

## TITEL: NAAR EEN LEER- EN LOOPBAANREKENING IN VLAANDEREN

*Auteur(s): An De Coen, Lise Nackaerts & Ella Desmedt (IDEA Consult)*

### 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Voorgaand VIONA-onderzoek (De Coen, Valsamis en Sels, 2013) toonde dat de opleidingsincentives voor werkenden in Vlaanderen zeer versnipperd zijn, wat het moeilijk maakt om het overzicht te bewaren en dit zowel voor werkenden, werkgevers als de beleidsmakers. In de aanbevelingen werd een systeem van leer- en loopbaanrekening (LLR) naar voor geschoven, als een van de mogelijke pistes om een leercultuur te promoten. In de OESO Skills Strategie Vlaanderen (2019a) 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.

Naast de beoogde doelstellingen die aan de leer- en loopbaanrekening worden gekoppeld, is ook de mogelijke invulling van het instrument vooralsnog onduidelijk. Deze studie duidt de invulling van het begrip 'leer- en loopbaanrekening' en verkent alternatieve scenario's, inclusief de voor- en nadelen die ermee gepaard gaan. 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. De conclusies leren wat wenselijk en haalbaar is voor de concrete invulling van een LLR in Vlaanderen qua doelgroep, type opleiding, financiering, eenheid (tijd versus geld), overdraagbaarheid en opname. Die 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. 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.

#### **Key words:**

Leerrekening, loopbaanrekening, financiering, levenslang leren, opleidingsincentives

## 2. Doelen van het onderzoek

Deze studieopdracht bereidt de stap naar een concreet instrument voor 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?

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

Het begrip 'leer- en loopbaanrekening' kent uiteenlopende invullingen, naargelang de bron of stakeholder die wordt geraadpleegd. Internationaal onderscheidt de OESO drie types individuele 'leerschema's (OECD, 2019b)

- 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.
- Individuele Leerrekening = een virtuele, individuele rekening waarbij de rechten op opleiding kunnen worden opgespaard over tijd.
- Individuele spaarrekening voor opleiding = een fysieke spaarrekening waarop het individu geld kan sparen voor het volgen van opleidingen.

In het Vlaamse beleidsdebat zijn er nog twee andere mogelijke invullingen volgens de stakeholders:

- Digitaal overzicht = één overzichtelijk digitaal platform met opleidingsrechten en -aanbod met verschillende toegangspoorten voor werknemers, werkzoekenden en werkgevers. Het gaat in se om een IT-oplossing om de bestaande opleidingsincentives te ontsluiten.
- Loopbaanrekening: 'Loopbaan' staat in de term 'leer- en loopbaanrekening' in de Vlaamse beleidsdocumenten, omdat ook de loopbaancheques zouden kunnen geïntegreerd worden i.f.v. het ontwikkelen van loopbaanvaardigheden.

### 3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

Om deze opdracht tot een goed einde te brengen, werden verschillende complementaire onderzoeksmethoden ingezet:

- Cocreatie met de opdrachtgever: Het departement WSE richtte een thematische werkgroep op die fungeerde als inhoudelijk klankbord bij het uitvoeren van deze opdracht en om de werkzaamheden te ondersteunen met beleidsinformatie, data, kennis en inzichten.
- Deskstudie werd ingezet voor de screening en analyse van beschikbare documenten, literatuur en gegevens, zowel omtrent de opleidingsmaatregelen als omtrent de LLR. Daarbij werd voortgebouwd op het studiewerk dat het departement WSE reeds deed.
- Diepte-interviews werden ingezet om onze conceptuele denkoefening naar de LLR te voeden met bijkomende inzichten van cruciale experts en stakeholders.
- Workshops gebruikten we als interactieve werksessie om het onderzoeksteam richting te geven bij de scenario-ontwikkeling. Op basis van een 'briefing note' bogen de leden van de stuurgroep zich tijdens de workshop samen met thematische experts over de voor- en nadelen van de uitgewerkte scenario's, en over hun wenselijkheid, betaalbaarheid, praktische realiseerbaarheid en politieke haalbaarheid.
- Via interne werksessies werd de verzamelde informatie gericht samengebracht om erop door te denken en triangulatie van inzichten binnen het onderzoeksteam mogelijk te maken.

#### *Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey:statistische technieken)*

- Aan de hand van diepte-interviews op basis van een semi-gestructureerde leidraad, konden verschillende stakeholders hun mening en inzichten delen over de verschillende aspecten van een LLR in hun eigen of in de Vlaamse context. Deze interviews werden via Teams georganiseerd en duurden ongeveer 1,5 uur.
- De workshop werd op 2 september 2021 online via Teams georganiseerd en duurde 2,5 uur.

### 4. Bevindingen

De analyse vertrekt van zeven scenario's, die elkaar niet uitsluiten en onderling combineerbaar zijn. De ontwikkelde scenario's werden gebruikt als instrument om de discussie met stakeholders te voeden en de grenzen van het systeem af te tasten. Naast het nulscenario waarin geen leer- en loopbaanrekening wordt ingevoerd, werd ingegaan op twee aangewezen acties, nl. het voorzien van een digitaal overzicht (scenario 1) en harmonisering van de regels en procedures (scenario 2). Vervolgens werden 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 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. Die discussie leidt tot de volgende conclusies.

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

Uit de analyse bleek dat 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, als onvoldoende ervaren wordt. Het overgrote deel van de geconsulteerde stakeholders stuurt aan op de introductie van een leer- en loopbaanrekening. 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).

## 4. Bevindingen (vervolg)

### DE CONCRETE INVULLING VAN DE LLR LAAT MEER RUIMTE VOOR DISCUSSIE

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)**

Om een cultuuromslag te maken naar een lerende samenleving, is het wenselijk om elke volwassene tot de doelgroep van de LLR te laten behoren. 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. 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 hogeschoolediplomeerden. 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.

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

Algemeen bleek uit de analyse dat het wenselijk is om deelname aan elke vorm van opleiding te steunen, i.e. 'levensbreed'. Vanuit praktisch oogpunt rijzen er wel vragen bij de haalbaarheid van dergelijke brede scope. Enerzijds omwille van de betaalbaarheid van het systeem, aangezien het de scope aanzienlijk vergroot. Anderzijds omdat het ingaat tegen de recente hervorming van de opleidingsincentives, die een arbeidsmarktgerichte focus van de opleidingen centraal stelt.

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 21ste-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. Bovendien is het aangewezen om een kwaliteitscontrole van het aanbod in te bouwen, en dit zowel voor de ondersteunde opleidingen als voor de begeleiding.

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

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. De aard van de opleiding zal 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.

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. Daarom 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), maar ook op federaal niveau.

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.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### ▶ Eenheid: parallele systemen voor 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 bijvoorbeeld 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.

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. Daarbij moet er echter over gewaakt worden dat middelen voor kwetsbare groepen niet tot het budget gerekend worden zodat ze integraal naar deze groepen gaan en niet 'uitgesmeerd' worden over de brede beroepsbevolking.
- 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).

### ▶ Overdraagbaarheid: minstens over tijd, idealiter ook over statuut en regio

In vergelijking met de bestaande opleidingsincentives, zou een belangrijke meerwaarde van een leer- en loopbaanrekening zich situeren bij de overdraagbaarheid van de rechten. 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.

Idealiter is er ook overdraagbaarheid over statuten en regio's heen. 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

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.

Ook voor de opname zijn er echter een aantal belangrijke aandachtspunten. In eerste instantie denken we aan de geldigheidsperiode van de opgespaarde rechten. Daarnaast is het voor de opname van het recht op tijd ook cruciaal dat de werking van de onderneming niet in het gedrang komt.

Voor de niet-werkende werkzoekenden zou de LLR op pauze gezet 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.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

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.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

### 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.

- 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.  
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).
- Voor het recht op geld wordt uitgegaan van een systeem van cofinanciering op basis van gedeelde financiering van het individu (de lerende zelf) en de overheid, en dit volgens een groeitraject op overheidsniveau. Op korte termijn kan gestart worden met de WSE-middelen die momenteel reeds bestemd zijn voor opleidingsincentives. 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. Aangezien de LLR idealiter de grenzen van gewesten en gemeenschappen overstijgt, komen ook federale middelen in het vizier voor de LLR. 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.
- 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. Het Vlaams opleidingsverlof kan op korte tot middellange termijn na een evaluatie verruimd worden qua doelgroep. 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. Om deze stelsels elkaar te laten versterken 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.

Tot slot benadrukken we dat de leer- en loopbaanrekening slechts één instrument is dat de opleidings-deelname 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. Het is slechts één component binnen het bredere beleid rond levenslang leren.

Het formuleren van een gedeelde visie en strategie rond levenslang leren en initiatieven die erop gericht zijn om mogelijke deadweight en mattheüseffecten te minimaliseren, zijn cruciale aandachtspunten. Tijdens het onderzoek benadrukten stakeholders daarom meermaals de nood aan kwaliteitsvolle begeleiding en ondersteuning. 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.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

De Coen, A., Valsamis, D. & Sels, L. (2013). Arbeidsmarktgerichte opleidingsincentives voor werkenden. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

OECD. (2019a). OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations. OECD.  
<https://doi.org/10.1787/9789264309791-en>

OECD. (2019b). Individual Learning Schemes: Panacea or Pandora's Box? OECD.  
<https://doi.org/10.1787/203b21a8-en>