



## Naar een leer- en loopbaanrekening voor Vlaanderen

Eindrapport | 15 oktober 2021

In opdracht van de Vlaamse overheid  
Departement Werk en Sociale Economie  
Koning Albert II laan 35, bus 20  
1030 Brussel

An De Coen  
Lise Nackaerts  
Ella Desmedt



Jozef II-straat 40 B1  
1000 Brussel

T: +32 2 282 17 10  
info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be

IDEA   
CONSULT *thinking ahead*

*member of*  
IDEAGROUP

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.



# TRAINING AND DEVELOPMENT

## Inhoud

Lijst van afkortingen	3
<b>1 / Context en doelstellingen van de opdracht</b>	<b>4</b>
<b>2 / Leer- en loopbaanrekening</b>	<b>6</b>
2.1. Uiteenlopende invullingen van het begrip	6
2.2. Uiteenlopende doelstellingen	8
<b>3 / Scenario's voor een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen</b>	<b>9</b>
3.1. Nulscenario: Geen leer- en loopbaanrekening invoeren	11
3.2. Scenario 1: Digitaal overzicht	19
3.3. Scenario 2: Harmonisering regels en procedures	23
3.4. Scenario 3: Opleidingscheque van voucher naar leerrekening	25
3.5. Scenario 4: Selectief arbeidsmarktgericht systeem van leerrekening	32
3.6. Scenario 5: Opspaarbaar Vlaams opleidingsverlof	35
3.7. Scenario 6: Eén gecentraliseerde rekening van geld en tijd voor arbeidsmarktgerichte opleiding	39
<b>4 / Lessen voor een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen</b>	<b>43</b>
4.1. Conclusies	43
4.2. Voorgesteld groeipad	48



## Lijst van afkortingen

AHAD	Alle hens aan dek
BEV	Betaald Educatief Verlof
CBE	Centra voor Basiseducatie
CPF	Compte Personnel de Formation
CVO	Centra voor Volwassenenonderwijs
DWSE	Departement Werk en Sociale Economie
e-LOP	Elektronisch loopbaanondersteuningspakket
EWI	Economie, Wetenschap, Innovatie
KMO	Kleine of middelgrote onderneming
LLR	Leer- en loopbaanrekening
Mln.	Miljoen
O&V	Onderwijs en Vorming
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
POP	Persoonlijk Ontwikkelingsplan
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
VLOR	Vlaamse onderwijsraad
VOV	Vlaams opleidingsverlof
WSE	Werk en Sociale Economie



## 1 / Context en doelstellingen van de opdracht

### Leer- en loopbaanrekening: een gamechanger voor de leercultuur in Vlaanderen?

Aan deze opdracht gaat een hele geschiedenis vooraf, die we vanuit IDEA niet alleen mee gevolgd hebben, maar ook mee vorm gaven. In 2013 maakte IDEA Consult de inventarisatie van opleidingsincentives voor werkenden<sup>1</sup>. Deze studie toonde dat de opleidingsincentives zeer versnipperd zijn, wat het moeilijk maakt om het overzicht te bewaren en dit zowel voor werkenden, werkgevers als de beleidsmakers. In onze aanbevelingen stelden we een systeem van leer- en loopbaanrekening voor, als een van de mogelijke pistes om een leercultuur te promoten.

In de OESO Skills Strategie Vlaanderen (2019) kwam deze piste opnieuw aan bod. Alle bestaande financiële opleidingsstimulansen samensmelten in één enkel leeraccount, was één van de concrete aanbevelingen om de financiering van levenslang leren voor volwassenen te verbeteren.

Vandaag staat de vraag naar een individuele leer- en loopbaanrekening hoog op de politieke agenda, als mogelijke gamechanger voor de leercultuur in Vlaanderen. Het stond in het Regeerakkoord 2019-2024. In de Beleidsnota Werk & Sociale Economie 2019-2024 bevestigde en concretiseerde Minister Crevits deze ambities:

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

Intussen gingen ook de sociale partners met het concept aan de slag. In oktober 2020 publiceerde de SERV een verkenning over het thema<sup>2</sup>. Ook in recente VLOR-adviezen i.v.m. levenslang leren<sup>3</sup> en in de expertenadviezen i.k.v. de relancestrategie<sup>4</sup> werd het concept vermeld. Vandaag is het een van de concrete speerpunten in het VESOC-akkoord ‘Alle hens aan dek’ (december 2020, kortweg ‘AHAD’): *‘De leer- en loopbaanrekening wordt, samen met de sociale partners, gefaseerd uitgewerkt. In een eerste fase brengen we in beeld op welke maatregelen mensen beroep kunnen doen om hun loopbaan te*

<sup>1</sup> Het eindrapport is online beschikbaar: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/arbeidsmarktgerichte-opleidingsincentives-voor-werkenden>

<sup>2</sup> Zie advies ‘Verkenning individuele leerrekening’: <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-verkenning-individuele-leerrekening>

<sup>3</sup> Zie bv. het VLOR-advies van 9 maart 2021 ‘Drempels wegwerken voor het levenslang leren in het hoger onderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren.’

<sup>4</sup> Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S., & Van der Beken, W. (2020). Expertadvies relancebeleid Vlaamse arbeidsmarkt. Brussel: Vlaamse overheid ; De Vos, A., Vansteenkiste, S., Struyven, L., Marx, I., Baert, S., Van der Beken, W. & De Coen, A. (2021). Naar een leer- en loopbaanoffensief. Tweede advies arbeidsmarktexperten. Brussel: Vlaamse overheid.

*ondersteunen, oriënteren en versterken (zoals de loopbaancheques, de opleidingscheques, het Vlaams opleidingsverlof en het Vlaams opleidingskrediet). Op die manier stimuleren we het opnemen van rechten en maken we de bestaande opleidings- en loopbaanincentives eenvoudiger en overzichtelijk(er). We onderzoeken verder hoe we de bestaande opleidingsincentives overdraagbaar kunnen maken’.*

### **Maar...vooropgestelde doelstelling van overheidswege is vooralsnog onduidelijk**

- ▶ Regeerakkoord 2019-2024 :“Via een persoonlijke portefeuille stimuleren we het opnemen van rechten, en maken we de bestaande opleidingsincentives eenvoudiger, overzichtelijk(er) en overdraagbaar.”
- ▶ Beleidsnota: “Om (individuele) leercultuur aan te moedigen, (financiële) drempels voor opleiding weg te werken en mensen via competentieversterking beter te beschermen tegen kwalificatieveroudering gaan we voor een individuele leer- en loopbaanrekening, vormgegeven als een persoonsvolgend ontwikkelbudget.
- ▶ VESOC-akkoord AHAD: “Op die manier stimuleren we het opnemen van rechten en maken we de bestaande opleidings- en loopbaanincentives eenvoudiger en overzichtelijk(er). We onderzoeken verder hoe we de bestaande opleidingsincentives overdraagbaar kunnen maken.

### **De uitdaging: een concreet instrument op maat van de Vlaamse context**

Naast de beoogde doelstellingen die aan de leer- en loopbaanrekening worden gekoppeld, is ook de mogelijke invulling van het instrument vooralsnog onduidelijk. Deze studieopdracht zal de stap naar een concreet instrument voorbereiden door een duidelijk concept voor Vlaanderen uit te werken.

Er zijn twee luiken in de opdracht, met bijhorende onderzoeksvragen:

1. Het in kaart brengen van de reeds bestaande instrumenten en incentives op vlak van leren en loopbanen op alle bevoegdheidsniveaus en over statuten heen:
  - Welke incentives bestaan er op dit moment (zowel Vlaams, federaal, sectoraal,...)?
  - Hoeveel financiering gaat er vandaag naar al deze incentives?
  - Voor wie zijn deze incentives bedoeld?
2. Het uitwerken van enkele heldere scenario’s voor een LLR vormgegeven als een persoonlijk ontwikkelbudget voor Vlaanderen, met inbegrip van het aspect rond de governance en de financiering. Daarbij moeten volgende aspecten zeker uitgewerkt worden:
  - Wat is de doelgroep?
  - Welk type opleidingen kunnen erin opgenomen worden?
  - Hoe gebeurt de financiering?
  - Hoe verhoudt het scenario zich tot de diverse beleidsbevoegdheden?
  - Wat is de impact, en wat zijn de opportuniteiten en valkuilen bij elk scenario?

De antwoorden op de onderzoeksvragen uit het eerste luik, zijn instrumenteel om de vragen uit het tweede luik te beantwoorden. De resultaten van de analyse, opgenomen in Bijlagen 4 en 5) werden gebruikt om concrete scenario’s uit te werken. De volgende hoofdstukken focussen op de afbakening van het begrip ‘leer- en loopbaanrekening’ (Hoofdstuk 2 /), en de mogelijke invulling ervan (Hoofdstuk 3 /). De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn toegelicht in Bijlage 1.





## 2 / Leer- en loopbaanrekening

### 2.1. Uiteenlopende invullingen van het begrip

Het begrip 'leer- en loopbaanrekening' kent uiteenlopende invullingen, naargelang de bron of stakeholder die wordt geraadpleegd.

Begrip 'leer- en loopbaanrekening': uiteenlopende invullingen
<b>Internationaal</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Vouchersysteem</li><li>▶ Individuele leerrekening</li><li>▶ Individuele spaarrekening voor opleiding</li></ul>
<b>Aanvullend in het Vlaams beleidsdebat</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Digitaal overzicht</li><li>▶ Loopbaanrekening</li></ul>

Internationaal onderscheidt de OESO drie types individuele 'leerschema's' (OESO, 2019b; *Verkenning individuele leerrekening*, 2020):

#### VOUCHERSYSTEEM

= financiële ondersteuning in deelname aan opleiding door een directe subsidie van de overheid in de vorm van een **cheque**, waarbij soms een individuele bijdrage wordt verwacht. Deze systemen worden ook wel '**uitgavenregelingen**' genoemd: ze compenseren de kosten van scholing door middel van een bij erkende instellingen in te ruilen voucher (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019).

Volgens de OESO hebben de meeste internationaal bestaande systemen van 'leerrekeningen' eigenlijk deze vorm (OESO, 2019b). In **Vlaanderen** hebben we zo de **opleidingscheques** voor werknemers en KMO-portefeuille voor ondernemers. Ook de '**loopbaanrekening**' die het loopbaanfonds MTech+ voorziet, heeft deze vorm.

#### INDIVIDUELE LEERREKENING

= een **virtuele, individuele rekening** waarbij de **rechten** op opleiding kunnen worden **opgespaard over tijd**. Het budget is virtueel en wordt enkel omgezet in financiële middelen wanneer het wordt ingezet voor opleiding. Hét onderscheid tussen dit systeem en een voucherstelsel is het dynamische aspect: een leerrekening laat toe rechten op te sparen over de jaren heen (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019).

Het verwijst een persoonlijke rugzak aan specifieke rechten, gekoppeld aan de burger. De rechten blijven gedurende de hele loopbaan geldig, en volgen de burger over werkgevers, sectoren en statuten



heen. Ze is gericht op een vereenvoudiging en een bundeling van bestaande initiatieven en middelen gericht op (arbeidsmarkt-)opleidingen (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019).

Het begrip 'rekening' is hier een **metafoor**: het gaat om een virtueel spaarsysteem, waarmee **trekkingsrechten** worden opgebouwd die naar eigen inzicht kunnen ingezet worden.

Het **enige voorbeeld** momenteel is de Franse '**Compte Personnel de Formation**' (CPF).

#### INDIVIDUELE SPAARREKENING VOOR OPLEIDING

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

Dit instrument is **zeldzaam**. De 'Lifelong Learning Accounts' (LiLA's) van de Verenigde staten en het 'Learn\$ave' van Canada zijn pilootprojecten die uiteindelijk niet verder werden geoperationaliseerd. In de eerste helft van de jaren 2000 werkte de Zweedse regering ook aan een project van individuele spaarrekening voor opleiding en keurde een wetsvoorstel goed, maar dat plan werd uiteindelijk opgegeven. Het instrument krijgt vooral kritiek omwille van Mattheuseffecten en beperkte impact, omdat de aangroei verbonden was met een eigen inbreng. Zowel de opbouw van leerrechten als het gebruik daarvan was ook sterk verbonden met de reeds behaalde scholing (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019)

In Vlaanderen blijkt om die redenen voor deze invulling duidelijk geen draagvlak. We laten dit model in deze discussie dan ook buiten beschouwing. Twee andere mogelijke invullingen die we in de literatuur niet tegenkomen, maar wel horen bij de stakeholders in Vlaamse beleidsdebat, zijn de volgende:

#### DIGITAAL OVERZICHT

Eén overzichtelijk **digitaal platform** met opleidingsrechten en -aanbod met verschillende toegangspoorten voor werknemers, werkzoekenden (Mijn Loopbaan) en werkgevers (het e-loket ondernemers). Het gaat in se om een IT-oplossing om de bestaande opleidingsincentives te ontsluiten. Het is bij de Vlaamse stakeholders een breed gedragen idee, dat als eerste stap naar voor wordt geschoven in het driestappenplan dat de SERV in haar advies over de individuele leerrekening voorstelt (*Verkenning individuele leerrekening*, 2020), en waarvan de uitvoering al door DWSE wordt voorbereid.

Er ontstaat echter begripsverwarring in de discussie omdat een dergelijk platform volgens sommige stakeholders een 'rekening' is. De federale opleidingsrekening bijvoorbeeld, die opgenomen is als actie in het relanceplan, is geconcipieerd als (slechts) een website die informatie ontsluit.

#### LOOPBAANREKENING

'Loopbaan' staat in de term 'leer- en loopbaanrekening' in de Vlaamse beleidsdocumenten, omdat eventueel ook de loopbaancheques zouden kunnen geïntegreerd worden i.f.v. het ontwikkelen van **loopbaanvaardigheden**.

Maar 'loopbaanrekening' roept ook de connotatie op van '**loopbaansparen**'. In 2016 voerde IDEA een haalbaarheidsstudie voor een systeem van loopbaansparen in België. In de context van die studie werd een loopbaanrekening ingevuld als een systeem voor het individueel sparen van tijd en/of geld op een rekening door de werknemer, die het mogelijk zou maken om de rekening te spijzen tijdens arbeidsintensieve periodes, en het gespaarde saldo te gebruiken om tijd te kopen wanneer andere activiteiten dan werk centraal staan. Om een duidelijk onderscheid te maken met bestaande regelingen gaat het om spaarsystemen met een spaarperiode van meer dan één jaar.

De SERV struikelt ook over deze begripsverwarring: volgens de SERV moet er eerst worden uitgeklaard wat een leerrekening conceptueel inhoudt om in een eventuele latere fase inhoudelijk uit te klaren wat de band kan zijn met een loopbaanrekening. Een integratie acht de SERV op dit moment niet wenselijk



omdat de beide concepten nog niet duidelijk zijn afgebakend (*Verkenning individuele leerrekening, 2020*).

## 2.2. Uiteenlopende doelstellingen

Naargelang de bron of stakeholder die wordt geraadpleegd, worden er verschillende doelstellingen vooropgesteld voor een leer- en loopbaanrekening.

Voor de regering is de centrale doelstelling van de LLR het **opnemen van rechten stimuleren** en de **bestaande opleidingsincentives eenvoudiger, overzichtelijk(er) en overdraagbaar maken**.

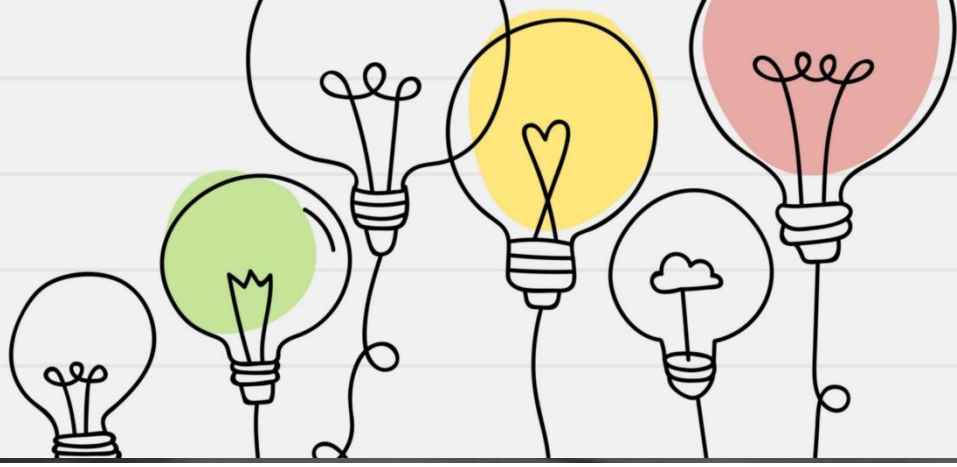
Daarnaast benoemen stakeholders nog een aantal andere doelstellingen van de LLR. Die variëren van relatief afgebakende doelen, voornamelijk op het niveau van het individu (zoals opleidingsrechten overzichtelijker/toegankelijker maken); naar bredere ambities voor de arbeidsmarkt en de hele samenleving (zoals een cultuur van levenslang leren bevorderen of transities op de arbeidsmarkt stimuleren). Het Departement WSE inventariseerde in een tussentijdse interne nota onderstaande doelstellingen:

Tabel 1: Doelstellingen van de LLR

Afgebakende doelstellingen (korte termijn)	Bredere ambities (langer termijn)
<i>Niveau individu</i>	<i>Niveau arbeidsmarkt/samenleving</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) maken</li> <li>▶ Opleidingsdeelname stimuleren</li> <li>▶ Autonomie van individu stimuleren</li> <li>▶ Opleidingsincentives op maat van de burger voorzien</li> <li>▶ (Financiële) drempels voor opleiding wegnemen</li> <li>▶ Wendbaarheid van individu op de arbeidsmarkt stimuleren</li> <li>▶ ‘Loopbaan-denken’ stimuleren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beschermen tegen kwalificatie-veroudering via competentieversterking</li> <li>▶ Een cultuur van levenslang leren bevorderen</li> <li>▶ Transities op de arbeidsmarkt ondersteunen</li> </ul>







### 3 / Scenario's voor een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen

Dit hoofdstuk introduceert zeven scenario's, inclusief een nulscenario waarin geen leer- en loopbaanrekening wordt ingevoerd. Elk scenario start met een omschrijving waarin we het scenario zonder nuancering of voorbehoud poneren: we maken soms radicale keuzes. We maken ook expliciet welke doelstelling(en) (zie 2.2) elk scenario prioritair vooropstelt. Enkele evidente doelstellingen gelden voor alle scenario's, m.n. opleidingsdeelname en 'loopbaan-denken' stimuleren. Deze worden doorheen dit document niet verder herhaald. De doelstelling(en) waarop elk scenario zich onderscheidt van het vorige, staan in het vet.

De omschrijving van elk scenario biedt telkens een helder vertrekpunt, dat vervolgens in de argumenten pro en contra wordt genuanceerd: voor elk scenario wordt aangegeven welke argumenten voor en tegen het scenario pleiten om hieromtrent onderbouwde beslissingen te kunnen nemen.

De ontwikkelde scenario's werden gebruikt als instrument om de discussie met stakeholders te voeden en de grenzen van het systeem af te tasten. De resultaten van deze analyse leiden tot de conclusies en het voorgestelde groeitraject die in het volgende hoofdstuk toegelicht worden.

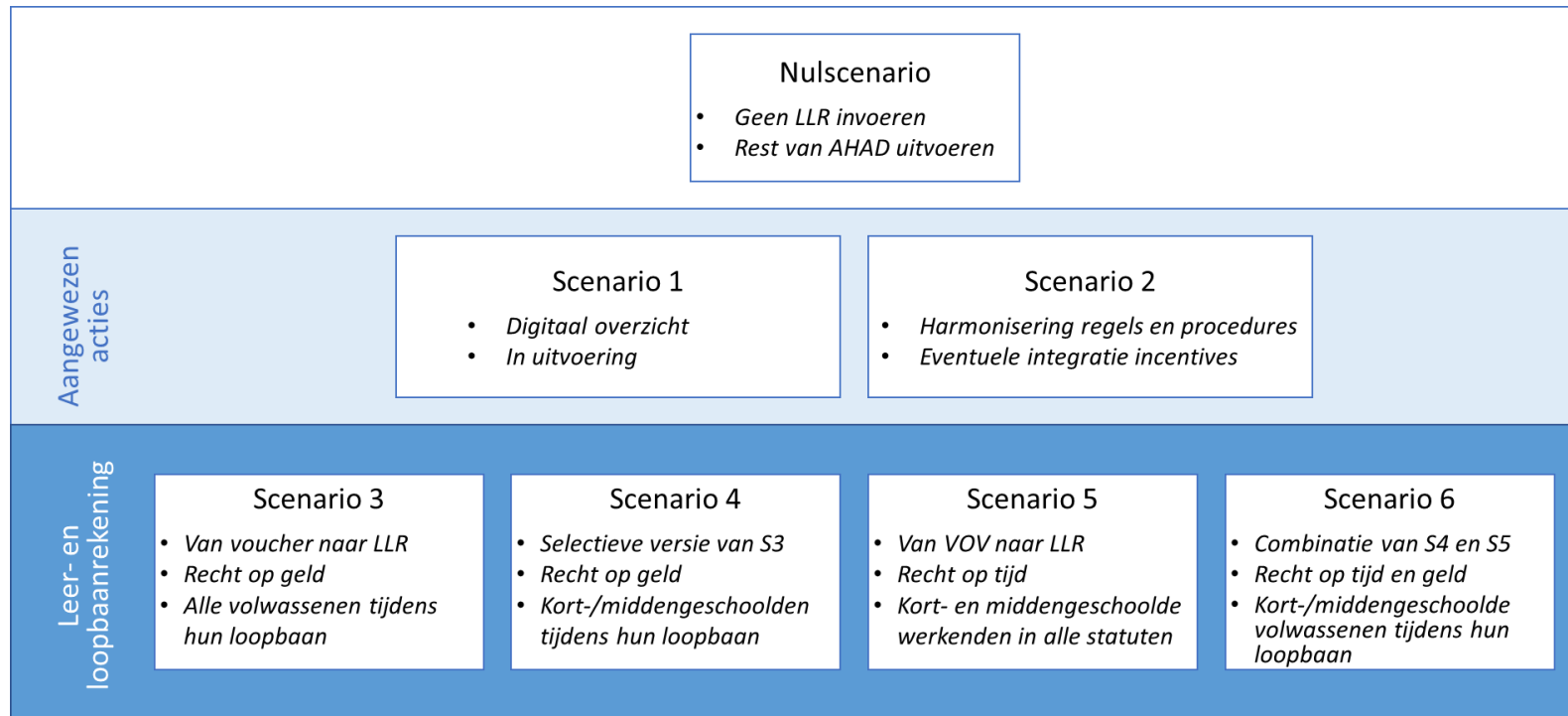
Onderstaand schema toont dat we vertrekken van het nulscenario, nl. geen LLR invoeren. Daarna gaan we in op twee aangewezen acties, nl. het voorzien van een digitaal overzicht (scenario 1) en harmonisering van de regels en procedures (scenario 2). Vervolgens worden vier scenario's voor een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen uitgewerkt:

- ▶ Scenario's 3 en 4 focussen op een overdraagbaar recht op geld en de implicaties van een breed, generiek recht (S3) versus een selectieve aanpak gefocust op kwetsbare groepen (S4).
- ▶ Scenario 5 focust op een overdraagbaar recht op tijd voortbouwend op de principes van het VOV.
- ▶ Scenario 6 combineert een overdraagbaar recht op tijd en geld, die onderling inwisselbaar zijn, voortbouwend op de redenering achter scenario's 4 en 5.

De scenario's sluiten elkaar niet uit: scenario's 1 t.e.m. 5 kunnen onderling gecombineerd worden. Hoewel scenario 6 het enige scenario is dat uitgaat van de combinatie van twee andere scenario's, hoeft het bijgevolg geen 'of-of' verhaal te zijn. De combinatie van scenario's kan ervoor zorgen dat de voordelen van een scenario de tekortkomingen van een ander scenario opvangen. Bovendien kan er ook binnen de scenario's nog gesleuteld worden aan de modaliteiten. De analyse van de argumenten pro en contra biedt de nodige informatie om elkaar versterkende scenario's te kunnen identificeren, ze eventueel nog wat aan te passen en de praktische implicaties van dit alles te kunnen inschatten.



Figuur 1: Overzicht van de uitgewerkte scenario's voor een leer- en loopbaanrekening (LLR) in Vlaanderen



Bron: IDEA Consult

Merk op: een leer- en loopbaanrekening is slechts één instrument dat de opleidingsdeelname in Vlaanderen kan verhogen en de leercultuur kan versterken. In lijn met voorgaand onderzoek benadrukken stakeholders het belang van andere maatregelen om mogelijke drempels weg te werken. In deze context wordt het vaakst gewezen op de nood aan kwaliteitsvolle begeleiding en ondersteuning, en dit op meerdere vlakken: om het digitaal platform te vinden en te gebruiken, om wegwijs te raken in de beschikbare incentives en ze op te nemen, om de eigen opleidingsnood in kaart te brengen en een passende opleiding te vinden en om het leertraject succesvol te doorlopen. Verder wordt ook de nood aan een transparant en flexibel opleidingsaanbod systematisch benadrukt, net als de nood aan flankerende maatregelen die mogelijke drempels verlagen, bijvoorbeeld m.b.t. mobiliteit of kinderopvang. Deze zaken vallen buiten elk scenario, maar zijn wel cruciale hefboomen voor een succesvolle implementatie van de leer- en loopbaanrekening, hoe die ook wordt ingevuld.

### 3.1. Nulscenario: Geen leer- en loopbaanrekening invoeren

---

*Het 'Alle hens aan dek'-akkoord (AHAD) wordt volledig uitgevoerd, behalve Speerpunt 8: We maken een individuele leer-en loopbaanrekening en integreren die stapsgewijs in een gepersonaliseerd digitaal loopbaanplatform.*

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Inzetten op maatregelen inzake opleiding en levenslang leren waarvoor een duidelijk draagvlak bestaat en die inspelen op andere drempels dan kost van de opleiding (bv. voldoende steun, begeleiding, competenties, opleidingsaanbod,...).
- ▶ De huidige opleidingsincentives behouden zoals ze zijn.

#### Welke drempels ervaren burgers om deel te nemen aan opleiding?

Onderzoek toont aan dat burgers drie categorieën drempels ervaren (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020):

- ▶ **Situationele drempels:** drempels gebonden aan de persoonlijke situatie van een burger (bijv. werk of de familiale context). Het gaat daarbij enerzijds om tijdsgebrek (door het werk of omwille van de gezinscontext), alsook om een gebrek aan steun die men ervaart van de werkgever of van de begeleidende diensten (bijv. de VDAB).
- ▶ **Institutionele drempels:** drempels verbonden aan het opleidings- en onderwijssysteem. Het gaat daarbij om financiële drempels (bijv. de kost van de opleiding), alsook om drempels gebonden aan de opleidingsvorm (bijv. de intensiteit, de toelatingsvoorwaarden, de locatie van de opleiding).
- ▶ **Dispositionele drempels:** drempels die de burger psychologisch ervaart en hindert om een opleiding te volgen. Het gaat daarbij om bijv. negatieve eerdere leerervaringen, gezondheid en leeftijd.

Uit onderzoek bij Vlaamse burgers blijkt dat de drempel tijd het meest wordt aangegeven als obstakel om opleiding te volgen (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020). Voornamelijk hooggeschoolde werknemers en de leeftijdsgroep van 25- tot 44-jarigen ervaren deze drempel. Financiële drempels worden daarentegen minder aangegeven door burgers. Slechts 6% geeft de kost van de opleiding op als drempel voor deelname aan opleiding. Daarnaast blijken werklozen andere drempels te ervaren dan werknemers. Bij hen spelen institutionele drempels (bijv. toelatingsvoorwaarden, steun vanuit de begeleidende diensten) en dispositionele drempels (bijv. eerdere ervaringen, leeftijd) sterker een rol.

## Omschrijving:

- ▶ Het ‘Alle hens aan dek’-akkoord (AHAD) wordt volledig uitgevoerd, behalve Speerpunt 8: We maken een individuele leer-en loopbaanrekening en integreren die stapsgewijs in een gepersonaliseerd digitaal loopbaanplatform.
- ▶ De speerpunten onder de prioriteit ‘Opleiding en levenslang leren effectief realiseren’ worden wel gerealiseerd:
  - Speerpunt 1: We maken de omslag naar levenslang leren via een sterke overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt.
  - Speerpunt 2: We bouwen het (online) opleidingsaanbod verder uit en ontsluiten het bestaande aanbod zodat meer mensen de weg vinden naar om- en bijscholing.
  - Speerpunt 3: We bieden tijdelijk werklozen een aantrekkelijk aanbod aan zodat ze hun competentieniveau op peil houden.
  - Speerpunt 4: Opleiding- en (leer)loopbaanbegeleiding als sleutel om de loopbaan in eigen handen te nemen;
  - Speerpunt 5: we versnellen de invulling van vacatures door diverse formules van werkplekleren (en de bekendmaking ervan) te stimuleren;
  - Speerpunt 6: Via het partnerschap levenslang leren versterken we de synergiën en samenwerking tussen arbeidsmarkt-, opleidings- en onderwijspartners;
- ▶ Ook de speerpunten onder de andere prioriteiten die kunnen bijdragen aan het verhogen van de opleidingsdeelname, worden gerealiseerd:
  - Speerpunt 7: we voeren het e-leren in Vlaanderen versneld in;
  - Speerpunt 11: We pakken de digitale kloof op de arbeidsmarkt aan en trekken de kaart van e-inclusie en digitale geletterdheid;
  - Speerpunt 14: de arbeidsmarkt is meer dan ooit inclusief;
  - Speerpunt 16: we bieden een antwoord op collectief ontslag en herstructurering en we faciliteren transitie tussen jobs, tussen sectoren;
  - Speerpunt 17: we geven vorm aan de werkvloer van de toekomst met aandacht voor digitalisering en werkbaar (tele-)werken;
  - Speerpunt 19: ondernemerschap na jobverlies of faillissement en voor kwetsbare groepen

Nulscenario: geen leer- en loopbaanrekening invoeren	
Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Huidige incentives worden geapprecieerd</li> <li>▶ Behoud van rationale achter bestaande incentives</li> <li>▶ Vooral nood aan flankerend beleid</li> <li>▶ AHAD pakt belangrijke drempels aan en zet in op flankerend beleid</li> <li>▶ LLR draagt weinig bij om ervaren drempels te verlagen</li> <li>▶ Geen overtuigend buitenlands voorbeeld van LLR in vergelijkbare context</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nog steeds:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen overkoepelend kader</li> <li>- Gebrek aan overzicht van incentives</li> <li>- Complexe toekenningsvoorwaarden</li> <li>- Geen eenduidigheid over omvang van steun</li> <li>- Geen maatwerk mogelijk</li> </ul> </li> </ul>



## Wat voor het scenario pleit om geen LLR in te voeren

- ▶ **Huidige incentives worden geapprecieerd.** In Vlaanderen hebben we al opleidingsinstrumenten voor werkzoekenden, werknemers en werkgevers die internationaal als zeer valide worden erkend. Deze voor werknemers werden recent nog hervormd alsook een aantal instrumenten voor ondernemers. De SERV toont positieve appreciatie voor de hervormde incentives (*Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers.*, 2021). Een leerrekening als bijkomend instrument invoeren, lijkt de SERV niet wenselijk (*Verkenning individuele leerrekening*, 2020).
- ▶ Dit scenario **behoudt de rationale** achter de bestaande incentives, die bedoeld zijn om bepaalde rechten voor bepaalde doelgroepen te garanderen, zoals ook werd aangegeven in het VESOC-akkoord van 11 juli 2017<sup>5</sup> over de hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers.
- ▶ **Vooraf nood aan flankerend beleid.** Financiering is maar een deel van het verhaal. Er moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn en die moeten goed gebruikt worden, maar het geheel moet worden ingebed in een breed ecosysteem en een levenslange leercultuur (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019). In die context benadrukt de SERV de nood aan een flankerend beleid dat een draagvlak creëert, sensibiliserend en informerend werkt en wijst op de risico's van competentieveroudering (*Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers.*, 2021).
- ▶ **AHAD pakt belangrijke drempels aan en zet in op flankerend beleid.** De speerpunten van AHAD die wel gerealiseerd worden, omvatten heel wat maatregelen die inspelen op andere, volgens de SERV belangrijkere (*Verkenning individuele leerrekening*, 2020), drempels dan kost van de opleiding, o.m.:
  - Voorkomen en reduceren van ongekwalificeerde uitstroom (dispositionele drempel)
  - Goede ontsluiting en afstemming opleidingsaanbod VDAB (institutionele drempel)
  - Kosteloze, maximale ondersteuning van kwetsbare werknemers/intensief tijdelijk werklozen door VDAB (dispositionele & institutionele drempel)
  - Gratis opleidingsaanbod voor kwetsbare ondernemers (institutionele drempel)
  - Extra VOV-uren en budget om opleiding te volgen op gezamenlijk initiatief van de werkgever en de werknemer (situationele drempel)
  - Ontwikkelen van competentiechecks (dispositionele drempel)
  - Ruim en toegankelijk online opleidingsaanbod bij VDAB (situationele drempel)
  - VDAB-opleidingsaanbod specifiek gericht op personen die nog geen of beperkte digitale vaardigheden hebben (dispositionele drempels)
  - Loopbaanoriëntering, om-, bij- of herscholing i.k.v. ontslagbegeleiding bij collectief ontslag of herstructurering (situationele drempels)
  - Bottom up initiatieven van intersectorale samenwerking en projecten m.b.t. jobmobiliteit faciliteren en ondersteunen (situationele drempels)
  - Toeleden van kwetsbare ondernemers naar het aanbod van VDAB, Vlaio en andere stakeholders (situationele drempels)
- ▶ **LLR draagt weinig bij om ervaren drempels te verlagen** t.o.v. de beschikbare instrumenten. Het is een instrument dat voornamelijk focust op drempel geld, terwijl in België vooral niet-financiële drempels in de weg staan van opleiding en vorming – tijd wordt in Vlaanderen als belangrijkste opleidingsdrempel ervaren. Bovendien neemt een kwart van de volwassenen in Vlaanderen niet deel aan een opleiding omdat ze aangeven 'geen nood te hebben aan opleiding' (*De Leerrekening*

---

<sup>5</sup> Het akkoord is online beschikbaar via <https://www.serv.be/serv/publicatie/vesoc-akkoord-opleiding>



*onder de loep – Discussion paper, 2019; Verkenning individuele leerrekening, 2020; OESO, 2019a; Van Langenhove et al., 2020).*

- ▶ Er is **geen overtuigend internationaal voorbeeld** van een individuele leerrekening in een vergelijkbare context, wat de haalbaarheid en meerwaarde van dergelijk instrument in vraag stelt (*Verkenning individuele leerrekening, 2020*). Het enige voorbeeld momenteel is de Franse ‘Compte Personnel de Formation’, die sinds januari 2015 het ‘Droit Individuel à la Formation’ vervangt en intussen al twee keer hervormd werd, nl. in 2018 en 2019. Verschillende landen en regio’s ontwikkelden vormen van een individueel leerschema waarbij het individu centraal staat, maar doorgaans in de vorm van een vouchersysteem (OESO, 2019b). De effectieve deelname aan deze instrumenten is over het algemeen beperkt.

### Wat tegen dit scenario pleit (en ervoor pleit om wel een LLR in te voeren)

Kiezen voor het nulscenario heeft tot gevolg dat de gekende knelpunten van de huidige opleidingsincentives nog steeds zouden blijven bestaan:

- ▶ Geen overkoepelend kader
- ▶ Gebrek aan overzicht
- ▶ Complexe toekenningsvoorwaarden
- ▶ Geen eenduidigheid over omvang van steun
- ▶ Geen maatwerk mogelijk

*Voorbeelden uit de portfolioanalyse worden in een blauwe box getoond om het aangehaalde knelpunt te illustreren.*

- ▶ Er is **geen overkoepelend kader** van waaruit de doelstellingen van de diverse incentives worden omschreven, en dat centrale begrippen zoals ‘tijd’, ‘opleidingskost’ en ‘opleidingen’ die in aanmerking komen voor steun, eenduidig definieert voor alle opleidingsincentives.

- Het blijft hierdoor, in eerste instantie voor de gebruiker, onduidelijk hoe de verschillende incentives over de diverse beleidsniveaus en statuten heen zich qua **doelstelling** tot elkaar verhouden.

*Het tijdkrediet – motief opleiding (op federaal niveau) en het Vlaams opleidingsverlof (op Vlaams niveau) richten zich bijvoorbeeld beiden tot werknemers in de privésector en stimuleren tot deelname aan opleiding door tijd/verlof te verlenen aan de gebruiker. Hoewel de incentives verschillen in toepassingsgebied en omvang, is het onduidelijk hoe de incentives zich in hun doelstelling verhouden ten opzichte van elkaar.*

- Ook over het begrip ‘**tijd**’ is er geen eenduidigheid over de incentives heen voor de gebruiker.

*Het begrip ‘tijd’ verwijst bij sommige incentives naar ‘verlof zonder inkomensverlies’ (bijv. Vlaams opleidingsverlof), in andere gevallen betekent het een vrijstelling van tijd om opleiding te volgen mits inkomensverlies (bijv. Tijds krediet motief opleiding, Vlaams zorgkrediet om opleiding te volgen).*

- Incentives voor werkenden richten zich voornamelijk op directe **opleidingskosten** en het vrijstellen van tijd voor het volgen van opleiding, terwijl werkzoekenden recht hebben op incentives voor directe en indirecte opleidingskosten (bv. vervoer, kinderopvang,...).

*De huidige opleidingsincentives voor werkenden komen enkel tussen voor directe opleidingskosten en dus bijvoorbeeld niet voor vervoer, kinderopvang, etc. Deze zaken vormen echter ook voor deze groep van potentiële opleidingsdeelnemers een drempel, zeker voor de ‘working poor’ (cfr. Customer journey onderzoek naar geïnteresseerde niet-participerende burgers)). Toch is het ook hier belangrijk om de nodige nuance te formuleren. Of er voor een werknemer tussenkomsten voor indirecte opleidingskosten voorzien zijn, blijkt bijvoorbeeld afhankelijk van werkgever en sector. Bovendien zijn er ook algemene incentives gericht op bv*



*kinderopvang, die niet specifiek aan opleiding gelinkt zijn, maar de drempel om een opleiding te volgen wel kunnen helpen verlagen.*

- Er is ook geen overkoepelend kader voor het **beoogd type opleiding**, wat geïllustreerd wordt door aparte regelingen voor arbeidsmarkt- en loopbaangerichte opleidingen (vb. gevat in het VESOC-akkoord van 11 juli 2017 over de hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers) en levensbrede vorming die het domein ‘werk’ overstijgt.
  - Arbeidsmarktgerichte opleiding is elke opleiding die leidt tot het behalen van een eerste diploma van een bepaald niveau, of behoort tot minstens een van de volgende competentiegroepen<sup>6</sup>:
    - ▶ Basiscompetenties die relevant zijn voor alle werkenden en cruciaal zijn om inzetbaar te zijn in de huidige en toekomstige arbeidsmarkt. Ze verkleinen de afstand tot de arbeidsmarkt.
    - ▶ Algemene arbeidsmarktcompetenties die bijdragen tot het goed functioneren van alle werkenden op de huidige en de toekomstige arbeidsmarkt, over de grenzen van statuten, functies, organisaties en sectoren heen.
    - ▶ Beroepsspecifieke competenties die de theoretische kennis en/of de praktische kennis en vaardigheid betreffen die in een bepaald (vak)technisch gebied nodig zijn om de kerntaken van een functie of beroep uit te oefenen.
  - Een loopbaangerichte opleiding hoeft niet aan deze criteria te voldoen. Het betreft opleiding die wordt aangeraden in een persoonlijk ontwikkelingsplan tijdens het volgen van loopbaanbegeleiding<sup>7</sup>.
  - Levensbreed leren stelt naast aspecten die met werkgelegenheid te maken hebben ook de persoonlijke ontwikkeling, actief burgerschap en sociale integratie van de lerende centraal<sup>8</sup>.

Het bestaande aanbod van incentives over statuten en beleidsniveaus heen ondersteunt deze verschillende vormen van leren, maar de incentives voor werkenden die voornamelijk door het Departement WSE beheerd worden, zijn voor het overgrote deel gericht op arbeidsmarkt- en loopbaangerichte opleidingen (zie Bijlage 5 paragraaf 5.5).

*Persoonsgerichte opleidingen of opleidingen gericht op levensbreed leren vallen veelal uit het toepassingsgebied van de huidige opleidingsincentives vanuit het Departement WSE, nl. de opleidingscheques, het Vlaams opleidingsverlof en het opleidingskrediet. Deze incentives zijn dus in mindere mate gericht op het stimuleren van een brede leercultuur. Incentives die breder zijn qua scope zijn bijvoorbeeld het ‘Brussels betaald educatief verlof’ dat heel ruim toegekend wordt, net als de vrijstellingen van inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs en de KMO-portefeuille, die ruimer zijn qua scope dan arbeidsmarkt- en loopbaangerichte opleidingen. Ook het ‘tijdskrediet motief opleiding’ vertrekt niet van een vaste lijst met opleidingen, waardoor een persoonsgerichte of levensbrede opleiding gevolgd kan worden zolang de opleiding erkend is door de Gemeenschappen of sectoren, net als het ‘verlof om cursussen te volgen in het Gemeenschapsonderwijs’ dat geen vereisten stelt wat betreft het toepassingsgebied van de opleiding.*

---

<sup>6</sup> Cf. de criteria waaraan arbeidsmarktgerichte opleidingen moeten voldoen, die worden geregeld in het Ministerieel Besluit van 08/02/2019 - Ministerieel besluit tot specificatie van competenties en vaststelling van een beoordelingssysteem, vermeld in artikel 2, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding.

<sup>7</sup> Cf. Opleidingsdatabank Vlaamse opleidingsincentives (<https://www.vlaanderen.be/opleidingsdatabank/loopbaangerichte-opleidingen-pop/persoonlijkontwikkelingsplan>)

<sup>8</sup> Cf. mededeling van de Europese Commissie (21.10.2001) ‘Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren’, COM(2001) 678



- ▶ Er is een **gebrek aan overzicht** door het complex geheel aan incentives dat is ontwikkeld. Transparantie in het instrumentarium is nochtans belangrijk om te kunnen nagaan in welke mate verschillende groepen vergelijkbare rechten en plichten hebben. Momenteel is het maken van een vergelijking over de statuten en beleidsniveaus heen echter bijzonder gecompliceerd en vergt het de nodige nuance: het is steeds van belang het totaalplaatje te bekijken, zoals onderstaande voorbeelden illustreren. Personen hebben nood aan een helder overzicht om te kunnen inschatten welke implicaties een loopbaanstap heeft op de opleidingsrechten. Een essentiële randvoorwaarde voor succes is dat de bestaande opleidings- en loopbaanincentives voor burgers, werkgevers en ondernemers voldoende bekend en gekend zijn, in het bijzonder voor kwetsbare doelgroepen.

- **Over de statuten** en beleidsniveaus heen werden **diverse equivalente incentives** uitgebouwd. Dat maakt het voor gebruikers moeilijk in te schatten waar gelijkenissen en verschillen zitten t.o.v. de huidige situatie. Bovendien zorgt de andere benaming ervoor dat men bij verandering van sector/statuut moet zoeken naar de passende incentive.

*Zo werd bijvoorbeeld voor het tijdskrediet motief opleiding voor werknemers in de privésector, op het Vlaamse niveau een equivalent uitgebouwd voor werkenden in de Vlaamse openbare sector met het Vlaams zorgkrediet motief opleiding. Voor federale ambtenaren is er geen equivalent, maar anderzijds beschikken zij over een grote hoeveelheid loopbaanonderbreking die zonder motief opgenomen kan worden en dus ook voor opleiding gebruikt kan worden. Werknemers in de privésector en Vlaamse ambtenaren beschikken daarentegen niet over een tijdskrediet zonder motief.<sup>9</sup>*

- Men moet steeds nagaan of er voor de uitgesloten groep een aparte, **doelgroepspecifieke incentive** werd ontwikkeld

*In het Gemeenschapsonderwijs heeft enkel het administratief personeel recht op 'vormingsverlof': het onderwijzend personeel komt er niet voor in aanmerking. Dat betekent echter niet dat deze laatste groep niet ondersteund wordt. Voor hen is er een andere incentive, nl. het 'verlof om cursussen te volgen of examens af te leggen in het Gemeenschapsonderwijs'. Via deze doelgroepspecifieke maatregel wordt ook het onderwijzend personeel in het Gemeenschapsonderwijs gestimuleerd om cursussen te volgen.*

- Werknemers in de privésector kunnen naast de federale en Vlaamse incentives vaak ook beroep doen op het **sectorale aanbod** dat doorgaans ook tussenkomsten biedt voor loonkosten, opleidingskosten, alsook veelal een uitgebreid gratis aanbod ter beschikking stelt. Het aanbod aan incentives blijkt in elke sector echter sterk afhankelijk te zijn van hoe de sectorfondsen hun opleidingsbeleid en -aanbod hebben uitgebouwd (cf. overzicht in bijlage).
- ▶ **Complexe toekenningsvoorwaarden.** Een gebruiker moet steeds een complex geheel van voorwaarden nagaan om te bepalen of men al dan niet gebruik kan maken van de incentive. Voorwaarden verschillen voor elke incentive en worden bij sommige incentives geformuleerd in termen van toelating, bij andere incentives in termen van uitsluiting. Ook qua doelgroep zijn er aanzienlijke verschillen:
  - Sommige incentives richten zich op een specifiek arbeidsstatuut en/of sector (bijv. tijdskrediet motief opleiding, Vlaams opleidingsverlof),
  - Andere incentives richten zich tot specifieke doelgroepen/burgers (bijv. premie 1ste diploma secundair onderwijs, gedeeltelijke of volledige vrijstelling inschrijvingsgeld volwassenonderwijs, geïntegreerd project maatschappelijke integratie – inzake studies met een voltijds leerplan).

<sup>9</sup> Federale ambtenaren hebben recht op loopbaanonderbreking (zonder motief): in totaal 60 maanden voltijds op te nemen, daarnaast nog eens 60 maanden deeltijds op te nemen. Werknemers in de privésector hebben maximaal recht op 51 maanden tijdskrediet (waarvan maximaal 36 maanden voor het motief opleiding). Vanaf 01.04.2017 kan het tijdskrediet zonder motief niet meer worden aangevraagd bij de werkgever.





Onderstaande box illustreert de veelheid aan parameters die personen moeten kennen om te achterhalen of ze tot de doelgroep van een incentive behoren en of de opleiding die ze willen volgen in aanmerking komt voor steun.

- Heb ik recht op de incentive op basis van:

- mijn statuut: (1) werknemer (publiek/privé; federale/Vlaamse ambtenaar, profit/social profit; onderwijzend personeel/ administratief, technisch, werkliedenpersoneel, statutair/contractueel), (2) werkzoekende (uitkerings- versus niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende; tijdelijk werkloos), (3) zelfstandige;
- mijn persoonlijke kenmerken (leeftijd, woonplaats, arbeidsregime, type arbeidscontract, anciënniteit, vooropleiding/scholingsgraad, aanwezigheidsattest/ attest geslaagd eindbeoordeling opleiding);
- de kenmerken van mijn organisatie (vestigingsplaats versus hoofdzetel; onderwijsnet; wel/niet onder CAO-wetgeving vallen; type paritair comité; meer of minder dan 10 werknemers in de organisatie)? Binnen dezelfde organisatie kunnen verschillende incentives van toepassing zijn naargelang de woonplaats van de werknemer, de tewerkstellingsplaats van de werknemer en het statuut (bijv. onderwijzend personeel versus het administratief, technisch, werkliedenpersoneel)?

- Kan ik de incentive gebruiken voor de opleiding die ik wil volgen:

- Behoort de opleiding tot het juiste toepassingsgebied (bijv. arbeidsmarktgerichte finaliteit van de opleiding), is de opleiding erkend door de juiste instantie (bijv. opgenomen in Vlaamse opleidingsdatabank, erkend door de Gemeenschappen of sectoren,... )?
- Voldoet mijn opleiding aan de minimum omvang die als voorwaarde bij de incentive is opgegeven?
- Krijg ik een toestemming voor de specifieke opleiding (bijv. past deze in mijn traject naar werk, heb ik een toestemming van mijn hiërarchisch meerdere, is de opleiding opgenomen in mijn persoonlijke ontwikkelplan)?
- Voldoen de modaliteiten van mijn opleiding? (soms wordt aanwezigheid vereist = uitsluiting afstandsonderwijs, soms wordt enkel weekend-of avondonderwijs toegelaten)

- ▶ Bovendien is er **geen eenduidigheid in de maximale omvang van de financiële steun** die men ontvangt: soms gaat het om een voucher met vaste som (bijv. loopbaancheques), soms moet de gebruiker een percentage bijdragen uit eigen middelen afhankelijk van de totale som van de opleiding (bijv. opleidingscheques); soms ligt de maximale omvang van het aantal uren vast voor alle doelgroepen en type opleidingen (bijv. Vlaams opleidingsverlof) of soms beslist de hiërarchisch meerdere over de totale omvang (bijv. vormingsverlof). Ook om als gebruiker de concrete omvang van de incentive te kennen, moeten personen zich heel wat vragen stellen:

Een greep uit de vragen die een gebruiker zich bij de diverse incentives dient te stellen om de omvang te kunnen bepalen: Wanneer ik 'tijd' krijg om een opleiding te volgen, behoud ik mijn loon of ontvang ik een uitkering? Volgens welk arbeidsregime en -contract werk ik het huidige jaar, alsook het jaar voor de onderbreking? Wat is mijn hoogst behaalde diploma? Werk ik voor een kleine of middelgrote onderneming? Kom ik in aanmerking voor een verhoogde tegemoetkoming? Ben ik alleenstaande? Voor welke omvang geeft mijn hiërarchisch meerdere een goedkeuring? Uit hoeveel lesuren of studiepunten bestaat de opleiding?

- ▶ **Geen maatwerk mogelijk.** Verschillende aspecten van iemands persoonlijke werk- en thuissituatie hebben een belangrijke impact op het al dan niet volgen van opleiding, maar ook op het al dan niet



gebruik maken van opleidingsincentives. Onderstaande voorbeelden illustreren dat de bestaande incentives niet toelaten om op maat van de noden van individuele burgers drempels weg te nemen:

- Het koppelen van incentives brengt beperkingen met zich mee. Werknemers in de privésector beschikken bijvoorbeeld over 51 maanden tijdskrediet, waarvan ze maximaal 36 maanden kunnen inzetten voor het motief opleiding. Kiest men hiervoor, dan blijven er nog 15 maanden over voor andere (zorg)motieven. Onderzoek (cf. Customer journey bij geïnteresseerde niet-participerende burgers) toont echter aan dat ouders een drempel ervaren om voor een opleiding te kiezen, wanneer deze keuze negatieve gevolgen zou hebben voor hun kinderen. Schuldgevoelens weerhouden hen er dan van een opleiding aan te vatten of om gebruik te maken van tijdskrediet met motief opleiding omdat men het risico niet wil lopen later tijdskrediet nodig te hebben om bijvoorbeeld voor de eigen kinderen of ouders te zorgen.
- Iemands financiële situatie beïnvloedt de keuze om wel of geen beroep te doen op incentives. Wanneer incentives 'tijd' bieden in de vorm van een uitkering als vervangingsinkomen (bijv. *Tijdskrediet met motief opleiding, Zorgkrediet met motief opleiding*), ervaren diverse burgers nog steeds financiële drempels om een opleiding te volgen. Zo blijken ook hier ouders het niet evident te vinden om voor een opleiding te kiezen als dat ten koste gaat van de financiële mogelijkheden van hun kinderen (zie hierboven, cfr. Customer journey bij geïnteresseerde niet-participerende burgers). Dit blijkt bovendien zeker het geval wanneer opleidingen een lange looptijd hebben en bijgevolg voor langere tijd een lager gezinsinkomen impliceren.
- Bij veel tijdsincentives wordt ook een individuele inbreng van tijd verwacht om een opleiding te volgen. Dit is zeker het geval voor intensieve opleidingen, bijvoorbeeld in het kader van een omscholingstraject. Niet elke burger beschikt echter over evenveel mogelijkheden om de 'vrije tijd' in opleiding te investeren (bijv. alleenstaande ouders).
- De individuele arbeidsomstandigheden blijven een invloed hebben op het al dan niet kunnen gebruiken van incentives. Zo wordt bijvoorbeeld aan diverse incentives een verplichte aanwezigheid gekoppeld tijdens de les. Voor bepaalde profielen (bijv. ploegenwerk) stelt dit extra uitdagingen. Bovendien blijven individuen sterk afhankelijk van het opleidingsaanbod dat vandaag nog niet altijd voldoende flexibel georganiseerd wordt voor werknemers (cf. Customer journey bij geïnteresseerde niet-participerende burgers).



## 3.2. Scenario 1: Digitaal overzicht

---

*Uitvoering van stap 1 in advies SERV: “In een eerste fase brengen we in beeld op welke maatregelen mensen beroep kunnen doen om hun loopbaan te ondersteunen, oriënteren en versterken (zoals de loopbaancheques, de opleidingscheques, het Vlaams opleidingsverlof en het Vlaams opleidingskrediet).” – M.a.w.: uitwerken van initiatieven die reeds door DWSE opgestart zijn.*

---

### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ Opname van rechten stimuleren.

### Omschrijving:

#### Scope:

- ▶ Uitvoering van stap 1 in advies SERV: “In een eerste fase brengen we in beeld op welke maatregelen mensen beroep kunnen doen om hun loopbaan te ondersteunen, oriënteren en versterken (zoals de loopbaancheques, de opleidingscheques, het Vlaams opleidingsverlof en het Vlaams opleidingskrediet).” (AHAD, p. 16)
- ▶ Uitwerken van initiatieven die reeds opgestart zijn. Het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) zet onder meer in op het beter ontsluiten van bestaande opleidingsincentives. Dat proces is volop aan de gang<sup>10</sup>:
  - Fase 1: de ontwikkeling van een online wizard “Wegwijzer Vlaamse opleidingsincentives” op Vlaanderen.be voor de opleidingsincentives die onder de bevoegdheid van WSE vallen. Deze wizard werd begin september 2021 gelanceerd: <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-opleidingsincentives/wegwijzer-vlaamse-opleidingsincentives>.
  - Fase 2: een gepersonaliseerd overzicht van bestaande WSE-opleidingsincentives waar de burger recht op heeft (met het resterend “saldo”), dat men kan raadplegen via e-ID (status: operationalisering in voorbereiding)
  - Fase 3: Ontwikkelen van een ‘gepersonaliseerd overzicht 2.0’, waarin het overzicht stapsgewijs wordt aangevuld met incentives buiten beheer van WSE (bijvoorbeeld VDAB, O&V, sectoren... Te bekijken met partners.) (status: conceptontwikkeling opgestart)
- ▶ De verdere invulling van dit scenario valt niet volledig samen met de reeds opgestarte initiatieven van het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) die hierboven werden beschreven. De invulling kan die initiatieven wel mee vorm geven en inspireren.

#### Doelgroep:

- ▶ Alle burgers die recht hebben op incentives: Het dashboard toont voor iedereen de opleidingsrechten, inclusief het gratis aanbod, zodat niemand de boodschap krijgt dat er voor hem of haar niets is.

#### Operationele invulling:

- ▶ Op maat: op termijn volledig gepersonaliseerd, data-based (AI).
- ▶ Eén overzichtelijk dashboard: het overzicht wordt idealiter geïntegreerd in een gepersonaliseerd elektronisch loopbaanondersteuningspakket (e-LOP) voor werkzoekenden, werknemers,

---

<sup>10</sup> In deze nota wordt de stand van zaken van september 2021 gerapporteerd. Parallel bereidt DWSE ook een visienota voor rond de leer- en loopbaanrekening, waaraan ook deze opdracht bijdraagt.



werkgevers en zelfstandigen (cf. SERV-advies)<sup>11</sup>. Dit omvat dus ook een gelijkaardige tool voor werkgevers, i.h.b. voor KMO's, en zelfstandigen (cf. tweede expertenadvies rond een leer- en loopbaanoffensief in Vlaanderen en SERV-advies m.b.t. e-LOP<sup>12</sup>).

- ▶ Groeipad praktisch noodzakelijk
  - Qua incentives: starten met incentives in beheer van WSE en gaandeweg uitbreiden naar andere beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, andere beleidsniveaus en het sectorale aanbod (niet noodzakelijk in die volgorde: overleg met de betrokken actoren zal uitwijzen wat haalbaar is binnen welke termijn).
  - Qua functionaliteit: door het digitaal overzicht van de incentives te integreren in een loopbaanplatform. Het kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan opleidingsuggesties op maat, een competentieportefeuille, competentiecheck-up, competentieprognoses, een persoonlijk actieplan (zoals aanbevolen in het tweede expertenadvies rond een leer- en loopbaanoffensief in Vlaanderen)

#### Organisatie & vormgeving:

- ▶ Quid andere platformen? Koppelen is vandaag al een belangrijke ambitie. In haar advies geeft de SERV bijvoorbeeld aan dat het aangewezen is om het platform ('e-LOP' in het SERV-advies) te verankeren in Mijn Loopbaan voor werknemers en werkzoekenden, dat zal evolueren naar een gepersonaliseerd loopbaanplatform (competentieversterking – vacatures – oriënteren), en het e-loket ondernemers voor ondernemers. Zo kan het uitgroeien tot één neutraal platform dat toegankelijk is via verschillende toegangspoorten.
- ▶ Parallel worden ook andere platformen idealiter gekoppeld aan het digitaal overzicht van de opleidingsincentives:
  - Mijn Burgerprofiel
  - My Career
  - Federale individuele opleidingsrekening

Alternatief: kiezen - 1 speler voert uit (bv. federaal om te vermijden dat ondernemingen voor elke gemeenschap of elk gewest een ander platform moeten gebruiken?).

#### Reglementering & governance:

- ▶ Bevoegdheid van de Vlaamse overheid. Veronderstelt samenwerking tussen beleidsdomeinen WSE, EWI en O&V.
- ▶ Afstemming vereist met andere aanbieders van opleidingsincentives en beheerders van digitale platformen, in het bijzonder de federale overheid, die toegang kunnen verschaffen tot het digitaal overzicht van opleidingsincentives.

---

<sup>11</sup> SERV (2020). Advies Verkenning individuele leerrekening. Brussel, 19 oktober 2020.

<sup>12</sup> SERV (2020). Advies Verkenning individuele leerrekening. Brussel, 19 oktober 2020



Scenario 1: Digitaal overzicht	
Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Behoud van rationale achter bestaande incentives</li> <li>▶ Biedt een overzicht van de beschikbare incentives</li> <li>▶ Creëert transparantie in het bestaande aanbod</li> <li>▶ Faciliteert toegang tot correcte informatie</li> <li>▶ Er is een groot draagvlak voor dit scenario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Statisch: zet niet aan tot actie - begeleiding nodig</li> <li>▶ Issues i.v.m. complexiteit v/h koppelen van databanken</li> </ul> <p>Cf. nulscenario: nog steeds</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geen overkoepelend kader</li> <li>▶ Complexe toekenningsvoorwaarden</li> <li>▶ Geen eenduidigheid over omvang van steun</li> <li>▶ Geen maatwerk mogelijk</li> </ul>

#### Wat voor dit scenario pleit:

- ▶ Dit scenario **behoudt de rationale** achter de bestaande incentives, die bedoeld zijn om bepaalde rechten voor bepaalde doelgroepen te garanderen.
- ▶ Een digitaal overzicht biedt een **overzicht** van de beschikbare opleidingsincentives, dat op termijn meer en meer gepersonaliseerd kan worden. De koppeling van bestanden en platformen biedt heel wat mogelijkheden voor gebruikers:
  - Voor gebruiker: alles meteen beschikbaar als ideaal.
  - Zowel tijd, geld, rechten, gratis aanbod, ... van alle aanbieders.
  - Naast incentives, kan ook andere informatie via het overzicht ter beschikking gesteld worden in functie van de ambitie van het VDAB loopbaanplatform en van de Vlaamse Regering in navolging van het expertenadvies m.b.t. een leer- en loopbaanoffensief in Vlaanderen:
    - opleidingsaanbod
    - opleidingssuggesties op maat
    - WSE-opleidingsdatabank
    - overzicht EVC en leerbewijzen
    - competentieportefeuille
    - competentiecheck-up: proactief
    - competentieprognoses
    - inzichtelijk maken wie wat betaalt (bv. weten werknemers dat een deel van het loon naar het fonds gaat?)
    - reviews van lerenden
    - kostprijs
- ▶ Het creëert **transparantie** in de bestaande opleidings- en loopbaanincentives voor burgers, werkgevers en ondernemers. Op die manier komt het tegemoet aan een cruciaal probleem van de huidige incentives (en bij uitbreiding: van het volledige opleidingslandschap): versnippering, gebrek aan coördinatie.
- ▶ Een digitaal overzicht **faciliteert toegang tot correcte informatie** inzake rechten, plichten en verantwoordelijkheden voor alle partijen (werknemers, werkgevers en opleidingsverstrekkers), wat o.a. belangrijk is voor de correcte toepassing van de incentives (Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers., 2021)
- ▶ Er zijn geen strategische of praktische bezwaren: stappen richting dit scenario worden reeds ondernomen en er is een **groot draagvlak** voor het ontwikkelen van een digitaal overzicht.

#### Wat tegen dit scenario pleit:

Verschillende argumenten tegen het nulscenario, gelden ook voor het invullen van de LLR als een digitaal overzicht:



- ▶ Het biedt geen overkoepelend kader.
- ▶ De toekenningsvoorwaarden voor de diverse incentives blijven complex.
- ▶ Ook in dit scenario is er geen eenduidigheid over de omvang van de ontvangen steun.
- ▶ Er is nog steeds geen maatwerk mogelijk.

Verder zijn er bedenkingen die specifiek gelden voor de LLR als digitaal overzicht:

- ▶ Het is een **statisch instrument**, het overzicht zet op zich niet aan tot actie. Daarom moet zeker de nodige **begeleiding voorzien** worden om het platform te promoten en burgers wegwijs te maken in het opleidings- en ondersteuningsaanbod. Aandachtspunten in dit verband zijn:
  - Toegang voor kwetsbare groepen garanderen; aandacht voor digitale laaggeletterdheid.
  - Servicedesign om toegankelijkheid en een aangename gebruikerservaring te garanderen.
  - Face-to-face (leer)loopbaanbegeleiding voorzien om met het digitaal overzicht om te gaan (cf. SERV-advies m.b.t. e-LOP<sup>13</sup>).
- ▶ De **complexiteit** van het **koppelen van databanken** maakt het een uitdagende oefening, o.a. door:
  - Privacy.
  - Beschikbaarheid van de nodige digitale infrastructuur bij alle betrokken partijen.
  - Beschikbaarheid en eenvormigheid van de nodige informatie (bv. er zijn grote verschillen tussen sectoren).
  - Is dashboard mogelijk als achterliggende incentives zo versnipperd zijn, met andere modaliteiten en veel uitzonderingen in de regelgeving,...?

---

<sup>13</sup> SERV (2020). Advies Verkenning individuele leerrekening. Brussel, 19 oktober 2020



### 3.3. Scenario 2: Harmonisering regels en procedures

---

*Een betere afstemming van de regels (toekenningsvoorwaarden) en procedures en een eventuele integratie van de incentives van de verschillende overheden*

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ **Opleidingsrechten eenvoudig(er) maken.**
- ▶ Opname van rechten stimuleren.

#### Omschrijving:

Het afstemmen van regels (toekenningsvoorwaarden) en procedures van de incentives van de verschillende overheden, is een manier om diverse argumenten tegen het nulscenario weg te werken. Het vergt in eerste instantie een beleidsdomeinoverstijgende screening van de regelgeving rond levenslang leren.

Mogelijke initiatieven om het gebruikersperspectief te versterken zijn: een overkoepelend kader uitwerken en eenduidigheid creëren over de gehanteerde concepten, de complexiteit van de voorwaarden reduceren en afstemming van incentives per statuut.

- ▶ Afstemming van de terminologie, formuleringen en eenheden over de incentives heen om **eenduidigheid** voor de gebruiker te creëren, en zo bijvoorbeeld:
  - verduidelijking brengen in het begrip 'tijd' (wat soms tot inkomensverlies leidt en soms niet),
  - eenduidigheid in de voorwaarden creëren door voorwaarden consequent te formuleren over de incentives heen (bijv. in termen van inclusie en niet uitsluiting),
  - vereenvoudigen en uniformiseren van systemen voor financiële tussenkomsten (bijv. tussenkomsten voor opleidingskost over de incentives heen baseren op vaste sommen (en geen percentages van het inschrijvingsgeld)).
- ▶ Het rationaliseren van het complexe geheel aan voorwaarden en tot een **eengemaakt kader van voorwaarden** komen. Voor elk van de drie vragen (zie nulscenario: *(1) op welke incentives heb ik recht? (2) kan ik de incentive inzetten voor de opleiding die ik voor ogen heb? (3) op welke concrete omvang heb ik recht (in tijd, geld)*) wordt een beperkt en vast aantal voorwaarden bepaald, met per voorwaarde een vastgelegd, duidelijk en afgebakend geheel van opties die in hun geheel omvattend moeten zijn en over de incentives heen een zelfde betekenis hebben. Hierdoor wordt het voor de gebruiker duidelijk welke voorwaarden men voor zichzelf in kaart moet brengen en moet nagaan bij elk van de vragen.
  - Zo zou bijvoorbeeld de eerste vraag zich kunnen beperken tot: arbeidsstatuut, tewerkstellingsplaats en scholingsgraad; de tweede vraag: erkenning, minimum omvang; de derde vraag: arbeidsregime, gezinsinkomen, attest deelname/eindbeoordeling.
  - Een rationalisatie van de voorwaarden op het niveau van het toepassingsgebied vraagt bovendien om een vereenvoudigd systeem voor de gebruiker om de voorwaarde 'erkenning' te controleren. Een eengemaakte databank over de diverse incentives heen is nodig (bijv. integratie van databank voor Vlaams opleidingsincentives, met erkenningen KMO-portefeuille, VDAB-databank en het erkend toepassingsgebied van Brussels Betaald Educatief Verlof, tijds krediet motief opleiding,... ). Bovendien vergt dit ook consensus over welke opleidingen erkend worden (wat vooral snog verschilt tussen maatregelen).



- Het inbouwen van de drie vragen met de rationalisatie aan voorwaarden binnen het digitaal overzicht (zie scenario 1).
- ▶ Afstemming van de incentives per **statuut** door het totaalplaatje te bekijken op Vlaams, federaal en sectoraal niveau en nagaan of elk van de subdoelgroepen binnen het statuut op een gelijkaardige manier rechten kan inzetten. Daarbij kan nagegaan worden in welke mate het geheel inspeelt op de specifieke drempels, noden en doelstellingen (in termen van tijd, en directe en indirecte kosten) om daarmee de invulling, afstemming en eventueel integratie van incentives te optimaliseren. Vervolgens kan over de statuten heen bekeken worden dat daar waar gelijkaardige drempels van toepassing zijn op een gelijkaardige manier over de statuten heen tegemoet gekomen wordt met incentives.

Scenario 2: Harmonisering regels en procedures	
Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Eenvoudiger en meer transparant voor gebruikers</li> <li>▶ Administratieve vereenvoudiging</li> <li>▶ Behoud van rationale achter bestaande incentives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aanpassing van regelgeving vereist</li> <li>▶ Raken aan verworven rechten</li> <li>▶ Cf. nulscenario: nog steeds geen maatwerk mogelijk</li> </ul>

#### Wat voor dit scenario pleit:

- ▶ Een rationalisatie van de voorwaarden, een betere afstemming en een eventuele integratie van de incentives met dezelfde doelstellingen maakt het voor de **gebruiker transparanter en eenvoudiger**. Dat kan de drempel verlagen om incentives aan te vragen, en verduidelijkt ook welke gevolgen een verandering van statuut heeft op de beschikbare incentives.
- ▶ Harmonisering van regels en procedures met een geheel van voorwaarden gericht op 'inclusie', stimuleert **administratieve vereenvoudiging** aan de kant van de aanbieder en beheerders van de incentives.
- ▶ Ook dit scenario **behoudt de rationale** achter de bestaande incentives, die bedoeld zijn om bepaalde rechten voor bepaalde doelgroepen te garanderen op voorwaarde dat deze rationale niet onbedoeld wijzigt door een vereenvoudiging van regels.

#### Wat tegen dit scenario pleit (risico's):

- ▶ De afstemming van de diverse incentives en hun voorwaarden vraagt om een grondige screening en aanpassing van de **regelgeving**, alsook afstemming **over de verschillende bestuursniveaus heen**, met risico op bevoegdheidsconflicten.
- ▶ Om het geheel aan voorwaarden te rationaliseren en de incentives beter op elkaar af te stemmen zal er **geraakt worden aan verworven rechten**. Dit zal winnaars en verliezers opleveren.
- ▶ Louter een harmonisering van de regels verandert niets aan de drempel uit het nulscenario i.v.m. **gebrek aan maatwerk**.





### 3.4. Scenario 3: Opleidingscheque van voucher naar leerrekening

---

De opleidingscheque – een individueel leerschema van het ‘voucher’-model volgens de OESO-typologie – wordt omgevormd tot een volwaardige individuele leerrekening door de rechten overdraagbaar en opspaarbaar te maken. Elke volwassene kan er beroep op doen, met het oog op het bevorderen van een cultuur van levenslang leren.

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ **Opleidingsrechten overdraagbaar maken.**
- ▶ Opname van rechten stimuleren.
- ▶ **Een cultuur van levenslang leren bevorderen.**
- ▶ **Autonomie van het individu stimuleren.**
- ▶ **Financiële drempels voor opleiding wegnemen.**

#### Omschrijving:

##### Doelgroep:

- ▶ Elke volwassene, uitgezonderd studenten die hun professionele loopbaan nog niet gestart zijn.
- ▶ Uitbreiding van de doelgroep van de opleidingscheques van werknemers en uitzendkrachten naar zelfstandigen, werkzoekenden, gepensioneerden en inactieven.

##### Eenheid:

- ▶ (Recht op) geld.
- ▶ Bedrag per schooljaar:
  - Het is belangrijk dat de financiële tegemoetkoming hoog genoeg is om opleidingsdeelname te stimuleren (OESO, 2019b; *Verkenning individuele leerrekening*, 2020). Via sociaal overleg moet worden bepaald hoe hoog de sokkel moet zijn om mensen te motiveren om iets extra te kunnen doen.
  - Uitgaand van de bedragen van de huidige opleidingscheques, zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om:
    - 125€/jaar (sokkel) voor iedereen;
    - 250€/jaar voor kort- of middengespoolden.
  - Merk op dat deze bedragen aanzienlijk lager zijn dan het bedrag dat jaarlijks gespaard kan worden in het Franse systeem, nl. €500 per jaar voor midden- en hoggeschoolden.

##### Begrip ‘overdraagbaarheid’:

- ▶ Jaarlijks wordt het recht vernieuwd.
- ▶ Als het recht (deels) niet wordt opgenomen, kan het opgespaard worden over de tijd en m.a.w. worden overgedragen naar het volgende jaar.
- ▶ De overdraagbaarheid wordt beperkt door het bedrag af te toppen, bijvoorbeeld tot een bepaald maximumbedrag (cf. rankrijk dat een limiet heeft van €5000 (=i.e. 10 jaar €500 sparen)).

##### Opname:

- ▶ Het recht wordt geopend los van de intentie om een concrete opleiding te gaan volgen (i.t.t. de opleidingscheque, die pas aangevraagd kan worden als de beoogde opleiding gekend is).



- ▶ Net zoals de opleidingscheque te gebruiken voor de directe opleidingskosten van een opleiding (bv. het inschrijvingsgeld, het cursusmateriaal en boeken die bij de opleidingsverstrekker zelf aangekocht kunnen worden of kosten om deel te nemen aan examens of testen). In het algemeen is de beperking tot de opleidingskosten zelf eenduidiger, gemakkelijker en minder fraudegevoelig (*Verkenning individuele leerrekening*, 2020).

#### Type opleiding:

- ▶ Opleiding op eigen initiatief, zoals bij de opleidingscheques.
- ▶ Van de arbeidsmarkt- of loopbaangerichte focus van de opleidingscheques naar vrije keuze van aard en inhoud van de opleiding ('levensbreed' leren). Zowel arbeidsmarktgerichte als andere opleiding en begeleiding worden ondersteund.
- ▶ Inclusief erkenning van verworven competenties, loopbaanbegeleiding en andere vormen van coaching.
- ▶ Er wordt gewerkt met geregistreerde dienstverleners, net zoals bij de opleidingscheques. Dit systeem wordt versterkt om de kwaliteit van de opleidingen, begeleidingen en coaching te kunnen verzekeren (OESO, 2019b; *Verkenning individuele leerrekening*, 2020).

Dit specifieke scenario veronderstelt samenwerking over beleidsdomeinen heen (zie verder) en dus ook een gelijkschakeling van kwaliteitskaders en verwachtingen (bv. niet enkel check op dienstverleners, maar ook op opleidingen zelf). Er kan verder gewerkt worden op het gemeenschappelijk kwaliteitskader (GKK) dat nu reeds beschikbaar is voor beroepskwalificerende opleidingen.

#### Financiering:

- ▶ **Overheidsmiddelen** van de Vlaamse overheid: dit scenario veronderstelt dat andere beleidsdomeinen van waaruit middelen naar opleidingsincentives - en ruimer onderwijs, opleiding en vorming – gaan meefinancieren.
- ▶ Als we ervan uitgaan dat dit scenario moet worden gefinancierd vanuit de middelen van de geïnventariseerde opleidingsincentives voor directe kosten in termen van geld, toont onderstaande voorzichtige raming de mogelijke grootteorde van het budget voor de LLR. Het gaat om een theoretisch budget van een kleine 21 miljoen.

Op basis van onze inventaris in bijlage 5.1 nemen we onderstaande incentives mee in de raming (gericht op financiële steun voor directe opleidingskosten):

- Opleidingscheques (DWSE): 2.160.000€<sup>14</sup>
- Vlaams opleidingskrediet (aanmoedigingspremies DWSE): 852.000
- Loopbaancheques (VDAB): 13.883.000€
- Premie 1ste diploma SO: 541.000
- Deel van de KMO-portefeuille (VLAIO)<sup>15</sup>: 1.000.000€
- Studietoelagen voor studenten > 25 jaar<sup>16</sup>: 2.500.000€

<sup>14</sup> Bron: Jaarrapport Vlaamse opleidingsincentives schooljaar 2019-2020. Ter info: in verleden, voor de recente hervorming naar een louter arbeidsmarktgerichte focus, was dit op het hoogtepunt (2008-2009) ongeveer 16 mln. € (De Coen, Valsamis & Sels, 2013).

<sup>15</sup> Redenering achter aandeel KMO-portefeuille (basis: jaarverslag VLAIO 2019)

- 56.800.000 van de gespendeerde subsidies gaat naar opleiding.
- Kleine ondernemingen (inclusief de beoefenaars van vrije beroepen) maken bijna 90% van de gebruikers uit: 51.120.000 gaat naar opleiding in kleine ondernemingen.
- Deze hebben < 50 werknemers. De zelfstandige/zaakvoerder is 1 van die 50. We gaan er van uit dat minstens 1.000.000 naar opleiding van de zelfstandigen zelf gaat.

<sup>16</sup> Redenering: In 2019-2020 werd er 113.034.096 aan studietoelagen uitgekeerd aan beursstudenten. 8,9% van deze studenten is ouder dan 25 jaar (bron: Studietoelagen – Jaarverslag 2020). De studietoelagen dekken zowel directe als indirecte kosten. Het jaarverslag 2020 licht niet toe waaraan de studietoelagen werden besteed. In deze raming maken we de assumptie dat 0,25% gekoppeld is aan directe studiekosten.



- ▶ Niet uitgekeerde rechten komen als een soort financiële reserves terecht in een fonds zodat het budgettair haalbaar is om opgespaarde bedragen uit te keren. De middelen uit dit fonds mogen enkel als opleidingsincentive aangewend worden.
- ▶ **Cofinanciering door het individu** gebeurt automatisch indien men opleidingen wenst te volgen die duurder zijn dan het beschikbare bedrag. Iedere gebruiker zal de afweging om uit te geven, te sparen of bij te leggen, maken op basis van individuele financiële draagkracht. Om de kwetsbare groepen niet te benadelen, is de eigen inbreng niet fiscaal aftrekbaar.

Voorgaand VIONA-onderzoek wees al op belang van cofinanciering om “de nodige financiële middelen te kunnen financieren van overheidswege. Bovendien levert opleidingsdeelname in de eerste plaats een ‘private’ meerwaarde op voor de deelnemende werknemer of de investerende werkgever. Het lijkt dan ook logisch dat werkgevers en werknemers een groot deel van de opleidingskost dekken, en dat cofinanciering en gedeelde verantwoordelijkheid de leidende principes blijven voor opleiding van werkenden”. (De Coen, Valsamis & Sels, 2013)

- ▶ **Middelen van werkgevers/sectorfondsen:** deze kunnen toegevoegd worden aan de leerrekening i.k.v. extralegale voordelen voor een specifiek aanbod (cf. ecocheques).
- ▶ **Federale middelen:** ook deze zouden bijkomend toegevoegd kunnen worden. We denken dan aan het ontwikkelbudget na ontslag, of de opleidingsdagen in het kader van de wet Wendbaar Werk, waarbij de werkgever een verplichting heeft en als die daarin niet voldoet dan moet die een vooraf afgesproken forfait storten in de leerrekening van de werknemer (naar analogie met het Franse systeem).

#### Organisatie & vormgeving:

- ▶ Het recht wordt jaarlijks vernieuwd, zonder dat er – zoals bij de opleidingscheque – een aanvraag moet gebeuren. Zo kan worden vermeden dat men vooraf een ingeschatte kostprijs moet aanvragen met het risico nadien te moeten annuleren indien te veel werd aangevraagd of indien de opleiding niet doorgaat door bv. te weinig inschrijvingen.
- ▶ Het beheer gebeurt door een 3<sup>e</sup> partij – zoals Edenred bij de opleidingscheques – die – zoals bij de maaltijd- of ecocheques – een pas uitgeeft waarmee uitgaven kunnen worden betaald bij de geregistreerde dienstverleners.
- ▶ Via een digitaal overzicht houdt het individu zicht op de opgespaarde rechten.

#### Reglementering & governance:

- ▶ Bevoegdheid van de Vlaamse overheid. Veronderstelt samenwerking tussen beleidsdomeinen WSE, O&V, EWI en CJM.
- ▶ Overeenkomst nodig met 3<sup>e</sup> partij.
- ▶ Interprofessioneel kader nodig dat voorziet in een aantal basismodaliteiten, zoals het plafondbedrag, om verschillen tussen sectoren te vermijden.
- ▶ Oprichten van een fonds voor begrote, niet bestede middelen om de opname van opgespaarde rechten financieel aan te kunnen.
- ▶ Bijdrage middelen van werkgevers/sectorfondsen wordt – zoals bij maaltijdcheques – geregeld via cao.



Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Universele maatregel die voor iedereen openstaat</li> <li>▶ Sluit aan bij het pleidooi van de SERV voor uitbreiding van de opleidingscheques</li> <li>▶ Sluit aan bij evolutie naar loopbaanfondsen</li> <li>▶ Progressief universalisme met extra middelen voor kansengroepen</li> <li>▶ Stimuleert autonomie van individu</li> <li>▶ Heeft voordelen van ‘trekkingsrecht’</li> <li>▶ Transparant systeem</li> <li>▶ Administratieve vereenvoudiging t.o.v. de opleidingscheques</li> <li>▶ Plaats waar middelen gepoold kunnen worden</li> <li>▶ Overdraagbaarheid van middelen</li> <li>▶ Laat extra features toe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Risico op deadweight loss</li> <li>▶ Risico op Matheuseffecten</li> <li>▶ Geen overdraagbaarheid over regio’s</li> <li>▶ Budgettair lijkt het niet haalbaar</li> <li>▶ Begrotingstechnisch moeilijker te budgetteren</li> <li>▶ Sparen is niet noodzakelijk positief</li> <li>▶ Weinig aantrekkelijk voor de doelgroep met lager inkomen</li> <li>▶ Financiële impact is beperkt</li> <li>▶ Drempel tijd wordt niet aangepakt</li> <li>▶ Inkanteling van diverse incentives beperkt de sturende rol van de overheid, wat vooral in het nadeel is van kwetsbare groepen</li> <li>▶ Veronderstelt voldoende flexibiliteit van de aanbieders</li> <li>▶ Potentieel minder draagvlak bij de arbeidsmarktactoren: stelt de recente hervorming v/d incentives in vraag</li> <li>▶ Voegt extralegaal voordeel toe, terwijl grondige hervorming loonfiscaliteit eerder aangewezen is</li> <li>▶ Potentiële bevoegdheidsconflicten</li> </ul>

#### Wat voor dit scenario pleit:

- ▶ Het scenario creëert een **universele maatregel** die open staat voor iedereen. Bovendien kan zowel arbeidsmarktgerichte opleiding als ‘levensbreed’ leren worden gefinancierd. Met deze invulling kan de leerrekening een hoeksteen vormen van een maatschappijbrede **leercultuur** (De Leerrekening onder de loep – Discussion paper, 2019).
- ▶ Het sluit aan bij het pleidooi van de SERV voor **uitbreiding** van de **opleidingscheques**: ‘De SERV wil dat de opleidingscheques een zo groot mogelijke groep aanspreekt. In het kader van het jaar van de opleiding en relance vraagt de SERV dat de Vlaamse Regering onderzoekt in welke mate er budgettaire ruimte is om de cheques opnieuw open te stellen voor alle werknemers’ (Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers., 2021). Voor de recente hervorming naar een louter arbeidsmarktgerichte focus, werd op het hoogtepunt van de opleidingscheques (2008-2009) vanuit de Vlaamse overheid ongeveer 16 miljoen euro aan deze incentive besteed (De Coen, Valsamis & Sels, 2013).
- ▶ Het sluit aan bij de evolutie van sectorale opleidingsfondsen naar **loopbaanfondsen** (bv. Mtech+), met toenemende aandacht voor generieke competenties en voor begeleiding en advies om zo de brede inzetbaarheid en mobiliteit op de arbeidsmarkt te ondersteunen.
- ▶ Vanuit het principe van **progressief universalisme** (De Leerrekening onder de loep – Discussion paper, 2019) kan de brede universele basis aangevuld worden met extra middelen ngl. opleidingsniveau. Dit ondersteunt de participatie van **kansengroepen**.
- ▶ Het scenario stimuleert de **autonomie** van het individu door individuele keuzevrijheid en -verantwoordelijkheid te bieden.
- ▶ Het is vraagfinanciering van het type ‘**trekkingsrecht**’ (naast de types ‘fiscale faciliteiten’ en ‘uitgavenregelingen’ – opleidingscheques vallen onder deze laatste categorie). Over trekkingsrechten is geweten dat ze (1) met een grote impact een trendbreuk kunnen realiseren,



(2) de burger inzicht geven in de (financiële) mogelijkheden, (3) de burger meer in staat stellen scholing kiezen aangepast aan zijn of haar situatie en behoeften, (4) de gedeelde verantwoordelijkheid van het leerproces kunnen weerspiegelen, en (5) onder zekere voorwaarden drempelverlagend werken (*Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid.*, 2017). Voorgaand VIONA-onderzoek kwam ook reeds tot de conclusie dat vouchers een erg eenvoudig subsidiesysteem zijn, wat het grootste voordeel ervan is. Precies door hun eenvoud hebben ze een potentieel belangrijke signaalfunctie rond levenslang leren (De Coen et al., 2013).

- ▶ **Transparantie:** verzamelt, groepeert en vereenvoudigt alle incentives van de Vlaamse overheid die gericht zijn op het dekken van directe kosten in termen van geld.
- ▶ **Administratieve vereenvoudiging:** biedt voor de gebruiker een administratieve vereenvoudiging t.o.v. de opleidingscheques.
- ▶ Creëert een **plaats** waar (toekomstige) middelen (van overheid, sectoren, bedrijven, individu) gebundeld (kunnen) worden. De grote investeringen in opleiding die nodig zijn, vragen om **poolen van middelen**. Diversificatie van financieringsbronnen kan een oplossing bieden voor de nood om het totale budget voor opleiding te verhogen in het licht van krappe overheidsmiddelen (Ziderman, 2016). Bovendien is het essentieel dat de leerrekening de bestaande financieringsstromen verzamelt, groepeert en vereenvoudigt. Het is dus niet de bedoeling dat ze bovenop de bestaande instrumenten en verplichtingen komt, maar deze vervangt – al dan niet met overgangperiode (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019).
- ▶ Creëert **overdraagbaarheid** doorheen de tijd, over statuten (incl. inactiviteit), over sectoren en over ondernemingen. De **bepanking** die we inbouwen inzake overdraagbaarheid gaat gepaard met de volgende voordelen:
  - Het beperkt de druk op de begroting door het risico te verkleinen dat veel burgers na 10 of 20 jaar, wanneer de LLR ingeburgerd is, een groot bedrag opnemen.
  - Hoe langer de tijdshorizon, hoe belangrijker de discussie over de actuele waarde van rechten die in het verleden opgebouwd werden: geldt bij opname het toenmalige bedrag of het bedrag dat op dat moment gehanteerd wordt? Worden bedragen geïndexeerd?
  - Het verkleint het risico dat burgers opgebouwde rechten dreigen te verliezen door aanpassingen van de regelgeving.
  - Het geeft het signaal dat het belangrijk is om niet tot na de pensioenleeftijd te wachten om te investeren in opleiding.
- ▶ Basis voor **extra features** en een wervende communicatiecampagne. Bv. er een soort klantenkaart aan koppelen met een eigen visuele identiteit, waarmee je meer rechten spaart naargelang je meer opleiding volgt (cf. de Uitpas: <https://www.uitpas.be/>).

#### Wat tegen dit scenario pleit (risico's):

- ▶ Risico op **deadweight loss**: een evaluatiestudie van de CPF in Frankrijk toont dat de leerrekening het vaakst werd gebruikt door mensen die al hadden deelgenomen aan opleiding en dus al hun weg naar levenslang leren hadden gevonden. Dit toont het belang van loopbaanbegeleiding en andere flankerend maatregelen (*Verkenning individuele leerrekening*, 2020).
- ▶ Risico op **Matheuseffecten**: de universele insteek van dit scenario dreigt de middelen te doen terecht komen bij groepen die doorgaans meer intrinsiek gemotiveerd zijn voor opleiding, waardoor degenen die het al goed doen, verhoudingsgewijs meer gebruik zullen maken van de incentive dan kwetsbare groepen, en zo de kloof tussen beide groepen verder dreigt te vergroten i.p.v. te verkleinen. Bovendien zorgt het poolen van middelen ervoor dat deze niet langer naar de initieel beoogde doelgroep gaan (vb. kort- en middengespoolden), maar verdeeld worden over alle burgers (cf. doelgroep van de LLR).



- ▶ **Geen overdraagbaarheid over regio's** Vlaanderen – Wallonië – Brussel. Een zekere federale onderbouw voor de LLR en de financiering zou hier deels aan kunnen tegemoet komen.
- ▶ **Budgettair** lijkt het niet **haalbaar** indien de middelen voor alle bestaande opleidingsincentives voor directe kosten in termen van geld uit de verschillende beleidsdomeinen zouden worden gepoold:
  - Totale volwassen bevolking Vlaams gewest 2018: ongeveer 5,1 mln. (20-64 jaar: 3,8 mln. – 65 jaar en ouder: 1,3 mln.) (cijfers Steunpunt Werk).
  - Het Nieuw Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale rechten formuleert volgend streefdoel op vlak van vaardigheden: 'Minstens 60% van alle volwassenen volgt tegen 2030 jaarlijks een opleiding.' Als we dat toepassen op de Vlaamse context, vergt dit scenario voor een volwassen bevolking van 5,1 miljoen personen een budget van 382,5 miljoen exclusief toeslag voor kwetsbare groepen (nl.  $5,1 \times 125 \times 60\%$ ) (ervan uitgaande dat elk van die volwassenen jaarlijks het budget benut).
  - Geraamde beschikbare budget: ongeveer 21.000.000€. Hiermee kunnen jaarlijks ongeveer 168.000 mensen hun volledige trekkingsrecht van 125€ opnemen. Indien enkel kwetsbare groepen gebruik zouden maken van het systeem, kunnen 84.000 personen ondersteund worden indien er geen bijkomende middelen worden vrijgemaakt voor de LLR.
  - In 2019-2020 waren er echter een kleine 20.000 aanvragen voor opleidingscheques voor een nominale waarde van een kleine 3,5 mln. €. Dit was het laagst sinds het bestaan van de incentive. Op het hoogtepunt (2008-2009) waren er bijna 250.000 aanvragen, voor een nominale waarde van ruim 35,6 mln. € (Jaarrapport Vlaamse opleidingsincentives 2020; schooljaar 2019-2020). Op basis hiervan kunnen we veronderstellen dat de kans reëel is dat er jaarlijks meer dan 168.000 mensen hun volledige trekkingsrecht van 125€ zullen opnemen.
- ▶ Een **sparsysteem** is voor de overheid **begrotingstechnisch moeilijker** te budgetteren, omdat het onvoorspelbaar is hoeveel mensen jaarlijks hun opgespaarde rechten zullen opnemen. Anderzijds: de beperking op de overdraagbaarheid vangt dit deels op, na enkele jaren moet het mogelijk zijn om jaarlijks een geïnformeerde raming te maken op basis van de geobserveerde tendensen en met niet opgenomen middelen kunnen reserves opgebouwd worden.
- ▶ **Sparen is niet noodzakelijk positief** voor de individuele **opleidingsparticipatie**. Maatschappelijk wordt sparen gezien als iets positiefs, waardoor mensen sterk geneigd zijn om dat te doen. Dit kan echter leiden tot een lagere benutting van het recht dan mocht datzelfde recht jaarlijks vervallen. Bovendien is de nood aan opleiding afhankelijk van iemands positie in de loopbaan en op de arbeidsmarkt: te lang sparen kan ertoe leiden dat men het 'momentum' mist en dat competenties verouderen. Dit risico wordt deels ondervangen door een beperking op te leggen.
- ▶ De relatief beperkte omvang (of trage aangroei) van het bedrag maakt het – zelfs al kan het opgespaard worden - **weinig aantrekkelijk voor de doelgroep met lager inkomen** (Ziderman, 2016). In hoger geschetst voorbeeld kan over 6 jaar 750€ tot 1500€ worden gespaard. Ter vergelijking: dit is ongeveer het studiegeld voor 1 academiejaar hoger onderwijs. Of een ander voorbeeld: 1 jaar kunstacademie kost 510€ (normaal tarief)/340€ (verminderd tarief). Iemand die geen eigen middelen kan inzetten of beroep kan doen op andere tegemoetkomingen, moet meerdere jaren sparen voor slechts 1 jaar opleidingsdeelname. Bovendien kunnen de middelen niet ingezet worden voor de indirecte kosten van opleiding zoals kinderopvang, transport, huishoudhulp,... die voor deze doelgroep ook een reële drempel kunnen zijn.
- ▶ De **financiële impact is beperkt**, zeker indien een beperking op de overdraagbaarheid wordt ingebouwd. De drempel geld wordt slechts in beperkte mate aangepakt voor opleidingen die gepaard gaan met een grote kost: het jaarlijks te sparen bedrag wordt niet beïnvloed door het type opleiding dat men voor ogen heeft. Nochtans verschillen de kosten substantieel tussen bijvoorbeeld een opleiding van 1 jaar die 120 lessen omvat en een meerjarige dagopleiding in het



hoger onderwijs. Het verschil in directe kosten is wellicht aanzienlijk, maar vooral de indirecte kosten kunnen hoog oplopen bij langdurige opleidingen – denk bijvoorbeeld aan het gederfde loon.

- ▶ De **drempel tijd** wordt **niet aangepakt**. Het VOV blijft onveranderd naast de LLR bestaan; met de LLR kan men geen opleidingstijd kopen. De directe kosten van opleiding zoals het inschrijvingsgeld en de materiaalkost blijken echter slechts voor een beperkte groep mensen een rol te spelen in Vlaanderen, waar de overheid investeert in democratische inschrijvingsgelden (*Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers.*, 2021)
- ▶ De inkanteling van bestaande incentives, **beperkt de sturende rol van de overheid** (De Leerrekening onder de loep – Discussion paper, 2019). De rationale achter de oorspronkelijke incentives gaat verloren en er is een **heroriëntering** van **overheidsmiddelen** van **specifieke kwetsbare doelgroepen naar de brede volwassen bevolking**. Bovendien is er **minder maatwerk** mogelijk.

Dit speelt op verschillende manieren voor verschillende doelgroepen, zoals onderstaande voorbeelden toelichten:

- Integratie van de **loopbaancheques** heeft risico's: loopbaancheques spelen in op andere behoeften in de loopbaan dan opleidingsincentives. Als de budgetten worden samengebracht, moet het individu zelf de keuze maken.
- Voor **werkzoekenden** kadert de tussenkomst (en ook een eventuele LLR) in een **traject naar werk bij VDAB**: dit is een gezamenlijk, verplicht traject, met beperkte autonomie en keuze van aard en inhoud van opleiding. VDAB pleit er zelfs voor om werkzoekenden buiten de doelgroep van de LLR te houden. Om dit praktisch mogelijk te maken zou een LLR op 'pauze' moeten kunnen worden gezet tijdens een fase van werkloosheid.
- De vrijstelling van **inschrijvingsgeld CVO en CBE** voor werkzoekenden en andere kwetsbare groepen wordt uitgekeerd via de werkingskosten van de centra. Dat budget is nodig om de basiswerking te verzekeren: het budget weghalen zou het aanbod an sich in het gedrang brengen.

Dit zijn argumenten om de vrijstellingen voor inschrijvingsgeld bij CVO en CBE en de tussenkomsten voor werkzoekenden niet toe te voegen aan het budget voor de leerrekening.

- ▶ Een geslaagde vraagfinanciering veronderstelt de aanwezigheid van **voldoende aanbod en voldoende flexibiliteit** van de aanbieders, wat geen gemakkelijke opdracht is (De Leerrekening onder de loep – Discussion paper, 2019).
- ▶ Dit scenario kent **potentieel minder draagvlak bij de arbeidsmarktactoren**, omdat het focust op 'levensbreed leren' en zo de **uitgangspunten** van de recente, door de SERV positief gewaardeerde, **hervorming** van de **opleidingsincentives** voor werknemers (focus op arbeidsmarktgerichte opleidingen + bereiken van groepen die minder of niet deelnemen aan opleiding + daarop toegespitst kwaliteitskader en opleidingsdatabank) opnieuw **in vraag** stelt (*Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers.*, 2021).
- ▶ In dit scenario is voor werkenden de mogelijkheid voorzien van cofinanciering door de werkgever, waardoor er nog een extra element wordt toegevoegd aan de al erg lange en gecontesteerde lijst **extralegale voordelen**, terwijl een grondige hervorming van de **loonfiscaliteit** meer aangewezen is.
- ▶ Middelen poolen vergt het overstijgen van **potentiële bevoegdheidsconflicten** tussen overheden, tussen overheden en de sociale partners, en tussen de sociale partners van de verschillende sectoren.



### 3.5. Scenario 4: Selectief arbeidsmarktgericht systeem van leerrekening

---

De opleidingscheque – een individueel leerschema van het ‘voucher’-model volgens de OESO-typologie – wordt omgevormd tot een volwaardige individuele leerrekening door de rechten overdraagbaar en opspaarbaar te maken. Het is een selectief systeem, specifiek voor kort- en middengeschoolden, met arbeidsmarktgerichte finaliteit.

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ Opleidingsrechten overdraagbaar maken.
- ▶ Opname van rechten stimuleren.
- ▶ **Beschermen tegen kwalificatie-veroudering via competentieversterking.**
- ▶ **Transities op de arbeidsmarkt ondersteunen.**
- ▶ Autonomie van het individu stimuleren.
- ▶ Financiële drempels voor opleiding wegnemen.
- ▶ **Wendbaarheid van individu op de arbeidsmarkt stimuleren.**

#### Omschrijving:

##### Doelgroep:

- ▶ Kort- en middengeschoolde volwassenen in de bevolking op beroepsactieve leeftijd (18-64), uitgezonderd studenten die hun professionele loopbaan nog niet gestart zijn
- ▶ Alle statuten: werknemers, ambtenaren, uitzendkrachten, zelfstandigen, werkzoekenden en inactieven.

Eenheid: idem als scenario 3.

Begrip ‘overdraagbaarheid’: idem als scenario 3.

Opname: idem als scenario 3.

Type opleiding: idem als scenario 3, maar enkel arbeidsmarkt- of loopbaangerichte opleiding of begeleiding, inclusief erkenning van verworven competenties.

Financiering: cofinanciering zoals als in scenario 3, maar met arbeidsmarkt- of loopbaangerichte focus.

- ▶ Overheidsmiddelen vanuit de Vlaamse beleidsdomeinen economie (EWI) en WSE.
- ▶ Als we ervan uitgaan dat dit scenario moet worden gefinancierd vanuit de middelen van de geïnventariseerde opleidingsincentives voor directe kosten in termen van geld, toont onderstaande voorzichtige raming de mogelijke grootteorde van het budget voor de LLR. Het gaat om een theoretisch budget in de grootteorde van een kleine 20 miljoen beschikbaar kunnen zijn.

Op basis van onze inventaris nemen we onderstaande incentives mee in de raming:

- Opleidingscheques (DWSE): 2.160.000€<sup>17</sup>
- Vlaams opleidingskrediet (aanmoedigingspremies DWSE): 852.000
- Loopbaancheques (VDAB): 13. 883.000€
- Deel van de KMO-portefeuille (VLAIO)<sup>18</sup>: 1.000.000€

---

<sup>17</sup> Ter info: in verleden, voor de recente hervorming naar een louter arbeidsmarktgerichte focus, bedroeg de nominale waarde van de opleidingscheques op het hoogtepunt (2008-2009) ongeveer 35,6 mln. euro met een (besteed) overheidsbudget van net geen 16 mln. euro.

<sup>18</sup> Redenering achter aandeel KMO-portefeuille (basis: jaarverslag VLAIO 2019) (vervolg voetnoot op volgende pagina)





- Studietoelagen voor studenten > 25 jaar<sup>19</sup>: 2.000.000€
- ▶ Middelen werkgevers/sectorfondsen: deze kunnen – naar analogie met maaltijd- of ecocheques - toegevoegd worden aan de leerrekening i.k.v. extralegale voordelen voor een specifiek aanbod (cf. ecocheques). De arbeidsmarktgerichte focus van de opleidingen kan van de LLR een instrument maken dat werkgevers en sectorfondsen gebruiken om mee te investeren in opleiding. Voor ondernemingen zou dergelijke bijdrage een fiscaal voordeel kunnen opleveren. Voor sectorfondsen kan het een stimulans zijn om federale middelen doeltreffend in te zetten voor competentieversterking en het ondersteunen van transitie op de Vlaamse arbeidsmarkt. Dat geldt in het bijzonder voor het ondersteunen van omscholing of werk-naar-werktransities van werknemers uit andere sectoren of inactieven naar de sector in kwestie, vooral om arbeidstekorten weg te werken.
- ▶ Voor werkstudenten in een arbeidsmarkt- of loopbaangerichte opleidingen die recht hebben op een studiebeurs, zou het bedrag van deze studiebeurs kunnen toegevoegd worden aan de LLR.

Organisatie & vormgeving: idem als scenario 3.

Reglementering & governance: idem als scenario 3, echter met zwaartepunt bij de Vlaamse beleidsdomeinen WSE en EWI.

Scenario 4: Selectief arbeidsmarktgericht systeem van leerrekening	
Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Lager risico op deadweight loss door focus op kwetsbare groepen</li> <li>▶ Meer sturing vanuit overheid mogelijk</li> <li>▶ Lager risico op Matheuseffecten</li> <li>▶ Potentieel meer draagvlak bij de arbeidsmarktactoren</li> </ul> <p>Cf. scenario 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Heeft voordelen van ‘trekkingsrecht’</li> <li>▶ Transparant systeem</li> <li>▶ Administratieve vereenvoudiging t.o.v. de opleidingscheques</li> <li>▶ Plaats waar middelen gepoold kunnen worden</li> <li>▶ Overdraagbaarheid van middelen</li> <li>▶ Budgettair lijkt het haalbaar</li> <li>▶ Laat extra features toe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reduceert de autonomie van het individu</li> <li>▶ Moeilijk om een hoeksteen vormen van een maatschappijbrede leercultuur</li> <li>▶ Biedt geen ondersteuning aan hooggeschoolden die ten gevolg van kwalificatieveroudering kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt</li> <li>▶ Hogere administratieve complexiteit/beheerskost</li> </ul> <p>Cf. scenario 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geen overdraagbaarheid over regio’s</li> <li>▶ Begrotingstechnisch moeilijker te budgetteren</li> <li>▶ Sparen is niet noodzakelijk positief</li> <li>▶ Weinig aantrekkelijk voor de doelgroep met lager inkomen</li> <li>▶ Financiële impact is beperkt</li> <li>▶ Drempel tijd wordt niet aangepakt</li> <li>▶ Veronderstelt voldoende flexibiliteit van de aanbieders</li> <li>▶ Voegt extralegaal voordeel toe, terwijl grondige hervorming loonfiscaliteit eerder aangewezen is</li> </ul>

- 56.800.000 van de gespendeerde subsidies gaat naar opleiding. *(vervolg voetnoot op volgende pagina)*
- Kleine ondernemingen (inclusief de beoefenaars van vrije beroepen) maken bijna 90% van de gebruikers uit: 51.120.000 gaat naar opleiding in kleine ondernemingen.
- Deze hebben < 50 werknemers. De zelfstandige/zaakvoerder is 1 van die 50. We gaan er van uit dat minstens 1.000.000 naar opleiding van de zelfstandigen zelf gaat.

<sup>19</sup> Redenering: In 2019-2020 werd er 113.034.096 aan studietoelagen uitgekeerd aan beursstudenten. 8,9% van deze studenten is ouder dan 25 jaar (bron: Studietoelagen – Jaarverslag 2020). De studietoelagen dekken zowel directe als indirecte kosten. Het jaarverslag 2020 licht niet toe waaraan de studietoelagen werden besteed. In deze raming maken we de assumptie dat 0,25% gekoppeld is aan directe studiekosten en dat het overgrote deel van de werkstudenten (80%) een arbeidsmarkt- of loopbaangerichte opleiding volgen..



### Wat voor dit scenario pleit:

Dit scenario heeft deels gelijkaardige voordelen als scenario 3. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die voor dit scenario pleiten:

- ▶ **Lager risico op deadweight loss** omdat dit scenario voorziet in een gerichte maatregel die de **participatie van kwetsbare groepen ondersteunt** door enkel arbeidsmarktgerichte opleiding en begeleiding te financieren en open te staan voor een specifieke doelgroep, nl. kort- en middengeschoolden. Zij verkeren doorgaans in een zwakkere positie op de arbeidsmarkt met minder opleidingskansen op het werk. Hun lonen zijn gemiddeld ook lager, waardoor zij een hogere financiële drempel ervaren dan hooggeschoolden, die door hun langere studieloopbaan ook langer beroep deden op overheidssteun via gesubsidieerd onderwijs. (*De Leerrekening onder de loep – Discussion paper*, 2019). Hoe gericht de focus, hoe kleiner het risico op dit effect.
- ▶ Door het selectief karakter is **meer sturing vanuit de overheid** mogelijk.
- ▶ **Lager risico op Matheuseffecten** omdat de gerichte aanpak van dit scenario de middelen doet terecht komen bij kwetsbare groepen die doorgaans ondervertegenwoordigd zijn in opleiding en niet bij alle volwassenen. Hoe gericht de focus, hoe kleiner het risico op dit effect.
- ▶ Dit scenario kent **potentieel meer draagvlak bij de arbeidsmarktactoren**, omdat het de uitgangspunten van de recente, door de SERV positief gewaardeerde, hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers bevestigt (focus op arbeidsmarktgerichte opleidingen + bereiken van groepen die minder of niet deelnemen aan opleiding + daarop toegespitst kwaliteitskader en opleidingsdatabank) (*Lerend werken in Vlaanderen. Inkijk in anderhalf jaar hervormd opleidingsbeleid voor werknemers.*, 2021).
- ▶ **Budgettair** lijkt het **haalbaar**:
  - De bevolking op beroepsactieve leeftijd (20-64 jaar) telde in het Vlaams gewest in 2020 ongeveer 2,2 miljoen kort- en middengeschoolden (Bron: Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium EAK (Bewerking Steunpunt Werk)).
  - Het Nieuw Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale rechten ambieert echter dat minstens 60% van alle volwassenen tegen 2030 jaarlijks een opleiding volgt. In dat geval is er voor de groep kort- en middengeschoolden van 2,2 miljoen personen een budget van 330 miljoen nodig (nl.  $2,2 \times \text{€}250 \times 60\%$ ).
  - Geraamde beschikbare budget: ongeveer 20.000.000€. Hiermee kunnen jaarlijks ongeveer 80.000 mensen hun volledige trekkingsrecht van 250€ opnemen.
  - In 2019-2020 waren er echter een kleine 20.000 aanvragen voor opleidingscheques voor een nominale waarde van een kleine 3,5 mln. €. Op basis hiervan kunnen we veronderstellen dat de kans beperkt is dat er jaarlijks meer dan 80.000 mensen hun volledige trekkingsrecht van 250€ zullen opnemen.

### Wat tegen dit scenario pleit

Dit scenario heeft deels gelijkaardige nadelen als scenario 3. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die tegen dit scenario pleiten:

- ▶ Het scenario reduceert de **autonomie** van het individu door individuele keuzevrijheid te beperken.
- ▶ Met een selectief systeem is het voor een leerrekening **moeilijk om een hoeksteen vormen van een maatschappijbrede leercultuur**.
- ▶ Biedt geen ondersteuning aan **hooggeschoolden**. Nochtans zijn er ook hooggeschoolden die zich in een kwetsbare positie bevinden, bijvoorbeeld ten gevolge van **kwalificatieveroudering**, of wanneer ze actief zijn in jobs die **voor een belangrijke transformatie staan**.



- ▶ **Hogere administratieve complexiteit/beheerskost:** hoe selectiever, hoe strenger de controle op potentieel misbruik en hoe zwaarder de regelgeving en procedures, hoe groter de administratieve last voor de gebruiker en hoe groter de kost voor de overheid zal zijn om het scenario te implementeren.

### 3.6. Scenario 5: Opspaarbaar Vlaams opleidingsverlof

---

*Het Vlaams opleidingsverlof (vandaag max. 125u/schooljaar) kan opgespaard worden om gedurende langere tijd afwezig te zijn op het werk om opleiding te volgen.*

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ Opleidingsrechten overdraagbaar maken.
- ▶ Opname van rechten stimuleren.
- ▶ Beschermen tegen kwalificatie-veroudering via competentieversterking.
- ▶ Transitie op de arbeidsmarkt ondersteunen.
- ▶ Autonomie van het individu stimuleren.
- ▶ **Drempel tijd voor opleiding wegnemen.**
- ▶ Wendbaarheid van individu op de arbeidsmarkt stimuleren.

#### Omschrijving:

Doelgroep: Hertekening doelgroep VOV tot:

- ▶ Kort- en middengeschoolde volwassenen in de werkende bevolking op beroepsactieve leeftijd (18-64).
- ▶ Werkenden in alle statuten: werknemers, ambtenaren, uitzendkrachten, en zelfstandigen.

Eenheid:

- ▶ (Recht op) tijd.
- ▶ Het Vlaams opleidingsverlof – een individueel recht om op eigen initiatief erkende opleidingen te volgen en om daartoe op het werk afwezig te zijn met behoud van een (begrensd) loon, waarvoor forfaitaire terugbetaling van de loonkost is voorzien - dat vandaag beperkt is tot max 125u/schooljaar, kan opgespaard worden om een meer omvangrijke opleiding mogelijk te maken.
- ▶ Uren per schooljaar: uitgaand van de omvang van de huidige incentive zou het gaan om maximum 125u/schooljaar.

Begrip 'overdraagbaarheid':

- ▶ Jaarlijks wordt het recht vernieuwd.
- ▶ Als het recht (deels) niet wordt opgenomen, kan het worden opgespaard over de tijd en kan het saldo m.a.w. worden overgedragen naar het volgende jaar.
- ▶ Net als in scenario's 3 en 4 wordt de overdraagbaarheid idealiter beperkt door het maximum af te toppen. Voor een LLR in termen van tijd is dit belangrijk om het onderscheid met tijdskrediet te bewaken. Bovendien moet net als bij VOV de goede werking van de onderneming gegarandeerd kunnen worden. Daarom moet een goed evenwicht gevonden worden, bijvoorbeeld een plafond van 1 jaar (waarvoor ongeveer 12 jaar gespaard moet worden):



- De opgespaarde tijd moet voldoende zijn om een wezenlijk verschil te maken voor langdurige opleidingen. Een krediet van 1 jaar volstaat bijvoorbeeld om een educatieve master te behalen.
- Het opgespaarde krediet mag niet zodanig groot zijn dat het praktisch niet haalbaar is om op te nemen (vooral in kmo's is het vaak moeilijk om afwezigheid op te vangen, cf. tijdskrediet, zeker als het daarmee gecumuleerd zou worden). In geval van een voltijdse opname kan via een jaarcontract vervanging voorzien worden.

Type opleiding: idem als scenario 4.

Opname:

- ▶ Het recht wordt geopend los van de intentie om een concrete opleiding te gaan volgen (i.t.t. het VOV, dat pas aangevraagd kan worden na inschrijving).
- ▶ Deeltijds of voltijds – werknemers bespreken het moment en de vorm van opname met hun werkgever en de afspraak wordt eventueel opgenomen in een persoonlijk loopbaanplan op ondernemingsniveau.
- ▶ Ook te besteden aan studietijd.
- ▶ Forfaitaire vergoeding (geplafonneerd zoals bij VOV) versus geïndexeerde bedragen: transparantie over omvang vergoeding na bv. 10 jaar sparen (alle dagen aan zelfde tarief of lager tarief voor rechten uit jaar 1 dan uit jaar 10?)

Financiering:

- ▶ Overheidsmiddelen van de Vlaamse overheid (WSE): in 2018-2019 werden voor ruim 65 miljoen euro aanvragen goedgekeurd binnen het stelsel van Betaald Educatief Verlof.
- ▶ Cofinanciering door het individu: vervangingsinkomen tijdens verlof ligt lager dan nettoloon
  - Door te werken met behoud van een (begrensd) loon, waarvoor forfaitaire terugbetaling van de loonkost is voorzien, is er een eigen bijdrage van het individu voor het saldo dat niet terugbetaald wordt.
  - De persoonlijke bijdrage is groter wanneer het vervangingsinkomen bij opname gekoppeld is aan het loon waaraan het recht op tijd gespaard werd: in dat geval vergroot een langere opnameperiode de kans dat de werknemer op aanzienlijk minder inkomen terugvalt tijdens de opname van zijn of haar opleidingsverlof. Bij een financiering aan het huidige loon riskeert een langere opnameperiode dat minder tijd kan worden opgenomen dan gespaard werd.
- ▶ Middelen van werkgevers/sectorfondsen: eventuele aanmoedigingspremie om gebruik te maken van het systeem. Bovendien kan de werkgever zelf ook arbeidstijd ter beschikking stellen voor het volgen van jobspecifieke of bedrijfsspecifieke opleiding.

Organisatie & vormgeving:

- ▶ Het recht wordt jaarlijks vernieuwd, zonder dat er – zoals bij het VOV – een aanvraag moet gebeuren.
- ▶ Via een digitaal overzicht houdt het individu zicht op de opgespaarde rechten.

Reglementering & governance:

- ▶ Bevoegdheid van de Vlaamse overheid, departement WSE.
- ▶ Interprofessioneel kader nodig dat voorziet in een aantal basismodaliteiten zoals het plafond en de wijze van opname om bescherming van werknemer en werkgever in te bouwen, en verschillen tussen sectoren te vermijden.
- ▶ Bijdrage middelen van werkgevers/sectorfondsen wordt geregeld via cao.



## Scenario 5: Opspaarbaar Vlaams opleidingsverlof

Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Drempel tijd wordt aangepakt</li> <li>▶ Combineert behoud van werkzekerheid met de nodige inkomenszekerheid</li> <li>▶ Ruimte om loopbaan te onderbreken voor opleiding zonder tijdskrediet te moeten opnemen</li> </ul> <p>Cf. scenario 3 of 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Potentieel meer draagvlak bij de arbeidsmarktactoren</li> <li>▶ Administratieve vereenvoudiging</li> <li>▶ Creëert overdraagbaarheid doorheen de tijd</li> <li>▶ Basis voor extra features</li> <li>▶ Beperkt risico op deadweight loss door focus op kwetsbare groepen</li> <li>▶ Beperkt risico op Matheuseffecten door focus op kwetsbare groepen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Werkgevers moeten gespaarde tijd kunnen opvangen</li> <li>▶ Risico op discriminatie van meer ervaren werknemers</li> <li>▶ De LLR blijft naast tijdskrediet motief opleiding bestaan</li> <li>▶ Weinig aantrekkelijk in de context van omscholing en werk-naar-werktransities</li> <li>▶ Drempel geld wordt niet aangepakt</li> </ul> <p>Cf. scenario 3 of 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reduceert de autonomie van het individu</li> <li>▶ Moeilijk om een hoeksteen vormen van een maatschappijbrede leercultuur</li> <li>▶ Geen overdraagbaarheid over regio's</li> <li>▶ Begrotingstechnisch moeilijker inschatbaar</li> <li>▶ Budgettair uitdagend binnen het huidige budget voor VOV, aangezien de doelgroep wordt verbreed</li> <li>▶ Sparen is niet noodzakelijk positief</li> <li>▶ Biedt geen ondersteuning aan hooggeschoolden die ten gevolge van kwalificatieveroudering kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt</li> <li>▶ Hogere administratieve complexiteit/beheerskost</li> </ul>

### Wat voor dit scenario pleit (waarom?):

Dit scenario heeft deels gelijkaardige voordelen als de scenario's 3 of 4. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die voor dit scenario pleiten:

- ▶ **Drempel tijd wordt aangepakt** (wat kan bijdragen tot werkbaarheid/welzijn van de lerende): werknemers hebben het recht om tijd op te sparen en een langdurige opleiding te volgen.
- ▶ Combineert behoud van werkzekerheid met de nodige **inkomenszekerheid** tijdens langdurige afwezigheid voor het volgen van opleiding (maar dat geldt ook voor tijdskrediet, zij het in mindere mate).
- ▶ Biedt **ruimte om loopbaan te onderbreken voor opleiding zonder het federale tijdskrediet** te moeten opnemen, dat nodig kan zijn voor zorgmotief.

### Wat tegen dit scenario pleit (waarom niet?):

Dit scenario heeft deels gelijkaardige nadelen als de scenario's 3 en 4. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die tegen dit scenario pleiten:

- ▶ **Werkgevers moeten gespaarde tijd kunnen opvangen.** Het is cruciaal om een balans te vinden tussen enerzijds meer autonomie en controle over de eigen loopbaan voor werknemers en anderzijds het waarborgen van de goede werking van de organisatie voor werkgevers (cf. haalbaarheidsstudie loopbaansparen). Het individueel recht van de werknemer (cf. VOV) plaatst werknemers tegenover werkgevers, terwijl het belang van overleg tussen beide cruciaal is (vnl. inzake tijd). De relatie met de huidige werkgever kan de opnamemogelijkheden beïnvloeden.



- ▶ **Risico op discriminatie van meer ervaren werknemers**, die meer tijd konden sparen en een hoger risico hebben om langer uit te zijn.
- ▶ Er is geen integratie van verlofstelsels. In dit scenario blijft de **LLR naast tijdskrediet motief opleiding** bestaan, dat tot 36 maanden voor opleiding voorziet, weliswaar ten koste van tijdskrediet met zorgmotief. Op federaal niveau werden eerder ook de mogelijkheden van loopbaansparen verkend. Voorgaand VIONA-onderzoek stuurde aan op “een debat over de vraag of het betaald educatief verlof nog een eigen finaliteit moet hebben tussen de twee extreme situaties van tijdskrediet voor loopbaangerichte vorming en door de werkgever betaalde jobspecifieke vorming. Dit is een moeilijke denkoefening omdat er tussen algemene en job- of bedrijfsspecifieke opleidingen nog ‘vele tinten grijs’ bestaan.
  - Met het doel van transparantie in het achterhoofd, moet ook de optie van een uitdoving van educatief verlof (nu VOV) ten voordele van tijdskrediet met een opgewaardeerde opleidingspremie besproken worden. Dit argument stuurt aan op een hervorming van het tijdskrediet met motief opleiding om langere opleidingsperiodes te overbruggen (zonder de koppeling aan het recht op tijdskrediet met zorgmotief). In die context zijn bijvoorbeeld al de nodige afspraken gemaakt voor opname en opbouw socialezekerheidsrechten. Deze vorm van tijdskrediet kan nog steeds ondersteund en gestimuleerd worden door een op opleidingsdeelname gerichte opleidingspremie bovenop de RVA-uitkering.
  - De integratie van VOV en verlofstelsels zoals tijdskrediet lijkt niet aangewezen omdat beide van een fundamenteel andere logica vertrekken:
    - Onder het VOV betalen werkgevers het loon van de lerende door, waarvoor ze een compensatie ontvangen.
    - Binnen tijdskrediet vallen lerenden terug op sociale zekerheid en ontvangen ze een uitkering (werkgever betaalt geen loon).
    - Beide stelsels beogen andere opleidingen (zoals toegelicht in bijlage 4)
    - Het VOV kan flexibeler opgenomen worden dan tijdskrediet
- ▶ De relatief beperkte omvang (of trage aangroei) van het recht maakt het – zelfs al kan het opgespaard worden - **weinig aantrekkelijk in de context van omscholing en werk-naar-werktransities**. Daarmee blijft een gekende drempel bestaan.
- ▶ De **drempel geld wordt onvoldoende aangepakt** voor opleidingen die gepaard gaan met een grote kost en ter compensatie van de indirecte kosten die hoog kunnen oplopen bij langdurige opleidingen – denk bijvoorbeeld aan het gederfde loon. Het geleden inkomensverlies wordt bij omvangrijke opleidingen slechts tot op zekere hoogte gecompenseerd. Wanneer de tegemoetkoming lager is dan de werkloosheidsuitkering waarop men zou terugvallen bij ontslag, blijft het risico bestaan op een ‘sluipweg’ via werkloosheid. Ook de vorige VIONA-studie over opleidingsincentives voor werkenden (2013) gaf aan dat “de afwezigheid van een voldoende hoog inkomen een aanzienlijke drempel is voor het volgen van opleiding. Financieel kwetsbare groepen die zich wensen te heroriënteren vallen momenteel tussen de mazen van het net.”



### 3.7. Scenario 6: Eén gecentraliseerde rekening van geld en tijd voor arbeidsmarktgerichte opleiding

---

*Eén gecentraliseerde rekening voor arbeidsmarktgerichte opleiding, waarop virtuele individuele rechten op geld en tijd inwisselbaar zijn.*

---

#### Prioritaire doelstellingen:

- ▶ Opleidingsrechten overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) maken.
- ▶ Opleidingsrechten overdraagbaar maken.
- ▶ Opname van rechten stimuleren.
- ▶ Beschermen tegen kwalificatie-veroudering via competentieversterking.
- ▶ Transities op de arbeidsmarkt ondersteunen.
- ▶ Autonomie van het individu stimuleren.
- ▶ **Opleidingsincentives op maat van de burger voorzien.**
- ▶ **Drempels tijd en geld voor opleiding wegnemen.**
- ▶ Wendbaarheid van individu op de arbeidsmarkt stimuleren.

**Omschrijving:** combinatie van scenario's 4 en 5

#### Doelgroep:

- ▶ Kort- en middengeschoolde volwassenen in de bevolking op beroepsactieve leeftijd (18-64), uitgezonderd studenten die hun professionele loopbaan nog niet gestart zijn.
- ▶ Alle statuten: werknemers, ambtenaren, uitzendkrachten, zelfstandigen, werkzoekenden en inactieven.

#### Eenheid:

- ▶ Recht op tijd, geld of een combinatie van beide. In dit laatste geval moeten ook de ruilmogelijkheden tussen de verschillende grootheden bepaald worden.
- ▶ Per schooljaar heeft men zowel recht op een bedrag (cf. scenario 4) als op een aantal uren (cf. scenario 5). Op basis van de huidige incentives zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om de combinatie van:
  - maximum 125u/schooljaar
  - 250€/jaar

#### Begrip 'overdraagbaarheid':

- ▶ Jaarlijks wordt het recht vernieuwd.
- ▶ Als het recht (deels) niet wordt opgenomen, kan het worden opgespaard over de tijd en kan het saldo m.a.w. worden overgedragen naar het volgende jaar.
- ▶ Overdraagbaarheid over statuten heen van het recht op geld. Hoewel men het recht op tijd enkel kan opbouwen als werkende, kan het wel in geld omgezet worden als men werkzoekend of inactief wordt.
- ▶ De overdraagbaarheid wordt beperkt, bijvoorbeeld tot een bepaald maximumbedrag (cf. CPF in Frankrijk dat een limiet heeft van €5000 (=i.e. 10 jaar €500 sparen)), en een maximum van 1 jaar opleidingstijd (waarvoor ongeveer 12 jaar gespaard moet worden aan 125u/schooljaar).

Type opleiding: idem als scenario 4



### Opname:

- ▶ Operationeel gezien kan de eenheid waarin het krediet wordt opgenomen zowel tijd als geld zijn, nl. wanneer men het opgespaarde recht op tijd wil laten uitbetalen, of wanneer men het opgespaarde recht op geld gebruikt om opleidingsverlof te financieren. Geld is immers niet de grootste drempel voor opleidingsdeelname in Vlaanderen.
- ▶ Het recht wordt geopend los van de intentie om een concrete opleiding te gaan volgen (i.t.t. de opleidingscheque en VOV, waarvoor de opleiding gekend moet zijn).
- ▶ In tegenstelling tot de opleidingscheque te gebruiken voor de directe én indirecte opleidingskosten van een opleiding: de begunstigde kiest zelf waarvoor het budget gebruikt wordt
  - Direct: bv. inschrijvingsgeld, cursusmateriaal en boeken die bij de opleidingsverstrekker zelf aangekocht kunnen worden of kosten om deel te nemen aan examens of testen.
  - Indirect: inzetbaar voor inkomensverlies.
- ▶ De tijd kan deeltijds of voltijds opgenomen worden, ook als studietijd – werknemers bespreken het moment en de vorm van opname met hun werkgever en de afspraak wordt eventueel opgenomen in een persoonlijk loopbaanplan op ondernemingsniveau.
- ▶ Forfaitaire vergoeding (geplafonneerd zoals bij VOV) versus geïndexeerde bedragen: transparantie over omvang vergoeding na bv 10 jaar sparen (alle dagen aan zelfde tarief of lager tarief voor rechten uit jaar 1 dan uit jaar 10?)

### Operationalisering en implementatie:

- ▶ Combinatie van acties uit scenario's 4 en 5 m.b.t. financiering, organisatie & vormgeving, reglementering & governance.
- ▶ Bijkomende actie vereist van de wetgever om de wisselkoers te bepalen tussen tijd en geld (met andere woorden: welk loon een dag voorstelt (cf. haalbaarheidsstudie loopbaansparen)
  - Bijvoorbeeld totale gemiddelde jaarloon van het voorbije jaar gedeeld door 220, met een geplafonneerd maximumbedrag om het systeem betaalbaar te houden, cf. VEV.
  - Door de opgespaarde uren te delen door de eenheidskost van een verlofeenheid. Indien deze omzetting gebeurt o.b.v. het laatstverdiende loon kan ze van periode tot periode verschillen (Matheus, 2003).
  - In Frankrijk kan het gespaarde krediet in de compte épargne-temps (CET) zowel in tijd als in geld opgenomen worden. De specifieke voorwaarden hieromtrent worden op bedrijfs- of sectorniveau bepaald via sociaal overleg (De Coen et al., 2016).





## Scenario 6: Eén gecentraliseerde rekening van geld en tijd voor arbeidsmarktgerichte opleiding

Wat voor dit scenario pleit	Wat tegen dit scenario pleit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Maakt maatwerk mogelijk</li> <li>▶ Eén geïntegreerd systeem in plaats van twee parallelle stelsels</li> <li>▶ Meer substantiële steun</li> <li>▶ Overdraagbaarheid over statuten heen</li> </ul> <p>Voor recht op tijd en geld (cf scenario's 4 of 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Potentieel meer draagvlak bij de arbeidsmarktactoren</li> <li>▶ Administratieve vereenvoudiging</li> <li>▶ Overdraagbaarheid doorheen de tijd</li> <li>▶ Budgettair lijkt het haalbaar</li> <li>▶ Plaats waar middelen gepoold kunnen worden</li> <li>▶ Basis voor extra features</li> <li>▶ Beperkt risico op deadweight loss door focus op kwetsbare groepen</li> <li>▶ Beperkt risico op Matheuseffecten door focus op kwetsbare groepen</li> </ul> <p>Specifiek voor recht op geld (cf scenario 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Leidt tot versterkte vraagfinanciering</li> <li>▶ Heeft voordelen van 'trekkingsrecht'</li> <li>▶ Transparant systeem</li> </ul> <p>Specifiek voor recht op tijd (cf scenario 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Combineert behoud van werkzekerheid met de nodige inkomenszekerheid</li> <li>▶ Ruimte om loopbaan te onderbreken voor opleiding zonder tijdscrediet op te nemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gebrek aan transparantie voor de gebruiker</li> <li>▶ Complexiteit m.b.t. inwisselbaarheid tijd en geld</li> <li>▶ Geen overtuigend internationaal voorbeeld</li> </ul> <p>Voor recht op tijd en geld (cf scenario's 4 of 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reduceert de autonomie van het individu</li> <li>▶ Moeilijk om een hoeksteen vormen van een maatschappijbrede leercultuur</li> <li>▶ Geen overdraagbaarheid over regio's</li> <li>▶ Begrotingstechnisch moeilijker te budgetteren</li> <li>▶ Sparen is niet noodzakelijk positief</li> <li>▶ Weinig aantrekkelijk voor de doelgroep met lager inkomen</li> <li>▶ Financiële impact is beperkt</li> <li>▶ Biedt geen ondersteuning aan hooggeschoolden die ten gevolg van kwalificatieveroudering kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt</li> <li>▶ Hogere administratieve complexiteit/beheerskost</li> </ul> <p>Specifiek voor recht op geld (cf scenario 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sluit niet aan bij het pleidooi van de SERV voor uitbreiding van de opleidingscheques</li> <li>▶ Veronderstelt voldoende flexibiliteit van de aanbieders</li> <li>▶ Voegt extralegaal voordeel toe, terwijl grondige hervorming loonfiscaliteit eerder aangewezen is</li> </ul> <p>Specifiek voor recht op tijd (cf scenario 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Werkgevers moeten gespaarde tijd kunnen opvangen</li> <li>▶ Risico op discriminatie van meer ervaren werknemers</li> <li>▶ De LLR blijft bestaan naast tijdscrediet motief opleiding</li> </ul>

### Wat voor dit scenario pleit:

Dit scenario heeft deels gelijkaardige voordelen als de scenario's 4 en 5. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die voor dit scenario pleiten:

- ▶ Dit scenario **maakt maatwerk mogelijk** door in te spelen op de persoonlijke noden van de lerenden in termen van tijd en/of geld, dat kan worden besteed aan directe en/of indirecte opleidingskosten.
- ▶ **Eén geïntegreerd systeem in plaats van twee parallelle stelsels:** één stelsel dat inzet op het creëren van de benodigde tijd (scenario 5), en één stelsel dat inzet op ondersteuning met geld (scenario 4).
- ▶ **Meer substantiële steun** door het parallel opbouwen van recht op tijd en recht op geld, en de inwisselbaarheid tussen beide stelsels/
- ▶ **Overdraagbaarheid over statuten heen** (bijv. ook voor personen met niet-traditionele arbeidsmarktstatuten (cfr. freelancers, platformwerkers...))

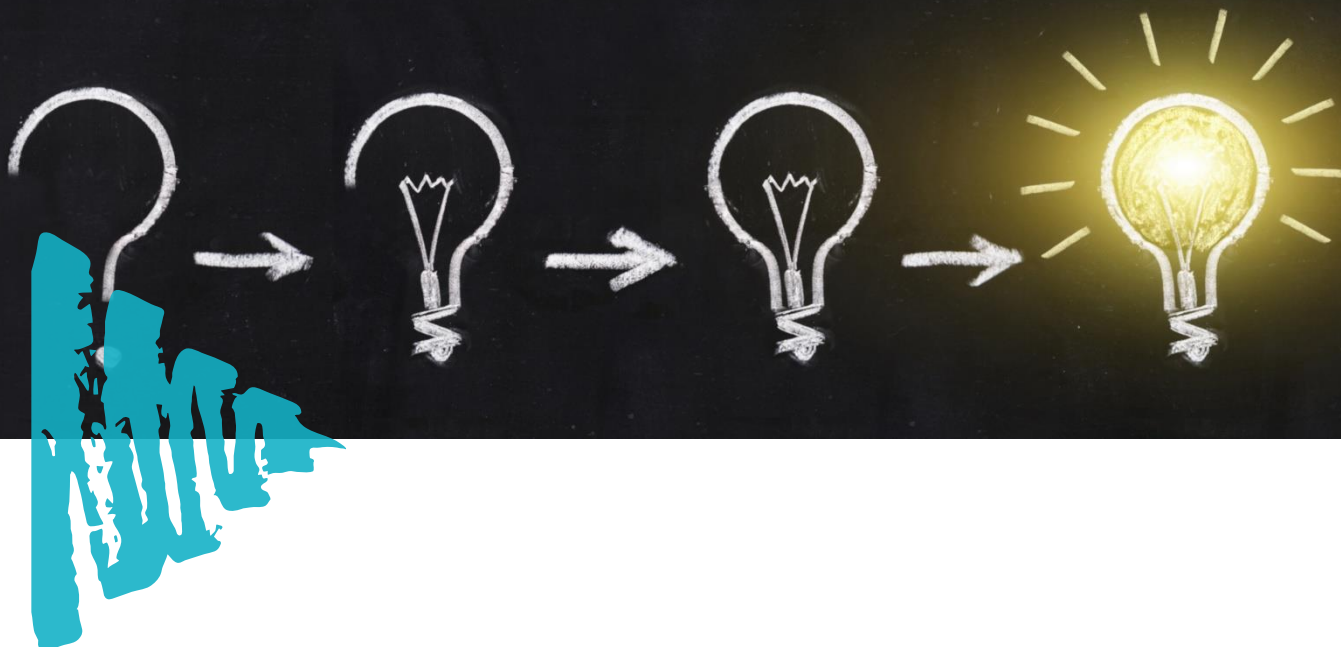


### Wat tegen dit scenario pleit:

Dit scenario heeft deels gelijkaardige nadelen als de scenario's 4 en 5. Daarnaast zijn er onderstaande unieke argumenten die tegen dit scenario pleiten:

- ▶ **Gebrek aan transparantie voor de gebruiker door zowel recht op tijd als geld op te bouwen**, zeker als de doelgroep voor beide dimensies verschillend is
- ▶ **Complexiteit m.b.t. inwisselbaarheid tijd en geld**: er is nood aan een eenduidig 'tarief' om opgebouwde uren om te zetten in geld, en omgekeerd, om tijd te kopen. De kostprijs van een uur in jaar  $t$  is echter niet noodzakelijk gelijk aan de kost in jaar  $t+5$ . Bovendien moet ook bekeken worden welke looncomponenten mee in rekening genomen worden om het uurloon te bepalen, en op welk niveau dit gebeurt (organisatie, sector, interprofessioneel).
- ▶ Cf nulscenario: Er is **geen overtuigend internationaal voorbeeld** van een individuele leerrekening in een vergelijkbare context, wat de nood en meerwaarde van dergelijk instrument in vraag stelt (Verkenning individuele leerrekening, 2020).





## 4 / Lessen voor een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen

De scenario's uit het vorige hoofdstuk tonen de implicaties van verschillende pistes om een leer- en loopbaanrekening te operationaliseren in de Vlaamse context. Tijdens een workshop met diverse stakeholders werden de mogelijkheden en beperkingen van het systeem verder geanalyseerd om te kunnen inschatten welke invulling wenselijk, betaalbaar, praktisch realiseerbaar en politiek haalbaar is.

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen en stellen we een groeipad voor om een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen te introduceren en te laten evolueren tot een geïntegreerd instrument over beleidsdomeinen en beleidsniveaus heen.

### 4.1. Conclusies

#### NOOD AAN EEN LEER- EN LOOPBAANREKENING (LLR) WORDT BEVESTIGD

Eén van de geanalyseerde scenario's betrof het 'nulscenario' waarin geen leer- en loopbaanrekening geïntroduceerd wordt, maar waarin de andere punten uit het 'Alle hens aan dek'-akkoord wel volledig worden uitgevoerd. Uit de analyse bleek dat dit scenario als onvoldoende ervaren wordt: het overgrote deel van de geconsulteerde stakeholders stuurt aan op de introductie van een leer- en loopbaanrekening. De belangrijkste argumenten die hiervoor werden aangehaald, zijn de nood aan transparantie en meer flexibiliteit voor de gebruikers, en het toegankelijker maken van opleiding en opleidingsincentives voor kwetsbare groepen. Daarbij wordt evenwel opgemerkt dat het invoeren van een leer- en loopbaanrekening niet zal volstaan om deze uitdagingen op te lossen: de LLR wordt beschouwd als een instrument met veel potentieel, dat idealiter deel uitmaakt van het breder beleid rond levenslang leren.

#### COMBINATIE VAN SCENARIO'S IN EEN GROEIPAD

Bij de voorstelling van de scenario's werd al aangegeven dat ze elkaar niet hoeven uit te sluiten: ze kunnen naast elkaar bestaan, waardoor het geen 'of-of' verhaal is. De analyse leerde dat één scenario niet zal volstaan om de beoogde ambities te realiseren: er is nood aan een digitaal overzicht én een rekening die inspeelt op de drempels tijd en geld (cf. infra). Het combineren van complementaire scenario's lijkt daarom de meest aangewezen piste.



## EVENWICHTSOEFENING TUSSEN WAT WENSELIJK EN WAT HAALBAAR IS

De concrete invulling van de LLR laat meer ruimte voor discussie, zoals bleek uit de analyse van de te maken keuzes. De afbakening van de scope (naar doelgroep, opleiding) heeft bijvoorbeeld belangrijke gevolgen voor de financiering en de te betrekken beleidsinstanties. Hieronder vatten we voor elke dimensie van de scenario's de belangrijkste lessen samen. Daaruit blijkt dat er een aanzienlijk verschil is tussen wat men wenselijk en wat men haalbaar acht (praktisch en financieel).

### ► **Doelgroep: zo breed mogelijk bereik binnen de bevolking op beroepsactieve leeftijd (18-64)**

**WENSELIJK.** Om een cultuuromslag te maken naar een lerende samenleving, is het wenselijk om elke volwassene tot de doelgroep van de LLR te laten behoren. De snel veranderende samenleving en arbeidsmarkt zorgen er immers voor dat investeren in opleiding, om- en bijscholing cruciaal zijn om mee te evolueren met de veranderende omgeving. Dat geldt in eerste instantie voor kwetsbare groepen, die traditioneel ondervertegenwoordigd zijn in opleiding, zoals kortgeschoolden, oudere werknemers, maar ook werknemers van kmo's, tijdelijke werknemers, freelancers, uitzendkrachten, etc. Zij hebben zelden toegang tot dezelfde opleidingsmogelijkheden als de 'vaste' medewerkers van de onderneming. Het is eveneens cruciaal voor andere doelgroepen, inclusief hooggeschoolden, die ook het risico lopen dat hun vaardigheden verouderen of dat ze hun loopbaan een andere richting moeten uitsturen.

**HAALBAAR.** Terzelfdertijd wordt echter de bedenking gemaakt dat het (financieel) niet haalbaar is om de volledige volwassen bevolking tot de doelgroep te rekenen. Toch dient een te enge focus te worden vermeden. Daarom wordt aangestuurd op een LLR voor de werkende en inactieve bevolking op beroepsactieve leeftijd (18-64-jarigen). De overheidsmiddelen zouden prioritair moeten gaan naar kort- en middengediplomeerden, aangezien hooggeschoolden reeds heel wat overheidsmiddelen voor hun competentieontwikkeling hebben ontvangen. Dat neemt echter niet weg dat aanvullend doelgericht kan worden geïnvesteerd in andere kwetsbare groepen door de overheid, sectoren en/of werkgevers: in het bijzonder voor personen die actief zijn in jobs die voor een belangrijke transformatie staan, en om kwalificatieveroudering tegen te gaan, ook bij hooggeschoolden. De doelgroep van werkzoekenden wordt uitgesloten omdat zij zich in een specifieke situatie bevinden: hun opleidingsrechten kaderen in een traject naar werk bij VDAB, wat een verplicht traject is met beperkte autonomie voor de beslissing tot opleidingsdeelname en de opleidingskeuze. Dat zou praktisch inhouden dat een LLR op 'pauze' wordt gezet tijdens een fase van werkloosheid. Werkzoekenden hebben via VDAB dan wel recht op andere, meer omvangrijke tussenkomsten voor directe en indirecte opleidingskosten. Ook andere incentives voor kwetsbare groepen blijven naast de LLR bestaan, waaronder vrijstellingen van inschrijvingsgeld voor cursisten in CBE/CVO.

### ► **Type opleiding: eerder loopbaan- dan arbeidsmarktgericht**

**WENSELIJK.** De selectie van de opleidingen die in aanmerking komen voor de LLR, sluit qua redenering sterk aan bij de redenering rond de doelgroep. Algemeen bleek uit de analyse dat het wenselijk is om deelname aan elke vorm van opleiding te steunen, i.e. 'levensbreed'. Elke vorm van leren draagt immers bij tot de persoonlijke ontwikkeling van de lerende en kan tot een positieve leerervaring leiden, die de drempel voor toekomstige opleidingsdeelname verlaagt. Het kan bijdragen tot de ontwikkeling van het persoonlijk netwerk, van 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden en een hoger persoonlijk welzijn. Dat komt niet alleen de samenleving ten goede, maar kan ook een meerwaarde bieden voor de arbeidsmarkt.

**UITDAGING.** Vanuit praktisch oogpunt rijzen er wel vragen bij de haalbaarheid van dergelijke brede scope, en dit om verschillende redenen. Enerzijds omwille van de betaalbaarheid van het systeem, aangezien het de scope aanzienlijk vergroot. Het overstijgt het werkterrein van het Departement WSE en vergt een LLR die geïntegreerd is in de financieringsmix voor levenslang leren over beleidsdomeinen en -niveaus heen. Anderzijds omdat het ingaat tegen de recente hervorming van de opleidingsincentives, die een arbeidsmarktgerichte focus van de opleidingen centraal stelt. Werkgevers en sectorfondsen



zullen ook vooral bereid zijn om arbeidsmarktgerichte opleidingen (mee) te financieren. Vanuit praktisch oogpunt is het ook niet evident om informeel leren te ondersteunen<sup>20</sup>.

**HAALBAAR.** Uit de analyse bleek dat een wenselijke en haalbare tussenweg gevonden kan worden in 'loopbaangerichte' opleidingen. Naast arbeidsmarktgerichte opleidingen, die doorgaans gelinkt zijn aan specifieke taken of beroepen, vatten loopbaangerichte opleidingen ook de ontwikkeling van 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden, loopbaanvaardigheden, digital skills, green skills... die ook een maatschappelijke meerwaarde hebben en belangrijk zijn voor het uitbouwen van duurzame loopbanen (incl. loopbaanbegeleiding). Volgens de bestaande regelgeving kaderen loopbaangerichte opleidingen in een persoonlijk opleidingsplan (POP) en moeten ze minstens 32 uren omvatten. We pleiten ervoor deze criteria te verruimen en bv. ook buiten het POP opleidingen te ondersteunen die bijdragen tot duurzame loopbanen (in het kader van competentieprognoses, preventie van burn-out, etc.).

Hoewel personen op eigen initiatief een opleiding kunnen kiezen en hun recht op opleidingssteun kunnen aanspreken, is het aangewezen om een kwaliteitscontrole van het aanbod in te bouwen, en dit zowel voor de ondersteunde opleidingen als voor de begeleiding, minimaal door te werken met erkende dienstverleners en geregistreerde aanbieders in de opleidingsdatabank. Daarbij dient erover gewaakt te worden dat de databank mee evolueert met het aanbod en m.a.w. up-to-date blijft. In lijn met de huidige incentives ligt de focus op formele en non-formele opleiding.

► **Financiering: substantiële tussenkomst door pooling van middelen**

**COFINANCIERING.** In lijn met internationale studies stellen we vast dat de LLR gevoed kan worden via cofinanciering door de overheid (Vlaams en federaal), het individu, werkgevers en sectorfondsen. Zoals hierboven werd aangegeven, zal de aard van de opleiding mee bepalen in welke mate werkgevers en sectorfondsen bereid zijn om een deel van de financiering op zich te nemen, in functie van het interne beleid m.b.t. levenslang leren. In die context mag de (federale) fiscale behandeling van de werkgeversbijdrage niet uit het oog verloren worden omdat dit belangrijke gevolgen kan hebben op macroniveau. Ook aan overheidszijde heeft de afbakening van de scope belangrijke gevolgen. Heel wat opleidingsincentives worden bijvoorbeeld beheerd door het Departement WSE, maar die middelen zijn gelimiteerd en worden ingezet voor arbeidsmarktgerichte opleidingen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, wat de scope aanzienlijk beperkt.

**POOLING VAN MIDDELEN.** De geconsulteerde stakeholders zijn het erover eens dat het belangrijk is om een substantiële tussenkomst te voorzien als er een extra instrument, nl. de LLR, wordt ingevoerd: het moet de moeite waard zijn. Praktisch impliceert dit dat een grote doelgroep ook een omvangrijk budget vergt. Op dat vlak zijn de mogelijkheden met de WSE-middelen beperkt en werd door een aantal stakeholders voorgesteld om zoveel mogelijk middelen met dezelfde finaliteit (i.e. incentives om financiële drempels gelinkt aan directe opleidingskosten te verlagen), te poolen. Op Vlaams niveau over de grenzen van de betrokken beleidsdomeinen heen (in het bijzonder vanuit de Departementen Onderwijs en Vorming, en Economie, Wetenschap en Innovatie voor zelfstandigen). Daarnaast zijn er ook op federaal niveau heel wat aanknopingspunten voor financiële incentives, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelbudget na ontslag en de verplichte opleidingsdagen in het kader van de wet Werkbaar en Wendbaar Werk.

---

<sup>20</sup> Formeel leren: systematisch en gestructureerd leren binnen een omgeving die ontworpen is om te leren, met als doel het behalen van erkende diploma's of certificaten.

Non-formeel leren: georganiseerd leren, doelgericht maar misschien minder gestructureerd en systematisch in vergelijking met formeel leren. Non-formeel leren is niet gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat. De omgeving is niet per se ontworpen als leeromgeving. Informeel leren: onbedoeld leren, kan in een georganiseerde leersetting plaatsvinden en ook daarbuiten. Dit leren is in feite een 'bijproduct' van andere activiteiten.



**VRAAG- VERSUS AANBODFINANCIERING.** Een aantal stakeholders trekken de scope nog verder open en geven aan dat de discussie rond de LLR het uitgelezen momentum biedt om het huidige systeem van aanbodfinanciering voor permanente vorming te herbekijken. De LLR zou één van de componenten in de financieringsmix voor levenslang leren kunnen zijn, die wordt beheerd vanuit een coherent beleid voor de volledige portefeuille. Over dergelijke financieringsmix is veel inspirerend werk in het buitenland beschikbaar, dat de analyse binnen de Vlaamse context kan voeden<sup>21</sup>. Een vraag is bijvoorbeeld of het niet aangewezen is om 18-jarigen een bepaald recht op overheidsmiddelen toe te kennen, waarbij sommigen dit meteen na afstuderen kunnen aanwenden voor een opleiding aan het hoger onderwijs, terwijl kort- en middengeschoolden later in hun loopbaan nog meer middelen te goed hebben. Dat zou enerzijds meer zichtbaar maken hoeveel de overheid investeert in het opleidingsaanbod. Anderzijds zou zo een correctie ingebouwd worden voor hogeschoolden, die tijdens hun studieloopbaan meer overheidsmiddelen benutten. Het zou de budgettaire omvang van de LLR ook aanzienlijk vergroten.

► **Eenheid: parallele systemen voor tijd en geld**

**RECHT OP TIJD EN GELD.** De scenario's met enkel tijd of enkel geld als eenheid, worden als ontoereikend ervaren: beide dimensies zijn belangrijk om bestaande drempels aan te pakken. Het zesde scenario, waarin tijd en geld inwisselbaar zijn, wordt echter als niet wenselijk ervaren: het zou te complex zijn voor lerenden om te kunnen inschatten op hoeveel tijd en geld ze recht hebben via de leerrekening als ze moeten berekenen hoeveel geld hun tijd waard is, en omgekeerd. Bovendien werd de bezorgdheid geuit dat een tijdseenheid veel geld zou opleveren, terwijl men vrij lang opgespaarde rechten op financiële tussenkomsten zou moeten cumuleren om extra recht op opleidingstijd te kunnen 'kopen'.

**GEEN INWISSELBAARHEID.** Op basis van de analyse lijken parallele systemen voor tijd en geld de meest aangewezen keuze:

- Voor het recht op geld kunnen financiële incentives worden geïntegreerd in de LLR door de middelen te poolen die nu reeds beschikbaar zijn voor de beoogde doelgroep. Dat sluit ook aan bij de internationale visie op 'individual learning accounts'. Daarbij moet er echter over gewaakt worden dat middelen voor kwetsbare groepen, zoals vrijstellingen van inschrijvingsgeld bij volwassenenonderwijs (CVO en CBE) voor laaggeschoolden, werkzoekenden en andere kwetsbare groepen, niet tot het budget gerekend worden. Het is immers belangrijk dat die vrijstellingen van inschrijvingsgeld integraal naar deze groepen gaan en niet 'uitgesmeerd' worden over de brede beroepsbevolking. Het gevolg hiervan zou wel zijn dat er meerdere systemen naast elkaar blijven bestaan, wat de overzichtelijkheid en de eenvoud – belangrijke doelstellingen van de LLR – niet ten goede komt.
- Voor het recht op tijd lijkt een aparte leerrekening minder aangewezen: het aantal tijdsincentives is beperkt, waardoor er meer draagvlak is voor een verruiming van het Vlaams opleidingsverlof (VOV), bijvoorbeeld door overdraagbaarheid in te bouwen, dan voor een extra instrument (i.e. een LLR). Bovendien is integratie van incentives niet evident omdat het VOV gelinkt is aan een tegemoetkoming voor gemiste arbeidstijd, terwijl het federale tijdskrediet met motief opleiding gekoppeld is aan een vervangingsinkomen voor de lerende. De filosofie achter beide incentives is m.a.w. fundamenteel verschillend, net als de grootteorde van het opleidingsverlof en bijhorend budget (uren bij VOV versus jaren bij tijdskrediet).

---

<sup>21</sup> Zie bv. Ziderman, A. (2016). Funding Mechanisms for Financing Vocational Training: An Analytical Framework. IZA, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, en Schuller, T. & Watson, D. (2009). Learning Through Life, the main report of the Inquiry into the Future for Lifelong Learning (ISBN: 978 1 86201 433 6).



► **Overdraagbaarheid: minstens over tijd, idealiter ook over statuut en regio**

**OVERDRAAGBAAR IN TIJD.** In vergelijking met de bestaande opleidingsincentives, zou een belangrijke meerwaarde van een leer- en loopbaanrekening zich situeren bij de overdraagbaarheid van de rechten. Die overdraagbaarheid heeft meerdere dimensies. Er moet bijvoorbeeld minimaal overdraagbaarheid in tijd ingebouwd worden in het systeem om de gebruikers meer flexibiliteit te bieden t.o.v. van de huidige incentives. Daarbij voorzien de scenario's in een opspaarbaar recht: als het recht (deels) niet wordt opgenomen, kan het worden gecumuleerd doorheen de tijd. Het is echter aangewezen om dit recht te plafonneren en zo onder meer de druk op de begroting te beperken en het risico te verkleinen dat personen rechten opbouwen die ze niet kunnen opnemen omdat ze te groot worden of omdat de regelgeving verandert (m.a.w. om de rechtsgeldigheid te garanderen). Voor financiële incentives zou dat bijvoorbeeld kunnen oplopen tot 5.000 euro, terwijl het opleidingsverlof zou kunnen opgespaard worden tot een periode van 1 jaar. De grenzen van het systeem zijn voorwerp van sociaal overleg.

**BREDERE OVERDRAAGBAARHEID.** Idealiter is er ook overdraagbaarheid over statuten en regio's heen. De analyse van de beschikbare incentives toont dat er nog te veel equivalente incentives voor personen in andere statuten bestaan, en dat er nog te weinig eenduidigheid is in de modaliteiten, bijvoorbeeld m.b.t. de toekenningsvoorwaarden. Zodra de persoonlijke situatie wijzigt (door te verhuizen, van job of statuut te veranderen, etc.), dienen personen te checken voor welke incentives ze in aanmerking komen. Dat is een grote rem op de gebruiksvriendelijkheid van de instrumenten, en het benadrukt de nood aan harmonisering. Ook afstemming over de regio's heen is cruciaal: het kan niet de bedoeling zijn om meerdere, parallelle rekeningen in België te hebben. Dat staat niet alleen transparantie, maar ook mobiliteit tussen de Vlaamse, Brusselse en Waalse arbeidsmarkt in de weg. Vanuit deze redenering is een federaal onderbouw voor de LLR en de financiering wenselijk, waaraan de regio's verder invulling kunnen geven in lijn met hun arbeidsmarktbeleid.

► **Opname: automatisch recht zonder concrete intentie om opleiding te volgen**

**ALGEMEEN RECHT OP STEUN.** Momenteel kunnen personen die een opleiding willen volgen incentives zoals de opleidingscheques of het VOV aanvragen zodra ze weten welke opleiding ze willen volgen en die opleiding aan de nodige voorwaarden voldoet. Een LLR met overdraagbare rechten zou afstappen van deze werkwijze en een andere logica volgen, nl. het recht openen los van de intentie om een concrete opleiding te gaan volgen. Of, in andere woorden, zowel personen met als zonder concrete intentie tot opleidingsdeelname hebben recht op tijd en geld, en wanneer de rechten niet opgenomen worden, worden ze opgespaard. In lijn met de huidige opleidingsincentives kan het recht op financiële steun aangewend worden voor directe opleidingskosten, terwijl het recht op tijd deeltijds of voltijds kan opgenomen worden en ook kan worden besteed aan studietijd.

**UITDAGINGEN.** Ook voor de opname zijn er echter een aantal belangrijke aandachtspunten. In eerste instantie denken we aan de geldigheidsperiode van de opgespaarde rechten. Enerzijds is het belangrijk dat personen de garantie hebben dat ze gebruik kunnen maken van de opgebouwde rechten en dat deze niet verloren gaan. Anderzijds kan het niet de bedoeling zijn om na jaren sparen nog jaren te wachten om de rechten op nemen en effectief een opleiding te volgen. De modaliteiten hieromtrent zullen bepalen welk signaal uitgaat van een leer- en loopbaanrekening. Daarnaast is het voor de opname van het recht op tijd ook cruciaal dat de werking van de onderneming niet in het gedrang komt. Om dit te vermijden, dient de opname in overleg met de werkgever te gebeuren. Vooral in kmo's is dat niet evident: door de kleinere schaal is er minder marge om het werk op te vangen met behulp van collega's.

**MAATWERK VOOR WERKZOEKENDE.** Een belangrijke doelgroep die hierbij niet uit het oog verloren mag worden, zijn de niet-werkende werkzoekenden. We gaven eerder aan dat de LLR voor hen op pauze gezet zou worden tijdens de periode van werkloosheid, i.e. zolang ze een verplicht traject naar werk volgen. Hoewel ze in die periode geen bijkomende rechten opbouwen, zou het voor hen wel mogelijk moeten kunnen zijn om het opgebouwde saldo aan te wenden voor opleidingen buiten het VDAB-



traject. De rechten worden dan verder opgebouwd zodra ze een andere positie innemen op de arbeidsmarkt (cf. beoogde doelgroep).

## 4.2. Voorgesteld groeipad

De hierboven vermelde conclusies bieden een solide basis voor het ontwikkelen van een groeitraject dat de LLR in Vlaanderen zou kunnen doorlopen. De opportuniteiten en uitdagingen die doorheen het onderzoek geïdentificeerd werden, tonen wat mogelijk is op korte, middellange en lange termijn.

**Redenering:** Twee principes liggen aan de basis van het voorstel dat we in deze paragraaf uitwerken:

- ▶ Starten met ‘quick wins’ door te vertrekken van wat op korte termijn praktisch haalbaar en betaalbaar is, en op langere termijn stapsgewijs evolueren naar de wenselijke situatie. Dit vergt een gedeelde visie omtrent levenslang leren die aangeeft waar men naartoe wil werken.
- ▶ De LLR wordt geïnitieerd als initiatief van het Departement Werk en Sociale Economie. Hoewel ze in het Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering opgenomen is, werd de LLR enkel in de beleidsnota WSE herhaald. Het groeitraject kan daarom starten bij de WSE-incentives, maar de ambitie moet op termijn beleidsdomeinen en -niveaus overstijgen.

### Incrementeel tewerk gaan

Rekening houdend met de voor- en nadelen van de diverse scenario's, stellen we een leer- en loopbaanrekening voor met twee parallelle pijlers, recht op tijd en recht op geld, bovenop een dubbel fundament, bestaande uit een digitaal overzicht en een harmonisering van regels en procedures. De pijlen in de visualisatie geven aan dat de verschillende componenten onderling verbonden zijn:

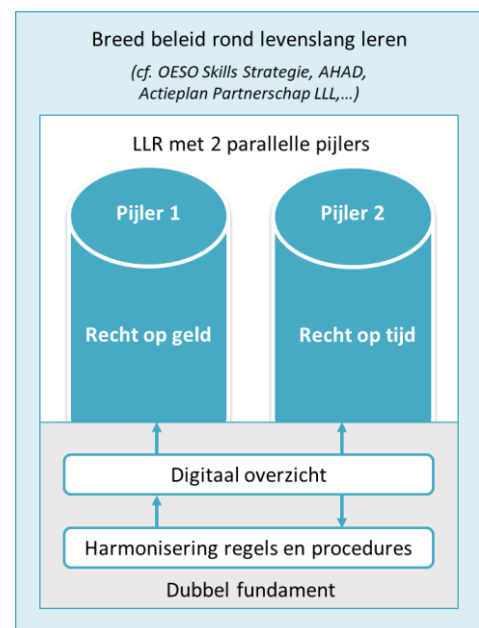
- ▶ Een verregaande harmonisering faciliteert de ontwikkeling van een digitaal overzicht, en omgekeerd toont het overzicht waar verdere harmonisering aangewezen is;
- ▶ Het digitaal overzicht toont waarop men recht heeft in termen van tijd en geld zodat personen dit niet zelf moeten uitzoeken.

Tot slot is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat de LLR slechts één instrument is binnen het breder beleid rond levenslang leren.

Elk van deze elementen wordt in deze paragraaf verder toegelicht, met aandacht voor het te doorlopen groeipad om op korte termijn al belangrijke resultaten te kunnen boeken en op langere termijn te kunnen evolueren naar de gewenste situatie. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het tijd vraagt om een LLR met voldoende slagkracht te implementeren: er is nood aan een roadmap met ook middellange- en langetermijnperspectief om het potentieel van de LLR te kunnen realiseren.

### ▶ Dubbel fundament met digitaal overzicht en harmonisering van regels en procedures

Zoals toegelicht in de beschrijving van Scenario 1 ‘Digitaal overzicht’, zijn er al belangrijke stappen gezet om tot een digitaal overzicht van de beschikbare incentives te komen. In augustus 2021 lanceerde de Vlaamse overheid een online [wegwijzer Vlaamse opleidingsincentives](#): door een aantal gerichte vragen te beantwoorden, ontdekken werknemers die een opleiding willen volgen voor welke Vlaamse opleidingsincentives ze in aanmerking komen. Dit is een belangrijke eerste stap om opleidingsrechten





overzichtelijk(er), eenvoudig(er) en toegankelijk(er) te maken. Op langere termijn zal het echter niet volstaan om personen aan te zetten tot actie.

We zien op dit vlak twee belangrijke groeipistes:

- De tool focust momenteel op de opleidingsincentives die het Departement WSE beheert, en verwijst door naar de website van bv. VDAB of het Ministerie van Onderwijs en Vorming om ook die incentives zichtbaar te maken. De wegwijzer werkt oriënterend vanuit het perspectief van enkele verschillende statuten/werksituaties: het is geen gepersonaliseerd overzicht op maat van elke burger. Idealiter worden alle Vlaamse steunmaatregelen in gepersonaliseerd overzicht geïntegreerd zodat gebruikers na inloggen (bv. via e-ID) enkel de incentives zien waarvoor ze in aanmerking komen. Naast Vlaamse opleidingsincentives, kunnen ook andere steunmaatregelen erin verwerkt worden, bijvoorbeeld op sectoraal of federaal niveau. Dat zal echter meer afstemming vragen dan de interne oefening binnen DWSE. Bovendien is ook enige harmonisering aangewezen om gebruikers op een efficiënte manier door de vragen te gidsen en het aantal vragen beperkt te houden. Dat is al een hele uitdaging voor de WSE-incentives, en zal wellicht nog meer tijd en inspanning vragen als ook andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus mee in rekening genomen worden.
- De wegwijzer is momenteel nog een alleenstaand instrument. Op termijn wordt de wegwijzer, of beter nog een gepersonaliseerd overzicht, idealiter geïntegreerd in andere loopbaantools (op middellange termijn) en in een overkoepelend loopbaanplatform (op lange termijn). Dit sluit aan bij het advies dat het panel van arbeidsmarktexperten recent formuleerde omtrent het koppelen van beschikbare informatie aan een geïntegreerd loopbaanplatform. Er is nood aan een platform dat verschillende instrumenten samenbrengt, en gekoppeld is aan andere platformen als 'Mijn Loopbaan', 'My career', 'My pension', 'Mijn burgerprofiel' om een wildgroei aan platformen te vermijden. In het expertenadvies worden de mogelijkheden van het platform als volgt geduid: *'We pleiten voor één centraal platform dat alle relevante informatie bundelt. Dat maakt het voor burgers duidelijk wat erbij komt kijken, bijvoorbeeld door de link te tonen tussen de eigen competentieportefeuille, daaruit voortvloeiende suggesties op maat voor te volgen opleidingen, beschikbare steun voor die opleidingen, maar ook voor het ondernemen van loopbaanstappen. Het platform kan elk individu ook potentiële loopbaanpaden tonen op basis van hun competentieportefeuille. Als er sprake is van een competentiekloof, kunnen daar ook opleidingstrajecten aan gekoppeld worden.'*

#### ► **Pijler 1: recht op geld**

Voor het recht op geld wordt uitgegaan van een systeem van cofinanciering. In eerste instantie op basis van gedeelde financiering van het individu (de lerende zelf) en de overheid. Op overheidsvlak zien we het volgende groeitraject:

- Op korte termijn kan gestart worden met de WSE-middelen die momenteel reeds bestemd zijn voor opleidingsincentives. De analyse van de huidige incentives toont echter dat dit budget behoorlijk beperkt is, waardoor het aangewezen is om de scope te verbreden om via de LLR een substantiële tussenkomst te kunnen voorzien. Dat kan enerzijds door het vrijmaken van extra budget voor de LLR binnen het Departement WSE, bijvoorbeeld door een verschuiving van middelen in de beleidsmix voor het actief arbeidsmarktbeleid. Wanneer het budget voor de LLR over de grenzen van het departement begroot worden, i.e. op het niveau van de Vlaamse overheid of nog breder op Belgisch niveau, dan verlengt de tijdshorizon naar de middellange en lange termijn.
- Op middellange termijn kunnen middelen van andere Vlaamse beleidsdomeinen in het vizier komen: voor zelfstandigen denken we bijvoorbeeld aan het beleidsdomein EWI, voor



loopbaangerichte en bredere vorming van volwassenen aan het beleidsdomein onderwijs en vorming. Hoe breder de focus, hoe groter de kans dat de discussie rond vraag- versus aanbodfinanciering gevoerd wordt. De beleidskeuzes hieromtrent zullen belangrijke gevolgen hebben voor de omvang van het budget in de LLR, maar kunnen ook een grote impact hebben op het beschikbare aanbod.

- Voorstanders van sterkere vraagfinanciering, geven aan dat vraagfinanciering (1) meer gelijk speelveld en competitie tussen aanbieders van opleiding stimuleert (zowel publiek als privaat), en ook (2) ruimere keuzemogelijkheden voor de lerenden en (3) opleidingen die beter aansluiten bij de noden van de vraagzijde voorziet op voorwaarde dat de som van de te investeren middelen hoog genoeg is (Ziderman, 2016).
- Voorstanders van aanbodfinanciering benadrukken dat perverse effecten kunnen optreden bij versterkte vraagfinanciering, zoals een hogere kostprijs van opleidingen door de ruimere tussenkomst van de overheid voor de lerenden. Dat zou in het voordeel spelen van meer kapitaalkrachtige groepen en bijgevolg de reeds ervaren mattheüseffecten verder versterken. Bovendien zou het ertoe kunnen leiden dat opleidingen die maatschappelijk wenselijk zijn, niet langer aangeboden worden omdat ze onvoldoende cursisten aantrekken.

Een financiële analyse van de beschikbare middelen voor permanente vorming is dan ook aangewezen om te weten welke middelen de LLR zouden kunnen voeden, en in welke mate idealiter wordt ingezet op vraag- en aanbodfinanciering. Het gebruikersperspectief dient daarbij centraal te staan, bijvoorbeeld door voort te bouwen op de resultaten van de 'customer journey'-studies die momenteel worden uitgevoerd voor burgers en opleidingsverstrekkers. Zij kunnen een houvast bieden om te bepalen hoe de middelen worden ingezet om deelname aan opleiding te stimuleren.

- Zoals eerder aangegeven, overstijgt de LLR idealiter de grenzen van gewesten en gemeenschappen en wordt er gewerkt binnen een federaal kader. Vanuit die ambitie komen ook federale middelen in het vizier voor de LLR. In deze context kunnen de mogelijkheden worden verkend om de volgende aspecten te integreren in de LLR: het ontwikkelbudget na ontslag, de verplichte opleidingsdagen in het kader van de wet Werkbaar en Wendbaar Werk (en een forfaitaire compensatievergoeding wanneer die verplichting niet wordt nageleefd), eventueel ook het activeren van een deel van de ontslagvergoeding, of een aanvulling vanuit de sectorfondsen. Deze zaken zijn echter voorwerp van sociaal overleg en kunnen een aanpassing van de regelgeving vergen.

Organisaties en sectorfondsen investeren nu al in de opleiding van werknemers en werkzoekenden door tussen te komen in de kosten, werknemers de nodige tijd voor opleiding te geven, maar ook door te investeren in stages, leerwerkplekken ter beschikking te stellen, etc. Deze engagementen zijn niet direct inzetbaar in een recht op tijd of geld. Dat neemt echter niet weg dat de investering in opleiding meer zichtbaar gemaakt kan worden via de LLR. Beleidsmakers dienen daarbij wel stil te staan bij de manier waarop dergelijke cofinanciering behandeld zou worden, en de bijhorende financiële implicaties: is het een gedeelde kost, een extralegaal voordeel, een investering, etc.? Dat heeft niet alleen een belangrijke signaalfunctie, maar ook aanzienlijke gevolgen voor de overheidsinkomsten op macroniveau.



## ► Pijler 2: recht op tijd

Voor het recht op tijd is het eerder aangewezen om de beschikbare incentives te hervormen, dan om de middelen te poolen in een gezamenlijke rekening. Om tot een transparant systeem van opleidingsverlof te komen, kan het Vlaams opleidingsverlof op korte tot middellange termijn verruimd worden qua doelgroep, wat onder meer een harmonisering vergt voor gelijkaardig verlof in de publieke sector. Dit proces wordt idealiter voorafgegaan door een evaluatie van het VOV, zodat waar nodig op een gerichte manier kan worden bijgestuurd.

Om de drempel 'tijd' aan te pakken, kan het VOV echter niet losgekoppeld worden van de federale verlofstelsels, en in het bijzonder het tijdskrediet met motief opleiding. Zoals in de conclusies werd aangegeven, hebben beide stelsels een andere finaliteit en een andere grootteorde: het VOV wordt uitgedrukt in aantal uren en biedt een compensatie gelinkt aan de gemiste arbeidstijd, terwijl het tijdskrediet met motief opleiding wordt uitgedrukt in maanden (met een plafond van 3 jaar) en een vervangingsinkomen biedt voor het onderbreken van de loopbaan, wat kan worden aangevuld met het Vlaams opleidingskrediet. Deze stelsels kunnen elkaar versterken, maar hebben een andere finaliteit. Voor gebruikers is het echter niet evident om het onderscheid te vatten en de verschillende mogelijkheden te kennen. Daarom zouden Vlaamse beleidsactoren voor het recht op tijd idealiter samen met de betrokken actoren op federaal niveau de systemen voor opleidingsverlof herbekijken en beter op elkaar afstemmen (+ toewerken naar eenzelfde systeem voor werkenden in de publieke en private sector).

## ► De LLR als instrument binnen het breder beleid rond levenslang leren

Tot slot benadrukken we dat de leer- en loopbaanrekening slechts één instrument is dat de opleidingsdeelname in Vlaanderen kan verhogen en de leercultuur kan versterken. De LLR zal op zichzelf echter niet volstaan om de belangrijkste drempels weg te werken die opleidingsdeelname in de weg staan. In lijn met bovenstaande figuur beschouwen we de LLR als een component binnen het bredere beleid rond levenslang leren, dat meerdere werven telt. De voorbije jaren wezen verschillende stakeholders op aangewezen acties die nodig zijn om substantiële vooruitgang te kunnen boeken. We denken hierbij concreet aan de OESO Skills Strategie (2019), het VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek' (2020), en het recente expertenadvies rond een leer- en loopbaanoffensief (2021). Binnenkort volgt ook het Actieplan van het Partnerschap Levenslang Leren (2021). De grote uitdaging wordt nu om een gedeelde visie en strategie rond levenslang leren te formuleren die voortbouwt op deze documenten en ze overstijgt om een overkoepelend kader te bieden, waaraan concrete doelstellingen en monitoring kunnen worden gekoppeld.

Een cruciaal aandachtspunt betreffen initiatieven die erop gericht zijn om mogelijke deadweight en mattheüseffecten te minimaliseren. Het kan niet de bedoeling zijn om de kloof met kwetsbare groepen te vergroten i.p.v. te verkleinen, bijvoorbeeld door enkel digitale overzichten en platformen te voorzien. Tijdens het onderzoek benadrukten stakeholders daarom meermaals de nood aan kwaliteitsvolle begeleiding en ondersteuning, en dit op meerdere vlakken: om het digitaal platform te vinden en te gebruiken, om wegwijs te raken in de beschikbare incentives en ze op te nemen, om de eigen opleidingsnood in kaart te brengen en een passende opleiding te vinden en om het leertraject succesvol te doorlopen. Andere initiatieven die bijdragen tot de toegankelijkheid van opleiding zijn bijvoorbeeld inzetten op een transparant en flexibel opleidingsaanbod en investeren in mobiliteit, kinderopvang, etc. Deze zaken vallen buiten de LLR, maar zijn wel cruciale hefboomen om ze succesvol te implementeren, in welke vorm ze uiteindelijk ook zal worden ingevuld.

