INVESTEREN IN LEREN

EEN SOCIAAL-ECONOMISCH REFERENTIEKADER VOOR HET BELEID ROND LEVENSLANG LEREN

SERV
sterk door overleg

LEVEN LANG LEREN
sterk door levenslang leren

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Onderwijs, Justitie en Werk
Ontvangst adviesvraag	14 maart 2025
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	4 juli 2025

Contactpersoon	An De Coen	adcoen@serv.be
	Linde Buysse	lbuysse@serv.be

SERV
sterk door overleg

Mevrouw Zuhal DEMIR

Vlaams minister van Onderwijs, Justitie en Werk

Seven

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Vervolgadvies doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen

Mevrouw de minister

Op 14 maart 2025 vroeg u de SERV om advies over het maken van de nodige keuzes voor de beoogde hervorming van de Vlaamse opleidingsincentives (Vlaams opleidingsverlof, opleidingscheques en het Vlaams opleidingskrediet) en de loopbaancheques tegen 2026. Op 10 april gaf de SERV een eerste reactie via een briefadvies[1], waarin dit vervolgadvies werd aangekondigd.

In dit advies benaderen de sociale partners levenslang leren vanuit sociaal-economisch perspectief. Vanuit die focus formuleren ze een referentiekader met tien richtinggevende principes voor het beleid. Ze passen dit ook toe op de opleidingsmaatregelen, inclusief de loopbaancheques, om te komen tot concrete richtlijnen die u kan gebruiken bij het opmaken van de hervorming en het uitstippelen van het nodige groeipad op langere termijn. Dit advies gaat zo ook deels in op uw voorstellen uit de conceptnota Loopbaankrediet, die op 27 juni aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd.

De Vlaamse sociale partners gaan graag met u in dialoog over concrete hervormingsvoorstellen en hun impact op het werkveld.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Stijn Gryp
voorzitter

[1] Advies Doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen.

Inhoud

Krachtlijnen 6

Advies 10

1. Opleidingsoffensief is meer dan incentives 11
   - 1.1 Hanteer een sociaal-economische blik op levenslang leren 11
   - 1.2 Integreer alle werven in een breed beleid rond levenslang leren 13
2. Investeer nu in levenslang leren 14
   - 2.1 Geef gevolg aan de prominente plaats van opleiding op de beleidsagenda. 14
   - 2.2 De urgentie is hoog 15
   - 2.3 Diverse marktimperfecties duiden nood aan beleid af 17
   - 2.4 Drempels voor opleidingsdeelname blijken hardnekkig 19
3. Erken ieders rol en verantwoordelijkheden 23
4. Volg 10 richtinggevende principes als referentiekader voor beleid rond levenslang leren 25
   - 4.1 Ontwerp het beleid vanuit de centrale doelstellingen 25
   - 4.2 Investeer in voorafgaand overleg met de sociale partners 26
   - 4.3 Waardeer en valideer alle vormen van leren 27
   - 4.4 Remedieer marktimperfecties en drempels 28
   - 4.5 Speel in op de heterogeniteit van doelgroepen 29
   - 4.6 Gebruik de werkvloer als hefboom 30
   - 4.7 Verzeker de autonomie van het individu om de eigen loopbaan duurzaam vorm te geven 31
   - 4.8 Voorzie advies en begeleiding als kritische succesfactor 32
   - 4.9 Start debat over financiering levenslang leren binnen overkoepelende strategie en bijhorend investeringsprogramma 34
   - 4.10 Monitor en evalueer de beleidsinstrumenten tijdig 34
5. Concrete stappen naar een hervorming 35
   - 5.1 Verruim de scope naar economie en onderwijs 35
   - 5.2 Optimaliseer wat werkt: VOV en loopbaancheques 38
   - 5.3 Pas het referentiekader toe op de incentives 40

Bibliografie 46

Lijst met figuren en tabellen 53
Bijlagen 54
Bijlage 1: Definities 54
B1.1 Drempels 54
B1.2 Leervormen 54
Bijlage 2: Bekendheid van opleidingsincentives 55
Bijlage 3: Europese streefcijfers 56
Bijlage 4: Leren op de werkvloer 57

Krachtlijnen

In 2025 bespaart de Vlaamse Regering op het Vlaams Opleidingsverlof (VOV) en de loopbaancheques. In 2026 volgt dan een structurele hervorming van alle Vlaamse opleidingsincentives en de loopbaancheques.

De Vlaamse sociale partners zijn zich ervan bewust dat de besparing op korte termijn moet gebeuren om de begrotingsdoelstelling te halen, maar zijn ongerust over de omvang ervan. Ze willen hierover met de minister in dialoog gaan omdat ze uitstekend geplaatst zijn om de impact van concrete hervormingsvoorstellen op het werkveld in te schatten.

De SERV benadert levenslang leren in dit advies vanuit sociaal-economisch perspectief. De focus ligt op leren tijdens en in functie van de loopbaan, waarbij initieel onderwijs en levensbreed leren nodig (kunnen) zijn om de leerzin aan te wakkeren.

De SERV benadrukt dat een opleidingsoffensief meer omvat dan opleidingsincentives en loopbaancheques. Tegelijk moet worden ingezet op andere werven, zoals leercultuur, lerende organisaties en informeel leren, advies en begeleiding, financiering, opleidingsaanbod, EVC- en EVK-beleid.

Dit advies bevat **vier belangrijke boodschappen**:

1. **Investeer nu in levenslang leren**. De urgentie is niet alleen hoog, het specifieke karakter van menselijk kapitaal en hardnekkige drempels maken ook dat er nood is aan een overheid die een actieve rol opneemt.
2. **Erken ieders rol en verantwoordelijkheden.** Levenslang leren is een gedeelde verantwoordelijkheid met een rol voor de overheid, werknemers, zelfstandige ondernemers, werkgevers en hun respectievelijke vertegenwoordigers.
3. **Hanteer 10 principes als referentiekader voor het beleid rond levenslang leren.** Gebruik de principes als houvast bij de hervorming en het uitstippelen van een groeipad op langere termijn.
4. **Neem onderwijs en economie mee in scope.** Onderwijs en economie dragen vanuit hun eigen finaliteit bij aan de sociaal-economische doelen van levenslang leren. Stem het beleid binnen werk, onderwijs en economie dus beter op elkaar af en optimaliseer wat werkt via het (onderstaande) referentiekader.

De SERV ziet **tien principes als referentiekader** voor het beleid rond levenslang leren:

- **Ontwerp het beleid vanuit de centrale doelstellingen.** Dat betekent: (1) het versterken van werkbaar werk en duurzame loopbanen, en (2) het verhogen van de productiviteit en competitiviteit van ondernemingen – en bij uitbreiding de globale economie –, en een antwoord bieden op de arbeidsmarktkrapte.
- **Investeer in overleg vooraf met de Vlaamse sociale partners.** Dit formeel en informeel overleg laat toe de verwachte doorwerking op het terrein in te schatten, ook op langere termijn. Het helpt de beoogde impact ook effectief te realiseren.
- **Waardeer en valideer alle vormen van leren.** Om dat te doen moet het beleid competentiegericht aanwerven stimuleren, op competentieprognoses inzetten, competentiedenken versterken en laten doorsijpelen naar de werkvloer.
- **Remedieer marktimperfecties en drempels.** Een aantal obstakels verhinderen werknemers, ondernemers en werkgevers om te investeren in opleiding en leertrajecten. De overheid moet zich hiervan bewust zijn en er een oplossing voor zoeken.
- **Speel in op de heterogeniteit van doelgroepen.** Een inclusief beleid vereist een goed evenwicht tussen generieke en doelgroepgerichte maatregelen, en ook maatwerk met maatregelen voor elke loopbaanfase.
- **Gebruik de werkvloer als hefboom.** Dat is de beste weg om alle werknemers te bereiken en hen tijd en steun te bieden om te leren. Dat speelt in één beweging ook in op de grootste leerdrempel, nl. tijdsgebrek. Ondernemingen moeten weliswaar geen overheidstaken overnemen.
- **Verzeker de autonomie van het individu om de eigen loopbaan duurzaam vorm te geven.** Het moet haalbaar zijn om 'leven, leren en werken' te combineren, zowel voor het individu als voor de onderneming, die de autonomie heeft om haar opleidingsbeleid duurzaam vorm te geven.
- **Voorzie advies en begeleiding.** Dit is een kritische succesfactor voor het beleid om te sensibiliseren, te informeren en opleidingsdeelname te stimuleren. Naast digitale instrumenten hebben sommigen ook nood aan een fysiek aanspreekpunt om te navigeren in het landschap.
- **Start over beleidsdomeinen heen het debat over de financiering van levenslang leren binnen een overkoepelende strategie en bijhorend investeringsprogramma**. Inhoudelijke en budgettaire keuzes moeten op elkaar afgestemd zijn. De middelen uit het beleidsveld werk worden arbeidsmarktgericht ingezet.

- **Monitor en evalueer beleidsinstrumenten tijdig.** Zo kan de overheid nagaan in welke mate beleidsinstrumenten hun doelstelling(en) bereiken en meerwaarde creëren of oneigenlijk gebruik in de hand werken. Daarna stuurt de overheid bij waar nodig.

De SERV stelt voor om het beleid voor levenslang leren in het beleidsveld werk uit te werken rond twee centrale instrumenten: het VOV en de loopbaancheques. Daarbij is het belangrijk om te behouden wat goed werkt en de instrumenten te optimaliseren volgens de tien principes van het referentiekader hierboven. Zo komen de Vlaamse sociale partners tot concrete richtlijnen voor de hervorming.

Voor het VOV betekent dat:

- **Behoud wat goed werkt.** Blijf verder werken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid en blijf het VOV inzetten voor arbeidsmarktgerichte opleidingen, zowel vanuit eigen initiatief als vanuit gemeenschappelijk initiatiefrecht. Blijf ook het operationeel proces verder optimaliseren, houd de regelgeving up-to-date en behoud de structurele monitoring en evaluatie, de controles van de Vlaamse sociale inspectie en de rol van sociaal overleg.
- **Optimaliseer volgens de 10 principes van het referentiekader.** Werk institutionele drempels weg, financier het VOV vanuit een bredere strategie met bijhorend investeringsprogramma, maak de maatregel nog inclusiever, verbeter advies en begeleiding, registreer de met VOV gevolgde opleidingen automatisch en versterk monitoring en evaluatie.

Voor de loopbaancheques betekent dat:

- **Behoud wat goed werkt.** Blijf verder investeren in fysieke begeleiding en toegankelijkheid van loopbaanbegeleiding voor een brede doelgroep. Blijf ook inzetten op de ondersteuning van voldoende lange trajecten en blijf vertrekken van een concrete loopbaanvraag, resulterend in een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Blijf ook de expertise binnen VDAB en via sociaal overleg benutten.
- **Optimaliseer volgens de 10 principes van het referentiekader.** Verhoog de persoonlijke bijdrage op voorwaarde dat mensen met een loon beneden een bepaalde inkomensgrens recht hebben op een verlaagd tarief. Zorg ervoor dat aanbieders marktconform en op maat kunnen blijven werken. Erken het belang van een transparante kostenstructuur, kwaliteit en omkadering. Hervorm de financiering van de loopbaancentra. Maak het instrument meer inclusief en integreer het beter in het breder beleid rond levenslang leren. Zet ESF-middelen gericht in en versterk de monitoring en evaluatie.

SERV
sterk door overleg

INVESTEREN IN LEVENSLANG LEREN

Een sociaal-economisch referentiekader voor het beleid

Concrete richtlijnen voor een hervorming

- Erken ieders rol en verantwoordelijkheden
- Ontwikkel een regeringsbrede strategie en stel een sterke cockpit aan voor de regie
- Hanteer onderstaande 10 principes als referentiekader voor het beleid rond levenslang leren

Neem onderwijs en economie mee in scope

Naast het beleidsveld werk dragen ook onderwijs en economie vanuit hun eigen finaliteit bij aan de sociaal-economische doelstellingen van levenslang leren. Stem het beleid binnen werk, onderwijs en economie dus beter op elkaar af en optimaliseer wat werkt via het referentiekader.

Werkbaar werk en duurzame loopbanen versterken → sociaal

Twee centrale doelstellingen

economisch ← Hogere productiviteit en competitiviteit van ondernemingen en minder krapte op de arbeidsmarkt

Advies

De Vlaamse Regering bespaart fors op het beleidsdomein Werk: €79,1 miljoen in 2025 en €128,6 miljoen in 2026.[2] Daarnaast is er ook een cumulatieve vermindering van de VDAB-dotatie, beginnend met €20 miljoen in 2025 en oplopend tot €80 miljoen in 2028.[3] Om deze besparingen te realiseren, kijkt de minister o.a. naar de opleidingsincentives (Vlaams opleidingsverlof, opleidingscheques en het Vlaams opleidingskrediet) en de loopbaancheques:

- Voor 2025 voerde de minister een tijdelijke bewarende maatregel in voor de loopbaancheques. Daarnaast bespaart ze €5 miljoen op het Vlaams opleidingsverlof (of VOV), hoofdzakelijk door aanpassingen aan het werkgeversforfait en het minimale tewerkstellingspercentage van werknemers en het aanpakken van malafide praktijken. Voor het schooljaar 2025-2026 impliceert dit een daling in de verwachte uitgaven met €23,33 miljoen (33,66%), nl. van €69,3 miljoen naar €45,97 miljoen.[4]
- In 2026 beoogt de minister een structurele hervorming van alle Vlaamse opleidingsincentives en van de loopbaancheques. In haar adviesvraag van 14 maart 2025 kondigde ze aan dat er daarvoor nog een budget van €45 miljoen beschikbaar zal zijn. Dat is ongeveer de helft van het huidige budget van €89 miljoen.

Bij de hervorming wil de minister inzetten op "*hogere productiviteit, doelmatigheid en efficiëntie, vereenvoudiging, kwaliteitsvolle dienstverlening en het detecteren en verhinderen van eventuele misbruiken*". Over het maken van de nodige keuzes vraagt de minister de SERV om advies.

De Vlaamse sociale partners reageerden op deze vraag met een briefadvies op 10 april 2025.[5] **Ze zijn zich ervan bewust dat de besparing op korte termijn moet gebeuren om de begrotingsdoelstelling te halen, maar zijn ongerust over de besparingsomvang.** Onze welvaart en het welzijn van éénieder staan onder druk en net daarom is het broodnodig om vanuit een duidelijke strategie te investeren in een opleidingsoffensief.[6] Bovendien impliceert een ambitieus opleidingsoffensief een structureel, transparant en voorspelbaar investeringsprogramma op langere termijn. **De sociale partners roepen op tot overleg en geven met dit vervolgadvies een leidraad** voor een "*strategisch, gefocust en doortastend opleidingsoffensief om meer resultaat te boeken op het terrein en loopbanen te versterken*".

---

2 Beleidsnota Werk 2024-2029.

3 Cf. meerjarig financieel kader bij het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029.

4 Nota aan de Vlaamse regering over het voorontwerp van besluit betreffende enkele tijdelijke technische aanpassingen doorgevoerd aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het Vlaams Opleidingsverlof, en bijhorend het advies BVR Aanpassingen Vlaams opleidingsverlof.

5 Advies Doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen.

6 Oproep voor een opleidingsoffensief.

De sociale partners zijn goed geplaatst om de impact van hervormingsvoorstellen op het werkveld in te schatten en willen hierover in dialoog gaan met de minister. Die opdracht is hen op het lijf is geschreven. Ze vertegenwoordigen een stevige achterban van meer dan 150 000 ondernemers, bedrijven en organisaties en circa 2 miljoen werknemers en werkzoekenden in Vlaanderen.[7]

In dit advies:

- Benadrukken de sociale partners dat een opleidingsoffensief voor hen veel meer inhoudt dan een hervorming van de opleidingsmaatregelen. Ze benaderen in dit advies levenslang leren vanuit een sociaal-economisch perspectief en schetsen de werven die voor hen cruciaal zijn om te komen tot zo 'n offensief. Dit advies gaat bijgevolg niet in op levensbreed leren, dat ook deel uitmaakt van levenslang leren.
- Onderbouwen ze de nood om als overheid te investeren in levenslang leren.
- Verduidelijken de sociale partners de rol en verantwoordelijkheden van de overheid, werknemers, ondernemers, werkgevers en hun respectievelijke vertegenwoordigers.
- Geven ze vanuit hun sociaal-economische focus een referentiekader met 10 richtinggevende principes mee voor het beleid rond levenslang leren dat de minister kan gebruiken bij het uitwerken van de hervorming en het uitstippelen van het nodige groeipad op langere termijn.
- Verbreden de sociale partners de focus naar beleid binnen economie en onderwijs dat bijdraagt aan vorming tijdens de loopbaan. De sociale partners passen het referentiekader alvast toe op de opleidingsmaatregelen die voor hen in de toekomst deel moeten blijven uitmaken van het beleid rond levenslang leren in het beleidsveld werk, nl. het VOV en de loopbaancheques.

1. Opleidingsoffensief is meer dan incentives

In dit hoofdstuk verduidelijken de sociale partners hun inhoudelijke focus vanuit een sociaal-economisch perspectief (zie 1.1). Praktisch betekent dit dat er parallel moet worden ingezet op verschillende werven (zie 1.2).

1.1 Hanteer een sociaal-economische blik op levenslang leren

Om de focus scherp te stellen, benadert de SERV de thematiek in dit advies vanuit een sociaal-economisch perspectief. De focus ligt op *leren tijdens en in functie van de loopbaan, waarbij initieel*

[7] SERV (2025).

onderwijs en levensbreed leren nodig (kunnen) zijn om de leerzin aan te wakkeren.[8] Dit advies gaat echter niet in op levensbreed leren. De focus is grafisch weergegeven in Figuur 1.

Voor de SERV staat de relatie tussen (toekomstige) werknemers en hun (toekomstige) werkgever centraal wanneer het gaat over levenslang leren:

- De focus verschuift grotendeels van diploma's naar competenties.
- Zowel informeel, non-formeel als formeel leren dragen bij tot competentieversterking tijdens en in functie van de loopbaan.
- Zowel (toekomstige) werknemers als werkgevers ervaren drempels en hefbomen om te investeren in leerprocessen (zie 2.4).
- Om het leerrendement te kunnen optimaliseren, moet er maatwerk geleverd worden en moeten competenties zichtbaar zijn zonder werkgevers administratief te belasten, bv. via EVC-trajecten. Zo kunnen competenties op de werkvloer worden benut en kunnen ze de positie van de lerende op de arbeidsmarkt versterken.

De werkvloer is een essentiële versterking van het opleidingsaanbod. Ondernemingen treden op als vormingsbedrijven en bieden o.a. leerwerkplekken. Werknemers of ondernemers nemen daarbij een rol op als mentor/leercoach, brugfiguur etc.

Van de opleidingsverstrekkers verwacht de SERV dat ze hun aanbod beter afstemmen op de vragen en noden uit het werkveld, zowel voor om- en bijscholing als voor advies en begeleiding tijdens het leerproces en voor het erkennen van verworven competenties (EVC-/EVK-beleid). Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat er een aantrekkelijk en adequaat aanbod is voor (toekomstige) werknemers en ondernemingen, zowel qua inhoud als qua leervormen.

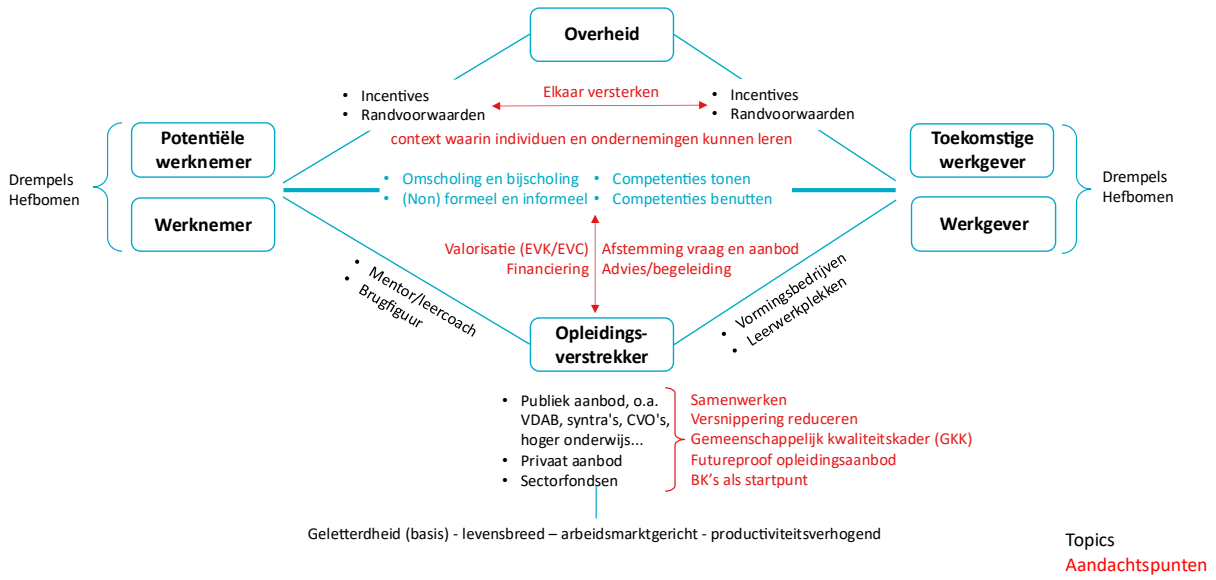
- De financiering van de opleidingsverstrekkers bepaalt het landschap: naast een publiek en privaat aanbod, nemen ook sectorfondsen en andere organisaties een rol op als opleidingsverstrekker.
- Het initieel onderwijs legt de basis voor een leercultuur en loopbaandenken, o.a. de motivatie om bij te leren en het besef dat levenslang leren van cruciaal belang is. Positieve leerervaringen zorgen verder in de loopbaan voor een sterkere leerintentie.
- Samenwerking tussen opleidingsverstrekkers is essentieel om versnippering te reduceren en een toekomstbestendig opleidingsaanbod te voorzien vanuit een gemeenschappelijk kwaliteitskader (GKK) en waar wenselijk gebaseerd op de BK's.

De SERV verwacht van de overheid dat ze een stimulerende context creëert waarin personen en ondernemingen kunnen leren. Dat kan door de nodige incentives en randvoorwaarden te voorzien, die levenslang leren aanmoedigen door in te spelen op de in kaart gebrachte drempels (zie 2.3). Het is daarbij essentieel dat maatregelen voor werknemers en maatregelen voor ondernemingen elkaar versterken.

---

[8] Zie p.10 advies Levenslang leren: visie en partnerschap.

Figuur 1 Scope-afbakening vanuit sociaal-economisch perspectief



1.2 Integreer alle werven in een breed beleid rond levenslang leren

Vanuit de sociaal-economische focus beslaat levenslang leren meerdere werven die nauw samenhangen en die de hierboven (in 1.1) aangehaalde aspecten omvatten. Deze werven hebben een bredere focus dan de opleidingsmaatregelen. Om substantiële vooruitgang te boeken op het terrein, hebben o.a. de volgende werven een duurzame oplossing nodig (indicatief opgelijst in willekeurige volgorde):

- **Leercultuur, lerende organisaties en informeel leren** zodat leren tijdens en in functie van de loopbaan voor iedereen een automatisme wordt. Dat vereist een mindswitch.
- **Advies en begeleiding** die toegankelijk zijn en inspelen op de noden van de doelgroep om o.a. hun leervraag proactief te formuleren en om te zetten naar een traject op maat.
- **Financiering**, die billijk is, de juiste signalen geeft en gericht is op een groeipad**.** Het financieringsvraagstuk overstijgt het nodige budget voor de opleidingsmaatregelen en omvat ook flankerend beleid en de financiering van het aanbod binnen de bredere marktwerking.
- **Opleidingsaanbod** dat relevant, toekomstbestendig en op maat van de doelgroepen en ondernemingen is. De SERV kijkt hiervoor uit naar de lopende uitgaventoetsing betreffende de afstemming tussen het opleidingsaanbod van VDAB, CVO's en de Syntra.[9] Ook het potentieel van het hoger onderwijs moet ten volle – meer dan vandaag – worden benut.

[9] De centrale vraag is: "Kan een betere coördinatie/afstemming tussen de publieke opleidingsverstrekkers (VDAB, volwassenenonderwijs, Syntra) voor arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en tot een betere taakverdeling?" Het rapport wordt verwacht op 1 juli 2026.

- **EVC- en EVK-beleid** dat wordt geëvalueerd en geoptimaliseerd zodat meer mensen op hun niveau kunnen werken en efficiënter opleiding kunnen volgen die inspeelt op hun competentienoden.

Voor de SERV heeft elk van deze werven zijn plaats in het opleidingsoffensief en is elke werf onderhevig aan de richtinggevende principes die verder (in 4) als referentiekader voor het beleid worden geformuleerd. Deze indicatieve opsomming is niet exhaustief en vormt voer voor verder overleg in het kader van levenslang leren.

2. Investeer nu in levenslang leren

De SERV verwacht dat de Vlaamse regering tijdig ingrijpt om de toekomstige welvaart te garanderen. Met de bevoegdheid voor opleiding heeft Vlaanderen een belangrijke sleutel in handen voor een duurzame oplossing. Opleiding is een belangrijk instrument, geen doel op zich (zie 4.1). Hoewel het thema een hoge plaats op de beleidsagenda heeft, moet die ambitie zich ook vertalen naar de praktijk (zie 2.1).

Een actieve rol van de overheid is nodig omdat de uitdagingen groter dan ooit zijn (zie 2.2), de specifieke aard van opleiding marktimperfecties veroorzaakt om als werkende en werkgever te investeren in levenslang leren (zie 2.3) en de drempels voor opleidingsdeelname hardnekkig blijken (zie 2.4).

2.1 Geef gevolg aan de prominente plaats van opleiding op de beleidsagenda.

De Vlaamse Regering benadrukt in haar regeerakkoord het belang van een opleidingsoffensief. Ook de minister onderschrijft dit in de Beleidsnota Werk.[10] Bovendien integreerde de minister-president het belang van een opleidingsoffensief reeds in de Vlaamse productiviteits- en competitiviteitsagenda met investeringen in menselijk kapitaal als één van de centrale pijlers.[11] Het is belangrijk dat de Vlaamse Regering deze urgentie vertaalt in een ambitieus programma met bijhorend budget. De SERV stelt echter vast dat het opleidingsoffensief in de begroting niet en in de beleidsuitvoering nog niet de aandacht krijgt die het verdient. Nu op Vlaams en federaal niveau voluit de kaart van activering getrokken wordt, is het een vreemd signaal om dit niet door te trekken naar opleiding en begeleiding en daar zelfs op te besparen.

Ook de signalen van de Europese Commissie zijn duidelijk. Op 5 maart 2025 kondigde ze de strategische keuze voor een 'Union of skills' aan, voortbouwend op de initiatieven van de EU-skills

---

[10] Beleidsnota Werk 2024-2029.

[11] Vlaamse productiviteits- en competitiviteitsagenda. Visie en acties 2025.

agenda.[12] Monitoringcijfers tonen dat de Europese doelstellingen niet tijdig zullen worden behaald (zie bijlage 3). De nieuwe landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie[13] vestigen de aandacht op onderwijs en vaardigheden. Dit zal ook het Vlaamse onderwijs- en opleidingsbeleid beïnvloeden (zie ook 4.1).

2.2 De urgentie is hoog

De alarmsignalen uit het werkveld houden aan. De economie en de samenleving staan voor enorme uitdagingen. De urgentie om nu werk te maken van een intensief opleidingsoffensief, kan niet genoeg benadrukt worden omwille van verschillende redenen:

Economische reden. Economen trokken vorig jaar aan de alarmbel omdat de productiviteitsgroei al decennia stelselmatig daalt.[14] In tijden van quasi volledige tewerkstelling en grote krapte op de arbeidsmarkt kan die trend worden gekeerd door slimmer te werken op een werkbare manier met de mensen die er zijn. Een aanzienlijke investering in opleiding is nodig om aan de slag te kunnen gaan met betere machines en materialen, nieuwe technologieën, andere organisatievormen en deels een antwoord te bieden op de vele knelpuntberoepen. Dat maakt ondernemingen productiever, innovatiever en competitiever. Het zorgt er ook voor dat ondernemingen een voortrekkersrol kunnen opnemen in Vlaanderen en de boot niet missen. Opleiding is onlosmakelijk verbonden met economische groei en welvaart. Bovendien is, in tijden van geopolitieke spanningen, inzetten op de eigen krachten en productiviteit raadzaam. Vlaanderen als regio van Europa moet voldoende weerbaar zijn en blijven. Door te investeren in levenslang leren bij werknemers, ondernemers en werkgevers, vergroot de strategische autonomie en de eigen veerkracht.[15]

Een paar cijfers:

De productiviteitsgroei kende de voorbije jaren een sterke daling: de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de arbeidsproductiviteit daalde in Vlaanderen van 1,3% in de periode 2000-2007 tot 0,5% in de periode 2019-2023.[16] De hele eurozone onderging dezelfde trend: van 1,1% naar 0,5%.

In 2025 neemt het aantal knelpuntberoepen toe tot 251. Voor 73% van de knelpuntberoepen is er een kwalitatieve mismatch en beschikken de werkzoekenden die zich aanbieden niet over de nodige competenties.[17] In Europa staat België mee in de top 3 van het meest aantal knelpuntberoepen, samen met Nederland en Noorwegen.[18]

---

12 Europese Commissie (2025a).

13 Europese Commissie (2025b).

14 64 economen en beleidsexperts (2024, 24 april).

15 Oproep Een industriestrategie van en voor de toekomst.

16 Zie p.10 Nationale Raad voor de Productiviteit (2024).

17 VDAB (2025).

18 Het gaat om knelpuntberoepen in 2023, zie p.15 van EURES (2024).

Sociale reden. De snellere transities in de economie en samenleving treffen vaak eerst de meest kwetsbare groepen. Ondanks de doelgroepgerichte benadering van de opleidingsincentives om de opleidingsdeelname van deze groepen te verhogen en gelijke kansen te creëren, blijven de gewenste resultaten uit en worden ze nog steeds te weinig bereikt. Dat hypothekeert hun kans op werk en hun doorgroeimogelijkheden in ondernemingen. Het staat ook persoonlijke ontwikkeling, werkbaar werk en duurzame loopbanen in de weg. Investeren in de opleiding van de meest kwetsbaren is cruciaal om iedereen gelijke kansen te geven en te komen tot een samenleving die haar volledige potentieel bereikt. Bovendien vergroot voor iedereen het risico op competentieveroudering, zeker naarmate loopbanen verlengen. Dat maakt opleiding des te belangrijker om duurzame inzetbaarheid te garanderen. Ook bij activering zal opleiding vaker wel dan niet nodig zijn.

Een paar cijfers:

Kortgeschoolde 25-64 jarigen nemen beduidend minder deel aan opleiding dan midden- en hooggeschoolden (tijdens de afgelopen 12 maanden in 2023 respectievelijk 9,9% ten opzichte van 20,2% en 37,4% volgens de EAK).[19] De kloof is in vergelijking met 2013 dezelfde gebleven. Volgens de Europese ambities moet dit evolueren naar 30% tegen 2030. In de Scandinavische landen en Nederland nemen kortgeschoolden beduidend meer deel aan opleiding en is de kloof met midden- en hooggeschoolden kleiner.[20]

In 2023 beschikte 61% van de 16-74 jarigen minstens over digitale basisvaardigheden.[21] Dit aandeel zou moeten oplopen tot 80% in 2030 volgens de Europese doelstellingen. Daarmee scoort Vlaanderen beter dan het Europees gemiddelde (55,5%).[22] De veroudering van competenties gaat wel exponentieel sneller omwille van de snelheid van AI-toepassingen.[23]

In Vlaanderen heeft ruim vijf op zes werknemers (86,4%) voldoende leermogelijkheden in de job.[24] Verder loopt 13,6% aan tegen een tekort aan leerkansen, bij 3,9% is er sprake van een ernstig leerdeficit. Omgerekend gaat het om 335.000 werknemers die met onvoldoende leermogelijkheden hebben af te rekenen, waarvan ongeveer een derde of 95.000 werknemers met een ernstig leerdeficit worden geconfronteerd.

Transitiereden. Het wordt alsmaar moeilijker voor de bevolking en voor ondernemingen om mee te zijn en mee te blijven met alle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die elkaar steeds sneller opvolgen en elkaar versterken. Tegelijkertijd kunnen ze ook kansen bieden. Denk bv. aan de klimaat- en energietransitie, de digitalisering met o.a. de opkomst van AI, en

---

19 Geraert et al. (2024).

20 Eurostat (2025a).

21 STATBEL (2025).

22 Eurostat (2025b).

23 Cazzaniga et al. (2024).

24 StIA-Rapport Hoe werkbaar is je job?

demografische evoluties. Ook bij herstructureringen zijn om- en bijscholing nodig om werknemers actief te houden op de arbeidsmarkt. In een veranderende wereld versterkt opleiding op macroniveau de sociale cohesie, maar ook de veerkracht en wendbaarheid van de bevolking en de economie.

Een paar cijfers:

Uit de studie van het IMF blijkt dat AI-toepassingen in geavanceerde economieën ongeveer 60% van de jobs kunnen impacteren.[25] Bij de helft van die jobs zullen AI-toepassingen het menselijk werk ondersteunen. Voor de andere helft van die jobs zullen AI-toepassingen belangrijke taken automatiseren en overnemen van mensen. Het International AI Safety Rapport stelt dat AI-toepassingen een diepgaande impact op de arbeidsmarkt kunnen hebben, met grote risico's naar jobverlies en lagere lonen.[26]

Het aantal jobs dat in Vlaanderen wordt bedreigd door collectief ontslag was de voorbije 10 jaar nog nooit zo hoog: de FOD WASO heeft het over 4.887 jobs in de periode januari-september 2024 bovenop het aantal ontslagen door faillissementen.[27]

Het belang van opleiding in kader van transities blijkt duidelijk uit de ondernemingsenquête (2025).[28] Ongeveer de helft van de ondernemingen geeft aan dat de digitale transformatie (bij 53%) en innovatie (bij 45%) aanleiding gaven tot opleidingen voor hun werknemers. Voor de duurzaamheidstransitie ligt dat aandeel op 18%. De percentages liggen hoger indien recent concrete organisatieveranderingen werden doorgevoerd in het kader van deze transities.

2.3 Diverse marktimperfecties duiden nood aan beleid af

De eigenheid van menselijk kapitaal – en bij uitbreiding opleiding – veroorzaakt marktimperfecties. Deze en andere marktimperfecties kunnen drempels (zie ook 2.4) creëren om als werkende en werkgever te investeren in levenslang leren. Het is cruciaal om daar als overheid op te anticiperen en waar nodig tussen te komen om investering in opleiding te stimuleren. Voor de SERV gaat het o.a. om:

- **Informatieasymmetrie**. Er is sprake van asymmetrische informatie wanneer de ene partij meer of betere informatie heeft dan de anderen partij, meer bepaald gaat het hier om de overheid, opleidingsverstrekkers, werkgevers en lerenden. Asymmetrische informatie kan welvaartsverlies in de hand werken: onzekerheid door informatieverschillen kan er in extremis toe leiden dat niemand in opleiding investeert. Het belang van informationele drempels (zie 2.4) mag dus niet onderschat worden. Zo blijkt dat de bekendheid – en bijgevolg

[25] Cazzaniga et al. (2024).

[26] Department for Science, Innovation and Technology and AI Safety Institute (2025).

[27] Zie p.9 en 10 FOD WASO (2024) voor de bedrijven achter de cijfers.

[28] StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen.

ook het gebruik – van de opleidingsincentives nog zeer beperkt is (zie Bijlage 2). Bovendien is er in Vlaanderen een informatiekloof[29]: kwetsbare groepen die het minst participeren aan opleiding, ontvangen ook het minst informatie over opleiding. Zo verkrijgen mannen dit minder dan vrouwen, kortgeschoolden minder dan midden- en hooggeschoolden, oudere minder dan jongere leeftijdsgroepen, …

- **Het specifieke karakter van menselijk kapitaal**. De theorie van menselijk kapitaal beschouwt opleiding als een investering (en niet louter als kost), die kan renderen voor werknemers (bv. door een hoger loon) en de onderneming (bv. door een hogere winstmarge).[30] Maar deze vorm van kapitaal[31] creëert extra drempels voor werknemers en werkgevers om in opleiding te investeren waardoor een actieve rol van de overheid noodzakelijk is.[32] Onderstaande dynamieken leiden tot minder investeringen in opleidingen dan maatschappelijk en economisch wenselijk is:

  - **Kosten wegen in perceptie zwaarder door dan baten.** Werknemers en werkgevers hebben de neiging de voordelen van opleiding (op langere termijn) te onderschatten omdat ze niet eenduidig observeerbaar zijn. Dit in tegenstelling tot de opleidingskosten die zich doorgaans op korte termijn manifesteren. De investering zal daarom voor sommigen te zwaar doorwegen tegenover het onzichtbare en onzekere rendement dat vaak pas op lange termijn volgt. Risicoavers gedrag kan onderinvestering in opleiding helpen verklaren.
  - **Niet alle competenties zijn even breed toepasbaar.** Werkgevers willen vooral investeren in opleidingen die renderen voor jobs binnen de onderneming. Werknemers willen vooral investeren in competenties die hun loopbaan ten goede komen, zowel binnen als buiten de onderneming. Hoewel beide perspectieven vaker wel dan niet verenigbaar zijn of samenvallen, kan hierdoor een paradox ontstaan, die tot suboptimale investeringen leidt.
  - **Menselijk kapitaal is integraal gekoppeld aan personen**, die de onderneming kunnen verlaten. Investeringen in opleiding kunnen bijgevolg renderen voor werkgevers zolang de lerende binnen de onderneming actief blijft. Het risico op verloop kan voor sommige werkgevers een drempel vormen om in opleiding te investeren.

- **Het is niet evident om leernoden in te schatten.** Indien er geen leernoden vastgesteld worden (maar deze wel latent aanwezig zijn) kunnen vraag en aanbod elkaar niet vinden (zie ook 2.4). Hierdoor dreigt er inertie, aangezien de leernood en dus ook de vraag naar opleiding niet geëxpliciteerd worden. Dat risico is vandaag al reëel: 49,1% van de 25- tot 64-jarigen volgde het voorbije jaar geen opleiding en wil er ook geen volgen. Voor de overgrote meerderheid van deze groep (82,8%) is dat omdat ze er geen nood aan hebben.[33]

---

[29] Geraert et al. (2024).

[30] Becker (1964).

[31] Het gaat om het geheel van kennis, vaardigheden, emotionele en fysieke kenmerken die iemands productiviteit bepalen, zie p.39 uit De Coen et al. (2020).

[32] Zie De Coen, Valsamis en Sels (2013).

[33] Geraert et al. (2024).

Ook voor ondernemingen is het niet altijd evident om leernoden in te schatten.[34] Werknemers en werkgevers die leernoden onvoldoende capteren, lijken elkaar te bestendigen in het niet zien van leernoden.[35] Daardoor nemen beide partijen vaak een (te) afwachtende houding aan. Het zijn vaak de kwetsbare groepen die het meest nood hebben aan om- en bijscholing, maar het minst opleiding volgen, zoals kortgeschoolden, ouderen en personen uit lagere inkomensgroepen. Het betreft ook vaak personen die tewerkgesteld zijn in een job met een hoog risico op automatisering.[36] Verder onderzoek is aangewezen om het belang van contextuele (en institutionele) factoren scherp te stellen.

- **Ongelijke toegang**. Niet iedereen heeft gelijke opleidingskansen vanwege financiële en situationele drempels (zie ook 2.4). Dit leidt tot onderinvestering in menselijk kapitaal – en dus ook opleiding – bij bepaalde groepen. De markt faalt in het optimaal toewijzen van opleidingsmogelijkheden.

- **Ontoereikend aanbod.** Zonder overheidsinterventie voorziet de markt onvoldoende opleidingsaanbod dat inspeelt op de noden van werknemers, ondernemingen en bij uitbreiding de arbeidsmarkt (qua aantal, regionale spreiding, opleidingsvorm ...). Dit kan leiden tot:

  - Een opleidingsaanbod dat onvoldoende de vraag (of verschillende noden) van de arbeidsmarkt beantwoordt.
  - Hogere studiegelden wat de financiële drempel voor lerenden vergroot (zie ook 2.4).
  - Beperkte samenwerking tussen opleidingsverstrekkers onderling en tussen opleidingsverstrekkers en het werkveld.

2.4 Drempels voor opleidingsdeelname blijken hardnekkig

Volgens de Europese ambities moet de opleidingsdeelname van volwassenen evolueren naar 60% tegen 2030.[37] Vlaanderen is geen koploper met een opleidingsdeelname van minder dan 50%. Daarbij zijn er belangrijke verschillen tussen groepen, met in het bijzonder een generatiekloof tussen jongere en oudere werknemers, en een onderwijskloof tussen kort-, midden- en hooggeschoolden.[38] Dat kan zowel te maken hebben met geringere opleidingskansen als met een lagere bereidheid om te leren. Om te begrijpen wat er speelt, gebeurde er al heel wat onderzoek naar de drempels die werknemers en ondernemingen ervaren om deel te nemen aan

---

[34] StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen.

[35] Geraert et al. (2024) en Antwerp Management School (2023).

[36] Geraert et al. (2024).

[37] Dit wordt gemeten voor (niet-)formeel leren via de twaalfmaandenindicator. Volgens AES hebben 45,1% van de 25-64-jarigen het afgelopen jaar een formele of non-formele opleiding gevolgd in 2022 . Volgens EAK gaat het om 26% van de 25-64-jarigen in 2023. Het verschil tussen beide bronnen wordt geduid in het Monitoringsrapport Geraert et al. (2024)..

[38] Geraert et al. (2024) en Hoge Raad voor Werkgelegenheid (2021).https://hrw.belgie.be/nl/home/verslagen-adviezen/alle-verslagen/verslagen-2021/permanente-opleiding-voor-werknemers-investeren-de-toekomst-november-2021

opleiding (zie ook Tabel 1). Een opleidingsoffensief zou daar in de eerste plaats een antwoord op moeten bieden.

De door onderzoek in kaart gebrachte drempels tonen dat de overheid meer moet doen dan enkel opleidingsincentives voorzien om de drempels weg te werken (zie 3 en verder). Studies linken drempels aan een gebrek aan tijd, geld, steun, informatie, het opleidingsaanbod, beleidsmaatregelen en de mindset van personen t.a.v. opleiding. Bovendien zijn de drempels niet alleen gekoppeld aan opleidingsdeelname, maar ook aan de leernood, leerintentie, leervraag en leercultuur.

Volgens OESO-onderzoek zijn de belangrijkste drempels die werknemers in Vlaanderen ervaren tijdsgerelateerd, nl. tijdsgebrek door werk en gezinstaken, maar ook door opleidingen die niet op een geschikte plaats of op een geschikt tijdstip worden aangeboden (zie ook Tabel 1).[39] In Vlaanderen ervaren 52,1% van de 25-64-jarigen tijd als belangrijkste drempel om niet (meer) aan opleiding deel te nemen.[40] Deze drempel laat zich hier ook sterker voelen dan het OESO-gemiddelde (in andere OESO-landen is de kostprijs van een opleiding gemiddeld genomen een belangrijkere drempel dan in Vlaanderen).[41] De drempels tijd en geld komen sterk tot uiting in het vraagstuk van intensieve omscholing: noch de persoon zelf, de nieuwe werkgever, de oude werkgever noch de overheid kan of wil de kost alleen dragen. Het huidig systeem om dergelijke langdurige opleiding te ondersteunen (vb. via federaal tijdskrediet motief opleiding en het Vlaams opleidingskrediet)[42] biedt – voortgaand op de beperkte benutting van de maatregel – vooralsnog geen afdoend antwoord op de ervaren drempels.

Ook dispositionele drempels zijn belangrijk: 49,1% van de Vlamingen tussen 25 en 65 jaar die niet hebben deelgenomen aan een opleiding, wenst ook niet deel te nemen.[43] Het Vlaamse Gewest scoort op vlak van de opleidingsbereidheid lager dan het EU-27-gemiddelde, de buurlanden en de Scandinavische landen. De lage opleidingsbereidheid is vooral te wijten aan het gebrek aan een ervaren leernood (zie 2.3).

Ook **werkgevers** ervaren diverse drempels om te investeren in opleiding, wat zich mogelijk laat voelen in de opleidingsdeelname van hun werknemers (zie Tabel 1). In vergelijking met werkgevers in andere Europese landen identificeren zij **meer dan gemiddeld een hoge werkdruk en tijdsgebrek voor hun medewerkers om opleiding te volgen, maar ook een gebrek aan geschikte opleidingen, als drempel**. Dit wordt ook bevestigd in de Ondernemingsenquête 2025.[44] Het aanbod is niet altijd flexibel genoeg om in te spelen op de noden van werkgevers. Net als bij werknemers, vormt ook de opleidingskost een drempel, weliswaar minder dan het Europese

---

39 OESO (2019).

40 Geraert et al. (2024).

41 OESO (2025).

42 Zie p. 28-30 Departement Werk en Sociale Economie (2024).

43 Geraert et al. (2024).

44 StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen.

gemiddelde[45]. Dat neemt echter niet weg dat Vlaams onderzoek de loonkost en vervanging van werknemers in opleiding als grote drempels identificeert.[46]

Zowel bij werknemers als bij werkgevers is het vaak een combinatie van factoren die de beslissing om al dan niet te investeren in opleiding beïnvloedt. Onderstaande tabel toont welke drempels zich laten voelen op de Vlaamse arbeidsmarkt, en dit zowel voor werknemers als voor werkgevers. Het overzicht geeft weer dat verschillende drempels voor beide groepen gelden.

Om de transparantie van het overzicht te verhogen, zijn de drempels ingedeeld volgens de klassieke indeling in dispositionele, situationele en institutionele drempels (definities in Bijlage 1). Belangrijk om weten:

- Financiële drempels zijn ook institutionele drempels, maar worden in lijn met het monitoringsrapport van DWSE/Steunpunt Werk apart vermeld.
- Informationele drempels vallen onder institutionele drempels en vormen hier geen afzonderlijke categorie, in tegenstelling tot de indeling van het Actieplan Levenslang Leren dat vanuit het Partnerschap Levenslang Leren werd opgesteld. Het betreft de mogelijkheid van lerenden om informatie terug te vinden en te interpreteren over het opleidingsaanbod, de voordelen van leren en mogelijke opleidingsincentives. Digitale drempels kunnen daarbij een rol spelen.[47]

---

45 Eurostat (2025c).

46 StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen.

47 De Vos et al. (2021a).

Tabel 1 Type drempels die werknemers en werkgevers ervaren voor opleidingsdeelname

Werknemers[48]	Werkgevers[49]
Dispositionele drempels: • Gebrek aan motivatie, leerbereidheid • Niet overtuigd van het nut van de opleiding • Geen inzicht in de nodige competenties, loopbaan- en arbeidsmarktpositie • Weinig of geen geloof in eigen kunnen, negatieve leerervaring • Gezondheid	**Dispositionele drempels:** • Niet overtuigd van nut van opleiding (o.a. grote uitdagingen krijgen voorrang, geen leercultuur) • Gebrek aan inzicht in nodige en beschikbare competenties • Geen gedeelde visie op en beleid rond opleiding, HR-maturiteit
Situationele drempels • Tijdsgebrek • Gebrek aan steun (werkgever, sociaal netwerk, overheid) • Te weinig opleidingskansen op de werkvloer • Werk blijft liggen, hogere werkdruk	**Situationele drempels** • Tijdsgebrek, nog versterkt door krapte op de arbeidsmarkt • Gebrek aan motivatie van werknemers
Financiële drempels • Beperkt budget/opleidingskost • Langdurige opleiding vraagt grote investering	**Financiële drempels** • Loonkost / hoge opleidingskost / beperkt budget • Vervanging van werknemers in opleiding (ook bij werkplekleren, mentoren ...) • Te weinig expertise en capaciteit voor intern aanbod
Institutionele drempels • Gebrek aan geschikte opleiding (kwaliteit, flexibel...) • Geen overzicht van geschikte/kwaliteitsvolle opleidingen • Geen overzicht/niet op de hoogte van beschikbare incentives • Toegankelijkheid (niet aan voorwaarden voldoen, modaliteiten die niet passen, digitale kloof...)	**Institutionele drempels** • Geen passend aanbod (kwaliteit, inhoud, vorm, capaciteit...) • Geen overzicht van beschikbare en kwaliteitsvolle opleidingen • Weinig toegankelijke incentives (geen overzicht, moeilijke procedures, administratieve lasten...) • Gebrek aan een faciliterende overheid, ondersteunend kader • Gebrek aan rechtszekerheid en continuïteit

[48] O.b.v. Nackaert et al. (2022) en Geraert et al. (2024).

[49] Deze drempels komen voort uit de Costumer journey van Nackaert et al. (2022), het Monitoringsrapport van Geraert et al. (2024) en uit het StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen.

3. Erken ieders rol en verantwoordelijkheden

Levenslang leren is een gedeelde verantwoordelijkheid van werknemers, werkgevers, zelfstandige ondernemers, sectorenfondsen, sociale partners, opleidings- en onderwijsverstrekkers en de overheid.[50] Dat vereist een goede balans tussen heldere kaders vanuit de overheid en de uitvoering ervan op lokaal niveau dicht bij de werknemers en werkgevers. Daarom gaat dit hoofdstuk kort in op de rol van de overheid, werknemers, werkgevers en hun respectievelijke vertegenwoordigers.

De overheid maakt strategische keuzes en vertaalt ze naar een operationeel programma

Het is de taak van de Vlaamse Regering en de bevoegde minister om een overkoepelende, heldere strategie uit te tekenen die een antwoord biedt op de snel veranderende samenleving: waar zit toekomst en loopbaanzekerheid in? Welke lacunes zijn er? Wat moet worden gestimuleerd of geremedieerd via het beleid? De sociale partners vragen om hun sociaal-economische blik op levenslang leren te integreren in de strategie (zie 1.1).

Een strategische visie op het niveau van de Vlaamse regering is belangrijk om iedereen mee te krijgen, niet alleen de betrokken beleidsdomeinen, maar ook de brede bevolking, en om samen naar hetzelfde doel toe te werken. Om de daad bij het woord te voegen, verwacht de SERV dat de strategische visie wordt vertaald in een plan van aanpak met een adequaat investeringsprogramma, operationele doelstellingen en een goede aansturing en opvolging.

Werknemers, werkgevers en hun respectievelijke vertegenwoordigers nemen hun verantwoordelijkheid op

Werkgevers, werknemers en hun respectievelijke vertegenwoordigers hebben en nemen binnen het overheidskader een belangrijke verantwoordelijkheid op voor levenslang leren:

- **De Vlaamse sociale partners** – de vertegenwoordigers van de werkgevers, zelfstandige ondernemers en werknemers – **staan in voor goede arbeidsomstandigheden, medezeggenschap, arbeidsverhoudingen en ruimte voor opleiding en ontwikkeling binnen ondernemingen**. Ze hebben een belangrijke rol in het sensibiliseren rond levenslang leren.[51] Een taak die ze o.a. opnemen via de sectorfondsen. Daarnaast signaleren ze bij de overheid de moeilijkheden die werknemers, zelfstandige ondernemers en werkgevers ervaren en proberen ze constructief input te leveren voor een effectief en efficiënt beleid.
    - De vakbonden hebben binnen de huidige overlegstructuur een belangrijke hefboomfunctie om levenslang leren te stimuleren. Op de werkvloer vormen

[50] De SERV vond inspiratie uit het briefadvies van de SER (2023).

[51] VESOC-akkoord Hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers.

vakbondsvertegenwoordigers een laagdrempelig aanspreekpunt en wijzen ze werknemers op het belang van levenslang leren. In de ondernemingsraad, of bij afwezigheid daarvan in het CPBW, vormen ze de brug tussen werkgever en werknemer bij hun advies over de opleidingsplannen en brengen ze vragen en bezorgdheden van medewerkers onder de aandacht.

- Leidinggevenden spelen een belangrijke rol in de opleiding en ontwikkeling van werknemers. Zij kijken immers in de eerste plaats naar hun leidinggevende/werkgever om begeleiding te krijgen in het zoeken naar en het volgen van relevante opleidingen.[52] Daarnaast kunnen leidinggevenden ook een rol opnemen als mentor en feedback geven om werknemers te helpen groeien. Bovendien kunnen ze de sterke en zwakke punten van hun werknemers identificeren en passende leertrajecten faciliteren.

- **Werkgevers moeten in staat worden gesteld om een lerende werkomgeving te creëren**. Een 'warm leerklimaat'[53] omvat o.a. het aanbieden van opleidingen in de werkcontext, het ondersteunen van 'on the job' leren en het creëren van ruimte om te leren en een leercultuur binnen de onderneming.
- **Werkenden moeten in staat worden gesteld om proactief initiatief te nemen voor hun verdere loopbaanontwikkeling en het eigen leertraject**, maar ook om de aan hen geboden kansen en mogelijkheden te benutten. Dat geldt zowel voor werknemers als voor zelfstandige ondernemers.

De overheid zorgt voor eenheid van aansturing en investeert in menselijk kapitaal

Er is nood aan regie van het beleid rond levenslang leren. Het Vlaams opleidingsbeleid is momenteel versnipperd over beleidsdomeinen, departementen en agentschappen. Eenheid van aansturing is nodig om maximaal effect te hebben met het beschikbare budget. De SERV bepleit een sterke cockpit die de coördinatie op zich neemt, het overzicht bewaart, het versnipperde landschap kordaat aanstuurt en de eindverantwoordelijkheid draagt voor de resultaten.

De overheidsmiddelen moeten de strategie volgen. De specifieke aard van menselijk kapitaal en marktimperfecties benadrukken de rol van de overheid (zie 2.3). Om echt vooruitgang te boeken op lange termijn impliceert een ambitieus opleidingsoffensief een structureel, transparant en voorspelbaar investeringsprogramma in levenslang leren. De SERV heeft het bewust over een investering en niet over een kost: dergelijke investeren betalen zichzelf terug. Zo 'n investeringsprogramma moet rekening houden met onderstaande 10 principes (zie 4).

---

[52] Zie o.a. Departement Werk en Sociale Economie (2024) en Federgon (2024).

[53] Beausart (2025).

4. Volg 10 richtinggevende principes als referentiekader voor beleid rond levenslang leren

Om het sociaal-economisch perspectief te concretiseren, introduceren de Vlaamse sociale partners 10 richtinggevende principes die de Vlaamse Regering als referentiekader kan gebruiken bij het uittekenen van het "*strategisch, gefocust en doortastend opleidingsoffensief*", dat ze beoogt.

1. Ontwerp het beleid vanuit de centrale doelstellingen
2. Investeer in voorafgaand overleg met de sociale partners
3. Waardeer en valideer alle vormen van leren
4. Remedieer marktimperfecties en drempels
5. Speel in op de heterogeniteit van doelgroepen
6. Gebruik de werkvloer als hefboom
7. Verzeker de autonomie van het individu om de eigen loopbaan duurzaam vorm te geven
8. Voorzie advies en begeleiding als kritische succesfactor
9. Start debat financiering levenslang leren binnen overkoepelende strategie en bijhorend investeringsprogramma
10. Monitor en evalueer de beleidsinstrumenten tijdig

Dit referentiekader biedt een houvast voor de hervorming en het uitstippelen van het nodige groeipad op langere termijn, maar ook voor het bredere beleid rond levenslang leren (zie 5).

4.1 Ontwerp het beleid vanuit de centrale doelstellingen

Een belangrijk uitgangspunt voor een doordacht opleidingsbeleid is het scherpstellen van de beoogde doelstelling(en). Dat gebeurt binnen de krijtlijnen van het Europees beleid (zie 2.2), dat al jaren streefcijfers oplegt aan de lidstaten om een hogere opleidingsdeelname te realiseren, zoals een opleidingsdeelname van 60% bij volwassenen tegen 2030. Vlaanderen haalt de Europese streefcijfers vooralsnog niet (zie bijlage 3).

Een hogere opleidingsdeelname is een instrument en geen doel op zich. Voor de Europese Commissie heeft het realiseren van een Union of Skills een dubbel doel:

- mensen een voorsprong te geven in een wereld die demografische, economische, technologische en geopolitieke veranderingen ondergaat.
- de concurrentiekracht en gelijkheid in Europa te behouden.

Ook de SERV stelt vanuit zijn sociaal-economische focus twee **centrale doelstellingen** voorop die elkaar versterken en onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar. Het is een én-én verhaal:

- **Versterken van werkbaar werk en duurzame loopbanen**. Deze doelstelling omvat vele componenten. Het gaat over werk dat kansen biedt op bijblijven en voldoende leermogelijkheden voorziet, wat een basiskenmerk is van werkbaar werk. Verder betreft het een grotere inzetbaarheid en een sterkere positie op de arbeidsmarkt door bv. competentieverou-

dering tegen te gaan. Het realiseren van duurzame tewerkstelling en bij uitbreiding duurzame loopbanen kan enkel door opleiding vanuit een loopbaanperspectief te benaderen en het beleid daarop af te stemmen. Om werknemers mee te laten evolueren met hun (toekomstige) onderneming, is er immers een vormingsluik nodig, bijvoorbeeld om te leren werken met nieuwe materialen, technologieën en technieken, of om nieuwe taken op te nemen.[54]

- **Verhogen van productiviteit en competitiviteit van ondernemingen – en bij uitbreiding de globale economie – en antwoord bieden op arbeidsmarktkrapte**. Opleiding kan de huidige en toekomstige mismatch tussen de beschikbare en nodige competenties helpen wegwerken, in het bijzonder voor de knelpuntberoepen. De link tussen opleiding en betere bedrijfsprestaties, zoals hogere productiviteit, wordt herhaaldelijk aangetoond in academisch onderzoek.[55] Opleidingsbeleid kan hiertoe bedragen door competentieversterking, die mensen beter maakt in het uitvoeren van hun job, maar ook door de positieve impact op de jobtevredenheid, betrokkenheid en loyaliteit (dus lager verloop) van de werknemers[56]. Dit hangt samen met het realiseren van een sterker innovatievermogen en van economische groei. Een sterke economie creëert meer loopbaankansen voor werknemers, inclusief meer ontwikkelings- en doorgroeimogelijkheden.

De SERV accentueert zo, in lijn met het SERV-Akkoord van 23 december 2016 over 'Vorming en opleiding voor werkenden, de vraaggerichte instrumenten', nogmaals[57] het belang van levenslang leren voor alle werkenden:

- voor de werknemer,
- voor de onderneming en de sector,
- voor de bedrijfsvoering en het kwaliteitsvol sociaal overleg in de onderneming ,
- voor de arbeidsmarkt in het algemeen.

Daarmee onderschrijft de SERV één van de pijlers uit het Regeerakkoord 2024-2029 voor Werk en Sociale Economie (zie p. 23, nl. '*talenten verder ontwikkelen om onze productiviteit te verhogen en de loopbaan te versterken*').

4.2 Investeer in voorafgaand overleg met de sociale partners

Hoewel beleidskeuzes maken bij uitstek het terrein van politici is, kunnen sociaal overleg en advies zorgen voor meer onderbouwde en gedragen beslissingen. De voorliggende vraagstukken, zoals de intensieve omscholing van werknemers en de tewerkstelling van kort- en middengeschoolden in een economie met steeds meer hooggekwalificeerde jobs, zijn zodanig complex dat er samen naar oplossingen moet worden gezocht.

---

54 StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Competentie- en opleidingsbeleid in Vlaanderen.

55 Garavan et al. (2021).

56 Tien Thanh & Thu Ha (2024).

57 Akkoord tussen UNIZO, ACV, VOKA, ABVV, Boerenbond, ACLVB en Verso over Vorming en opleiding voor werkenden, de vraaggerichte instrumenten.

Via hun achterban weten de sociale partners wat er leeft op het terrein: bijna twee miljoen werknemers en werkzoekenden zijn lid van één van de drie vakbonden en ongeveer 150 000 ondernemers, bedrijven en organisaties zijn lid van één van de vier werkgeversorganisaties.

Voorafgaand overleg over de verwachte doorwerking op het terrein, ook op lange termijn, helpt om de beoogde impact ook effectief te kunnen realiseren. In zijn beleidsprioriteiten voor deze legislatuur, formuleerde de SERV o.a. volgende aanbevelingen[58]:

- Zorg voor tijdige en structurele dialoog met de sociale partners, formeel en informeel, bij de voorbereiding en evaluatie van belangrijke beleidsinitiatieven, nl. wanneer nog inbreng vanop het terrein en eventuele bijsturing mogelijk is.
- Waarborg een correcte toepassing van regelgeving op het terrein. Onderzoek of beleidsinitiatieven daadwerkelijk gekend zijn. Van instrumenten die weinig gebruikt worden, moet worden bekeken of de bereikstrategie of het instrument op zich aanpassingen behoeft.
- Om kort op de bal te kunnen spelen, moeten bestaande statistieken op regelmatige basis worden herbekeken en moeten nieuwe data en bijkomende indicatoren worden ontwikkeld, dit steeds in dialoog met academici en sociale partners.

4.3 Waardeer en valideer alle vormen van leren

Het beleid moet alle vormen van leren waarderen die bedragen tot competentieversterking. Het ontwikkelen en het erkennen van competenties staan vaak nog los van elkaar. Er is een omslag nodig naar een echte leercultuur waarin iedereen formeel, niet-formeel en informeel[59] leert en waarin competenties beter worden benut en naar waarde worden geschat. Net zoals competenties voor werknemers een grondstof vormen die hun kansen op het vinden, het behouden en veranderen van werk bepalen, vormen competenties voor werkgevers en zelfstandigen de basis om performante ondernemingen uit te bouwen – zeker in een kenniseconomie zoals in Vlaanderen.[60] Gezien het belang van competenties kan het breder documenteren en waarderen van competenties zorgen voor een beter werkende arbeidsmarkt waarin tewerkstellingskansen, inzetbaarheid en doorgroeikansen verhogen en informatieasymmetrie verlaagt. Dat mag voor de werkgever echter geen administratieve belasting creëren. Daarnaast kan het ook zorgen voor duurzame matching en meer motivatie bij werknemers om te leren.[61]

Voor de sociale partners moet het beleid:

- **Competentiegericht aanwerven stimuleren** door alle vormen van leren te valideren, o.a. via competentiegerichte documentatie, attestering of certificering. Hierbij kan een

---

58 Prioriteitennota 2024-2029 Samen klaarstaan voor morgen en overmorgen.

59 Zie definities in Bijlage 1

60 Zie p.45 Baert et al. (2020).

61 OESO (2019).

persoonlijk digitaal overzicht van leerbewijzen of relevante verworven competenties(ets) via opleiding[62], EVC[63] of werkervaring[64] een waardevol hulpmiddel zijn om inzicht te krijgen in de competenties die men verworven heeft of nog moet ontwikkelen. Hiervoor is een goed werkend EVC-beleid nodig. Het mag ook geen administratieve belasting voor de werkgever met zich meebrengen. Competenties zichtbaar maken helpt ook om de competentiekloof nauwkeuriger te bepalen en om mensen toe te leiden naar meer passende leertrajecten.

- **Op competentieprognoses inzetten**. De SERV vindt het positief dat de minister dit in haar beleidsnota Werk onderschrijft door de werkzaamheden van het Steunpunt Werk te continueren en op meso- en microniveau ruimte te creëren voor competentieversterkende acties.[65]
- **Competentiedenken versterken**, niet alleen op transitiemomenten in een loopbaan, maar doorheen de volledige loopbaan, en dit zowel op het werk als daarbuiten.
- **Niet te abstract zijn** zodat het beleid kan worden doorvertaald naar de werkvloer.

4.4 Remedieer marktimperfecties en drempels

Heel wat situaties beperken werknemers, ondernemers en werkgevers om te investeren in levenslang leren, nl. door marktimperfecties (zie 2.3) en ervaren drempels (zie 2.4). Voor de SERV is het cruciaal dat de overheid dit beseft en hiervoor een oplossing zoekt. Het gaat o.a. om:

- Leernoden, leerintentie, leervraag en leercultuur versterken via advies en begeleiding (zie 4.8).
- Institutionele drempels in de regelgeving wegwerken en systematisch vermijden (zie 2.4 en beleidsvoorbereidend onderzoek[66]).
- Informatie transparanter en toegankelijker maken om te corrigeren voor informatieasymmetrie (zie 2.3) en om informationele drempels weg te nemen (zie 2.4). Een belangrijke stap is om bestaande platformen en projecten gericht op het versterken van de loopbaan op één platform te integreren en ook fysieke ondersteuning te voorzien om outreachend te werken en de dialoog over competenties aan te gaan (zie 4.8).
- Het opleidingsaanbod overzichtelijk maken, stroomlijnen en beter afstemmen op de noden van de arbeidsmarkt en de doelgroepen. De sociale partners riepen eerder[67] op om werk

---

62 VESOC-akkoord Alle hens aan dek.

63 Advies Verkenning individuele leerrekening.

64 Actieplan Digitalisering. De transitie naar een digitale samenleving.

65 Zie p.47-48 Beleidsnota Werk 2024-2029.

66 Desmedt et al. (2023).

67 Akkoord Iedereen aan boord en Prioriteitennota 2019-2024.

te maken van een geïntegreerde opleidingsdatabank (zie ook 4.8). Dat is nodig om toekomstig lerenden en werkgevers wegwijs te maken in het opleidingsaanbod (zie ook 4.8) en om ondernemingen duidelijk te maken welke opleidingsverstrekkers partners kunnen zijn voor welk leertraject (wie doet wat en hoe?).

- Cocreatie faciliteren, stimuleren en waar aangewezen als publieke speler ook participeren in samenwerkingsverbanden om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, versnippering tegen te gaan, infrastructuur maximaal te benutten en efficiëntiewinsten te kunnen realiseren (zie ook 4.6).
- Gerichte opleidingssteun op maat, i.e. afgestemd op het statuut en het arbeidsregime, voorzien voor werknemers die doorgaans minder opleidingsmogelijkheden hebben, nl. kortgeschoolde en oudere werknemers, deeltijdse en tijdelijke werknemers, uitzendkrachten, etc. (zie ook 4.5).

4.5 Speel in op de heterogeniteit van doelgroepen

Het beleid moet streven naar een goed evenwicht tussen generieke (universele) en doelgroepgerichte (selectieve) maatregelen. Die spelen respectievelijk in op de diverse drempels die algemeen en voor specifieke doelgroepen gelden (zie 2.4). Generieke beleidsmaatregelen hebben o.a. als doelstelling om levenslang leren te promoten en een leercultuur te stimuleren[68]. Het zijn vaak eenvoudige, toegankelijke maatregelen die een breed publiek bereiken. Echter, die algemene toegankelijkheid van beleidsmaatregelen houdt ook risico's in. Wie er beroep op doet, zou ook in opleiding kunnen investeren als er geen maatregelen zouden zijn (deadweight). Publieke middelen zouden dan eigen uitgaven vervangen zonder een additioneel effect te creëren. Een ander risico is dat het systeem vooral gebruikt wordt door wie zelfsturend is (Mattheuseffect), terwijl bepaalde kwetsbare groepen te weinig worden bereikt.

Mattheuseffecten en problemen van deadweight worden aangepakt door selectiever te werken ten aanzien van bepaalde groepen (zoals gericht outreachend werken). Beleid rond levenslang leren moet inclusief zijn en oplossingen vinden om de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen tegen te gaan. Gerichtere maatregelen houden doorgaans wel een grotere administratieve complexiteit in, die niet mag worden doorvertaald naar (toekomstig) lerenden en hun werkgevers. Dat kan zich immers vertalen in een hogere non-takeup. Daarom is het cruciaal dat de maatregelen gekenmerkt worden door eenvoud en toegankelijkheid.

Binnen generieke maatregelen kan de overheid ook selectiviteit inbouwen (progressief universalisme).[69] De overheid voorziet dan (een) maatregel(en) en/of dienstverlening voor iedereen die varieert in grootte en intensiteit afhankelijk van de doelgroep (zie ook 4.8). In een samenleving waar bijna 1 op de 2 van de Vlamingen (25- tot 64-jarigen) niet deelneemt aan een opleiding en ook niet wenst deel te nemen omdat ze de leernood niet inzien is een gediversifieerde

---

[68] De Coen, Valsamis & Sels (2013).

[69] Cantillon & Buysse (2016).

bereikstrategie noodzakelijk. Een belangrijk voordeel is dat dit type instrumenten zorgt voor een grotere bekendheid van de maatregel bij de brede bevolking, waardoor ook kwetsbare groepen meer zullen worden bereikt.

De heterogeniteit van de doelgroep vraagt ook maatwerk en een opleidingssysteem dat voor verschillende types doelgroepen toegankelijk is inzake opleidingsincentives, opleidingsvormen en -inhoud en de modaliteiten van het opleidingsaanbod (bv. bereik, voorwaarden,...).[70] **Dat impliceert dat een inclusief beleid diverse maatregelen ontwikkelt die inspelen op de verschillende loopbaanfases, elk gekenmerkt door eigen noden en drempels**. Het laatste VESOC-akkoord 'Iedereen nodig, iedereen mee' gaf aan zo snel mogelijk werk te maken van alle acties die zich richten op informele, organische dienstverlening of ondersteuning van individuen en organisaties met bijzondere aandacht voor initiatieven gericht op loopbaan- en competentieversterking in de tweede loopbaanhelft. Daarmee volgden de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners de aanbeveling uit het tweede advies van de arbeidsmarktexperten om in te zetten op actieve loopbanen tijdens de tweede loopbaanhelft.[71]

4.6 Gebruik de werkvloer als hefboom

Vanuit de erkenning dat ondernemingen een belangrijke rol spelen in de opleidingsdeelname van hun werknemers (zie 3) moet het beleid de werkvloer optimaal als hefboom gebruiken. Op ondernemingsniveau kunnen werkgevers alle medewerkers bereiken, waardoor ze een belangrijke, maar nog steeds onderbenutte hefboom vormen voor het beleid rond levenslang leren. **Naast het grote bereik, kunnen ondernemingen hun medewerkers ook tijd en steun bieden om te leren en kunnen ze inspelen op de belangrijkste ervaren drempel, nl. tijdsgebrek** (zie 2.3). Een positieve leerervaring op het werk kan bovendien helpen om het belang van leren in te zien en om de leercultuur te versterken. Dat geldt zowel op individueel als op ondernemingsniveau: lerende organisaties stimuleren het leren op alle niveaus (individueel en collectief) en gaan zichzelf als gevolg daarvan steeds verder ontwikkelen.[72]

Onderzoek[73] toont aan dat de meeste competenties vooral op het werk aangeleerd worden (zie bijlage 4). Het monitoringsrapport 2024 bevestigt dat 25- tot 64-jarigen veel meer deelnemen aan niet-formeel en informeel leren dan aan formele leren en dat niet-formeel leren meestal plaatsvindt tijdens de werkuren.[74] In Vlaanderen heeft ruim vijf op zes werknemers (86,4%) voldoende leermogelijkheden in de job. Voor hen is het vooral belangrijk erover te waken dat ze de juiste competenties aanleren en dat hun werkgever de leermogelijkheden zinvol

---

70 Zie o.a. Vissers & Van Cauwenberghe (2024).

71 De Vos et al. (2021b).

72 Europese Commissie (2001).

73 Weel et al. (2025).

74 Geraert et al. (2024).

invult.[75] Los daarvan vormt het voorzien van een warm leerklimaat een algemene randvoorwaarde voor duurzame leertrajecten op de werkvloer (zie ook 3). Het doel is om te evolueren naar lerende organisaties en lerende jobs.[76]

Onderzoek van de StIA toont een positief verband tussen invloed van werknemers en werknemersvertegenwoordigers enerzijds en competentiegerichtheid anderzijds van ondernemingen en product- of dienstinnovatie.[77] Om duurzame leertrajecten op de werkvloer te realiseren, kan ook het sociaal overleg op ondernemingsniveau een versterkende rol spelen (zie ook 3). Denk bijvoorbeeld aan het advies over de opleidingsplannen binnen de ondernemingsraad, waar vakbondsafgevaardigden vanuit hun contacten met werknemers onderbouwde input kunnen leveren en een signaalfunctie kunnen opnemen om vragen en bezorgdheden van medewerkers onder de aandacht te brengen.

Het gebruiken van de werkvloer als hefboom betekent echter niet dat werkgevers overheidstaken moeten overnemen. De SERV pleit voor een heldere afbakening van de rolverdeling (zie 3). Leren gebeurt steeds meer op de werkvloer, ook in het kader van inburgerings- en activeringstrajecten.[78] De personen in kwestie en hun werkgever leveren hiervoor heel wat inspanningen. Met haar beleid rond levenslang leren dient de overheid een kader te voorzien waarbinnen de gevraagde inspanningen haalbaar zijn voor werkgevers, zelfstandige ondernemers en werknemers.

4.7 Verzeker de autonomie van het individu om de eigen loopbaan duurzaam vorm te geven

Het beleid moet mensen in staat stellen om te investeren in levenslang leren zodat ze hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen om hun loopbaan zelf proactief te kunnen vormgeven. Het moet haalbaar zijn om "leven, leren en werken"[79] te combineren, zowel voor het

---

[75] Verder loopt 13,6% aan tegen een tekort aan leerkansen, bij 3,9% is er sprake van een ernstig leerdeficit. Omgerekend gaat het om 335.000 werknemers die met onvoldoende leermogelijkheden hebben af te rekenen, waarvan ongeveer een derde of 95.000 werknemers met een ernstig leerdeficit worden geconfronteerd, zie StIA-Rapport Hoe werkbaar is je job?

[76] Bij lerende organisaties bestaat de ambitie erin om werk te maken van lerende jobs in lerende organisaties, van werkend leren en lerend werken. Leren en ontwikkelen gebeurt dan vooral maar niet exclusief informeel, door te doen, door (samen) te werken met anderen, binnen de context van de (lerende) organisatie. De arbeidsorganisatie bepaalt de inhoud van jobs en de mate waarin die lerend is. Dit is één van de ambities uit het Actieplan Levenslang Leren van De Vos et al. (2021a).

[77] Ondernemingen en organisaties waarbij werknemers of werknemersvertegenwoordigers een invloed hebben op de beslissingen in de onderneming of organisaties zijn vaker competentiegericht en hebben vaker hun producten of diensten geïnnoveerd, zie StIA-Rapport Ondernemingsenquête. Invloed van werknemers of werknemersvertegenwoordigers op managementbeslissingen in ondernemingen.

[78] Bv. advies Leermogelijkheden voor Nederlands op de werkvloer.

[79] "Leven, leren en werken" is één van de zeven transitieprioriteiten van de Vlaamse overheid. De transitieprioriteiten ondersteunen de realisatie van de duurzaamheidsdoelstellingen op middellange termijn (Vizier 2030) en die op lange termijn (Visie 2050), zie Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2021).

individu als voor de onderneming, die de autonomie heeft om haar opleidingsbeleid duurzaam vorm te geven.

Voor de werkende is een doordacht opleidingsbeleid gericht op het versterken van werkbaar werk en duurzame loopbanen (zie 4.1). Dat impliceert twee zaken:

- Werknemers kunnen opleidingen volgen die hun verdere loopbaan ten goede komen bij hun huidige of andere werkgever. Op maatschappelijk vlak zorgt dat voor mobiliteit op de arbeidsmarkt/sociale mobiliteit en een optimale inzet van het menselijk kapitaal.
- Er zijn beleidsmaatregelen die drempels wegnemen en zo werknemers de mogelijkheid geven om de loopbaan in eigen handen te nemen en" leven, leren en werken" te combineren.

De realiteit van ondernemingen en de eigenheid van menselijk kapitaal benadrukken hoe belangrijk het is dat de overheid een actieve rol opneemt. Dat is nodig om te stimuleren dat er naast arbeidsmarktgerichte en bedrijfsspecifieke opleidingen ook geïnvesteerd wordt in duurzame, loopbaangerichte en transfereerbare vaardigheden van werknemers.[80] Zaken die op hun beurt bijdragen aan de centrale doelstellingen (zie 4.1).

4.8 Voorzie advies en begeleiding als kritische succesfactor

Er is nood aan flankerend beleid dat sensibiliseert, informeert en opleidingsdeelname stimuleert. In het Vlaams Regeerakkoord legt de Vlaams Regering sterk de nadruk op de verantwoordelijkheden van de burger en de (zelfstandige) ondernemer. Echter, niet iedereen kan zelf de weg vinden in het opleidings- en competentielandschap, o.a. door informationele drempels (zie 2.4). Daarvoor hebben de meesten een goede gps nodig en sommigen een waakzame copiloot. De SERV onderscheidt drie elkaar versterkende ondersteuningsvormen, nl.[81]

- **Digitaal**: universele dienstverlening gericht op (zelfstandig) aan de slag gaan, met voldoende aandacht voor wie onvoldoende digitaal geletterd is.
- **Informeel/organisch**: laagdrempelige ondersteuning om individuen, vaak via ondernemingen, op organische wijze te versterken in hun leerproces.
- **Extern/gestructureerd**: objectieve, meer gestructureerde, intensieve en vaak externe ondersteuning van lerenden en/of hun werkgever.

De SERV benadrukt het belang van een doordacht flankerend beleid om in te spelen op hardnekkige drempels: om wegwijs te raken in de beschikbare incentives, om de eigen opleidingsnood in kaart te brengen en een passende opleiding te vinden en om het leertraject succesvol te doorlopen (zie ook 2.4). Een efficiënt en effectief flankerend beleid:[82]

---

[80] Zie p.41 Baert et al. (2020).

[81] Zie ook De Vos et al. (2021a).

[82] Zie ook Figuur 1.6 in OESO (2022).

- Overtuigt iedereen van het belang om te blijven investeren in leren tijdens en in functie van de loopbaan via gerichte informatie en sensibilisering aangepast aan de context.

- Voorziet ondersteuning om de leernoden en -mogelijkheden van lerenden en ondernemingen te identificeren en advies en begeleiding die vertrekken vanuit die noden. Grote hervormingen inzake het opleidingsaanbod of de opleidingsincentives bieden immers geen oplossing als het onderliggend probleem het niet ervaren van een leernood of een onduidelijke leervraag is, of een gebrek aan inzicht in welke opleidingen het best geschikt zijn. Dat kan geïnformeerd door data gebeuren. Met de investering in competentieprognoses door het Steunpunt Werk, wordt daar al heel wat werk voor geleverd. Ook de uitvoering van afspraken uit vorige akkoorden, zoals Alle hens aan dek, zijn nog steeds aan de orde, waaronder een continuering en optimalisering van de competentiechecks voor werknemers.

- Zorgt ervoor dat het opleidingsaanbod en de bestaande steunmaatregelen toegankelijk en overzichtelijk/gekend zijn door een goede mix van digitale (de gps) en fysieke instrumenten (de copiloot). De sociale partners vragen om:

    - Alle bestaande platformen en projecten die gericht zijn op het versterken van de loopbaan op één platform te integreren en te verankeren op alle relevante portalen zoals Mijn Loopbaan en Mijn burgerprofiel. Op die manier wordt de wildgroei aan platformen aangepakt zoals de wegwijzer Vlaamse opleidingsincentives, opleidingstegoed, competentiechecks werknemers, LED, gepersonaliseerd loopbaanplatform, opleidingskompas, FLA. In het huidige besparingsklimaat, is dit het uitgelezen moment om deze platformen te rationaliseren en efficiënt te integreren.
    - Het beleid te richten op alle werkenden, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare werknemers, ondernemers en/of ondernemingen op vlak van competentie- en opleidingsachterstand. Het beleid moet hen detecteren, actief benaderen (outreach) voor een competentiecheck en – indien nodig – begeleiden door het opleidings- en competentielandschap. Digitale ondersteuning volstaat daarvoor niet: wie geen leernoden heeft, gaat niet op zoek naar informatie en niet iedereen is voldoende digitaal vaardig.
    - Ervoor te zorgen dat de dialoog over competenties in alle ondernemingen wordt aangegaan, o.a. om dit goed te koppelen aan de loopbanen van werknemers. Alle werknemers hebben recht op een 'warm leerklimaat' (zie 3), maar niet alle ondernemingen beschikken over de nodige maturiteit om dit te implementeren. Hun werknemers mogen niet uit de boot vallen.

Verder benadrukt de SERV dat flankerend beleid meer omvat dan advies en begeleiding. Het gaat ook over toegankelijke en betaalbare kinderopvang, vlot bereikbare opleidingslocaties, ook met het openbaar vervoer etc.

4.9 Start debat over financiering levenslang leren binnen overkoepelende strategie en bijhorend investeringsprogramma

De financiering van levenslang leren vraagt een debat over beleidsdomeinen heen. Het is immers een beleidsdomeinoverschrijdend thema. Centraal in dat debat staat de vraag of een budgettaire bijdrage nodig is van ieder beleidsdomein dat geïmpacteerd wordt door de nodige strategie van de Vlaamse regering rond levenslang leren (zie 3). De uitrol van een regeringsbrede strategie vereist immers een investeringsprogramma over beleidsdomeinen heen aangestuurd door een cockpit die o.a. bepaalt wie wat bijdraagt om welke doelstellingen te realiseren en die de uitgaven opvolgt. Inhoudelijke en budgettaire keuzes moeten op elkaar worden afgestemd.

De middelen uit het beleidsveld werk worden arbeidsmarktgericht ingezet. Zowel de centrale doelstellingen van het opleidingsbeleid (zie 4.1) als de gevraagde Vlaamse opleidingsstrategie (zie 3) geven richting aan de besteding van middelen. Aangezien ook andere beleidsvelden/-domeinen, in het bijzonder economie en onderwijs, bijdragen aan de sociaal-economische doelstellingen van levenslang leren, is het belangrijk om een integraal beleid te voeren (zie 5.1).

Binnen het huidige besparingsklimaat, bieden maatregelen waarop vandaag onderbenutting is en ESF-middelen budgettaire ruimte om alsnog te investeren in sociaal-economisch opleidingsbeleid. In haar adviesvraag over de opleidingsmaatregelen verwijst minister Demir expliciet naar de mogelijkheden van Europese middelen. Binnen dit kader pleit de SERV ervoor om de competentiechecks voor werknemers en werkgevers te continueren en te optimaliseren, om loopbaantransities voor werknemers en ondernemers te ondersteunen en om werkplekleren beter te omkaderen. ESF-oproepen kunnen ook als instrument ingezet worden om co-creatie tussen verschillende opleidingsverstrekkers te stimuleren en zo een ecosysteem op te bouwen rond vraagstukken uit het opleidingsoffensief. Op die manier kan het beleid hefbomen plaatsen op de private opleidingsmiddelen.

4.10 Monitor en evalueer de beleidsinstrumenten tijdig

De overheid monitort jaarlijks en evalueert te gepasten tijde in welke mate de beleidsinstrumenten de doelstellingen bereiken (zie 4.1), oneigenlijk gebruik in de hand werken en welke additionaliteit ze creëren. In functie hiervan:

- bewaakt de overheid de kosteneffectiviteit van de middelen
- stuurt de overheid de instrumenten bij
- en gaat de overheid elke vorm van oneigenlijk gebruik bij alle betrokken partijen tegen door de Vlaamse sociale inspectie gerichte controles te laten uitvoeren om malafide praktijken te stoppen.

5. Concrete stappen naar een hervorming

De Vlaamse sociale partners passen het hierboven vermelde referentiekader toe om te komen tot concrete richtlijnen voor de beoogde hervorming van de opleidingsmaatregelen. Ze verbreden de scope van het beleid rond levenslang leren (5.1), formuleren een voorstel voor de hervorming van de opleidingsmaatregelen (5.2) en passen het referentiekader toe op de incentives die voor hen in de toekomst deel moeten blijven uitmaken van het beleid rond levenslang leren in het beleidsveld werk, nl. het VOV (bestaande uit het VOV op eigen initiatief en het VOV gemeenschappelijk initiatiefrecht) en de loopbaancheques (5.3).

5.1 Verruim de scope naar economie en onderwijs

In haar adviesvraag van 14 maart 2025 over het doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen kondigde minister Demir een hervorming aan van het VOV, de opleidingscheques, de loopbaancheques en het opleidingskrediet. Deze maatregelen vallen onder het beleidsveld werk, maar vormen slechts een deel van het beleid rond levenslang leren.

De SERV wil de hervorming breder benaderen en integraal tewerk gaan door ook het beleid rond levenslang leren binnen economie en onderwijs (nl. voortgezette vorming) mee in scope te nemen. Levenslang leren vraagt een breed pakket aan maatregelen binnen verschillende domeinen (zie Figuur 2). Die domeinen, en de maatregelen die eronder vallen, hebben elk een eigen finaliteit, die te allen tijde overeind blijft. Dat neemt echter niet weg dat ze vanuit die finaliteit ook bijdragen aan de doelstellingen uit dit advies en bijgevolg voor de sociale partners deel uitmaken van het breder beleid rond levenslang leren.

Binnen onderwijs hebben het volwassenenonderwijs, het hoger onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs de volgende decretale doelstellingen:

- "*Het volwassenenonderwijs heeft als doelstelling enerzijds de cursisten de kennis, vaardigheden en attitudes bij te brengen die nodig zijn voor de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep of het beheersen van een taal en anderzijds de cursisten in staat te stellen erkende studiebewijzen te behalen*.", zo stelt art.3 §1 van het Decreet over het volwassenenonderwijs van 15 juni 2007.
- Hogescholen en universiteiten zijn, in het belang van de samenleving, werkzaam op het gebied van (1) het hoger onderwijs, (2) wetenschappelijk onderzoek en (3) maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening en de transfer van kennis voor de versterking van de innovatieve kracht van de maatschappelijke en economische sectoren.[83]

[83] Besluit van de Vlaamse Regering tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs Codex Hoger Onderwijs: art.II.18 §1-3.

- "*Het deeltijds kunstonderwijs ontwikkelt de artistieke aanleg en competenties van de leerlingen door kunst te beoefenen, te maken, te beleven en te beschouwen zodat ze kunnen uitstromen naar kunstbeoefening of -beleving in de vrije tijd of de arbeidsmarkt of doorstromen naar het hoger kunstonderwijs*.", aldus art. 4 van het Decreet over het deeltijds kunstonderwijs.

Binnen economie hebben de kmo-portefeuille, strategische transformatiesteun en SYNTRA de volgende doelstellingen:

- De kmo-portefeuille is erop gericht om de kwaliteit van ondernemingen te verbeteren via financiële steun voor opleiding of advies m.b.t. bedrijfsstrategie, beroepsspecifieke competenties, digitalisering, duurzaamheid, financiële geletterdheid, innovatie, internationalisering en personeelsmanagement. De pijler opleiding heeft als doel om Vlaamse ondernemingen te professionaliseren. Het doel van de pijler advies is dat de raadgevingen kmo-ondernemers in staat stellen om correcte en fundamenteel onderbouwde beslissingen te nemen voor hun onderneming.[84]

- Strategische transformatiesteun is gericht op investerings- en opleidingsprojecten om een transformatie met sterk innovatief karakter door te voeren en het economisch weefsel in Vlaanderen te versterken. De investerings- en opleidingsprojecten dragen bij aan innovatie, internationale economische competitiviteit, tewerkstellingscreatie, kennisdisseminatie en aandacht voor verduurzaming.[85]

- "Levenslang leren via de SYNTRA moet de Vlaamse ondernemers in staat stellen om vakmanschap te leren en te behouden, internationaal te concurreren, disrupties het hoofd te bieden én voorloper te zijn in de ontluikende waardeketens rond maatschappelijke transities als digitalisering, klimaat & energie, circulaire economie, … Zo geeft SYNTRA mee vorm aan drie maatschappelijke transities: de ondernemende samenleving, de innoverende samenleving en het levenslang leren van de kmo-ondernemer en de kmo-medewerkers."[86]

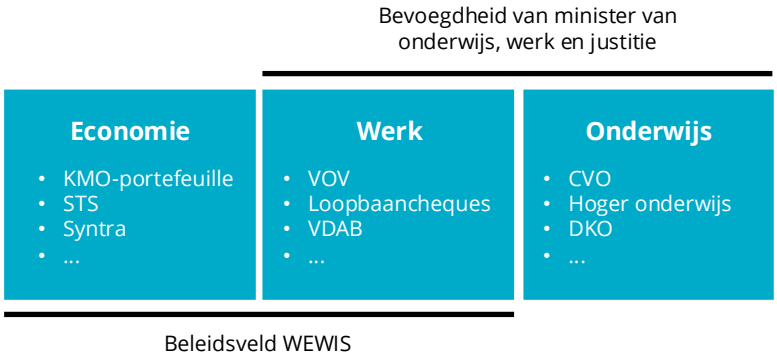
---

[84] VLAIO (2025a).

[85] VLAIO (2025b).

[86] VLAIO (2025c).

Figuur 2 Beleid rond voortgezette vorming voor volwassenen i.k.v. levenslang leren vanuit sociaal-economisch perspectief over beleidsdomeinen heen



Het beleid dat binnen werk, economie en onderwijs bijdraagt aan de doelstellingen van levenslang leren, moet op elkaar worden afgestemd zodat het werknemers, zelfstandige ondernemers en werkgevers – en bij uitbreiding de arbeidsmarkt, de economie en de bredere samenleving – ten goede komt. Het is aangewezen dat dit binnen een overkoepelende strategie met een operationeel programma gebeurt, over beleidsdomeinen heen, om de uitdagingen rond levenslang leren gezamenlijk aan te pakken (zie ook 3). Dat vraagt een sterke cockpit die het versnipperde landschap kordaat aanstuurt en duidelijk maakt wie de politieke verantwoordelijkheid draagt. Het momentum is er alvast nu de departementen WSE en EWI zijn geïntegreerd in het Departement WEWIS, en nu eenzelfde minister bevoegd is voor onderwijs en werk.

De principes uit het referentiekader fungeren als leidraad bij het maken van keuzes voor het brede beleid rond levenslang leren. Het sociale en het economische aspect moeten over het volledige instrumentarium in balans zijn. Alle principes moeten evenwichtig vervat zijn in het beleid, maar niet elk principe moet voor elke maatregel gelden. Dat geldt voor de maatregelen binnen het beleidsveld werk, maar even goed voor het verwante beleid binnen economie en voortgezet onderwijs. Ook die maatregelen moeten tegen het licht gehouden worden.

Verschillende initiatieven van de Vlaamse regering zijn gericht op levenslang leren, maar moeten op elkaar inhaken. Dat geldt in het bijzonder voor de volgende, actuele initiatieven, waarvan verder werk moet worden gemaakt:

- De lopende uitgaventoetsing betreffende de afstemming tussen het opleidingsaanbod van VDAB, CVO's en de Syntra.[87] Deze oefening gaat echter voorbij aan het aanbod permanente vorming binnen het hoger onderwijs. In de maatschappelijke opdracht van instellingen uit het hoger onderwijs, vormt levenslang leren prioriteit nummer één. De sociale partners

[87] De centrale vraag is: "Kan een betere coördinatie/afstemming tussen de publieke opleidingsverstrekkers (VDAB, volwassenenonderwijs, Syntra) voor arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en tot een betere taakverdeling?" Het rapport wordt verwacht op 1 juli 2026.

menen dat het potentieel van het hoger onderwijs op dat vlak vooralsnog onderbenut is. De rol van het huidige financieringssysteem mag hier niet worden onderschat.[88]

- De initiatieven in het kader van het industriebeleid en de uitrol van de productiviteits- en competitiviteitsagenda met menselijk kapitaal als één van de drie centraal werven.[89]
- De aangekondigde "*afstemming en stroomlijning van de instrumenten en initiatieven voor opleiding, levenslang leren en competentieontwikkeling voor werknemers en ondernemers*" die naar aanleiding van de fusie van de beleidsdomeinen Economie, Wetenschap en innovatie en Werk en sociale Economie in het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029[90] voorzien is.
- De hervorming en besparingsoefening binnen VDAB. Deze maakt inherent deel uit van het beleid rond levenslang leren, gezien de impact op de beroepsopleiding (de 'B' van VDAB) en de andere dienstverlening op vlak van competentieversterking en de loopbaancheques.

5.2 Optimaliseer wat werkt: VOV en loopbaancheques

De sociale partners in de SERV stellen voor om het beleid rond levenslang leren in het beleidsveld werk te ontwikkelen rond twee i.p.v. vier centrale instrumenten, nl. het VOV en de loopbaancheques. Voor de sociale partners impliceert dit dat beide werknemersincentives naast elkaar bestaan als twee aparte, volwaardige steunmaatregelen. Dat maakt de incentives voor werknemers eenvoudiger en transpanter. Op die manier wordt één instrument behouden dat opleiding ondersteunt, en één instrument dat helpt om doordachte loopbaankeuzes te maken, ook m.b.t. opleiding.

Het VOV en loopbaancheques (LBC) worden op het terrein ervaren als incentives die werken. Dat wordt gestaafd door monitoring en evaluatie.

- Voor ongeveer twee op drie VOV-gebruikers gaf het kunnen opnemen van VOV de doorslag in de beslissing om een opleiding te volgen.[91] VOV speelt in op de grootste drempel (tijd)[92] en is enkel beschikbaar voor arbeidsmarktgerichte opleidingen. Het instrument is bij heel wat werknemers en werkgevers gekend[93] en heeft een groot bereik van kort- en middengeschoolden, ook al is het een generiek instrument.

---

88 Advies Levenslang leren in het hoger onderwijs.

89 De andere werven zijn (1) Een gecoördineerde en versterkte inzet op vlak van economie, wetenschap, innovatie, industrie, buitenlandse (handels)zaken en digitalisering, en (2) Een verhoogde aandacht voor (kritische) infrastructuur die essentieel is voor economische ontwikkeling, zie Vlaamse productiviteits- en competitiviteitsagenda. Visie en acties 2025.

90 Zie p.26.

91 Zie Hoofdstuk 2 Departement Werk en Sociale Economie (2024).

92 OESO (2019).

93 De helft van de respondenten van de bevolkingsbevraging 2021 naar de bekendheid van de VOI, kent het VOV, zie Departement Werk en Sociale Economie (2023).

- LBC worden positief geëvalueerd door de gebruikers: de gemiddelde tevredenheid is ruim 90%[94]. Ook over de effectiviteit is de VDAB-monitoring duidelijk: voor het overgrote deel van de respondenten[95] was hun loopbaanvraag beantwoord na het volgen van loopbaanbegeleiding (LBB). Onderzoek van de KUL[96] bevestigt dat LBB er voor de meeste respondenten in slaagt om de loopbaandoelen helder te krijgen, maar ook om een hogere mobiliteit en werkbeleving, en een lagere loopbaaninactie te realiseren.
- Het datagedreven systeem om misbruiken bij het gebruik van VOV op te sporen wordt steeds matuurder. Binnen VDAB worden de loopbaancheques nauwgezet opgevolgd en wordt gevolg gegeven aan klachten.

De combinatie van beide maatregelen creëert een evenwichtige beleidsmix. Een systeem van cheques is doorgaans transparant, eenvoudig, toegankelijk, flexibel en laat de markt spelen.[97] VOV garandeert job- en inkomenszekerheid tijdens het volgen van opleiding en stimuleert zo opleidingsdeelname en een sterkere leercultuur. Sleutelen aan 1 instrument heeft bovendien geen rechtstreekse gevolgen voor het ander instrument, wat de doelmatigheid en efficiëntie van de maatregelen ten goede komt.

Beide maatregelen vormen de basis waarop toekomstig beleid kan voortbouwen als daarvoor middelen kunnen worden vrijgemaakt. De SERV blijft ervan overtuigd dat een groeiscenario nodig is om de welvaart en het welzijn van eenieder op lange termijn te garanderen.[98] De huidige en verwachte competentiekloof, maar ook de toenemende competentieveroudering en de noodzakelijke productiviteitsverhoging geven aan dat dit prioriteit verdient, zowel op de beleidsagenda als in de begroting en in de beleidsuitvoering.

Het breder beleid rond levenslang leren moet inspelen op alle ervaren drempels (zie 2.4). Het wegvallen van de opleidingscheques en het Vlaams opleidingskrediet betekenen niet dat financiële drempels niet meer moeten worden weggewerkt en dat langdurige opleidingen, bijvoorbeeld in het kader van omscholing, niet langer moeten worden ondersteund. Het huidig systeem om dergelijke langdurige opleiding te ondersteunen (vb. via federaal tijdskrediet motief opleiding en het Vlaams opleidingskrediet), biedt tot op heden geen afdoend antwoord op de drempels die werknemers, zelfstandige ondernemers en werkgevers in Vlaanderen ervaren. Het breder beleid rond levenslang leren moet vanuit verschillende werven inspelen op de ervaren drempels. Onderzoek hoe een antwoord kan worden geboden op de nood aan langdurige omscholing en ga hierover in overleg met de sociale partners[99]. Zo worden de doelstellingen van de instrumenten die in dit voorstel wegvallen ook in de toekomst ondervangen, nl. een doelmatige bijdrage in de opleidingskost voor werknemer via de opleidingscheque en het ondersteunen van werknemers

---

94 VDAB (2022).

95 Voor 84,38% na pakket 1 en 91,55% na pakket 2

96 D'Huyvetter & Verbruggen (2023).

97 Bv. ILO (2021).

98 Oproep voor een opleidingsoffensief.

99 Zie p.14 van Prioriteiten arbeidsmarktbeleid voor de regeerperiode 2024-2029.

bij het volgen van een langdurige, arbeidsmarktgerichte opleiding via het Vlaams opleidingskrediet.

Flankerend beleid blijft broodnodig, welke keuzes ook worden gemaakt m.b.t. de incentives. Zoals eerder aangehaald (zie 3 en 4, in het bijzonder 4.8), is er nood aan een online portaal (gekoppeld aan mijn burgerprofiel) dat elke rechthebbende een duidelijk overzicht geeft van waarop die recht heeft (i.e. een loopbaanondersteuningsplatform op maat van de rechthebbende). Daarnaast is er ook nood aan beleid dat de juiste context creëert voor levenslang leren en dat sensibiliseert, informeert en opleidingsdeelname stimuleert. Daarvoor hebben de meesten een goede gps nodig en sommigen een waakzame copiloot. Dat vereist een mix van instrumenten, nl. digitaal, informeel/organisch en extern/gestructureerd, om wegwijs te raken in de beschikbare incentives, om de eigen opleidingsnood in kaart te brengen en een passende opleiding te vinden en om het leertraject succesvol te doorlopen.

5.3 Pas het referentiekader toe op de incentives

De richtinggevende principes in het referentiekader vormen een leidraad voor de hervorming van de opleidingsmaatregelen. De sociale partners concretiseren wat dat betekent in de vorm van richtlijnen voor het VOV en de loopbaancheques. Zo maken ze de mogelijke praktische implicaties van de principes duidelijk. De sociale partners benadrukken dat onderstaande richtlijnen als één geheel moeten worden bekeken.

5.3.1 Richtlijnen voor de hervorming van het VOV

Behoud wat goed werkt. Het VOV is een sterke maatregel die al aan heel wat principes voldoet. De sociale partners dringen erop aan om te leren uit de ervaring met het VOV en om succesvolle kenmerken te incorporeren in de toekomstige opleidingssteun:

- Behoud **gedeelde verantwoordelijkheid.** Het VOV is een goed instrument dat tegemoet komt aan de noden van de werknemer én de werkgever, en aan de beleidsdoelstellingen van de overheid (zie 3).
- Behoud het **arbeidsmarktgerichte karakter** van het VOV voor het leren tijdens en in functie van de loopbaan zoals uitgetekend in het VESOC-akkoord van 11 juli 2017 over de hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers.[100]
- Blijf examens om **verworven competenties** te erkennen (EVC-trajecten) in aanmerking laten komen voor VOV.
- **Behoud het VOV op eigen initiatief en veranker VOV vanuit gemeenschappelijk initiatiefrecht, conform het regeerakkoord,** als complementaire toepassingsgebieden

[100] VESOC-akkoord Hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers.

(principes 4.5, 4.6, 4.7). Ze bereiken andere doelgroepen en worden vaak vanuit andere beweegredenen gebruikt.

- Blijf het **operationeel proces** van VOV verder optimaliseren (principe 4.4). De administratie heeft hierin al eerste stappen gezet, maar er is nog ruimte voor verbetering. Maak van het VOV een eenvoudige en toegankelijke maatregel met een minimum aan administratieve lasten voor de werkgevers, opleidingsverstrekkers en werknemers.
- Houd de regelgeving up-to-date wanneer **nieuwe leervormen** buiten de scope van het VOV zouden vallen, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurde voor blended leren (principe 4.3).
- Blijf investeren in **monitoring, evaluatie en onderzoek door de administratie** naar de bekendheid van de opleidingsincentives. Bewaak het onderscheid tussen monitoring en evaluatie[101] en optimaliseer beide.[102] Evalueer ook het breder beleid rond levenslang leren op systeemniveau zodat duidelijk wordt in welke mate de beschikbare instrumenten inspelen op de ervaren noden en drempels, en welke aanpassingen nodig zijn om de juiste mix te voorzien.
- Zorg ervoor dat de Vlaamse sociale inspectie **gerichte controles** kan blijven uitvoeren om oneigenlijk gebruik en malafide praktijken door werknemers, opleidingsverstrekkers en werkgevers stop te zetten (principe 4.10).
- Benut het **sociaal overleg** om een gedragen hervorming door te voeren zoals dat ook in 2017 gebeurde met het VESOC-akkoord 'Hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers' (principe 4.2). Blijf de VOC doorheen het beleidsproces gebruiken voor overleg tussen het kabinet, de administratie en de sociale partners om de impact van beleidsvoorstellen en -maatregelen op het terrein accuraat in te schatten.

Benut de opportuniteiten om het VOV te optimaliseren. Uitgaand van de principes in het referentiekader identificeren de sociale partners de volgende richtlijnen voor de hervorming van het VOV:

- Werk **institutionele drempels** weg, bv. door drempels in de regelgeving aan te pakken en de toegankelijkheid van opleidingssteun te verhogen (principe 4.4).
- Start het debat over de **financiering** van levenslang leren binnen een overkoepelende strategie en bijhorend investeringsprogramma over beleidsdomeinen heen (principe 4.9) aangezien de nood en opleidingsdeelname in de toekomst zullen toenemen. Een groeiscenario is nodig.

---

[101] Hanteer ook klassieke evaluatiecriteria zoals relevantie (ratio voor de steun), coherentie (samenhang met andere instrumenten, incl. eventuele cumul), efficiëntie (vanuit kosten en baten), effectiviteit (behalen van de doelstellingen), output, resultaat en impact … Zie ook rapport Deel 1: Ex post beleidsevaluatie: wat en waarom?

[102] Advies Samen naar meer lerend werken in Vlaanderen.

- Indexeer het werkgeversforfait zodat het gelijke tred houdt met het referteloon.[103] De zesde staatshervorming trekt de evolutie van het referteloon en forfait uit elkaar. De indexering van het referteloon leidde intussen tot een kostenverhoging voor de werkgevers. Daarom vraagt de SERV het forfait te koppelen aan de indexering van het referteloon.

- Streef maximaal naar **inclusie** (principe 4.5)**.**

  - Pak de huidige diploma- en generatiekloof en zorg ervoor dat oudere en kortgeschoolde werknemers hun weg vinden naar beschikbare steun en zo weinig mogelijk drempels ervaren om opleiding te volgen en gebruik te maken van het VOV.

  - Vanuit de vaststelling dat vorming en opleiding belangrijk zijn voor alle werkenden, vraagt de SERV om het Vlaams opleidingsverlof toegankelijk te maken voor deeltijdse werknemers. De SERV vroeg eerder al een pro-rata regeling op jaarbasis voor deeltijdsen die 4/5 (100 uren) of halftijds (62.5 uren) tewerkgesteld zijn. De sociale partners adviseerden ook om het principe van samenvallende uren te bestendigen voor de deeltijdsen met een vast uurrooster, maar wel enige flexibiliteit in te bouwen in uitzonderlijke omstandigheden: studeertijd voor en deelname aan examens.[104]

  - Onderzoek of het aanpassen van de vereiste minimumduur van 32 uur voor bepaalde opleidingen de toegankelijkheid van het VOV verhoogt voor doelgroepen met een grote afstand tot leren.

  - Een opleidingsaanbod op maat van de doelgroep zorgt ervoor dat leerinterventies effectiever kunnen zijn en brengt werknemers sneller in beweging.

- Voorzie voor **advies en begeleiding** een evenwichtige mix van fysieke en digitale instrumenten zodat mensen het VOV kennen, vinden en kunnen gebruiken (principe 4.8). Bekijk hoe de competentiecheck voor werkenden kan worden gebruikt i.f.v. een sterkere toeleiding naar het VOV en maatwerk in functie van het dichten van een competentiekloof. Gebruik o.a. ESF-middelen om outreachend te werken en mensen bewust te maken van hun leernood, toe te leiden naar geschikte opleidingen en hun recht op VOV te gebruiken (principes 4.8 en 4.9). Kijk ook naar de competentiechecks voor werknemers en werkgever, naar de leercoaches en brugfiguren naar leren, en naar ondersteuning van leidinggevenden en HR-medewerkers.

- Wissel automatisch de gegevens uit tussen de opleidingsdatabank en Mijn Burgerprofiel om te komen tot een **overzicht van gevolgde opleidingen** waar de werknemer eigenaar van is en de werkgever geen administratieve last voor hoeft op te nemen (principe 4.3).

---

[103] Zie akkoord Iedereen aan boord en VESOC-akkoord Alle hens aan dek.

[104] Zie advies Vlaams opleidingsverlof.

5.3.2 Richtlijnen voor de hervorming van de loopbaancheques

Behoud wat goed werkt. Loopbaancheques bewijzen hun nut als hefboom voor duurzame loopbanen. De SERV pleit ervoor om bij de hervorming zo weinig mogelijk aan de inhoud en de doelstelling van het instrument te raken, gezien de positieve feedback over de huidige formule vanuit het werkveld en academici. Succesvolle elementen die voldoen aan de principes uit het referentiekader moeten worden gevrijwaard bij de hervorming van de loopbaancheques:

- Blijf investeren in de toegankelijkheid van loopbaanbegeleiding voor een **brede doelgroep** (principe 4.4). Meer mensen hebben er nood aan naarmate loopbanen langer en complexer worden, en ze meer worden geconfronteerd met competentieveroudering. Beperk de toegang niet o.b.v. socio-demografische kenmerken: het al dan niet hebben van een loopbaanvraag hangt niet af van scholingsgraad, leeftijd…
- Onderschat het belang van **fysieke begeleiding** niet: digitale tools kunnen mensen op weg helpen, maar kunnen niet alle loopbaanvragen beantwoorden of alle drempels identificeren (4.8). Bovendien kan niet iedereen de resultaten van bv. competentiechecks interpreteren. Heel wat mensen hebben ook nood aan een realistische kijk op hun competenties en hun loopbaan, aan zelfvertrouwen…
- Blijf **voldoende lange en flexibele trajecten** ondersteunen om de doeltreffendheid van de loopbaanbegeleiding te garanderen. (principes 4.5 en 4.7).
- Behoud het arbeidsmarktgericht karakter van loopbaanbegeleiding. Blijf erover waken dat loopbaanbegeleiding **vertrekt van een concrete loopbaanvraag** en resulteert in een POP (principe 4.1). Zet loopbaanbegeleiding in als instrument om duurzame loopbanen te faciliteren en deelnemers te versterken in hun positie op de arbeidsmarkt.
- Benut de **opgebouwde expertise binnen VDAB** (principes 4.8 en 4.10):
    - Blijf loopbaanbegeleiders leermogelijkheden bieden, gecoördineerd door VDAB, als investering in de kwaliteit van de begeleiding.
    - Behoud een laagdrempelig, klantvriendelijk klachtensysteem om kwaliteitsproblemen te detecteren en aan te pakken.
    - Gebruik data voor gerichte controles om de kwaliteit van loopbaanbegeleiding te kunnen garanderen en om misbruiken te voorkomen.
- Blijf concrete scenario's voor de hervorming samen met het kabinet en VDAB binnen de SERV voorbereiden en bespreken. Het instrument van de loopbaancheques kwam via **sociaal overleg** tot stand in het VESOC-loopbaanakkoord 'Loopbaanbeleid' uit 2012 (principe 4.2).[105] Ook de besparing uit 2019 werd gerealiseerd in nauw overleg met de sociale partners. De geplande hervorming van de loopbaancheques zal een aanzienlijke impact hebben op de aanbieders en de gebruikers: zij moeten zich hierop kunnen voorbereiden en

[105] VESOC-akkoord Loopbaanbeleid.

organiseren. De urgentie is hoog gezien de impact van de bewarende maatregelen en de daarbij horende onzekerheid op de loopbaanbegeleiders, de loopbaancentra en op de gebruikers.

Benut de opportuniteiten om de loopbaancheques te optimaliseren. Bij de hervorming moeten ook gekende knelpunten worden aangepakt. Nu loopbaanbegeleiding ingeburgerd raakt en de aanbieders zich ontwikkeld hebben, kan de hervorming het instrument optimaliseren en inspelen op de actuele noden:

- Houd de loopbaancheques voor iedereen toegankelijk. De **persoonlijke bijdrage** kan worden verhoogd op voorwaarde dat mensen met een loon beneden een bepaalde inkomensgrens recht hebben op een verlaagd tarief (principe 4.5).
- Waak erover dat aanbieders **marktconform, kwalitatief en op maat** kunnen blijven werken binnen een gedifferentieerd landschap (principe 4.5). De tarieven voor de loopbaanbegeleiding zijn niet marktconform (cf. de studie met kostprijsanalyse van Deloitte in opdracht van de VDAB[106]).
- Erken het belang van een **transparante kostenstructuur, kwaliteit en omkadering**. De bedrijfsvoering moet voor de aanbieders haalbaar zijn.
- Hervorm de **financiering van de loopbaancentra door dit te conditioneren** aan:
  - het invoeren van een analytische boekhouding.
  - het versterken van de kwaliteitsbewaking door de erkenning van de loopbaancentra te koppelen aan jaarlijkse inzet op kwalicoaching, training, intervisie en ondersteuning.
- Maak het instrument **meer inclusief** (principe 4.5).
  - Verbeter de toegang tot loopbaanondersteuning voor mensen die er nood aan hebben, maar ondervertegenwoordigd zijn. Werk meer outreachend om de kwetsbare doelgroepen beter te bereiken. Continueer en optimaliseer de competentiecheck voor werknemers zodat die ook toeleidt naar loopbaanbegeleiding en door loopbaanbegeleiders kan worden gebruikt. Ontsluit de loopbaancheques ook beter via het digitale opleidings- en loopbaanplatform (vandaag Mijn Opleidingstegoed).
  - Reduceer de anciënniteitsvoorwaarde tot 1 jaar zodat ook jongeren van het systeem gebruik kunnen maken en beperk het recht op loopbaancheques tot 3 keer tijdens de loopbaan, maar laat personen kiezen wanneer ze er gebruik van maken. De huidige anciënniteitsvoorwaarde kan gradueel versoepeld worden om de nieuwe instroom beheersbaar te houden.

[106] Zie ook advies BVR beroepskwalificatie loopbaanbegeleider.

- **Integreer** de loopbaancheques sterker in het **breder beleid** rond levenslang leren. Versterk de linken tussen loopbaanbegeleiding, leerloopbaanbegeleiding, competentiechecks en competentieprognoses.

- Gebruik **ESF-middelen** om samen met het veld te bekijken wat er kan worden gedigitaliseerd, wat loopbaanbegeleiders missen, welke goede praktijken kunnen worden opgeschaald… (principes 4.8 en 4.9). Ondersteun daarnaast innovatieve projecten op de werkvloer zodat werknemers gemakkelijker het gesprek kunnen aangaan over hun competenties en loopbaanmogelijkheden (principe 4.6). Dat kan bijvoorbeeld door gespreksleidraden ter beschikking te stellen, goede praktijken te delen etc. Ook geoptimaliseerde competentiechecks voor werkgevers en werknemers kunnen hiertoe bijdragen.

- Leer uit de ervaring van VDAB en de sector m.b.t. **monitoring en evaluatie** (principe 4.10). De voorbije jaren maakten zo'n 200.000 mensen gebruik van de loopbaancheques: breng hun ervaringen in kaart en analyseer de resultaten van loopbaanbegeleiding vanuit de verschillende doelstellingen, waaronder het versterken van de competenties om de loopbaan in eigen handen te nemen, maar ook resultaten op het vlak van hun werkbeleving, werksituatie, loopbaanacties en -attitudes.[107] Beperk de administratieve belasting voor de gebruikers, de loopbaanbegeleiders en de loopbaancentra, ook in hun interactie met VDAB.

[107] Zie ook D'Huyvetter & Verbruggen (2023).

Bibliografie

64 economen en beleidsexperts (2024, 24 april). Sterkere productiviteitsgroei is wat er echt toe doet. *De Tijd*. Geraadpleegd van https://www.tijd.be/opinie/algemeen/sterkere-productiviteitsgroei-is-wat-er-echt-toe-doet/10541676.html.

Antwerp Management School (2023). *Dark sides van leren op de werkvloer*. Geraadpleegd van https://www.antwerpmanagementschool.be/nl/blog/dark-sides-leren-op-de-werkvloer.

Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S. & Van der Beken, W. (2020). *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/expertenadvies-relancebeleid-vlaamse-arbeidsmarkt.

Beausart, S. (2025). *Motiveren om informeel te leren, hoe doe je dat?* [Powerpoint-slides]. Maastricht University. Geraadpleegd van: https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1738923012/repositories-prd/Informeel_leren_online_ornbyj.pdf

Becker, G. (1964). *Human Capital*. New York: Colombia University Press.

Besluit van de Vlaamse Regering tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs Codex Hoger Onderwijs (2013, 11 oktober). Geraadpleegd van https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14650.

Cantillon, B. & Buysse, L. (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.

Cazzaniga, M., Jaumotte, F., Li, L., Melina, G., Panton, A. J., Pizzinelli, C., Rockall, E. J. & Mendes Tavares, M. (2024). *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work* (Nr. 2024/001). IMF Staff Discussion Notes. Geraadpleegd van Gen-AI Artificial Intelligence and the Future of Work.

De Coen, A., Goffin, K., Van Hoed, M., Mertens, K., Carpentier, M. & Desmedt, E. m.m.v. Kyndt E. & Wolter S. (2020). *Kosten, baten en financiering van duaal leren.* Brussel: IDEA Consult. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/kosten-baten-en-financiering-van-duaal-leren.

De Coen, A., Valsamis, D. & Sels, L. (2013). *Arbeidsmarktgerichte opleidingsincentives voor werkenden*. Brussel: IDEA Consult. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28941.

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.

Demir, Z. (2024). *Beleidsnota Werk*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2024-2029-werk.

Department for Science, Innovation and Technology and AI Safety Institute (2025). *International AI Safety Report 2025* (Nr. DSIT 2025/001). Geraadpleegd van https://www.gov.uk/government/publications/international-ai-safety-report-2025.

Departement Werk en Sociale Economie (2023). *Bevolkingsbevraging 2021: bekendheid Vlaamse opleidingsincentives*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/kennisplatform-werk-en-sociale-economie/bijdragen-van-het-kennisplatform/bevolkingsbevraging-2021-bekendheid-vlaamse-opleidingsincentives.

Departement Werk en Sociale Economie (2023). *Jaarrapport Vlaamse opleidingsincentives schooljaar 2021-2022*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/kennisplatform-werk-en-sociale-economie/bijdragen-van-het-kennisplatform/jaarrapport-vlaamse-opleidingsincentives-schooljaar-2021-2022.

Departement Werk en Sociale Economie (2024). *Jaarrapport Vlaamse opleidingsincentives schooljaar 2022-2023*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/jaarrapport-vlaamse-opleidingsincentives.

Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2021). Transitieprioriteiten duurzame ontwikkeling. Vlaanderen.be. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/beleid/het-vlaamse-beleid-voor-duurzame-ontwikkeling/vlaamse-strategie-duurzame-ontwikkeling/transitie-prioriteiten-duurzame-ontwikkeling.

Desmedt, E. & Nackaerts, L., m.m.v. Stuer, J., Maerten, K. & Van Damme, D. (2023). *Screening regelgeving levenslang leren. Hefbomen en knelpunten in de regelgeving levenslang leren*. Brussel: IDEA Consult. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/58920.

De Vos, A., De Klerck, W., Kimps, D., Desmadryl, C., Backs J. & De Vlieger P.-J. (2021a). *Actieplan Levenslang Leren. Koers zetten naar een lerend Vlaanderen.* Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/50681.

De Vos, A., Vansteenkiste, S., Struyven, L., Marx, I., Baert, S., Van der Beken, W. & De Coen, A. (2021b). *Naar een leer- en loopbaanoffensief. Tweede advies arbeidsmarktexperten*. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/46543.

D'Huyvetter & Verbruggen (2023). Actie in je loopbaan! Een studie rond het al dan niet realiseren van loop-baan-transities bij aanvragers van de Vlaamse loopbaancheque. Leuven: KULeuven. Geraadpleegd van https://extranet.vdab.be/system/files/media/bestanden/2025-03/Rapport_Actie%20in%20je%20loopbaan_juni_23%20%281%29.pdf.

Diependaele, M. (2025). *Vlaamse productiviteits- en competitiviteitsagenda. Visie en acties 2025*. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaamse-productiviteits-en-competitiviteitsagenda-visie-en-acties-2025.

EURES (2024). *Labour shortages and surpluses in Europe 2023*. Geraadpleegd van https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023.

Europese Commissie (2001). *Mededeling van de Commissie. Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren.* Brussel, 21 oktober 2001. COM(2001) 678 definitief. Geraadpleegd van https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/474b8cd7-3a99-4dc2-b296-e8f2db48ae1b.

Europese Commissie (2025a). *Union of skills*. Geraadpleegd van https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/union-skills_en.

Europese Commissie (2025b). *Landverslag 2025 – België bij Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van België*. Brussel, 4 juni 2025. SWD(2025) 201 final. Geraadpleegd van https://belgium.representation.ec.europa.eu/actualites/la-commission-europeenne-donne-la-belgique-cinq-recommandations-pour-devenir-plus-forte-et-plus-2025-06-04_nl

Eurostat (2025a). *Participation rate in education and training (last 12 months) by sex, age and educational attainment level*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfs_18/default/table.

Eurostat (2025b). *Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards).* Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i21/default/table?lang=en.

Eurostat (2025c). Enterprises providing training by factor limiting provision and size class - % of training enterprises. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_cvt_03s/default/table?lang=en.

Federgon (2024). *Een toekomst voor leren. Leren voor de toekomst*. Geraadpleegd van https://federgon.be/fileadmin/media/pdf/nl/Federgon_-_Whitepaper_L_D.pdf.

FOD WASO (2024). *Collectief ontslag in de periode van januari 2024 tot en met september 2024*. Werk.belgie. Geraadpleegd van https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/statistics/Herstructureringen/Collectief%20ontslag%20januari%20-%20september%202024.pdf.

Garavan, T., McCarthy, A., Lai, Y., Murphy, K., Sheehan, M. & Carbery, R. (2021). Training and organisational per-formance: A meta-analysis of temporal, institutional and organisational context moderators. *Human Resource Management Journal*, 31(1), 93–119. Geraadpleegd van https://doi.org/10.1111/1748-8583.12284.

Geraert, F., Debroey, R., Hannon, E., Vansteenkiste, S., & Boey, R. (2024). *Monitoringsrapport 2024: Individuele opleidingsdeelname en de opleidingsinspanningen van werkgevers in Vlaanderen*. Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk. Geraadpleegd van https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/WERK/WerkRapport/Werk_rapport_2024_03.pdf.

Hoge Raad voor Werkgelegenheid (2021). *Permanente opleiding voor werknemers: investeren in de toekomst*. Geraadpleegd van https://hrw.belgie.be/nl/home/verslagen-adviezen/alle-verslagen/verslagen-2021/permanente-opleiding-voor-werknemers-investeren-de-toekomst-november-2021.

ILO (2021). Financing and incentives for skills development: making lifelong learning a reality? Geraadpleegd van https://www.ilo.org/publications/financing-and-incentives-skills-development-making-lifelong-learning.

Myelemans, L. & Verhoeven, H. (2023). *Bevolkingsbevraging 2021. Bekendheid Vlaams opleidingsincentives*. Een onderzoek van IVOX in opdracht van het Departement Werk en Sociale Economie.

Nackaerts, L., Sempels, Y., Verlinden, G. & Vande Kerckhove, S. (2022). Customer journey van organisaties in levenslang leren. Een onderzoek naar de persona's, drempels en hefbomen van organisaties bij het aanbieden van een opleidingsaanbod levenslang leren aan hun medewerkers. Brussel: IDEA Consult. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/customer-journey-van-organisaties-in-levenslang-leren-een-onderzoek-naar-de-personas-drempels-en-hefbomen-van-organisaties-bij-het-aanbieden-van-een-opleidingsaanbod-levenslang-leren-aan-hun-medewerkers-eindrapport.

Nationale Raad voor de Productiviteit (2024). *Jaarverslag 2024*. Geraadpleegd van https://www.cnp-nrp.belgium.be/uploaded/files/202412191249380.NRP_Jaarverslag_2024.pdf.

Nota aan de Vlaamse regering over het voorontwerp van besluit betreffende enkele tijdelijke technische aanpassingen doorgevoerd aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het Vlaams Opleidingsverlof (2025, 25 april). Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/tijdelijke-technische-aanpassingen-voorwaarden-om-in-aanmerking-te-komen-voor-het-vlaams-opleidingsverlof.

OESO (2005). *Promoting Adult Learning, Education and Training Policy*. Parijs: OECD Publishing: Paris. Geraadpleegd op https://www.oecd.org/en/publications/promoting-adult-learning_9789264010932-en.html.

OESO (2019). *OECD Skills Strategy Flanders*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30720

OESO (2022), *OECD Skills Strategy Implementation Guidance for Flanders, Belgium: The Faces of Learners in Flanders*. Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd van https://doi.org/10.1787/7887a565-en.

OESO (2025). *PIAAC data and methodology*. Oecd.org. Geraadpleegd van https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac/piaac-data.html.

SER (2023). *Leven lang ontwikkelen. Structurele verankering in de samenleving*. Geraadpleegd van https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2024/briefadvies-llo.pdf.

SERV (2025). *Wat doet de SERV?* SERV. Geraadpleegd van https://www.serv.be/serv/pagina/wat-doen-we.

STATBEL (2025). *Digitale vaardigheden*. Statbel.fgov. Geraadpleegd van https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/ict-gebruik-huishoudens/digitale-vaardigheden.

Tien Thanh, P. &Thu Ha, N. (2024), Linking training and development to employees' attitudes and behaviors: the mediating role of engagement. *European Journal of Training and Development*. 48(¾), 357-374. Geraadpleegd van https://doi.org/10.1108/EJTD-10-2022-0105.

Van Cauwenberghe, M. & Nackaerts, L., Levrouw, L. (2021). Customer journey van niet-participerende en participerende burgers aan levenslang leren. Een onderzoek naar de persona's, drempels en hefbomen van burgers met een leernood. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/customer-journey-van-niet-participerende-en-participerende-burgers-aan-levenslang-leren-een-onderzoek-naar-de-personas-drempels-en-hefbomen-van-burgers-met-een-leernood.

Van De Broeck & K., Bloemen, H., (2013). *Opleidingen bij Cevora: Een onderzoek naar de rekrutering van jongeren*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

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. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/36984..

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(1), 30- 38. Leuven: Acco.

Vlaamse Regering (2024). Vlaams Begroting 2025-2029. Geraadpleegd van https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaamse-begroting-2025-2029.

VDAB (2022). *Rapportering tevredenheidsmeting loopbaanbegeleiding 2022*. Geraadpleegd van https://extranet.vdab.be/system/files/media/bestanden/2023-03/Rapportering%20TVM%20LBB%202022%20%281%29.pdf.

VDAB (2025). *Knelpuntberoepenlijst 2025*. VDAB. Geraadpleegd van https://www.vdab.be/trends/knelpuntberoepen.

Vissers, S. & Van Cauwenberghe, M. (2024). *Lerenden in Vlaanderen: Mapping van drie segmenteringsstudies over levenslang leren*. Geraadpleegd van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69546

VLAIO (2025a). *Wat is de kmo-portefeuille?* VLAIO. Geraadpleegd van https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/kmo-portefeuille/wat-is-de-kmo-portefeuille.

VLAIO (2025b). *Wat is strategische transformatiesteun?* VLAIO. Geraadpleegd van https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/strategische-transformatiesteun/wat-is-strategische-transformatiesteun.

VLAIO (2025c). *Ondernemersvorming door de Syntra's en andere opleidingsvertrekkers*. VLAIO. Geraadpleegd van https://www.vlaio.be/nl/vlaio-netwerk/vlaio-netwerk/innovatief-leerlandschap-voor-een-lerend-vlaanderen/ondernemersvorming.

Weel, B. ter, Berg, E. van den, Pritsch, D., Fouarge, D., Künn, A. & Lansink, X. (2025). Taken en vaardigheden op het werk, 2012-2024. Ontwikkeling van vraag en aanbod van werktaken op basis van de Nederlandse Skills survey. Amsterdam: SEO Rapport. Geraadpleegd van https://roa.nl/news/taken-en-vaardigheden-op-het-werk-2012-2024-ontwikkeling-van-vraag-en-aanbod-van-werktaken-op.

SERV-publicaties

Actieplan digitalisering. De transitie naar een digitale samenleving van 4 juli 2020: https://www.serv.be/node/12580.

Advies BVR aanpassingen Vlaams opleidingsverlof van 12 mei 2025: https://www.serv.be/node/17003.

Advies BVR beroepskwalificatie loopbaanbegeleider van 4 september 2023: https://www.serv.be/node/16008.

Advies Doelmatig inzetten van opleidingsmaatregelen van 10 april 2025: https://www.serv.be/node/16951.

Advies verkenning individuele leerrekening van 19 oktober 2020: https://www.serv.be/node/13979.

Advies Leermogelijkheden voor Nederlands op de werkvloer van 3 maart 2025: https://www.serv.be/node/16944.

Advies Levenslang leren: visie en partnerschap van 1 april 2020: https://www.serv.be/node/13620.

Advies Levenslang leren in het hoger onderwijs van 9 november 2021: https://www.serv.be/node/14591.

Advies Samen naar meer lerend werken in Vlaanderen van 3 april 2023: https://www.serv.be/node/15562.

Advies Vlaams opleidingsverlof van 3 april 2018: https://www.serv.be/node/12381

Akkoord Iedereen aan boord van 25 mei 2020: https://www.serv.be/node/13699.

Akkoord tussen UNIZO, ACV, VOKA, ABVV, Boerenbond, ACLVB en Verso over 'Vorming en opleiding voor werkenden, de vraaggerichte instrumenten' van 23 november 2016: https://www.serv.be/node/17115.

Oproep een industriestrategie van en voor de toekomst van 11 maart 2025: https://www.serv.be/node/16947.

Oproep voor een opleidingsoffensief van 1 juli 2024: https://www.serv.be/node/16634.

Prioriteiten arbeidsmarktbeleid voor de regeerperiode 2024-2029 van 6 mei 2024: https://www.serv.be/node/16556.

Prioriteitennota 2024-2029 Samen klaarstaan voor morgen en overmorgen van 13 mei 2024: https://www.serv.be/node/16525.

Prioriteitennota 2019-2024 van 22 juli 2019: https://www.serv.be/node/13258.

Rapport Deel 1: Ex post beleidsevaluatie: wat en waarom? Van 27 juni 2022: https://www.serv.be/node/15162.

VESOC-akkoord Alle hens aan dek van 14 december 2020: https://www.serv.be/node/14067.

VESOC-akkoord Hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers van 11 juli 2017: https://www.serv.be/node/11700.

VESOC-akkoord Loopbaanbeleid van 17 februari 2012: https://www.serv.be/node/6117.

StIA-publicaties

Rapport Hoe werkbaar is je job? Resultaten werkbaarheidsmeting werknemers 2023 van 4 oktober 2023: https://www.serv.be/node/16127.

Rapport Ondernemingsenquête. Competentie- en opleidingsbeleid in Vlaanderen van 6 juli 2022: https://www.serv.be/node/15217.

Rapport Ondernemingsenquête. Invloed van werknemers of werknemersvertegenwoordigers op managementbeslissingen in ondernemingen in Vlaanderen van 7 december 2022: https://www.serv.be/node/15457.

Rapport Ondernemingsenquête. Opleidingspraktijken en -beleid in Vlaamse ondernemingen te verschijnen in juli 2025: https://www.serv.be/node/17118.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Scope-afbakening vanuit sociaal-economisch perspectief 13

Figuur 2 Beleid rond voortgezette vorming voor volwassenen i.k.v. levenslang leren vanuit sociaal-economisch perspectief over beleidsdomeinen heen 37

Figuur 3 *De Vlaamse overheid geeft financiële steun voor werknemers voor het volgen van werkgerelateerde opleidingen en loopbaanbegeleiding. Welke financiële steunmaatregelen kent u – al is het maar van naam? U hoeft ze daarom niet zelf te gebruiken.* 55

Tabellen

Tabel 1 Type drempels die werknemers en werkgevers ervaren voor opleidingsdeelname ... 22

Bijlagen

Bijlage 1: Definities

B1.1 Drempels

Het Actieplan 'Levenslang leren. Koers zetten naar een lerend Vlaanderen'[108] definieert vier types drempels:

Dispositionele drempels: Deze drempels zijn eerder psychologische drempels die het leren verhinderen, zoals negatieve leerervaringen, gezondheid en leeftijd (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020).

Institutionele drempels: Drempels verbonden aan het opleidings- en onderwijssysteem. Zo kan de plaats van de opleiding moeilijk bereikbaar zijn of kan een persoon niet voldoen aan de vereiste voorwaarden. De kost van de opleiding vormt ook een institutionele drempel, maar wordt hier apart besproken als financiële drempel (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020).

Situationele drempels: Drempels gebonden aan de situatie waarin iemand zich bevindt zoals de werk- en familiesituatie. De situationele drempels worden onderverdeeld in tijdsgebrek (door werk en/of familiale situatie) en een gebrek aan steun van de werkgever of VDAB (Van Langenhove & Vansteenkiste, 2020).

Informationele drempels: Onder informationele drempels verstaan we de beschikbaarheid van informatie over het opleidingsaanbod, de voordelen van leren en mogelijke opleidingsincentives. De interactie tussen vraag en aanbod van leermogelijkheden is onderhevig aan de vaardigheden en de mogelijkheden van de lerenden om deze informatie terug te vinden en te interpreteren. Digitale drempels kunnen hierin een rol spelen. (OESO, 2005; Desjardins & Rubenson, 2013; Van De Broeck & Bloemen, 2013).

B1.2 Leervormen

Het Actieplan 'Levenslang leren. Koers zetten naar een lerend Vlaanderen' definieert drie leervormen:

Formeel leren vindt normaliter plaats in een onderwijs- en scholingsinstelling, een gestructureerde vorm heeft (in de zin van leerdoelen, leertijden of ondersteuning bij het leren) en tot

[108] De Vos et al. (2021a).

certificaten en diploma's leidt. Formeel leren vindt vanuit het oogpunt van de lerende met een bepaalde intentie plaats (Europese Commissie, 2001). Doorgaans gaat het om opleidingen van langere duur (Van Langenhove et al., 2020).

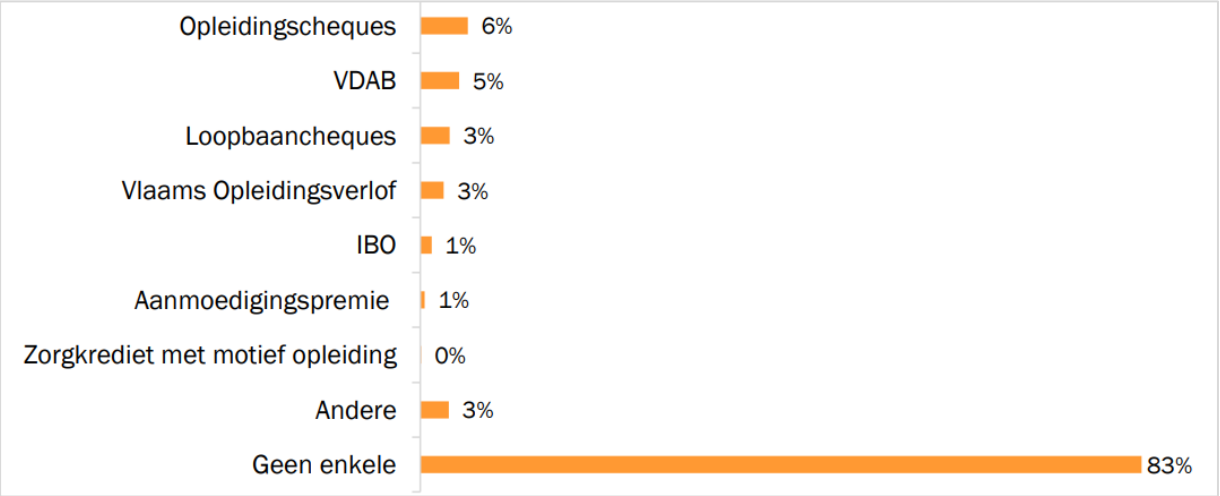
Informeel leren vloeit voort uit de dagelijkse bezigheden op het werk, in het gezin of in de vrije tijd. Het leren heeft geen gestructureerde vorm (in de zin van leerdoelen, leertijd of ondersteuning bij het leren) en leidt normaliter niet tot een certificaat of diploma. Er kan met een bepaalde intentie worden geleerd, maar in de meeste gevallen is er geen intentie (er wordt "incidenteel" of per toeval geleerd) (Europese Commissie, 2001). Mensen kunnen leren van collega's, in het gezin, van gesprekken met experten of kunnen bijstuderen op zelfstandige basis door het opzoeken van informatie in boeken of op het internet (Van Langenhove et al., 2020).

Non-formeel leren vindt niet plaats in een onderwijs- of scholingsinstelling en leidt normaliter niet tot een certificaat of diploma. Het leren heeft een gestructureerde vorm (in de zin van leerdoelen, leertijden of ondersteuning bij het leren). Non-formeel leren vindt, vanuit het oogpunt van de lerende, met een bepaalde intentie plaats (Europese Commissie, 2001). Bij non-formeel leren zijn de opleidingen eerder van korte duur, en iets minder gestructureerd vergeleken met formele opleidingen (Van Langenhove et al., 2020).

Bijlage 2: Bekendheid van opleidingsincentives

In het najaar van 2021 gaven 1.200 actieve Vlamingen (18-65 jarigen die werkend of werkzoekend waren) via een online enquête aan welke financiële steunmaatregelen ze kennen. Onderstaande figuur toont de resultaten uit het eindrapport.

Figuur 3 *De Vlaamse overheid geeft financiële steun voor werknemers voor het volgen van werkgerelateerde opleidingen en loopbaanbegeleiding. Welke financiële steunmaatregelen kent u – al is het maar van naam? U hoeft ze daarom niet zelf te gebruiken.*



Bron: Myelemans & Verhoeven (2023).

Bijlage 3: Europese streefcijfers

Update Verslag HRW (2021)	EU-target 2025	Streefcijfer Porto 2030**	VL 2023
Opleidingsdeelname van **25-64-jarigen** (12 mnd)	47	**60**	26*
Opleidingsdeelname van **kortgeschoolde 25-64-jarigen** tijdens de afgelopen 12 maanden	**30**	-	9,9
% 25-64-jarige **werklozen** met recente leerervaring	**20**	-	17,9
% 16- 74 jarigen met minstens **digitale basisvaardigheden**	70	**80**	61

* Cijfer o.b.v. EAK (2023). Volgens de AES (2022) betreft het 45,1% (cf. Monitoringrapport 2024, Steunpunt Werk & DWSE).

** De Europese streefcijfers voor opleidingsdeelname 25-64-jarigen en de digitale basisvaardigheden werden op de Europese top van Porto in mei 2021 verstrengd (https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/; https://wayback.archive-it.org/12710/20210708082341/https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/news/porto-social-summit-all-partners-commit-to-2030-social-targets/)

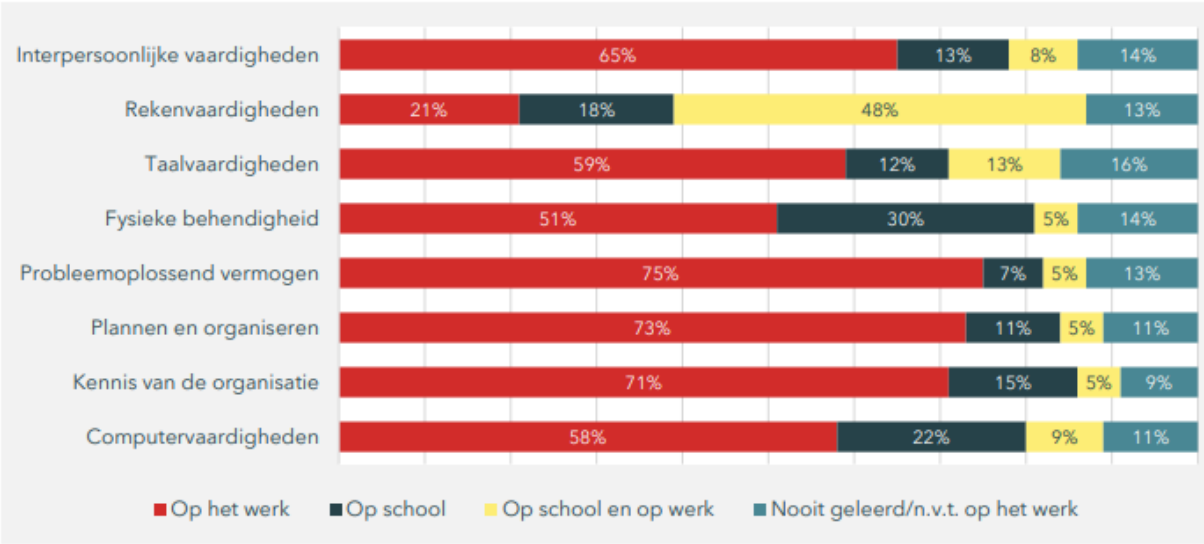
Bron: Steunpunt Werk o.b.v. Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium) – EAK
Enquête ICT- en internetgebruik bij huishoudens Statbel, bewerking Statistiek Vlaanderen

Bijlage 4: Leren op de werkvloer

De meeste vaardigheden worden voornamelijk op de werkvloer aangeleerd

SEO "Economisch Onderzoek" & ROA[109] onderzochten in welke mate vaardigheden worden geleerd op school of op het werk of door een combinatie van beide. Hun analyse is gebaseerd op de Nederlandse Skills Survey (NSS).

Figuur 4.1 Waar leren werkenden vaardigheden?



Bron: NSS 2012, 2017 & 2024, bewerkingen SEO/ROA

[109] Weecl et al. (2025).