Kernachtig uitgedrukt luidt het advies: “Een leven lang leren in goede banen *voor iedereen*” of zoals men de beleidsplannen in Zweden en Denemarken betitelt: “success for all” of “education for all”.

*Mia Douterlugne  
Martine Wouters  
HIVA*

*Bewerking:  
Eef Stevens  
Caroline Vermandere  
Steunpunt WAV*

## **Noot**

1. In Vlaanderen is het zo dat de school verantwoordelijk is voor de jongeren tot 18 jaar. Voor 18-plussers die de school verlaten, is dat onduidelijker. Het kan de VDAB zijn, voor zover de jongere zich daar inschrijft. Het accent ligt dan vooral op een snelle inschakeling in het werk en minder op het alsnog behalen van een kwalificatie.