



LEVEN
LANG sterk
LEREN door
levenslang
leren

Advies

Verkenning individuele leerrekening

Brussel, 19 oktober 2020

Advies op eigen initiatief
Decretale opdracht: adviesfunctie
Goedkeuring raad: 19 oktober 2020

Contactpersoon: Linde Buysse - lbuyse@serv.be



Mevrouw Hilde CREVITS
Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw
Consciencegebouw
Koning Albert II laan 15
1210 Sint-Joost-ten-Node

contactpersoon
Linde Buysse
lbuysse@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20201019_ILL

Brussel
19 oktober 2020

Verkenning individuele leerrekening

Mevrouw de viceminister-president

De Vlaamse Regering ambieert in haar regeerakkoord 2019-2024 *een individuele leer- en loopbaanrekening als een persoonsvolgend ontwikkelbudget*. U werkte deze ambitie verder uit in uw beleidsnota Werk en Sociale Economie 2019-2024. Ook in het relanceplan van de Vlaamse Regering wordt er naar het instrument verwezen.

Aangezien de SERV sterk inzet op levenslang leren, brengt hij dit advies op eigen initiatief uit. Het doel is een insteek te leveren voor de discussie met de Vlaamse Regering omtrent de leerrekening. De SERV wil er wel op wijzen dat de discussie over de individuele leerrekening ook verder moet worden gevoerd in het Partnerschap Levenslang Leren. Daarnaast wil de SERV als formeel adviesorgaan van de Vlaamse sociale partners deel uitmaken van het federale overleg omtrent de 'individuele opleidingsrekening'.

Het advies is als volgt opgebouwd: in het eerste deel vraagt de SERV dat de Vlaamse Regering in de verdere discussie omtrent de leerrekening duidelijke doelstelling(en) bepaalt en de toegevoegde waarde van het instrument aantoont. Ter inspiratie geeft de SERV zijn strategische en operationele doelstellingen mee uit het advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap'. Verder neemt de SERV het concept individuele leerrekening theoretisch onder de loep.

In het tweede deel stelt de SERV een driestappenplan voor om de deelname aan levenslang leren te vergroten en burgers 'leergretig' te maken. De mate waarin deze stappen moeten worden uitgevoerd, zal afhangen van welke doelstellingen de Vlaamse Regering voorop stelt en hoe zij de individuele leerrekening invult. Een eerste belangrijke stap is het zo snel mogelijk stapsgewijs uitbouwen van een gepersonaliseerd elektronisch loopbaanondersteuningspakket (e-LOP) voor werkzoekenden, werknemers, werkgevers en zelfstandigen. De tweede stap is het in kaart brengen van de huidige opleidingsincentives en -maatregelen op alle niveaus (Europees, federaal, Vlaams, lokaal en sectoraal), over statuten heen (zelfstandigen, ondernemers, werknemers, werkzoekenden, ...), zowel voor de vraag- als de aanbodzijde, met bijhorende financiering alsook de opname en impact hiervan. Deze oefening kadert binnen de grotere opdracht van het partnerschap levenslang leren en is noodzakelijk om effectief beleid rond

levenslang leren te voeren. Daarnaast kijkt de SERV uit naar het VIONA-onderzoek naar concrete obstakels voor opleidingsdeelname naar typepersoon. Een derde stap is verder onderzoek naar een eventuele uitwerking van de individuele leerrekening als persoonsvolgend ontwikkelbudget. De SERV wil benadrukken dat er nog geen gedragenheid is omtrent de individuele leerrekening maar is wel bereid verder onderzoek en debat daarrond te voeren in het Partnerschap Levenslang Leren. De SERV geeft in dit advies alvast enkele aandachtspunten mee voor de individuele leerrekening.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	6
Advies	7
1 Situering	7
2 Doel en middel	8
2.1 Nood aan duidelijke doelstellingen.....	9
2.2 Individuele leerrekening onder de loep genomen.....	10
3 Driestappenplan	13
3.1 Vertrekpunt: e-LOP voor werknemers, werkzoekenden, werkgevers en zelfstandigen	14
3.2 Tweede stap: álle huidige opleidingsincentives en -maatregelen en bijhorende financiering in kaart brengen.....	15
3.3 Derde stap: verder onderzoek naar individuele leerrekening	15
3.3.1 Verhouding ten opzichte van de bestaande opleidingsincentives en -maatregelen.....	16
3.3.2 Eén platform	16
3.3.3 Beheer.....	17
3.3.4 Monitoring.....	17
3.3.5 Financiering	17
3.3.6 Gebruik van de leerrekening	18
3.3.7 Betrokkenheid ondernemers, sectoren en sectorfondsen in een lerende samenleving	18
3.3.8 Overdraagbaarheid van rechten in het kader van loopbaanmobiliteit.....	18
3.3.9 Startkrediet	19
3.3.10 Arbeidsmarktgerichte focus	19
3.3.11 Goede kwalificatiestructuur en goed EVC-beleid	19
3.3.12 Aandacht voor mogelijke Mattheuseffect	19
3.3.13 Sensibiliserend en flankerend beleid	20
Bibliografie	21
Lijst met figuren en tabellen	22
Bijlagen	23

Krachtlijnen

- ▀ Dit advies brengt de SERV op eigen initiatief uit en dient als insteek voor de discussie met de Vlaamse Regering omtrent de leerrekening. Daarnaast kan het als inspiratie dienen voor het federale overleg met de deelstaten hierrond.
- ▀ De SERV benadrukt eerst het onderscheid tussen een leerrekening en een loopbaanrekening. Volgens de SERV moet er eerst worden uitgeklaard wat een leerrekening conceptueel inhoudt om in een eventuele latere fase inhoudelijk uit te klaren wat de band kan zijn met een loopbaanrekening. Een integratie acht de SERV op dit moment niet wenselijk omdat de beide concepten nog niet duidelijk zijn afgebakend. **Daarom focust dit advies op de leerrekening.**
- ▀ Voor de SERV moet het duidelijk zijn wat we willen bereiken (doel) en op welke manier een individuele leerrekening als instrument (middel) hiertoe zou kunnen bijdragen. Voor de SERV is het nog niet duidelijk aan welke doelstelling(en) de Vlaamse Regering met het instrument van de individuele leerrekening wil tegemoet komen. De SERV verwacht dan ook dat de Vlaamse Regering in de verdere discussie omtrent de leerrekening deze doelstelling(en) bepaalt en verduidelijkt. Ter inspiratie geeft de SERV zijn strategische en operationele doelstellingen mee uit het advies ‘Levenslang leren: visie en partnerschap’.
- ▀ De SERV neemt het concept individuele leerrekening theoretisch onder de loep.
- ▀ Vervolgens stelt de SERV een driestappenplan voor om de deelname aan levenslang leren te vergroten en burgers ‘leergretig’ te maken. De mate waarin deze stappen moeten worden uitgevoerd, zal afhangen van welke doelstellingen de Vlaamse Regering voorop stelt en hoe zij de individuele leerrekening invult.

Een eerste belangrijke stap is het zo snel mogelijk stapsgewijs uitbouwen van een gepersonaliseerd elektronisch loopbaanondersteuningspakket (e-LOP) voor werkzoekenden, werknemers, werkgevers en zelfstandigen.

De tweede stap is het in kaart brengen van de huidige opleidingsincentives en -maatregelen op alle niveaus (Europees, federaal, Vlaams, lokaal en sectoraal), over statuten heen (zelfstandigen, ondernemers, werknemers, werkzoekenden ...), zowel voor de vraag- als de aanbodzijde, met bijhorende financiering alsook de opname en impact hiervan. Deze oefening kadert binnen de grotere opdracht van het partnerschap levenslang leren en is noodzakelijk om effectief beleid rond levenslang leren te voeren. Daarnaast kijkt de SERV uit naar het VIONA-onderzoek naar concrete obstakels voor opleidingsdeelname naar typepersoon.

Een derde stap is verder onderzoek naar een eventuele uitwerking van de individuele leerrekening als persoonsvolgend ontwikkelbudget. De SERV wil benadrukken dat er nog geen gedragenheid is omtrent de individuele leerrekening maar is wel bereid ook verder onderzoek en debat daarrond te voeren in het Partnerschap Levenslang Leren. **De SERV geeft in dit advies alvast enkele aandachtspunten voor de individuele leerrekening.**

Advies

1 Situering

De Vlaamse Regering ambieert in haar regeerakkoord 2019-2024 een *individuele leer- en loopbaanrekening als een persoonsvolgend ontwikkelbudget*. Via een *persoonlijke portefeuille stimuleert ze het opnemen van rechten, en maakt ze de bestaande opleidingsincentives eenvoudiger, overzichtelijk(er) en overdraagbaar*.

De Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw vertaalt dit in de beleidsnota Werk en Sociale Economie 2019-2024 als volgt:

Om (individuele) leercultuur aan te moedigen, (financiële) drempels voor opleiding weg te werken en mensen via competentieversterking beter te beschermen tegen kwalificatieveroudering gaan we voor een individuele leer- en loopbaanrekening, vormgegeven als een persoonsvolgend ontwikkelbudget. We vertrekken in deze vanuit de rechten en de incentives die er vandaag al bestaan om opleiding te volgen.

[...]

Naar een individuele leer- en loopbaanrekening:

We voorzien op termijn een individuele leer- en loopbaanrekening vormgegeven als een persoonsvolgend ontwikkelbudget. Via een persoonlijke portefeuille stimuleren we het opnemen van rechten, en maken we de bestaande opleidingsincentives eenvoudiger, overzichtelijk(er) en overdraagbaar.

We verkennen de krijtlijnen en randvoorwaarden van deze oefening rekening houdend met wetenschappelijke inzichten en ervaringen in het buitenland en we betrekken hierin de sociale partners en opleidings- en onderwijsverstrekkers.

In het relanceplan van de Vlaamse Regering wordt er als volgt verwezen naar het instrument:

We investeren in de kennisopbouw rond de solid-technologie bij onze universiteiten. Vlaanderen treedt hier naar voor als pionier en zal in dit kader onder meer een gepersonaliseerd loopbaanplatform en leer- en loopbaanrekening lanceren om mensen te helpen werk te vinden, opleiding te volgen, zich te herscholen en de werkzaamheidsgraad verder te verhogen.

De SERV zet sterk in op levenslang leren. Met hun advies op eigen initiatief 'Levenslang leren: visie en partnerschap'¹ van 1 april 2020 en hun advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving'² van 13 juli 2020 leverden de Vlaamse sociale partners input voor een ambitieus beleid rond levenslang leren en een nuttige invulling van het Partnerschap Levenslang Leren. De SERV wil erop wijzen dat de discussie over de individuele leer- en loopbaanrekening ook verder moet worden gevoerd in het Partnerschap Levenslang Leren.

In het federaal regeerakkoord wordt de ambitie opgenomen een 'individuele opleidingsrekening' in te voeren. De Vlaamse sociale partners willen deel uitmaken van het federale overleg omtrent de 'individuele opleidingsrekening'. Het kan niet de bedoeling zijn dat er twee dezelfde

¹ Zie advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap': <http://www.serv.be/node/13620>

² Zie advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving': <http://www.serv.be/node/13814>

instrumenten komen op twee verschillende beleidsniveaus. De finaliteit moet zijn dat het beleid rond levenslang leren één geheel vormt en de instrumenten eenvoudiger, overzichtelijker, overdraagbaar, complementair en beter combineerbaar zijn.

Dit advies brengt de SERV op eigen initiatief uit en dient als insteek voor de discussie met de Vlaamse Regering omtrent de leerrekening. Daarnaast kan het als inspiratie dienen voor het federale overleg met de deelstaten hierrond. Het advies is als volgt opgebouwd:

- De SERV benadrukt eerst het onderscheid tussen een leerrekening en een loopbaanrekening. Volgens de SERV moet er eerst worden uitgeklaard wat een leerrekening conceptueel inhoudt om in een eventuele latere fase inhoudelijk uit te klaren wat de band kan zijn met een loopbaanrekening. Een integratie acht de SERV op dit moment niet wenselijk omdat de beide concepten nog niet duidelijk zijn afgebakend.. Daarom focust dit advies op de leerrekening.
- Voor de SERV moet het duidelijk zijn wat we willen bereiken (doel) en op welke manier een individuele leerrekening als instrument (middel) hiertoe zou kunnen bijdragen. Voor de SERV is het nog niet duidelijk aan welke doelstelling(en) de Vlaamse Regering met het instrument van de individuele leerrekening wil tegemoet komen. De SERV verwacht dan ook dat de Vlaamse Regering in de verdere discussie omtrent de leerrekening deze doelstelling(en) bepaalt en verduidelijkt. Ter inspiratie geeft de SERV zijn strategische en operationele doelstellingen mee uit het advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap'.
- De SERV neemt het concept individuele leerrekening theoretisch onder de loep.
- Vervolgens stelt de SERV een driestappenplan voor om de deelname aan levenslang leren te vergroten en burgers 'leergretig' te maken. De mate waarin deze stappen moeten worden uitgevoerd, zal afhangen van welke doelstellingen de Vlaamse Regering voorop stelt en hoe zij de individuele leerrekening invult.
 - Een eerste belangrijke stap is het zo snel mogelijk stapsgewijs uitbouwen van een gepersonaliseerd elektronisch loopbaanondersteuningspakket (e-LOP) voor werkzoekenden, werknemers, werkgevers en zelfstandigen.
 - De tweede stap is het in kaart brengen van de huidige opleidingsincentives en -maatregelen op alle niveaus (Europees, federaal, Vlaams, lokaal en sectoraal), over statuten heen (zelfstandigen, ondernemers, werknemers, werkzoekenden, ...), zowel voor de vraag- als de aanbodzijde, met bijhorende financiering alsook de opname en impact hiervan. Deze oefening kadert binnen de grotere opdracht van het partnerschap levenslang leren en is noodzakelijk om effectief beleid rond levenslang leren te voeren. Daarnaast kijkt de SERV uit naar het VIONA-onderzoek naar concrete obstakels voor opleidingsdeelname naar typepersoon.
 - Een derde stap is verder onderzoek naar een eventuele uitwerking van de individuele leerrekening als persoonsvolgend ontwikkelbudget. De SERV wil benadrukken dat er nog geen gedragenheid is omtrent de individuele leerrekening maar is wel bereid ook verder onderzoek en debat daarrond te voeren in het Partnerschap Levenslang Leren. De SERV geeft in dit advies alvast enkele aandachtspunten voor de individuele leerrekening.

2 Doel en middel

Alvorens de SERV zich uitsprekt over het instrument, wil hij even stilstaan bij het belang van ambitieuze doelstellingen om tot meer intrinsiek gemotiveerde en lerende individuen en organisaties te komen tijdens en in functie van de loopbaan. Het moet duidelijk zijn wat we willen

bereiken (doel) en op welke manier een individuele leerrekening als instrument (middel) hiertoe zou kunnen bijdragen. In Vlaanderen hebben we immers al opleidingsinstrumenten voor werknemers en werkgevers die internationaal als zeer valide worden erkend. Deze voor werknemers werden recent nog hervormd³ alsook een aantal instrumenten voor ondernemers⁴. Een leerrekening als bijkomend instrument invoeren, lijkt de SERV niet wenselijk. Dat neemt niet weg dat de SERV mee wil nadenken over de zin van een individuele leerrekening en de modaliteiten wil onderzoeken zodat het instrument zijn nut heeft in het kader van levenslang leren.

2.1 Nood aan duidelijke doelstellingen

Voor de SERV is het nog niet duidelijk aan welke doelstelling(en) de Vlaamse Regering met het instrument van de individuele leerrekening wil tegemoet komen. De SERV verwacht dan ook dat de Vlaamse Regering in de verdere discussie omtrent de leerrekening deze doelstelling(en) bepaalt en verduidelijkt en de toegevoegde waarde van het instrument aantoont.

In zijn advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap' deed de SERV een voorstel van strategische en operationele doelstellingen. Deze kunnen als inspiratie dienen. De eerste strategische doelstelling stelt: *Vlaanderen ambieert de top vijf van best presterende landen – rekening houdend met de context van ieder land – op vlak van de deelname aan levenslang leren door volwassen die het initieel onderwijs hebben beëindigd*. De SERV pleit om een evenredige deelname van de kansengroepen⁵. De tweede strategische doelstelling luidt: *burgers, werkgevers en ondernemers kunnen hun leervraag duidelijk formuleren*. We willen iedereen leergretig maken (zie uitdaging 1 van de conceptnota 'De lerende samenleving') door individuen en ondernemingen te motiveren om doelstellingen te formuleren om te leren (zie opdracht 1 van de conceptnota 'De lerende samenleving') en lerende organisaties aan te moedigen (zie opdracht 2 van de conceptnota 'De lerende samenleving'). Hierbij moet er rekening worden gehouden met verschillende types van lerenden. Via competentieversterking kunnen we individuen en ondernemers beter beschermen tegen competentieveroudering of -tekorten en versterken we het vermogen van individuen en ondernemers om op een proactieve manier om te gaan met transitie.

Hiertoe moeten de bestaande leerincentives en -maatregelen voor burgers, werkgevers en ondernemers beter bekend en gekend zijn. We moeten ook meer inzicht krijgen in de opleidingsmotivatie en de participatiebarrières waarmee individuen worden geconfronteerd (zie bijlage). Momenteel spelen nog al te vaak Mattheuseffecten en dat uit zich in een disproportioneel lager gebruik bij de kwetsbare groepen. De SERV kijkt alvast uit naar het VIONA-onderzoek dat de concrete obstakels voor opleidingsdeelname in kaart brengt voor typepersonen.

Zoals de SERV vroeg in zijn advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving', moet het Partnerschap Levenslang Leren operationele doelstellingen definiëren bij de tien geformuleerde opdrachten en deze vertalen in meetbare

³ Zie het VESOC-akkoord opleiding: <http://www.serv.be/node/11700>

⁴ Zie <https://www.vlaio.be/nl/nieuws/16-opleidingen-uitgesloten-van-de-kmo-portefeuille>; <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/wijzigingen/294>

⁵ De SERV denkt hierbij aan 55+ers, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond maar ook aan personen die hun job dreigen te verliezen door transitie.

opvolgingsindicatoren⁶. Hierbij benadrukt de SERV dat goede indicatoren belangrijk zijn, maar deze mogen geen keurslijf worden en onnodige planlast met zich meebrengen. De Vlaamse sociale partners vragen om de bestaande data beter en meer te ontsluiten.

2.2 Individuele leerrekening onder de loep genomen

Individuele leerrekeningen zijn geen nieuw fenomeen. De idee kwam in de jaren 1990 al naar voren met als doel de individuele opleidingskeuze en -verantwoordelijkheid te vergroten alsook de concurrentie tussen opleidingsverstrekkers en daarmee de kwaliteit en relevantie van het opleidingsaanbod⁷. Omdat individuele leerrekeningen opleidingsrechten kunnen koppelen aan het individu (los van het statuut) en dus die rechten overdraagbaar kunnen maken tussen jobs, schuiven academici en grote denktanks zoals de OESO het opnieuw als interessante instrumenten naar voren⁸.

Hoewel er veel over dergelijke leerrekeningen wordt gesproken, is tot op heden enkel de 'Compte Personnel de Formation' in Frankrijk het enige voorbeeld van een echte individuele leerrekening (zie de bijlage voor een uitgebreide bespreking van dit leervoorbeeld). De OESO hanteert daarom een bredere benadering en kijkt naar individuele 'leerschema's' zijnde (zie ook Tabel 1):

- De individuele leerrekening waarbij de rechten op opleiding kunnen worden opgespaard over tijd. Het budget is virtueel en wordt enkel omgezet in financiële middelen wanneer het wordt ingezet voor opleiding.
- De individuele spaarrekening waarop het individu geld kan sparen voor het volgen van opleidingen. Het geld op de rekening blijft van de eigenaar en kan in sommige gevallen ook voor andere zaken dan enkel opleiding (zoals pensioen) worden ingezet.
- De opleidingscheques, een directe subsidie van de overheid waarbij soms een individuele bijdrage wordt verwacht. Het verschil met een individuele leerrekening is dat het niet kan worden opgespaard over de tijd.

⁶ In dat kader verwijst de SERV naar het 'Monitoringsrapport opleidingsdeelname en de opleidingsinspanningen van werkgevers in Vlaanderen' (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020).

⁷ (OESO, 2019) en (Cedefop, 2009)

⁸ Zie onder andere (OESO, 2019); (OESO, 2019) en (Baert, et al., 2020)

Tabel 1: Individuele leerschema's

Individueel spaarrekening voor opleiding (*Individual saving accounts for training - ISAT*)

Een fysieke spaarrekening waarop het individu geld kan sparen voor het volgen van opleidingen. Het geld op de rekening blijft van de eigenaar en kan in sommige gevallen ook voor andere zaken dan enkel opleiding (zoals pensioen) worden ingezet. De overheid kan voorzien in belastingvoordelen en/of directe bijdrages. Ook werkgevers kunnen hier aan bijdragen.

Dit instrument is zeldzaam. De 'Lifelong Learning Accounts' (LiLA's) van de Verenigde Staten en het 'Learn\$ave' van Canada zijn pilootprojecten die uiteindelijk niet verder werden geoperationaliseerd. In de eerste helft van de jaren 2000 werkte de Zweedse regering ook aan een project van individuele spaarrekening voor opleiding en keurde een wetsvoorstel goed, maar dat plan werd uiteindelijk opgegeven.

Individuele leerrekening (*Individual learning accounts – ILA*)

Een virtuele, individuele rekening waarbij de rechten op opleiding kunnen worden opgespaard over tijd. Het budget is virtueel en wordt enkel omgezet in financiële middelen wanneer het wordt ingezet voor opleiding.

Het enige voorbeeld momenteel is de Franse 'Compte Personnel de Formation', die sinds januari 2015 het 'Droit Individuel à la Formation' vervangt. Het instrument kende al twee hervormingen (in 2018 en 2019). In dit advies gaan we dieper in op de 'Compte Personnel de Formation' (zie punt 2.2.1).

Opleidingscheques (*Voucher schemes*)

Financiële ondersteuning in deelname aan opleiding door een directe subsidie van de overheid in de vorm van een cheque, waarbij soms een individuele bijdrage wordt verwacht. Het verschil met een individuele leerrekening is dat het niet kan worden opgespaard over de tijd.

Hiervan zijn er veel meer voorbeelden, zoals onze eigen Vlaamse opleidingscheques, de 'Bildungsprämie' in Duitsland, de 'Cheque formação' in Portugal, de 'Individual Training Accounts' in Schotland, de 'Chèque annuel de formation' in Zwitserland (Kanton Genève) en de 'Individual Training Accounts' in de Verenigde Staten. In 2022 zal in Nederland het STAP-budget worden ingevoerd waarbij werkenden en niet-werkenden beroep kunnen doen op een persoonlijk ontwikkelbudget⁹.

Bron: (OESO, 2019)

Verscheidende landen en regio's ontwikkelden vormen van een individueel leerschema waarbij het individu centraal staat (zie ook Tabel 1). De effectieve deelname aan deze instrumenten is over het algemeen beperkt¹⁰. Deze individuele leerschema's hebben vaak als doel kansengroepen meer te laten deelnemen aan opleiding, terwijl uit onderzoek vaak blijkt dat hooggeschoolden – indien ze in aanmerking komen voor het instrument – het instrument disproportioneel meer

⁹ Van maximaal €1.000 per jaar. Het kabinet zal jaarlijks een budget beschikbaar stellen van €218.000.000 waarmee er circa 200.000 toekenningen van subsidieaanvragen mogelijk zijn. Zij hanteren de regel 'first come first served'. De subsidie zal per opleidingsjaar kunnen worden aangevraagd en toegekend. De definitieve regelgeving wordt in de loop van 2021 verwacht (<https://www.stap-budget.nl/>).

¹⁰ Zie OESO (2019) voor de participatieratio's aan enkele leerschema's.

opnemen¹¹. Er kunnen verschillende drempels spelen waardoor mensen niet overgaan tot opleiding. De literatuur deelt deze op in drie categorieën: situationele (zoals tijdsgebrek door werk en/of de familiale situatie en een gebrek aan steun van de werkgevers of de arbeidsbemiddelingsdienst); institutionele (zoals de bereikbaarheid van de opleiding, de opleidingsvoorwaarden en de kost van de opleiding); en dispositionele (psychologische drempels zoals negatieve leerervaring, gezondheid en leeftijd). Tijd wordt in Vlaanderen als belangrijkste opleidingsdrempel ervaren¹². Een eventuele leerrekening moet dan ook voldoende aandacht besteden aan de integratie van opleiding in het dagelijkse (gezins-)leven.

Uit onderzoek blijkt echter dat een kwart van de volwassenen in Vlaanderen niet wil deelnemen aan opleiding omdat ze hun opleidingsnood onvoldoende inzien¹³. Bij sommige groepen – zoals kortgeschoolden, 55-plussers en niet-beroepsactieven – loopt dit aandeel op tot bijna 40%. Kortgeschoolde werknemers lopen echter een hoger risico op het verliezen van hun job door automatisering en digitalisering. Daarom is het belangrijk om duidelijker in te spelen op de risico's die verbonden zijn aan het niet volgen van opleiding, namelijk het risico om werkloos te worden (voor werkenden) of om geen werk te vinden (voor werkzoekenden). Het zichtbaar maken van de (arbeidsmarkt)uitkomsten van opleiding kan ook motiverend werken.

Voor een samenvatting van de belangrijkste drempels (en motivatie) die spelen in Vlaanderen verwijzen we ook naar de bijlage.

Er werden wereldwijd al heel wat leerschema's uitgetest met wisselend succes. Een aantal belangrijke aandachtspunten en afwegingen die uit het onderzoek van de OESO (2019) naar de verschillende leerschema's naar boven kwamen, zijn:

- Het beheer en de administratieve processen moeten eenvoudig en eenduidig zijn.
- De financiële tegemoetkoming moet hoog genoeg zijn om opleidingsdeelname te stimuleren en het kwalificatieniveau te verbeteren.
- Selectiviteit in de maatregel vermindert Mattheuseffecten, maar brengt hogere administratieve lasten met zich mee (trade-off tussen 'efficiency' en 'efficacy').
- Flankerend beleid is steeds nodig om de ondervertegenwoordigde groepen mee te krijgen in het verhaal.
- Het is belangrijk om in de ontwerpfase stil te staan hoe het individuele leerschema zich verhoudt tot opleidingen die worden aangeboden door de werkgever.
- De kwaliteit van opleidingen moet worden verzekerd.
- De financieringsmodaliteiten hebben een verdelend effect en een effect op de duurzaamheid van het instrument. Hoe groter de individuele bijdrage, hoe minder herverdelend het instrument, maar hoe groter de overheidsbijdragen, hoe meer het instrument onderhevig is aan overheidsbesparingen.
- Individuele leerschema's kunnen de participatie aan levenslang leren bij personen in nieuwe¹⁴ of atypische¹⁵ werkvormen verhogen. Werknemers in nieuwe of atypische werkvormen hebben momenteel vaak minder toegang tot opleidingen georganiseerd door werkgevers dan werknemers met een 'gewoon' contract. Zelfstandigen in nieuwe of

¹¹ (OESO, 2019)

¹² (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020)

¹³ (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020)

¹⁴ Dit zijn nieuwe vormen van werk via apps en platformen (zoals 'riders' bij Deliveroo).

¹⁵ Dit gaat over tijdelijke werkvormen als freelance al dan niet als werknemer of zelfstandige.

atypische werkvormen hebben op hun beurt vaak minder toegang tot opleiding dan werknemers. Door de opleidingsrechten aan het individu/de werkende te koppelen en de opleidingsrechten zo overdraagbaar te maken, kan dit probleem worden aangepakt. Opdat de participatie van deze personen in nieuwe of atypische werkvormen effectief verhoogt, stelt de OESO dat:

- het individuele leerschema/de opleidingsrechten voor alle arbeidsstatuten (werkloos, werkend, inactief) moeten gelden (personen in nieuwe of atypische werkvormen hebben immers meer kans om van statuut te veranderen);
- er een generieke toegang moet zijn tot het instrument met eventuele selectiviteitsvoorwaarden (naar scholingsgraad of inkomen);
- er nood is aan flankerende maatregelen zoals begeleiding en ondersteuning.

3 Driestappenplan

Om de deelname aan levenslang leren te vergroten en burgers leergretig te maken, moet er verder worden onderzocht welke instrumenten (welk individueel leerschema) en flankerende maatregelen nodig zijn om dat doel te bereiken. De SERV stelt alvast een driestappenplan voor (al kunnen deze stappen in elkaar overvloeien).

- Het vertrekpunt moet zijn: zo snel mogelijk werk maken van een e-LOP voor werknemers, werkzoekenden, werkgevers en zelfstandigen¹⁶. De SERV verwijst hier ook naar de onderhandelingen die lopen in het kader van het nakende VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek'¹⁷.
- De tweede stap is het in kaart brengen van de huidige opleidingsincentives en -maatregelen op alle niveaus (zowel federale als Vlaamse en ook sectorale), over statuten heen (zelfstandigen, ondernemers, werknemers, werkzoekenden, ...), zowel voor de vraag- als de aanbodzijde, met bijhorende financiering alsook de opname en impact hiervan. Deze oefening gebeurt binnen de grotere opdracht van het partnerschap levenslang leren en is noodzakelijk om effectief beleid rond levenslang leren te voeren. Daarnaast kijkt de SERV uit naar het VIONA-onderzoek naar concrete obstakels voor opleidingsdeelname naar typepersoon.
- Een derde stap is verder onderzoek naar een eventuele uitwerking van de individuele leerrekening als persoonsvolgend ontwikkelbudget. De SERV wil in dit advies nog geen éénduidig standpunt innemen omtrent de individuele leerrekening maar is wel bereid verder onderzoek en debat daarrond te voeren. Daarom geeft de SERV in dit advies alvast enkele aandachtspunten voor de individuele leerrekening. Opnieuw moet dit verdere onderzoek en debat ook worden gevoerd in het Partnerschap Levenslang Leren.

De mate waarin deze stappen moeten worden uitgevoerd, zal afhangen van welke doelstellingen de Vlaamse Regering voorop stelt en hoe zij de individuele leerrekening invult.

¹⁶ Zie ook advies 'Iedereen terug aan boord': <http://www.serv.be/node/13699>

¹⁷ Zoals vermeld in het relanceplan van de Vlaamse Regering.

3.1 Vertrekpunt: e-LOP voor werknemers, werkzoekenden, werkgevers en zelfstandigen

Om individuen meer loopbaangericht te laten denken/leren en de opname van opleidingsincentives en -maatregelen te stimuleren, is er nood aan één overzichtelijk digitaal platform met opleidingsrechten en -aanbod met verschillende toegangspoorten voor werknemers, werkzoekenden (Mijn Loopbaan) en werkgevers (het e-loket ondernemers).

In het advies 'Iedereen terug aan boord' vraagt de SERV dan ook de uitwerking van een elektronisch loopbaanondersteuningspakket (e-LOP) verankerd in Mijn Loopbaan. Elke werkende of werkzoekende (inclusief de vrij ingeschrevenen) Vlaming heeft hier automatisch een profiel met zijn loopbaanhistoriek. De SERV wijst op het belang van face-to-face (leer)loopbaanbegeleiding om met dit platform om te gaan.

Het e-LOP moet:

- in beeld brengen op welke maatregelen (op alle niveaus) de ingeschrevene beroep kan doen om zijn/haar loopbaan te ondersteunen, oriënteren en versterken (zoals de loopbaancheques, de job- en taalcoaching, de opleidingscheques, het Vlaams opleidingsverlof en het Vlaams opleidingskrediet).
- Opleidingsuggesties op maat aanbieden op basis van het profiel van de ingeschrevene (zoals er momenteel ook vacaturesuggesties worden gedaan). VDAB moet zo snel mogelijk uitzoeken in welke mate dit technisch kan.
- een vrijwillige (digitale) competentie check-up aanbieden die de ingeschrevene doet nadenken over verworven en te verwerven competenties. Dit veronderstelt ook dat er een gebruiksvriendelijk overzicht wordt gegeven van de diverse opleidingspaden die leiden tot specifieke competenties/kwalificaties en beroepen. VDAB moet zo snel mogelijk uitzoeken in welke mate dit technisch kan. De SERV benadrukt dat het om suggesties moet gaan die ter aanvulling kunnen worden gebruikt bij de loopbaanbegeleiding en -coaching.
- suggesties tot loopbaanheroriëntering en -begeleiding op maat aanbieden op basis van het profiel van de ingeschrevene en op vraag of context van de ingeschrevene. VDAB moet zo snel mogelijk uitzoeken in welke mate dit technisch kan. De SERV wil hier wel wijzen op de huidige beperkingen van artificiële intelligentie. Face-to-face begeleiding en coaching blijft noodzakelijk.
- een overzicht geven van de EVC- en leerbewijzen die de ingeschrevene al behaalde. Het is van belang te erkennen welke competenties werknemers (al dan niet tijdens tijdelijke werkloosheid) en werkzoekenden verworven hebben. Zeker voor wie een negatieve ervaring had met formele scholing, kan informeel leren in combinatie met een erkenning van competenties een laagdrempelig alternatief bieden. Hiertoe maken we het mogelijk dat erkende opleidingsverstrekkers en EVC-centra attesteringen rechtstreeks kunnen uploaden in Mijn Loopbaan.
- een overzicht geven van welke opleidingsincentives en -maatregelen de ingeschrevene al gebruik maakte.

Mijn Loopbaan wordt dan het portaal voor de Vlaamse werknemer en werkzoekende om zijn/haar loopbaan te versterken. Op die manier wordt de werkende of werkzoekende burger maximaal, helder en eenduidig bereikt.

De SERV vraagt ook om iets gelijkaardigs te ontwikkelen voor werkgevers en zelfstandigen met een overzicht van opleidingsincentives en -maatregelen (op alle niveaus) verankerd in het e-loket

ondernemers¹⁸ van de Vlaamse overheid waarop werkgevers en zelfstandigen beroep kunnen doen om hun loopbaan en die van hun werknemers te ondersteunen, oriënteren en versterken (zoals de KMO-portefeuille en de strategische transformatiesteun, motief opleiding).

Idealiter gaat het om één neutraal platform dat toegankelijk is via verschillende toegangspoorten (op dit moment voor werknemers en werkzoekenden via Mijn Loopbaan en voor ondernemers via het e-loket ondernemers).

3.2 Tweede stap: alle huidige opleidingsincentives en -maatregelen en bijhorende financiering in kaart brengen

Stap twee kadert binnen de grotere opdracht van het Partnerschap Levenslang Leren en is noodzakelijk om effectief beleid rond levenslang leren te voeren. De SERV vraagt alle huidige incentives en maatregelen voor opleidingsdeelname (zowel (non-)formeel als informeel) in kaart te brengen op alle niveaus (zowel Europees, federale als Vlaamse, lokale en ook het sectorale), over statuten heen (zelfstandigen, ondernemers, werknemers, werkzoekenden, ...), zowel voor de vraag- als de aanbodzijde, met bijhorende financiering alsook de opname en impact hiervan. Voor elke opleidingsincentive of -maatregel zou er een SWOT-analyse moeten worden gemaakt. De SERV kijkt ook uit naar het VIONA-onderzoek dat concrete obstakels voor opleidingsdeelname naar typepersoon in kaart wil brengen.

Deze oefening is nodig om een beter inzicht te krijgen in de bestaande opleidingsincentives en -maatregelen en ze te toetsen aan de doelstellingen die de Vlaamse Regering voorop stelt qua levenslang leren¹⁹. In welke mate zijn deze instrumenten en maatregelen transparant, effectief en hebben ze een positieve impact op de opleidingsdeelname; op de mate waarop het individu zijn/haar leervraag formuleert; en op het leeraanbod? Uit deze oefening zal ook blijken welke bestaande maatregelen volstaan; welke beter op elkaar moeten worden afgestemd en beter moeten worden ingezet; en waar er schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Deze oefening moet gebeuren in een partnerschap met alle niveaus: het Europese, federale, Vlaamse, lokale en ook sectorale niveau. De finaliteit moet zijn dat het beleid rond levenslang leren één geheel vormt en de instrumenten eenvoudiger, overzichtelijker, overdraagbaar, complementair en beter combineerbaar zijn en dat over alle beleidsniveaus heen.

3.3 Derde stap: verder onderzoek naar individuele leerrekening

Een derde stap is verder onderzoek naar een individuele leerrekening. De SERV wil in dit advies nog geen éénduidig standpunt innemen omtrent de individuele leerrekening – onder meer omdat de expliciete focus van het instrument nog niet duidelijk is – maar is wel bereid verder onderzoek en debat daarrond te voeren. De SERV wijst alvast op volgende aandachtspunten die ook in het Partnerschap Levenslang Leren voorwerp van discussie moeten zijn: de verhouding ten opzichte van de bestaande opleidingsincentives en -maatregelen; het belang van één platform; het

¹⁸ Zie <https://www.vlaanderenonderneemt.be/nl>

¹⁹ De SERV verwijst hier ook naar zijn strategische doelstellingen die hij formuleerde in het advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap': <http://www.serv.be/node/13620>.

vraagstuk omtrent beheer; het belang van monitoring; de financiering; het gebruik van de leerrekening; de betrokkenheid van ondernemers, sectoren en sectorfondsen in een lerende samenleving; de discussie rond de overdraagbaarheid van rechten; het belang van een startkrediet; het belang van de arbeidsmarktgerichte focus; de nood aan een goede kwalificatiestructuur en een goed werkend EVC-beleid; de aandacht voor de kwetsbare groepen en het belang van sensibiliserend en flankerend beleid en.

3.3.1 Verhouding ten opzichte van de bestaande opleidingsincentives en -maatregelen

De SERV vraagt zich af hoe de individuele leerrekening zich zal verhouden tot de bestaande opleidingsincentives en -maatregelen. In tegenstelling tot andere landen heeft Vlaanderen heel wat opleidingsinstrumenten voorhanden.

De SERV wil hier ook wijzen op de realiteit van verschillende beleidsniveaus in België. De invoering van een eventuele individuele leerrekening moet maximaal worden afgestemd met de bestaande opleidingsincentives- en maatregelen op alle niveaus (zowel federale als Vlaamse, lokale en ook het sectorale). Uit onderzoek (zie ook punt 2.2) komt immers naar voren dat een leerrekening enkel meerwaarde heeft als ze de bestaande financieringsstromen verzamelt, groepeerd en vereenvoudigt²⁰. Het is niet de bedoeling dat de individuele leerrekening bovenop de bestaande instrumenten en verplichtingen komt, maar deze – al dan niet met een overgangperiode – vervangt.

De SERV beseft dat dit een complexe oefening is en vindt dan ook het Partnerschap Levenslang Leren een ideale plek voor deze discussie op regionaal niveau. Daarnaast willen de Vlaamse sociale partners deel uitmaken van het overleg op het federale niveau. Het federaal regeerakkoord stelt immers dat ze omtrent een individuele opleidingsrekening in overleg zal gaan met de sociale partners en de deelstaten..

3.3.2 Eén platform

De leerrekening is bedoeld als een vereenvoudigd, transparant en toegankelijk instrument. Als er een individuele leerrekening komt is het belangrijk dat de burger maximaal, helder en eenduidig wordt bereikt. Elke burger moet zijn/haar leerrekening gemakkelijk kunnen raadplegen en inzetten²¹. Het platform moet neutraal, aantrekkelijk, herkenbaar en toegankelijk zijn via verschillende toegangspoorten (op dit moment voor werknemers en werkzoekenden via Mijn Loopbaan en voor ondernemers via het e-loket ondernemers²²).

De SERV wijst hier ook op het belang van service design bij de operationalisering en verdere uitwerking van de leerrekening²³. Vanuit de noden van de gebruiker wordt samen met andere belanghebbenden de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd.

²⁰ (Ghiotto, 2019)

²¹ (Commissie vraagfinanciering mbo, 2017)

²² <https://www.vlaanderenonderneemt.be/nl>

²³ <https://overheid.vlaanderen.be/organisatie/service-design>

3.3.3 Beheer

De SERV vraagt ook stil te staan bij wie deze uiteindelijke individuele leerrekening zou beheren. Wie ziet toe op de middelen en op de rechten en plichten? Welke extra kosten brengt dit met zich mee? En hoe moet dit worden geïmplementeerd?

3.3.4 Monitoring

Uit het onderzoek van de OESO (2019) naar de verschillende leerschema's blijkt dat een strikte monitoring noodzakelijk is om het instrument snel te kunnen bijsturen en succesvolle hervormingen te kunnen doorvoeren. De Franse leerrekening onderging ook al een aantal gerichte hervormingen op basis van gerichte monitoring.

3.3.5 Financiering

Welke kosten en opleidingen?

Indien er een individuele leerrekening komt, moet het omljnd zijn wat hiermee kan worden gefinancierd. Welke maatregelen worden hierdoor vervangen en welke niet? Om deze oefening grondig te maken, is het in kaart brengen van de huidige instrumenten en bijhorende budgetten binnen het Partnerschap Levenslang Leren essentieel (zie punt 3.2). De vraag is ook welke opleidingen hiermee kunnen worden gefinancierd. Zullen ook opleidingen op de werkvloer die vandaag door werkgevers worden betaald, kunnen worden betaald met de leerrekening? Voor de SERV staat het vast dat zo een eventuele leerrekening enkel kan worden ingezet voor kwaliteitsvolle opleidingen.

Wie betaalt?

Daarnaast moet het debat worden aangegaan over de gedeelde verantwoordelijkheid. Zoals aangegeven in het advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap' en het advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving', benadrukt de SERV nogmaals dat het Partnerschap Levenslang Leren hierover grondig moet durven nadenken, namelijk wie (overheid, werkgever, individu, sectoren, ...) verantwoordelijk is voor welk deel in het verhaal van levenslang leren en wie (overheid, werkgever, individu, sectoren, ...) dan wat moet financieren en hoe middelen kunnen worden bij elkaar gelegd om meer schaal en omvang alsook ondernemerschap en dynamiek te creëren (opdracht 10 conceptnota)^{24 25}. Ook hiervoor is het belangrijk dat binnen het Partnerschap Levenslang Leren alle middelen en financieringsinstrumenten, voor zowel de vraag- als de aanbodzijde, per beleidsdomein in kaart worden gebracht²⁶ (zie punt 3.2). Wanneer er hiervan een overzicht is, kan er ook binnen het Partnerschap Levenslang Leren worden nagegaan of er een verschuiving van middelen dient te gebeuren naar de vraagzijde en in dit geval een eventuele individuele leerrekening. Hoe dan ook zal het om een gefaseerd verhaal gaan.

²⁴ Als er gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke financiering, waarbij de incentive van de overheid wordt aangevuld met een individuele bijdrage voor de kost van opleiding, werkt dit vaak ontmoedigend voor zij die het meest nood hebben aan opleiding en vorming, namelijk kortgeschoolden en personen met een laag inkomen. Hoe hoger de verwachte eigen inbreng, hoe kleiner het herverdelend effect van de leerrekening..

²⁵ Zie advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap': <http://www.serv.be/node/13620>; advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving': <http://www.serv.be/node/13814>

²⁶ Zie ook punt 3.4 en punt 3.5 uit advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving': <http://www.serv.be/node/13814>

Budgettaire contouren

Tot slot moet er bij de eventuele invoering van een individuele leerrekening rekening worden gehouden met de budgettaire contouren voor opleidingsincentives en -maatregelen.

3.3.6 Gebruik van de leerrekening

De SERV vraagt ook stil te staan bij het gebruik van de eventuele leerrekening. Zal de rechthebbende volledige autonomie hebben over de aanwending van het instrument of zal de Vlaamse Regering het gebruik op één of andere manier proberen te sturen/te begeleiden. En zo ja, wie zal dan instaan voor deze begeleiding? Zal dit enkel gebeuren via loopbaanbegeleiding of via arbeidsbemiddeling? Of zullen ook werkgevers in het kader van interne evaluatie en functioneringsgesprekken het gebruik van deze leerrekening kunnen stimuleren?

3.3.7 Betrokkenheid ondernemers, sectoren en sectorfondsen in een lerende samenleving

Levenslang leren zal enkel kunnen worden gerealiseerd wanneer zowel individuen als ondernemers, sectoren en sectorfondsen overtuigd zijn van het belang hiervan en elkeen hierrond zijn verantwoordelijkheid opneemt²⁷. Als de Vlaamse Regering het verhaal rond levenslang leren wil doen slagen, zullen ze moeten samenwerken met ondernemers, sectoren, sectorfondsen en de SERV-partners.

Dit kan onder andere via een sensibiliseringsbeleid, acties rond innovatieve arbeidsorganisaties waarbij jobs meer lerend worden gemaakt, een positief (financieel) stimuleringsbeleid, sectorfondsen die beter richting kunnen aangeven in het kader van transitie door het in kaart brengen van veranderingen in jobs, ... Bij het uitrollen van deze en andere maatregelen en/of initiatieven moet rekening worden gehouden met alle drempels die ondernemers (en zeker kmo's), sectoren en sectorfondsen er van kunnen weerhouden om voluit te kiezen voor levenslang leren (niet in het minst de krapte aan gegeerde technische profielen met ervaring).

3.3.8 Overdraagbaarheid van rechten in het kader van loopbaanmobiliteit

De huidige incentives zijn voorbehouden voor het individuele ontwikkelingsinitiatief. Een individuele leerrekening kan de autonomie verhogen van het individu in het ondernemen van leeractiviteiten en de zelfredzaamheid, mits de juiste begeleiding en differentiatie. Hoe dan ook moet er aandacht zijn bij de bespreking van een eventuele individuele leerrekening voor de continuïteit en overdraagbaarheid van opleidingsrechten in het kader van het loopbaanmobiliteitsdebat. Er moet daarbij rekening worden gehouden met het spanningsveld tussen theoretische overdraagbaarheid en de realiteit en praktische realiseerbaarheid op de werkvloer. Dit was ook voorwerp van discussie bij het VESOC-akkoord opleiding²⁸. De mate waarin het instrument overdraagbaar is tussen jobs (en dus de klassieke statutaire opdelingen overstijgt) en/of de mate waarin het instrument overdraagbaar is in de tijd (in de zin van het

²⁷ Zie advies '#toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving': <http://www.serv.be/node/13814>; Zie ook het monitoringsrapport van Van Langenhove et al. (2020) voor een genuanceerd beeld van de opleidingsinspanningen van werkgevers in België

²⁸ Zie het VESOC-akkoord opleiding: <http://www.serv.be/node/11700>

opsparen van instrumenten), zijn voorwerp van discussie en niet zo eenvoudig te operationaliseren.

3.3.9 Startkrediet

Uit onderzoek blijkt dat een startbedrag op de leerrekening bij het betreden van de arbeidsmarkt wenselijk is²⁹. Anders duurt het (te) lang voor er een noemenswaardig bedrag beschikbaar is op de leerrekening en wordt iedere jongere die de arbeidsmarkt betreedt elke mogelijkheid ontnomen om verder te leren.

3.3.10 Arbeidsmarktgerichte focus

De eventuele leerrekening moet een arbeidsmarktgerichte focus hebben. Het moet met name het leren tijdens en in functie van de job en/of de loopbaan bevorderen³⁰. De SERV benadrukt hierbij het belang van certificering en vraagt zich dan ook af of dat zo'n instrument moet kunnen worden ingezet om:

- EVC-trajecten te financieren (om niet enkel het formele leren te stimuleren);
- zowel korte als lange opleidingen in het kader van volledige herscholing te financieren;
- opleidingen voor transversale vaardigheden (zoals digitale competenties en ondernemingszin) te financieren;
- (leer)loopbaanbegeleiding te financieren.

3.3.11 Goede kwalificatiestructuur en goed EVC-beleid

De SERV wijst in deze discussie op het belang van een goede kwalificatiestructuur en een goed werkend EVC-beleid³¹. Toegankelijke EVC-trajecten impliceren een laagdrempelige regeling voor de financiële bijdrage van EVC-kandidaten. Dergelijk EVC-beleid voorziet ook in bemiddelaars die actief peilen naar competenties verworven in eerdere formele en andere werkcontexten.

3.3.12 Aandacht voor mogelijke Mattheuseffect

Uit recent onderzoek blijkt dat een kwart van de volwassenen niet wil deelnemen aan opleiding omdat ze aangeven er geen nood aan te hebben³². Bij sommige groepen – zoals kortgeschoolden, 55-plussers en niet-beroepsactieven – loopt dit aandeel op tot bijna 40%. Nochtans lopen kortgeschoolde werknemers juist een hoger risico op het verliezen van hun job door automatisering en digitalisering. Deze groepen hebben dus het meeste baat bij opleiding, maar nemen er weinig aan deel en maken disproportioneel weinig gebruik van de opleidingsincentives en -maatregelen.

De SERV wijst op het gevaar van nieuwe Mattheuseffecten bij een eventuele invoering van de individuele leerrekening. Als het instrument universeel wordt gemaakt, dreigen de middelen terecht te komen bij groepen die doorgaans meer intrinsiek gemotiveerd zijn voor opleiding en ook zonder overheidsinvesteringen zouden deelnemen aan opleiding (zoals de hogeschoolden). Daarom moet er een goed evenwicht worden gezocht tussen een universeel

²⁹ (Commissie vraagfinanciering mbo, 2017)

³⁰ Zie ook de scope van het advies 'Levenslang leren: visie en partnerschap': <http://www.serv.be/node/13620>

³¹ Zie het akkoord 'Iedereen aan boord': <http://www.serv.be/node/13259>

³² (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020)

systeem (met lage administratieve lasten) en een selectief systeem (met hogere administratieve lasten).

3.3.13 Sensibiliserend en flankerend beleid

In zijn theoretisch kader uit het advies ‘Levenslang leren: visie en partnerschap’ schrijft de SERV dat we tot een sterke leercultuur kunnen komen door o.a. de leerincentives en -maatregelen en het leeraanbod te promoten zodat iedereen zijn/haar leernood herkent en iedereen zijn/haar leervraag kan formuleren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van leercoaches op de werkvloer; sensibiliseringscampagnes over het leeraanbod, de leerincentives en -maatregelen; de cheques voor loopbaanbegeleiding; het zichtbaar maken van aanwezige en ontbrekende competenties; het in kaart brengen van de transitiegraad of veranderingen van jobs; ...

Personen die actief zijn op de arbeidsmarkt zullen de baten van opleiding beter kunnen inschatten dan personen die verder staan van de arbeidsmarkt (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020). Maar ook bij werkenden zijn de baten ongelijk want personen in hooggekwalificeerde jobs hebben doorgaans een hoger opleidingsrendement dan werknemers die vooral routinetaken uitvoeren. Bovendien zijn het vooral niet-financiële drempels die de weg naar levenslang leren bemoeilijken. De impact van opleidingsincentives en -maatregelen hangt dus ook af van begeleiding, coaching en transparantie in het opleidingsaanbod³³. Een leerrekening in de vorm van een online platform, zal ook administratieve ondersteuning en begeleiding betekenen voor zij die minder met deze tools om kunnen. Voor de SERV is een sensibiliserend en flankerend beleid cruciaal om opleidingsrechten om te zetten in opleidingsdeelname.

³³ Zie ook de conceptnota ‘de lerende samenleving’: uitdaging 2, leren toegankelijk maken; opdracht 4, een toegankelijk, kwaliteitsvol en gevarieerd aanbod creëren; en opdracht 5, verschillende vormen van begeleiding naar en in het leren herontwerpen. Zie ook (Ghiotto, 2019)

Bibliografie

- Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S., & Van der Beken, W. (2020, juni 30). *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse arbeidsmarkt*. Opgehaald van Vlaanderen.be: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/expertenadvies-relancebeleid-vlaamse-arbeidsmarkt>
- Cedefop. (2009, november 30). *Individual learning accounts*. Opgehaald van Cedefop Europa: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5192>
- Commissie vraagfinanciering mbo. (2017). *Doorleren werkt*. Corps.
- Ghiotto, S. (2019, oktober 29). *intinerainstitute.be*. Opgehaald van De Leerrekening onder de loep – Discussion paper: <https://www.itinerainstitute.org/nl/artikel/de-leerrekening-onder-de-loep/>
- OESO. (2019). *Getting Skills Right: Engaging low-skilled*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO. (2019). *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?* Parijs: OECD Publishing.
- OESO. (2019). *OECD Skills Strategy Flanders*. Parijs: OECD Publishing. Opgehaald van OECD.
- OESO. (2020). *Individualising training access schemes: France – the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF)*. Parijs: OECD Publishing.
- Van Langenhove, H., & Vansteenkiste, S. (2020). Drempels en motivatie bij het volgen van opleiding in Vlaanderen. Een analyse op basis van de Adult Education Survey. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 30-38.
- Van Langenhove, H., Penders, I., Sourbron, M., & Vansteenkiste, S. (2020). *Monitoringsrapport opleidingsdeelname en de opleidingsinspanningen van werkgevers in Vlaanderen*. Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.

SERV-publicaties

- Advies #toope sterk voor lerend werk: in partnerschap naar een lerende samenleving van 13 juli 2020: <http://www.serv.be/node/13814>
- Advies 'Iedereen terug aan boord' van 25 mei 2020: <http://www.serv.be/node/13699>
- Advies Levenslang leren: visie en partnerschap van 1 april 2020: <http://www.serv.be/node/13620>
- VESOC-akkoord Hervorming opleidingsincentives werknemers van 11 juli 2017: <http://www.serv.be/node/11700>

Lijst met figuren en tabellen

Tabellen

Tabel 1: Individuele leerschema's	11
Tabel 2: Berekening behoud loon bij PTP	25

Bijlagen

Motivatie bij opleidingsdeelname uit (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020)

- Sterke link tussen leren en de werkvloer:
 - Bijna de helft (45%) van het niet-formeel leren en een derde (30%) van het formeel leren in Vlaanderen door volwassenen werd gedaan om het huidige werk beter te doen.
- Extrinsieke of gecontroleerde redenen voor opleidingsdeelname
 - 28% van de niet-formele opleidingen werd ondernomen omdat de persoon verplicht werd door de werkgever of de VDAB.
 - Bij formeel leren zijn het verhogen van de jobkansen (32%) en het vermijden van jobverlies (10%) belangrijkere redenen.
- De meer intrinsieke of autonome motivaties als kennisverwerving gerelateerd aan de eigen interesses of gebruik in het dagelijkse leven zijn zowel bij niet-formeel als formeel leren erg belangrijk. Het is daarnaast opvallend dat het verbeteren van carrièrevooruitzichten sterk naar voren komt bij formeel leren (42%) maar in mindere mate bij niet-formeel leren (13%). Het lijkt er dus op dat niet-formeel leren in Vlaanderen vaker aan het 'hier en nu' gelinkt is en minder vanuit een loopbaanperspectief wordt bekeken. Formeel leren, met een diploma of certificaat als resultaat, wordt wel in sterkere mate ondernomen met het oog op de verdere loopbaan. Dit bevestigt het huidige diplomadenken in Vlaanderen waarbij ervan uit wordt gegaan dat werkgevers nog steeds diploma's als norm gebruiken.

Obstakels bij opleidingsdeelname uit (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020)

- Een kwart van de volwassenen wil niet deelnemen aan opleiding omdat ze er geen nood aan hebben. Bij sommige groepen – zoals kortgeschoolden, 55-plussers en niet-beroepsactieven – loopt dit aandeel op tot bijna 40%. Nochtans lopen kortgeschoolde werknemers juist een hoger risico op het verliezen van hun job door automatisering en digitalisering. Bij deze groep van volwassenen die niet willen deelnemen, lijken drempels dus ook op basis van de AES slechts een kleinere rol te spelen en is er vooral sprake van een gebrek aan interesse in en nood aan opleiding.
- Welke drempels ondervinden volwassenen die wel graag (meer) hadden deelgenomen?
 - Wat meteen opvalt, is dat de situationele drempel 'tijd' hier het meest wordt aangegeven.
 - Voor werkzoekenden zijn institutionele drempels belangrijker dan voor andere groepen (23% ten opzichte van gemiddeld 7%). Ze geven vooral vaker aan niet te voldoen aan de vereiste voorwaarden voor een opleiding.
 - Dispositionele drempels zoals gezondheids- en leeftijdsredenen zijn het meest aanwezig bij niet-werkenden, kortgeschoolden en 55-plussers. Deze drempels komen ook vaker voor bij de groep die nog niet heeft deelgenomen dan bij zij die wel al hebben deelgenomen

Compte Personnel de Formation' (CPF)³⁴

[1] Achtergrond

De CPF werd opgezet door de sociale partners (akkoord van 11 januari en 14 december 2014) en werd opgericht onder de wet van 5 maart 2014 betreffende beroepsopleiding, werkgelegenheid en sociaaldemocratie. Het vervangt het 'droit individuel à la formation' (DIF) dat stond voor een tijdskrediet van 20 uur per jaar gedurende 6 jaar voor voltijdse werknemers. De idee was een universele rekening op te richten onafhankelijk van het statuut die volledig overdraagbaar is tijdens de loopbaan.

[2] Doelstellingen

De doelstellingen van de CPF zijn:

- Doel 1: ongelijke toegang verminderen van de minst gekwalificeerd burgers en van de burgers in onzeker werk;
- Doel 2: persoonlijke autonomie vergroten van de burgers in de opleidingsdeelname en -keuze;
- Doel 3: vaardigheden van de burgers verbeteren door hun keuzes (en het opleidingsaanbod) te sturen richting gekwalificeerde opleidingen .

[3] Wat

In 2015 werd de CPF uitgedrukt in opleidingsuren waarop iemand recht had. Het ging om maximum 24 uur per jaar voor een voltijdse werknemer met een plafond van 150 uur. In 2017 werd dit opgetrokken voor kortgeschoolden naar maximum 48 uur per jaar met een plafond van 400 uur. De uiteindelijke financiering van de opleidingen gebeurde door een derde partij: voor de werknemers was dit door het gemeenschappelijk sectoraal opleidingsfonds en voor werkzoekenden de arbeidsbemiddelingsdienst.

Sinds januari 2019 gaat het om een gemonetariseerde individuele leerrekening³⁵ te raadplegen via de website of de applicatie op de smartphone (sinds 2020). Met het krediet op de leerrekening kan de werknemer, werkzoekende of zelfstandige via de website of applicatie een geregistreerde opleiding³⁶ betalen. Kortgeschoolden kunnen tot 800 euro per jaar gebruiken tot een maximum van 8000 euro. Midden- en hogeschoolden tot 500 euro per jaar, met een maximum van 5000 euro. Voor ambtenaren wordt het systeem wel nog steeds in opleidingsuren uitgedrukt. De hoofdreden om van uren naar euro's om te schakelen, was meer duidelijkheid voor de gebruiker welk kapitaal ze voorhanden hebben.

De CPF is slechts één van de instrumenten van het Franse beleid gericht op levenslang leren. De uren van de CPF konden worden ingezet voor het opleidingsverlof of 'congé individuel de formation' (CIF). Op die manier werd het CIF betaald door het gemeenschappelijk sectoraal opleidingsfonds in plaats van het gemeenschappelijk fonds voor opleidingsverlof. In 2019 werd CIF vervangen door 'projet de transition professionnelle' (PTP) dat kan worden gecombineerd met de CPF. De PTP is enkel beperkt tot omscholing naar een andere job en kan dus niet zoals

³⁴ Uit (OESO, 2019) en (OESO, 2020) en met dank aan Liesbeth De koster en Helena Van Langenhove.

³⁵ De sociale partners vonden het niet wenselijk dat de CPF in geld werd uitgedrukt en dat de derde partij (namelijk het gemeenschappelijk sectoraal opleidingsfonds en de arbeidsbemiddelingsdienst) niet meer werd betrokken.

³⁶ Sinds januari 2019 worden enkel opleidingen die leiden tot een 'repertoire national des certifications professionnelles' of een 'repertoire spécifique' opgenomen. Onder dat laatste vallen zowel opleidingen voor transversale vaardigheden als activiteiten omtrent het erkennen van eerder verworven competenties.

de CIF worden ingezet voor het versterken van de vaardigheden op de huidige job. De werknemer heeft recht op behoud van loon (zie Tabel 2). De werkgever wordt hiervoor vergoed door het CPIR (regionale interprofessionele paritaire comités).

Tabel 2: Berekening behoud loon bij PTP

Referentieloon	Duur van de opleiding	
	< 1 jaar of < 1200 uur	> 1 jaar of > 1200 uur
< 2x minimumloon	100% van het referentieloon	100% van het referentieloon voor langer dan een jaar
> 2x minimumloon	90% van het referentieloon Bodem: 2x minimumloon	60% van het referentieloon voor langer dan een jaar Bodem: 2x minimumloon

Bron: (OESO, 2020)

Sinds 2020 is de online toepassing sterk vereenvoudigd met als doel meer kortgeschoolden en KMO's aan te trekken. Met de applicatie kunnen burgers hun opleidingsrechten bekijken, een opleiding zoeken en boeken.

[4] Wie

Zowel werknemers en werkzoekenden (sinds de invoering) als zelfstandigen (sinds januari 2018) kunnen gebruik maken van het instrument mits ze boven zestien jaar zijn tot de dag van hun pensioen.

Als de werknemer een opleiding wil volgen gedeeltelijk of volledig tijdens de werkuren moet dit in overleg met de werkgever. Ook de werkgever kan de werknemer aansporen zijn/haar CPF te gebruiken voor een bepaalde opleiding. Dit moet steeds in onderling overleg.

[5] Financiering

Sinds de invoering betalen werkgevers³⁷ 1% van de bruto loonmassa voor levenslang leren waarvan 0,2% naar de CPF voor werknemers gaat en 0,2% naar de CPF voor werkzoekenden. Daarvoor³⁸ betaalden zij³⁹ 1,6% van de bruto loonmassa voor levenslang leren. Sinds januari 2018 betalen zelfstandigen afhankelijk van hun categorie gemiddeld 0,2% van een referentiestandaard, van het jaarlijks plafond van de sociale zekerheidsbijdrage of van hun jaaromzet. Werkgevers, arbeidsbemiddelaars of de rechthebbenden kunnen hier nog extra middelen aan toevoegen.

In 2017 werd er 26,3 miljard euro toegewezen aan levenslang leren (exclusief de directe uitgaven van ondernemers en bedrijven voor opleiding). De kost voor de CPF (exclusief beheerskosten) bedroeg slecht 2,4% van dit bedrag.

[6] Beheer

Sinds 2020 staat uitsluitend de Caisse de Dépôts et Consignations in voor het beheer van de individuele leerrekeningen⁴⁰.

³⁷ Ondernemingen met meer dan 10 werknemers. Ondernemingen met minder dan 11 werknemers betalen 0,55%.

³⁸ Sinds 2004

³⁹ Ondernemingen met meer dan 20 werknemers

⁴⁰ Daarvoor lag het beheer zowel in handen van de sectorfondsen voor werknemers als de arbeidsbemiddelingsdienst voor werkzoekenden.

[7] Vrijwillige gratis loopbaanbegeleiding

Om burgers te ondersteunen in hun opleidingskeuze, wordt een vrijwillige en gratis loopbaanbegeleiding aangeboden sinds de invoering van het CPF, namelijk de 'Conseil en Évolution Professionnelle' (CEP). Deze rol werd eerst toegekend aan de publieke arbeidsbemiddelingsdienst voor werkzoekenden en het gemeenschappelijk fonds voor opleidingsverlof⁴¹ voor werknemers zonder dat er extra middelen werden voorzien (4,2 % van de middelen van het nationale agentschap 'France Compétences'). Het tegelijk lanceren van de CEP en CPF zorgde ervoor dat de CEP relatief onbekend bleef en met gevolg werd onderbenut. Sinds 2020 staat de private markt in voor de loopbaanbegeleiding van werknemers. Via uitgeschreven tenders kiest het agentschap 'France Compétences' één aanbieder per regio. Het contract duurt vier jaar en daarin moeten zij 20% meer werknemers bereiken dan de sectorale opleidingsfondsen voorheen bereikten in die regio.

[8] Participatie

De opname van de CPF is sinds de invoering geleidelijk aan toegenomen. In 2018 registreerde men via de CPF 627.205 toegekende opleidingsaanvragen oftewel 2,1% van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. 56% van de toegekende opleidingsaanvragen tussen 2015-2018 kwamen van hooggeschoolden, terwijl zij 36% van de Franse bevolking op beroepsactieve leeftijd in 2016 omvatten. Kortgeschoolden zijn ondervertegenwoordigd (26% van opleidingsaanvragen t.o.v. 42% van de beroepsactieve bevolking). Een evaluatiestudie⁴² toont dat de CPF het vaakst werd gebruikt door mensen die al hadden deelgenomen aan opleiding en dus al hun weg naar levenslang leren hadden gevonden (deadweight loss).

Sinds de vereenvoudiging via de online applicatie gaf het ministerie van werk al volgende vaststellingen mee in februari 2020⁴³:

- De app werd al 1 miljoen keer gedownload,
- 200.000 nieuwe opleidingsaanvragen,
- De gemiddelde opleiding die werd aangevraagd kostte 1200 euro,
- Er was een gemiddelde eigen bijdrage van 500 euro,
- Een stijging van het aandeel kortgeschoolden in de aanvragen.

[9] Evaluatie

- Doel 1: Ook al is de CPF genereuzer voor kortgeschoolden, toch maken zij er minder gebruik van. Er is duidelijk een deadweight loss: de CPF werd het vaak gebruikt door mensen die daarvoor al hadden deelgenomen aan opleiding. Dit toont ook het belang van loopbaanbegeleiding. De vraag is natuurlijk of met de privatisering van loopbaanbegeleiding voor werknemers, werknemers ook effectief zullen worden bereikt.
- Doel 2: De monetarisering van de CPF en de vereenvoudiging van de online applicatie vergemakkelijken het autonoom gebruik. Gebruikers kunnen hun opleiding onmiddellijk aankopen zonder tussenkomst van een derde partij. De vraag is wel of deze autonomie zonder enige vorm van professionele ondersteuning en begeleiding het individu wel degelijk versterkt. Het zorgt er ook voor dat het individu volledig verantwoordelijk wordt gesteld voor

⁴¹ OPACIFs (nationaal) en FONGECIFs (regionaal).

⁴² Pluricité-Itineré (2018). Réalisation d'une étude qualitative à partir de deux régions sur le Compte Personnel de Formation, Ministère du Travail, Dares.

⁴³ Antoine Saint-Denis op ILA2020 conferentie. <https://all-digital.org/events/ilas-in-2020s/>

het leren tijdens zijn/haar loopbaan en dit vraagt om een zekere beschikbaarheid van sociaal kapitaal.

- Doel 3: Wat betreft het verbeteren van individuele vaardigheden, helpt de CPF individuen in atypische werkvormen certificeringen te behalen. Nochtans is het geld op de CPF niet voldoende om langdurige opleidingen te financieren. Individueel moet zelf op zoek gaan naar bijkomende middelen en dit vraagt om een zeker economisch kapitaal. Met de afschaffing van het CIF is het sinds januari 2019 niet meer mogelijk om langdurige opleidingen te volgen tijdens de job met (gedeeltelijk) behoud van loon. De PTP – waarbij de werknemer wel zijn loon (gedeeltelijk) behoudt – is er enkel voor werknemers die van job veranderen. Dat de CPF enkel gekwalificeerde opleidingen financiert, heeft ook gevolgen voor het opleidingsaanbod. Dat opleidingsverstrekkers hun kwaliteit moeten aantonen, brengt kosten met zich mee. Hierdoor wordt het voor kleine aanbieders moeilijker te overleven. Omdat de CPF maar een beperkte portefeuille is, is de kans bovendien groot dat individuen voor de goedkoopste aanbieder kiezen in plaats van te kiezen in functie van de toekomstgerichtheid van de opleiding.