



De leerrekening onder de loep

2019/11

29 | 10 | 2019

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

In onze open kenniseconomie, zijn kennis en vaardigheden belangrijker dan ooit. De kennis en vaardigheden die productief zullen zijn in de volgende decennia, wijzigen daarenboven sneller en sneller. En onze werkzaamheidsgraad, nu 71%¹, moet drastisch stijgen om de verzorgingsstaat te kunnen blijven financieren.

Deze diverse wendingen vergen levenslang leren; de meest recente editie van de IMD World Competitiveness ranking ziet het als een van dé prioriteiten voor ons land om toekomstige uitdagingen te beantwoorden. Zoniet zal onze concurrentiepositie enkel verder achteruitgaan.² We praten er al lang over, maar presteren middelmatig tot slecht met een nieuwe leercultuur. De leerrekening, een vorm van vraag-financiering, is een instrument van die nieuwe leercultuur. Vandaar deze discussion paper, in aanloop naar een bredere analyse over de ontwikkeling, het onderhoud en de inzet van talent in al zijn vormen.

¹ Werkzaamheidsgraad 20-64 jarigen in het tweede kwartaal van 2019; België 71.0%, Vlaanderen 76.0%, Wallonië 65.2%, Brussels Hoofdstedelijk Gewest 61.7%. Statbel, "Employment and Unemployment | Statbel".

² IMD, "World Competitiveness Ranking 2019".

SIMON GHIOTTO:
Fellow Itinera

Inhoud

1.	Burgers aan het stuur	3
1.1.	De risico's van vraagfinanciering	5
1.2.	Vormen van vraagfinanciering	5
2.	Leerrekening	8
2.1.	Wanneer wordt de leerrekening geopend?	7
2.2.	Voor wie is de leerrekening bedoeld?	10
2.3.	De start van de leerrekening, een duwtje om je op weg te helpen?	11
2.4.	Hoe wordt de leerrekening gefinancierd?	11
2.5.	Absolute gelijkheid, of ondersteuning naar noden?	14
2.6.	Voor welke doeleinden is de leerrekening bedoeld?	15
2.7.	Welke kosten dekt de leerrekening?	17
2.8.	Hoe kan men de leerrekening raadplegen?	18
2.9.	Wie beheert de leerrekening?	18
2.10.	Levert de leerrekening interest op?	20
2.11.	Naast de leerrekening, een leenlening?	20
2.12.	Wat gebeurt er op pensioenleeftijd met het saldo?	20
3.	Conclusie	22

In deze paper bespreken we eerst het waarom van vraagfinanciering en leerrekening. Vervolgens kijken we naar de beleidsafwegingen die we zullen moeten maken. Het is niet geheel nieuw in de Belgische context, de omzetting van een deel van de ontslagvergoeding in een opleidingsbudget is reeds mogelijk, en het door Minister De Block voorgestelde Cappucino-model kende eveneens een vorm ervan; ook het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord vermeldt de leerrekening.³

De leerrekening is deel van een bredere loopbaanrekening, waar het de budgetpost voor opleiding, vorming & persoonlijke ontwikkeling vertegenwoordigd. Daarnaast staan o.m. budgetposten voor eindloopbaan, tijdsparen en arbeidsmarktmobiliteit.⁴ De leerrekening is in de eerste plaats een financieringsinstrument: ze biedt financiële ondersteuning met begeleiding, en geeft zo de teugels in handen van de burger. Zo draagt de leerrekening bij tot de opbouw van een leercultuur, maar daarvoor is wel meer nodig.

1. BURGERS AAN HET STUUR

Vraagfinanciering kent in beginsel de middelen niet toe aan instellingen of organisaties, maar aan burgers. Ze kunnen er scholing en opleiding mee inkopen, en voeren dus zelf de regie over hun ontwikkeling. Dit betekent niet dat ze aan hun lot overgelaten worden, de overheid staat in voor de landkaart of zelfs het navigatiesysteem van het leer-ecosysteem. Maar het is de burger die de eindbestemming ingeeft en uit de aangeboden routes een keuze maakt.

De OESO stelt 8 kernwaarden voorop voor de financiering van levenslang leren.⁵

- *Minimaliseer de administratieve lasten*

Duidelijke toekenningsvoorwaarden en controle moeten toelaten dat de ondersteuning terecht komt bij kansgroepen – zoals laaggeschoolden – en moeten fraude voorkomen. Regels moeten eenvoudig zijn om opname te faciliteren. Technologie kan hiertoe bijdragen door procedures te digitaliseren en toekennen van rechten te automatiseren.

- *Hou het eenvoudig*

Met een waaier van specifieke maatregelen zien overheid noch burger door de bomen het bos. Bovendien leert gedragseconomie ons dat dit tot keuzestress – zelfs keuzeverlamming – kan leiden.

- *Introduceer flexibiliteit in het ontwerp van de financieringsvormen*

Maak het aanbod flexibel: de omgeving verandert snel, het aanbod moet dat veranderingsritme volgen. Bouw goede informatievoorziening in, evalueer en stuur bij, en overleg regelmatig met alle stakeholders.

³ Departement Kanselarij en Bestuur, “Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024”.

⁴ Zie bijvoorbeeld De Vos, “2014-2019: Naar een betere arbeidsmarkt”.

⁵ OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*.

- *Betrek de sociale partners*

In dit kader zijn de sociale partners – vakorganisaties en werkgeversorganisaties – belangrijke stakeholders. Betrek hen van bij het begin in het levenslang leren ecosysteem.

- *Maak gebruik van de kansen die technologie kan bieden*

Technologie kan informatie, begeleiding, ondersteuning en training toegankelijker en goedkoper maken. Digitale en gedeelde platformen kunnen verschillende actoren dienen, en informatie kan in vrijwel real-time gecapteerd, geanalyseerd, en gebruikt worden om het aanbod aan te passen.

- *Erken en certificeer informeel en non-formeel leren*

Informeel en non-formeel leren zijn enorm waardevol, volgens sommigen zelfs meer dan formeel leren. De financieringsstromen voor levenslang leren moeten dit ook weerspiegelen. Certificatie van vaardigheden maakt deze zichtbaar en verhoogt sociale mobiliteit.

- *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.

- *Voorzie regelmatige evaluatie*

Enkel door te onderzoeken wat werkt en wat niet, voor wie wel en voor wie niet, wanneer wel en wanneer niet, kan het systeem gaandeweg beter worden, effectiever worden, en efficiënter worden. Dit betekent ook dat van meet af aan heldere en meetbare doelstellingen moeten worden vooropgesteld.

In de literatuur wordt soms gesteld dat verouderde vaardigheden kunnen beschouwd worden als een nieuw sociaal risico. De toekomst van de sociale zekerheid zou deze dan moeten verzekeren volgens dezelfde structuren en principes, net zoals de sociale zekerheid haar oorsprong vond als antwoord voor de oude sociale risico's: een werkloosheidsverzekering voor wie zijn job verloor, een pensioen voor wie langer leefde dan die kon werken, een ziekteverzekering voor gezondheidsrisico's, en kindergeld voor grote gezinnen. Deze discussie is boeiend, maar valt buiten het bereik van deze discussion paper.

1.1. De risico's van vraagfinanciering

Vraagfinanciering kan geheel beantwoorden aan de vooropgestelde criteria, maar kan evengoed volledig de mist in gaan. Het is dus geen eenvoudige zaak om dit goed op te zetten.

Men moet beseffen dat vraagfinanciering de sturende rol van de overheid in het talent-ecosysteem beperkt. Indien men toch aanvullende maatregelen zou wensen of maatwerk zou willen aanbieden, worden de schema's meer complex, en mogelijk minder efficiënt en duurder. Een belangrijke afweging die men goed moet maken.

Vraagfinanciering vergt van de aanbieders van leermogelijkheden dat ze de vraag goed analyseren en zich flexibel opstellen. Dat is geen gemakkelijke opdracht, zeker niet voor opleidingen die duurdere infrastructuur vergen. Maar de aanbieders moeten zich die flexibiliteit eigen maken. Misschien is een restcomponent aanbodfinanciering nog wenselijk, maar met een voldoende beschikbaar, toegankelijk en kwalitatief aanbod, en de nodige flexibiliteit is dit mogelijk niet eens het geval.

Het is van belang de schema's zo op te zetten, dat ze daadwerkelijk bijdragen tot een bevolkingswijde leercultuur, met oog voor de kansgroepen die het meest nood hebben aan bijkomende opleiding en vorming. Vraagfinanciering houdt het risico in dat men zaken gaat financieren waarvoor de vraag er nu al voldoende is, en die probleemloos worden aangeboden door bedrijven of in de markt. Dit vergt een voortdurende evaluatie van het aanbod, en van de wijze waarop het wordt geformuleerd.

Vraagfinanciering gaat uiteraard over de beschikbare middelen. We moeten evenwel ook beseffen dat in België vooral niet-financiële drempels in de weg staan van voortdurende opleiding en vorming. Men zal daarop met flankerende maatregelen moeten antwoorden.⁶

1.2. Vormen van vraagfinanciering

Er zijn drie grote varianten van vraagfinanciering: fiscale voordelen, uitgavenregelingen of trekkingsrechten.

Fiscale voordelen houden in dat kosten voor scholing fiscaal in mindering kunnen worden gebracht, veelal vanuit de ratio dat ze helpen een (hoger) inkomen te verwerven en dus beroepsmatig zijn.

Uitgavenregelingen compenseren kosten van scholing door middel van een bij erkende instellingen in te ruilen voucher.

⁶ OECD, *OECD Skills Strategy Flanders*; OECD, "Dashboard on priorities for adult learning"; OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*.

Dit kan gebeuren door vouchers die eerst moeten aangekocht worden door de burger, dan worden ingeruild bij een dienstverlener, die op zijn beurt aanklopt bij de overheid (en de voucher inruilt voor een hoger bedrag dan de burger oorspronkelijk betaalde); of via een derdebetalersregeling. Hierbij gaat de dienstverlener rechtstreeks bij de overheid ten rade wanneer een rechthebbende een opleiding aankoopt.

In Vlaanderen kennen we opleidingscheques voor werknemers en de KMO-portefeuille voor ondernemers, Wallonië heeft de *cheques-formation* (voor werknemers, maar te bestellen via de werkgever), en Brussel biedt via Actiris taalcheques en ICT-cheques aan.

Trekkingsrechten leveren burgers een budget op dat ze naar eigen inzicht besteden aan scholing. Deze liggen dus in het verlengde van een uitgavenregeling, maar zijn structureler van aard.

In Nederland onderzocht de Commissie Vraagfinanciering MBO, of vraagfinanciering een geschikt instrument zou zijn om burgers met een beroepsopleiding te ondersteunen in hun levenslang leren. Ze beoordeelden de bovenstaande varianten inzake hun impact, transparantie, keuzevrijheid, verantwoordelijkheid, en toegankelijkheid.

De financieringsvorm moet voor hen (1) met een grote impact een trendbreuk realiseren, (2) de burger inzicht geven in de (financiële) mogelijkheden, (3) de burger in staat stellen scholing kiezen aangepast aan zijn of haar situatie en behoeften, (4) de gedeelde verantwoordelijkheid van het leerproces weerspiegelen, en (5) drempelverlagend werken.

Trekkingsrechten realiseerden deze criteria het best. Onderstaande tabel vat hun bevindingen bondig samen.⁷

Wegingscriteria	Hoofdtypen vraagfinanciering		
	Fiscale faciliteiten	Uitgavenregelingen	Trekkingsrechten
1 Impact	-	+/-	+
2 Transparantie	-	-	+
3 Keuzevrijheid	+	+/-	+/-
4 Verantwoordelijkheid	+/-	-	+
5 Toegankelijkheid	-	-	+/-

⁷ Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid".

Fiscale voordelen zijn in theorie voor iedereen beschikbaar, zeer eenvoudig te verwerken en bieden volledige keuzevrijheid. Maar ze vergen kennis van het belastingvoordeel, de financiële ruimte om de kosten voor te schieten, en een belastbaar inkomen. Bovendien dekken ze slechts een deel van de kosten. Lage inkomens vallen dus uit de boot, ze zijn vooral aantrekkelijk voor langgeschoolden. Bovendien is dit een instrument tussen overheid en burger, de werkgever komt hier niet tussen.

Bij een uitgavenregeling is er geen voorfinanciering nodig, en kan de overheid de besteding beter richten op bepaalde doelgroepen of bestedingen. In de praktijk is deze besteding vaak echter beperkt, hetzij toegespitst op een bepaalde groep, hetzij een breder beschikbaar kleiner bedrag.

De Vlaamse opleidingscheques zijn een goede illustratie: onder bepaalde voorwaarden betaalt de Vlaamse overheid de volledige kost in plaats van de helft, maar het gaat steeds over maximum 250 euro per kalenderjaar ongeacht bestedingen in vorige jaren. Een dure of langdurige opleiding is dus moeilijk te financieren, maar niets houdt je tegen jaar na jaar een kleine opleiding te volgen. De mogelijkheid de voucher te richten op bepaalde groepen of opleidingen verhoogt de gerichtheid van de uitgaven, maar beperkt de keuzevrijheid van de burger én kan leiden tot (complexe) aanvraagprocedures en voorwaarden. Bovendien kan die dan – negatief – geassocieerd worden met bepaalde groepen, terwijl net een breed instrument voor inzetbaarheid op grote schaal werd beoogd.

Trekkingsrechten, zoals de leerrekening die uiteindelijk voorgesteld werd door de Nederlandse Commissie, kunnen gezien worden als een dynamische vorm van uitgavenregeling. Ze zoeken een evenwicht tussen de eenvoud en keuzevrijheid van fiscale voordelen, met de voorfinanciering die de uitgavenregeling biedt. Bovendien kunnen trekkingsrechten en hun besteding aangepast worden aan doelgroepen of opleidingen, en kunnen verschillende partijen – overheid, burger, én werkgever – bijdragen. Daarnaast kunnen trekkingsrechten opgespaard worden, en bieden ze een transparant overzicht.⁸

⁸ Commissie vraagfinanciering mbo.

2. LEERREKENING

Het concept van een leerrekening is al vaak en in diverse vormen gesuggereerd door onder meer de Europese Commissie, de OESO, het Wereld Economisch Forum, de Internationale Arbeidsorganisatie, VOKA, en zo meer.⁹ Soms in uitgewerkte voorstellen, soms in enkele conceptuele pennentrekken. Onder diezelfde vlag vinden we echter (sterk) verschillende ladingen terug. Zo bestaat de 'leerrekening' van het IVOC, het opleidingsfonds van de Belgische mode- en confectie-industrie, uit een terugbetaling van sectorspecifieke opleidingen zonder opbouw van rechten. Daarmee beantwoordt ze allerminst aan wat wij voor ogen hebben. In wat volgt proberen we de verschillende varianten van de leerrekening te onderscheiden.

Wij zien de leerrekening als 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.

Een dergelijke vereenvoudiging werd ook aangeraden door de OESO toen die de Vlaamse Talentstrategie kritisch doorlichtte.¹⁰ Dit is niet nieuw, een studie uit 2013 vond niet minder dan 13 verschillende maatregelen die geregeld werden gecumuleerd, enkel en alleen gericht op de vraagzijde, en zelfs nog zonder rekening te houden met sectorale initiatieven. Een vergelijkbare studie uit 2009 vond eveneens dat er geen nood was aan méér, maar juist aan meer vereenvoudiging en betere leesbaarheid van de ondersteuningsmogelijkheden opdat de ondersteuning effectief zou worden benut.¹¹

Een bundeling van beleidsinstrumenten mag dan wel mogelijkheden bieden tot vereenvoudiging, toch kan de praktische implementatie nog complicaties meebrengen. We moeten dan ook lessen trekken uit het buitenland, eerdere experimenten, en andere beleidstakken.

Het bekendste – of beruchtste – voorbeeld betreft de Britse leerrekeningen die na enkele jaren werden stopgezet wegens wijdverspreide fraude en gebruik voor minder relevante opleidingen. Achteraf spreken is altijd makkelijk, maar vervolgonderzoek liet zien dat de opzet van het systeem niet geschikt was voor de ondersteuning van een effectieve en efficiënte leercultuur.¹²

9 European Commission, "Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults Taking stock of implementation measures"; OECD, *Getting Skills Right Engaging low-skilled adults in learning*; OECD, *OECD Skills Strategy Flanders*; The Economist, "Lifelong Education - Special Report"; WEF, "The Future of Jobs Report 2018"; OECD, *Educational Opportunity for All*; Sels, Vansteenkiste, en Knipprath, "Toekomstverkenningen arbeidsmarkt 2050"; Center for American Progress, "From Poverty to Prosperity- A National Strategy to Cut Poverty in Half"; Wilthagen, "Scholingsbeleid moet op de schop"; ILO, "Skills policies and systems for a future workforce - Global Commission on the future of work"; Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid"; Demeester e.a., "Levenslang leren - samen beter presteren".

10 OECD, *OECD Skills Strategy Flanders*; OECD, *Getting Skills Right*.

11 Sels, "Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'?"; Valsamis, Sels, en De Coen, "Vlaamse overheid Departement Werk & Sociale Economie Koning Albert II-laan 35 bus 20 1030 Brussel".

12 UK Commission for Employment and Skills, "Personal Learning Accounts Building on lessons learnt"; Demeester e.a., "Levenslang leren - samen beter presteren"; SEO e.a., "Leerrechten doorgerekend: scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen".

De leerrekening hangt vast aan de burger, niet diens professioneel statuut of economische relaties. Toch zal de plaats van de burger in de arbeidsmarkt een rol spelen, net zoals zijn relatie met een werkgever of arbeidsmarktbemiddelaar. Er zijn meerdere actoren, zowel in de financiering als in de begeleiding, en er zijn ook taken en rollen voor de overheid. De kracht van de leerrekening is echter net dat ze de verschillende actoren kan betrekken, maar zelf buiten die klassieke relaties staat.

De leerrekening is een faciliterend financieringsinstrument, als hoeksteen van een stelsel van levenslang leren, dat een volledige cultuuromslag kan veroorzaken. Doel is dat de leerrekening bevorderend en uitnodigend werkt op individueel en maatschappelijk niveau; wellicht blijft flankerend beleid nodig om een werkelijke leercultuur te stimuleren.¹³

In Nederland tracht men de “opbrengst” van een leerrekening-beleid in te schatten; afhankelijk van het gebruikte model¹⁴ kwam men uit bij een mogelijke toename in het gemiddeld belastbaar inkomen van zo’n 0.7% tot 1.4% op bevolkingsniveau en een budgettaire netto-opbrengst tussen 3 en 327 miljoen.¹⁵

2.1. Wanneer wordt de leerrekening geopend?

Theoretisch kan het principe van de leerrekening over de hele levensloop toegepast worden, maar men zet het concept eerder in voor post-initieel onderwijs.

Het ondertussen stopgezette Canadese Learn\$ave programma was open voor iedereen vanaf 21 jaar, en voor 18-20 jarigen die al minstens 2 jaar geen onderwijs meer genoten, het Singaporese Skillsfuture Credit is er voor elke burger vanaf 25 jaar, de Washington LiLAs (Lifelong Learning Account) was voor werknemers vanaf 18 jaar, en elke Fransman opent op zijn 15 of 16 jaar automatisch een Compte Activité die 3 verschillende leerrekeningen bevat.¹⁶

De Commissie Vraagfinanciering MBO raadt aan om de vraagfinanciering te starten bij startkwalificatie – d.i. een diploma secundair onderwijs – of op de leeftijd van 27 jaar: dat is de leeftijd waarop in Nederland een uitkering kan bekomen worden zonder verplichting om te

13 Commissie vraagfinanciering mbo, “Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid”; UK Commission for Employment and Skills, “Personal Learning Accounts Building on lessons learnt”.

14 Het veronderstelde ‘rendement’ varieerde men tussen het rendement van initieel onderwijs of de helft daarvan, en de opname wordt op basis van eerder empirisch onderzoek geschat tussen 25% en 50% van de beschikbare leerrechten. Het ging wel op een vereenvoudigde leerrekening: zonder inbreng van werknemers of werkgevers, alle leerrechten werden toegekend bij het begin, in een steady state – zonder transitiekosten –, met een zeer goed werkende markt voor opleidingsaanbieders, met perfect geïnformeerde rationele burgers, en zonder gedragseffecten. Bovendien werden de leerrechten toegekend in functie van de initiële scholing, kortgeschoolden kregen meer dan langgeschoolden en masters kregen niets. Dit beperkt het deadweight loss en zet verhoudingsgewijs meer in op werkzoekenden. SEO e.a., “Leerrechten doorgerekend: scenario’s voor investeringen in leven lang ontwikkelen”.

15 SEO e.a.

16 DGEFP, “À qui s’adresse le compte activité ?”; Washington State LiLA, “Washington State Lifelong Learning Accounts Program Guidelines”; Ministry of Manpower, “Skillsfuture Credit FAQ”; Credit Union Central of Canada, “Matched Savings Toolkit”.

werken of te leren.¹⁷ Dit levert een extra prikkel op om zijn secundair onderwijs af te werken, en beperkt zo voortijdig schoolverlaten.

Andere leerrekeningen en vergelijkbare schema's hanteren andere leeftijden of criteria, maar het patroon is duidelijk: de leerrekening vat aan bij het betreden van de arbeidsmarkt. De dubbele grens van een startkwalificatie en een leeftijd is een vondst, gezien ze tegelijk een onderscheid maakt tussen initieel en post-initieel onderwijs, en een prikkel inbouwt om zijn secundair onderwijs af te werken. Dit kan ook door middel van remediëringstrajecten en alternatieve leerwegen.¹⁸

2.2. Voor wie is de leerrekening bedoeld?

Kan eenieder beroep doen op de leerrekening, of moet er onderscheid gemaakt worden? We kennen de klassieke indeling bij ons: werknemers, zelfstandigen, werklozen en economisch inactieven.

Skillsfuture in Singapore is een nationaal programma, met voor elke burger een gelijk leerkrediet. In de uitwerking is er wel meer aandacht voor begeleiding & take-up van lagere inkomens. Hetzelfde gold voor de Washington LiLA dat voor alle werknemers beschikbaar was, met aanvullende begeleiding voor kort- en middelgeschoolden.

De Franse Compte Formation begon als een initiatief voor werknemers in de private sector, maar is na successieve hervormingen ook opengesteld voor de publieke sector, zelfstandigen, werkzoekenden en inactieven; kortom iedereen op beroepsactieve leeftijd. De in 2018 federaal ingevoerde USA Lifelong Learning and Training Account richt zich exclusief op werknemers.

Naast het statuut, zijn er natuurlijk nog andere opdelingen mogelijk.

Het Canadese Learn\$ave programma was toegankelijk voor wie een inkomen had van minder dan 20% boven de armoedegrens.¹⁹ De USA Lifelong Learning & Training Account geldt tot een jaarinkomen van \$82,000 per jaar, meer dan €6.000 per maand.

In de Nederlandse aanbevelingen werd gelet op scholing, waarbij langgeschoolden geen of een lager startbedrag krijgen. Langgeschoolden – of hoge inkomens – genieten immers vaker opleidingen aangeboden door de werkgever, en zijn beter in staat om de kost zelf te dragen.²⁰

17 Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid".

18 De Witte en Hindriks, *De geslaagde school*.

19 Dit is een maandinkomen onder 1.705 \$ voor een alleenstaande of onder 2.638 \$ voor een gezin van vier

20 SEO e.a., "Leerrechten doorgerekend: scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen"; Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid".

Eerder bepleitte Itinera reeds voor de overstijging van de klassieke statutaire opdelingen, gegeven de evolutie naar gemengde en dynamische carrières.²¹ De leerrekening is daarom best gericht naar iedereen: werknemers, zelfstandigen, werkzoekenden of economisch inactieven.

Beschikbaar voor iedereen betekent echter niet gelijk voor iedereen: men moet letten op de diversiteit van situaties. Dit komt verder aan bod.

2.3. De start van de leerrekening, een duwtje om je op weg te helpen?

Om te vermijden dat het lang duurt voor een noemenswaardig bedrag beschikbaar is op de leerrekening, raadt de Commissie Vraagfinanciering terecht aan een startbedrag te bepalen. Dit startbedrag fungeert dan als een breed inzetbare voucher, en zelfs wanneer die niet wordt gebruikt komt het belang van de leerrekening direct naar voren. Een lege rekening, die nog volledig gespijsd moet worden, geeft veel minder uitzicht op effectieve impact.

In het model van de SEO Economisch Onderzoek en bij de Skillsfuture Credit is er zelfs enkel sprake van een startbedrag, zonder enige aangroei. De burger krijgt dan bij meet af aan alle ondersteuning beschikbaar, en moet die zelf spreiden doorheen de carrière. Een dergelijk model zou ook beantwoorden aan de voorstellen van het Wereld Economisch Forum van een Universeel Recht tot Leren, in België uitgedragen door onder meer Alexander De Croo en de Vrijdaggroep.²²

In de eerste jaren van de leerrekening bouwt men best wel een kleine rem in. Het is verleidelijk om virtuele rechten toe te kennen, maar het is niet houdbaar bij grote opname. Men dient er ook op te letten dat een geslaagde vraagfinanciering de aanwezigheid veronderstelt van een voldoende aanbod. Met een kleine drempel bereikt men een betere spreiding en vergemakkelijkt men het succes bij de introductie.

2.4. Hoe wordt de leerrekening gefinancierd?

Hét onderscheid tussen een leerrekening en voucherstelsel is het dynamische aspect: een leerrekening laat toe rechten op te sparen over de jaren heen. Bovendien zorgen de aangroei en het periodiek overzicht dat men ontvangt ervoor dat de leerrekening beter opgevolgd wordt.

Sommige varianten van leerrekening werkten met belastingvoordelen of verleenden voordelen bij spaarrekeningen die burgers inzetten voor levenslang leren. Ze kregen kritiek omwille van Mattheuseffecten en beperkte impact, omdat de aangroei verbonden was met een eigen

²¹ De Vos, Marc, "Een nieuwe agenda voor het arbeidsmarktbeleid"; De Vos en Konings, *Van baan zekerheid naar werk zekerheid op de Belgische arbeidsmarkt*.

²² De Croo, "We need a universal right to learn".

inbreng. Zowel de opbouw van leerrechten als het gebruik daarvan was ook sterk verbonden met de reeds behaalde scholing.²³

Sommige dergelijke programma's richtten zich daarom enkel op gezinnen met lage inkomens. Dit betekent echter dat de leerrekening niet voor iedereen open staat, en dus geen hoeksteen kan vormen van een maatschappijbrede leercultuur.

De kracht van de leerrekening is net dat ze een instrument biedt dat de inspanningen van burger, overheid en werkgever bundelt: gedeelde verantwoordelijkheid en gedeelde financiering.

Het is 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 primaire actor van levenslang leren is de burger zelf: het is ook haar of zijn verantwoordelijkheid om bij te dragen tot de financiering door te werken.

In navolging van het recent ingevoerde opleidingsbudget kan een deel van wat vandaag als ontslagvergoeding wordt uitbetaald, ook gestort worden in de leerrekening. Het huidige opleidingsbudget legt de keuze bij de werknemer, met een maximum van een derde van het totaal. Indien we de cultuuromslag willen verwezenlijken, is het wenselijk dit niet langer facultatief te laten. Er wordt dan altijd een deel van de ontslagvergoeding op de leerrekening gestort. Die kan dan kiezen om meer – tot een te bepalen maximum – of minder – tot een te bepalen minimum – te storten. Het is een beleidskwestie of men hier nog een “opt out” inbouwt in een overgangsfase, en tijdelijk toelaat dat een werknemer hier anders over beslist. Daarnaast kan de werknemer in het kader van cafetariaplanverloning voor een grotere bijdrage in de leerrekening opteren.

De volgende actor in de financiering van de leerrekening is de werkgever, via bijdragen op het brutoloon. De overheid kan hier minima & richtlijnen opleggen, waarna sociale partners daar mee aan de slag gaan om die te verdelen tussen werknemers en werkgevers. Zo komt levenslang leren ook centraler te staan in sociale onderhandelingen. We mogen in dit kader wel niet vergeten dat er reeds eisen worden gesteld aan werkgevers, en we in België hoge (para)fiscale lasten op arbeid kennen. De leerrekening kan hét eenvoudig instrument worden dat al deze verschillende financieringsstromen bundelt, ze komt er niet bovenop of naast.

Werkgeversbijdragen vormen de voornaamste financieringsstroom van de Franse *Compte Personnel de Formation*, en de Washington LiLAs steunde op matching funds van werkgevers. De nationaal uitgerolde *Lifelong Learning and Training Account* in de VS voorziet voor lage

23 OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*.

en middenhoge inkomens matching funds van de overheid, ongeacht of de bijdrage van de werknemer of werkgever komt. In bepaalde gevallen kan een storting van \$500 door de werknemer leiden tot een match van nog eens \$500 door de werkgever en \$1000 door de overheid.²⁴ Daar tegenover staat de Singaporese SkillsFuture Credit, dewelke een bedrag is dat de overheid sinds 2016 ter beschikking stelt van de burger – zonder tussenkomst van werkgever of burger.

In sommige landen hanteert men *train-or-pay* programma's: opleiden of afdokken. Werkgevers moeten een belasting betalen, maar de opleidingskosten worden in mindering gebracht. De opleidingskost tot dit bedrag is dus in essentie nul, of beter gezegd, de werkgever betaalt sowieso. Een sterke prikkel om opleidingen te voorzien, met grote keuzevrijheid. Elegant op papier, maar minder in de echte wereld.

Onderzoek vond dat in sommige gevallen werkgevers minder bewust omgingen met de opleidingskeuze om toch maar 'hun geld' te recupereren. Ze moeten het sowieso betalen, dus zelfs een opleiding die een bijna verwaarloosbaar voordeel biedt, wordt de moeite waard. Omgekeerd kan een zeer waardevol leermoment dat niet erkend is als opleiding, volledig worden miskend door het stelsel.

Opleidingen registreren, ingeven, doorgeven en verwerken, zowel aan de kant van de werkgever als het controleorgaan, vergt een aanzienlijke administratiekosten. Dit is problematisch voor KMO's. Ze beschikken niet over de schaal of middelen om hun vaardigheden te voorspellen en talent-strategieën uit te schrijven, om trainingen te organiseren – inclusief het verdelen van de werklust van de afwezige werknemer –, of de hele administratieve malle-molen te doorlopen. Dergelijke financieringsvormen gaan daarom vaak gepaard met specifieke modaliteiten voor KMO's: Spanje voorziet meer middelen; Frankrijk, het VK en Quebec uitzonderingen of verlaagde bijdragen. In Italië en Nederland zet men dan weer in op aanvullende ondersteuning voor KMO's, zodat die alsnog talent-strategieën kunnen uitwerken en uitvoeren.²⁵

Daarnaast is het een zeer kwantitatieve benadering van opleiding, die geen rekening houdt met de kwaliteit, de doelmatigheid of de bruikbaarheid van de opleiding. De doelstelling binnen de wet Werkbaar Wendbaar Werk om gemiddeld 5 opleidingsdagen per werknemer te voorzien, is hier exemplarisch voor, net zoals de voorgaande doelstelling van 1.9% van de totale loonmassa aan opleiding te besteden. Bovendien kunnen we niet zomaar opleidingsinspanningen van werkgevers vertalen naar bijdragen voor de leerrekening. Dit vermengt (bedrijfsspecifiek) investeringen op initiatief van de werkgever, met investeringen in menselijk kapitaal gekozen door de werknemer. Het staat voor zich dat werkgevers instaan voor opleidingen die ze zelf opleggen. De mate waarin werkgevers zouden instaan voor het financieren van de omscholing van hun werknemers – buiten in het kader van outplacementtrajecten – is echter een andere kwestie.

²⁴ Washington State LiLA, "Washington State Lifelong Learning Accounts Program Guidelines"; DGEFP, "À qui s'adresse le compte activité?"; Warner en Coons, Lifelong Learning and 5 Training Account Act of 2018.

²⁵ OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*.

Als laatste komt de overheid aan de beurt... of overheden, omdat federale, regionale of gemeenschapsoverheden evengoed (aanvullende) maatregelen kunnen treffen.

Een eerste manier waarin de overheid kan bijdragen aan de financiering van de leerrekening is met fiscale voordelen of matching funds, die bijdragen van burgers & werkgevers aanvullen (eventueel vanuit algemene fiscale opbrengsten).

Voor werklozen en economisch inactieven zal de overheid de financieringsrol van de werkgever moeten opnemen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Franse leerrekening. In het kader van de evolutie van werkloosheidsverzekering naar werkverzekering, kunnen we deze ook inschakelen in de evolutie van een vervangingsinkomen naar een prikkel tot arbeidsmarktactivering. Zo kunnen we degressieve werkloosheidsuitkeringen aanvullen met een stijgend budget beschikbaar voor opleiding.²⁶

In sommige varianten geldt er een maximumsaldo in de leerrekening, zoals bij de LifeLong Training Accounts in de VS en de Compte de Formation in Frankrijk. Zo wil men vermijden dat mensen hun middelen oppotten. In de VS speelt ook mee dat het sterk gericht is op matching funds naar aanleiding van stortingen door werknemers en werkgevers, men wil dus vermijden dat al te veel overheidsondersteuning naar een enkele leerrekening vloeit. Wie in staat is grote bedragen te sparen hiervoor, is ook in staat zelf in zijn opleiding te voorzien.

Ook wij kunnen de publieke ondersteuning terugschroeven na een bepaalde grens, al moet deze grens natuurlijk hoog genoeg gezet worden. Langdurige opleidingen kunnen in hun geheel bijzonder duur uitdraaien.

2.5. Absolute gelijkheid, of ondersteuning naar noden?

Eerder onderzoek vond dat participatie van kansgroepen gerichte maatregelen vereist: extra geld, extra begeleiding, of een combinatie van beide. Universele maatregelen werken minder stigmatiserend, maar blijken kansgroepen moeilijker te bereiken en bevoordelen vaak burgers die zelf in staat zijn de kosten te dragen. Ze slagen er dan weer meestal wel in maatschappij-breed te ageren, en dragen meer bij tot een cultuur van levenslang leren.²⁷ Vanuit het principe van progressief universalisme kan een brede universele basis aangevuld worden met gerichte, selectieve maatregelen.

In haar Skills Strategy Flanders raadt de OESO aan de leerrekening (relatief) sneller te laten groeien voor kortgeschoolden dan voor langgeschoolden.²⁸ Ook in het startbedrag verdient het aanbeveling

²⁶ De Vos, Marc, "Een nieuwe agenda voor het arbeidsmarktbeleid".

²⁷ Cedefop, *Individual Learning Accounts*.

²⁸ OECD, *OECD Skills Strategy Flanders*.

om rekening te houden met ieders basisscholing. Langgeschoolden hebben een betere startpositie op de arbeidsmarkt, genieten tijdens hun carrières vaker van opleidingen aangeboden door de werkgever, en kunnen met hun gemiddeld hogere lonen beter in staan voor hun eigen scholing. Bovendien heeft de overheid reeds meer geïnvesteerd in hun initieel onderwijs. Internationale experimenten wijzen erop dat een startbedrag – fungerend als voucher – de take-up door kansgroepen aanzienlijk zou bevorderen.²⁹

Het model van de Nederlandse SEO Economisch Onderzoek kende leerrechten toe in functie van het verschil van de gemiddelde kostprijs van het effectief behaalde diploma en een master. Iemand met een masterdiploma kreeg dus niets, wie enkel het havo – vergelijkbaar met de eerste vijf jaar ASO – heeft genoten kreeg met €34.508 aan leerrechten het meest, bachelors krijgen afhankelijk van of het WO of HBO betreft – kort door de bocht, universiteit of hogeschool – respectievelijk €7.577 of €5.708.³⁰

2.6. Voor welke doeleinden is de leerrekening bedoeld?

De leerrekening is een instrument om kennis en vaardigheden te verwerven of bij te schaven, gericht op een betere toegang tot of plaats op de arbeidsmarkt.³¹ Leren vindt plaats bij klassieke onderwijsinstuties, maar ook bij (erkende) private actoren, kwalitatieve onlinecursussen, gemengd leren en dergelijke. Minder traditionele en meer flexibelere leervormen bevorderen de toegankelijkheid, gelet op het belang van niet-financiële belemmeringen voor levenslang leren. Daarnaast moet de leerrekening zowel bij- als her-scholen bevorderen.

Arbeidsmarktregisseurs zoals VDAB, FOREM of Actiris, en sociale partners kunnen een keurmerk voor opleidingen uitwerken. De moeilijkheid om één Opleidingsdatabank Vlaamse Opleidingsincentives samen te stellen toont evenwel dat dit veel eenvoudiger moet worden aangepakt: een duidelijk kader en bruikbare criteria zijn er de basis van.

De leerrekening kan ook worden ingezet om elders verworven competenties (EVCs) te certificeren, en voor loopbaanbegeleiding die nu nog met loopbaancheques wordt ondersteund. Zeker voor wie een negatieve ervaring had met de initiële scholing, kan informeel leren in combinatie met een erkenning van competenties een laagdrempelig alternatief bieden.

Het Canadese Learn\$ave liet ook toe de middelen te gebruiken voor de start van een eigen onderneming of voor de ontwikkeling van een businessplan.³² Dit was echter een sterk selectief programma, dat bovendien vooral gevoed werd door een fiscaal voordelig spaarelement.

29 UK Commission for Employment and Skills, “Personal Learning Accounts Building on lessons learnt”.

30 SEO e.a., “Leerrechten doorgerekend: scenario’s voor investeringen in leven lang ontwikkelen”.

31 OECD, *OECD Skills Strategy Flanders*; OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*; Commissie vraagfinanciering mbo, “Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid”.

32 Credit Union Central of Canada, “Matched Savings Toolkit”.

Voor een progressief universele leerrekening zoals de onze, waar ook overheid en werkgever financieel toe bijdragen, lijken oprichtingskosten voor een eigen onderneming buiten het bestek.

De Washington LLa liet toe om uitzonderlijk in te stemmen met specifieke afwijkende vragen van burgers. Dit wordt ook sterk aangeraden door de Nederlandse Commissie Vraagfinanciering en verdient mogelijk overweging.³³

Eerder hebben we besproken hoe de overheid bepaalde groepen een voordeligere leerrekening kan geven, met een hoger startbedrag of sterkere aangroei. Men kan echter ook aan de kant van de gekozen opleidingen enige sturing inbouwen.

Het Australische (hoger) onderwijs wordt gekenmerkt door hogere inschrijvingsgelden dan in België én een breed aanbod van studieleningen met sociale correcties. In bepaalde staten heeft men besloten sommige opleidingen een prioriteitenstatus toe te kennen, en afhankelijk hiervan wordt de opleiding grotendeels of zelfs volledig gesubsidieerd.

Dit kan ook ingebouwd worden in de leerrekening. Voor geselecteerde opleidingen vult de overheid middelen uit de leerrekening dan aan. Zo kan de overheid gericht werken, en sturing inbouwen in het systeem. Door deze aanvullende ondersteuning in de verf te zetten, biedt de overheid ook een duidelijk signaal naar de leerder dat het een bijzonder waardevolle opleiding is.

De Commissie Vraagfinanciering suggereert de leerrekening ook open te zetten voor bedrijfsscholen, een in België wat minder bekend concept, waarbij bedrijven hun eigen scholingscentra oprichten. Het ontstond in de jaren '50, verdween grotendeels sinds de jaren '90 en herleeft nu in Nederland als gevolg van het tekort aan technisch geschoold personeel. Ook bij ons hebben grote, gespecialiseerde bedrijven soms eigen opleidingscentra. In het kader van de leer-werktrajecten en duaal leren waar aan beide kanten van de taalgrens sterk op ingezet wordt, zou het een opmars kunnen kennen. De leerrekening is een instrument in handen van de burger, maar waar bedrijfsscholen of interne opleidingen een manco uit het initieel onderwijs opvangen kan de leerrekening aangesproken worden. De opleiding versterkt immers de huidige & toekomstige positie van de werknemer op de arbeidsmarkt.

De Nederlandse Commissie Vraagfinanciering tilt het recht op basiseducatie expliciet uit de leerrekening. Hoewel de leerrekening in hun voorstel beschikbaar wordt voor post-initieel leren voor wie op zijn 27 jaar geen startkwalificatie haalt, blijft het recht op een startkwalificatie onverminderd bestaan. Kosten hiertoe worden niet in mindering gebracht op de individuele leerrekening, maar worden gedragen uit algemene middelen.³⁴

33 Washington State LLa, "Washington State Lifelong Learning Accounts Program Guidelines"; Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid".

34 Commissie vraagfinanciering mbo, "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid".

Voor ons betekent dit dat basiseducatie en algemene vorming in het secundair volwassenenonderwijs in Vlaanderen en *Enseignement de promotion sociale* in de Franstalige Gemeenschap, niet door de leerrekening gefinancierd dienen te worden.

2.7. Welke kosten dekt de leerrekening?

Sommige leerrekeningen zijn vrij eng in hun toepassing, de Skillsfuture Credit dekt bijvoorbeeld enkel en alleen de inschrijvingskosten voor opleidingen of de erkenning van EVC's. In Learn\$ave daarentegen konden deelnemers tot de helft van hun leerrekening (met een maximum van \$1.500) voor 'leerondersteuningsmiddelen' inzetten: van boeken en computers tot kinderopvang en ondersteuning voor mensen met een beperking. In enkele van de meer landelijke regio's viel de verplaatsingskost hier ook onder. Ook de Washington LiLAs boden een relatief brede ondersteuning van leermiddelen.

In het algemeen is de beperking tot de opleidingskosten zelf eenduidiger, gemakkelijker en minder fraudegevoelig. Het vereenvoudigt een automatische derdebetalersregeling. Dan missen we wel de niet-financiële barrières, o.m. al wat buiten de inschrijvingskost toch meetelt, zoals verplaatsingskost of kosten voor kinderopvang tijdens de leertijd.

Learn\$ave voorzag bijvoorbeeld geen cash noch terugbetaling voor leerondersteuningsmiddelen, maar cheques op naam van de verkoper van die leerondersteuningsmiddelen. Hier dreigt al snel te grote administratieve complexiteit ...

De kost voor boeken, transport en zelfs computers zijn vaak relatief in vergelijking met de grootste indirecte kost: tijd en gederfd loon. Zeker bij langdurige opleidingen is dit van belang. Dit geldt ook voor de werkgever die een werknemer op opleiding doorbetaalt.

Opnieuw grijpen we terug naar de doelstelling van de leerrekening: *bij*scholen en *her*scholen. Zeker in het tweede geval zal het over langdurigere opleidingen gaan, waar de tijdsinvestering omvangrijk kan worden. Vandaag kan eenzelfde opleiding in sommige gevallen gevolgd worden tijdens de werkuren, buiten de werkuren, of door werkzoekenden. In het eerste geval vergoedt de werkgever de tijd (met een eventuele publieke tegemoetkoming in het kader van Educatief Verlof), in het tweede geval is er geen compensatie, en in het derde geval behoudt de werkzoekende zijn uitkering.

Door het bedrijf opgelegde opleidingen zijn een bedrijfskost ten laste van de werkgever. Een vervangingsinkomen tijdens een omscholing is dat overduidelijk niet. Maar hoe moeten we kijken naar sectorspecifieke of algemeen vormende opleidingen op initiatief van de werknemer of bij gedeeld initiatief, of buiten de werkuren?

De eenvoudigste oplossing voor opleidingen op initiatief van de werknemer is de Franse: voor opleidingen tijdens de werkuren moet de werknemer toestemming vragen aan de werkgever, en als deze instemt staat de werknemer met zijn leerrekening in voor de kosten van de opleiding en betaalt de werkgever het loon door. Voor opleidingen buiten de uren is er geen vergoeding voorzien. Voor burgers met minder financiële buffers brengt dit echter weinig soelaas.

Om tijdsgerelateerde uitdagingen te beantwoorden kent België, net zoals vele landen, een vorm van tijdsparen. Hierbij kunnen werknemers binnen bepaalde grenzen ervoor kiezen overuren of verlofdagen niet op te nemen, maar deze over te dragen naar volgende jaren. Zo kunnen ze die extra tijd opnemen wanneer het voor hen beter uit komt. Dit tijdsparen kan eveneens ingekanteld worden in de overkoepelende loopbaanrekening.

2.8. Hoe kan men de leerrekening raadplegen?

De leerrekening is bedoeld als een vereenvoudigd, transparant en toegankelijk arbeidsmarkt- en opleidingsinstrument. Eenieder moet dus zijn of haar leerrekening makkelijk kunnen raadplegen en inzetten. De meest laagdrempelige methode daartoe is een online platform zoals mypension.be. Die toont zowel de stand van de rekening als een prognose van haar evolutie.

Ze kan gekoppeld worden aan of deel uitmaken van ‘Mijn Loopbaan’ bij de VDAB, een platform waar elke Vlaming reeds automatisch een profiel heeft met studie- en arbeidsgeschiedenis. Hier kan men ook vaardigheden aangeven, een gewenste jobevolutie, én zien welke vaardigheden men nog mist voor een beoogde job.

Het leerrekeningplatform bevat naast de stand van de rekening ook informatie over het gebruik van de rechten, met een overzicht van het aanbod aan onderwijs- en opleidingsverstrekkers. Een exhaustieve olijsting wordt een titanenwerk en onoverzichtelijk. Toch kan ook een indicatieve opleiding an sich ook al de drempel verlagen van informatie & raadpleging naar activatie & gebruik.

Op dit platform kan ook laagdrempelige informatie over de arbeidsmarktresultaten van opleidingen aangeboden worden, bijvoorbeeld met een kleurencode. Volgens Dirk van Damme, onderwijsexpert bij de OESO, is het ontbreken van toegankelijke informatie met betrekking tot de opvolging van leerresultaten wellicht het belangrijkste hiaat in ons levenslangleren-ecosysteem.³⁵ Ook *peer reviews* – gebruikerservaringen zoals op [Tripadvisor](http://Tripadvisor.com) of Booking.com – kunnen hier een plaats krijgen.

2.9. Wie beheert de leerrekening?

Onlinediensten kunnen efficiënt en toegankelijk zijn, maar de ervaring leert dat men gebruikers moet kunnen ondersteunen en begeleiden. De doelstelling blijft immers dat de leerrechten worden gebruikt voor duurzame bij- of her-scholing die de arbeidsmarktpositie van de gebruiker ten goede komt. Een

³⁵ Van Damme, “Uitdagingen en aanbevelingen voor een ambitieus Vlaams beleid rond levenslang leren”.

werknemer in een krimpsector die zich nog verder specialiseert daarbinnen zal weinig zoden aan de dijk zetten. Bovendien blijft ook in de 21^{ste} eeuw de digitale kloof een realiteit, niet iedereen heeft toegang tot het internet of de vaardigheden om het te gebruiken. Ondersteuning op verschillende niveaus – van chatbots & hulplijnen tot administratieve ondersteuning & loopbaanbegeleiders – is vereist.

Experimenten in de Verenigde Staten wezen uit dat begeleiding en ondersteuning het gebruik van de leerrekening ten goede komt, maar niet wanneer die begeleiding verplicht of te dirigerend was.³⁶

In Learn\$ave bood een Canadese nationale liefdadigheidsinstelling ondersteuning bij de leerrekening, inclusief cursussen financiële geletterdheid, budgetvaardigheid en administratieve ondersteuning.

In Singapore steunt men vooral op het online platform met zelfevaluatie en een geautomatiseerd leertraject, menselijke begeleiders komen pas later in het proces. Verschillende socio-culturele verenigingen worden wel ingeschakeld in het bereiken en begeleiden van hun respectievelijke doelgroepen.

In Frankrijk moeten werknemers van een groot bedrijf in beginsel elke twee jaar de kans krijgen om hun vaardigheden en persoonlijk ontwikkelingsplan te evalueren. Bedrijven kunnen er ook voor opteren om een extra bijdrage te leveren aan de leerrekening van de werknemer. Zo kan die desgewenst beroep doen op een loopbaanbegeleidingsdienst.

In een Belgische context zouden we best het onderscheid maken tussen het beheer van de leerrekening en de uitvoering daarvan: back-office en front-office. Die dualiteit van back-office en front-office laat toe regionaal beleid te voeren op basis van de noden, op een gemeenschappelijke federale onderbouw of interregionale samenwerking. De leerrekening volgt mensen dan niet enkel over jobs, sectoren en statuten heen, maar ook over taal- en regiogrenzen. De regionale segmentering van de arbeidsmarkt is een doorn in het oog voor werkgevers die geen personeel vinden, en beleidsmakers die de hoge werkloosheid in hun streek proberen aan te pakken. De leerrekening kan deze segmentering overstijgen, zonder de eigenheid van de regio's uit het oog te verliezen.

De contactpersoon voor de leerrekening in België is de arbeidsmarktregisseur in de regio: VDAB, Actiris en FOREM. Ze beginnen hun focus te verbreden, van werklozen naar werkenden op zoek naar een nieuwe uitdaging en economisch inactieven.

³⁶ OECD, *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*.

2.10. Levert de leerrekening interest op?

Hoewel we spreken van een leerrekening, gaat het niet over een spaarpotje bij de bank. De leerrekening is een metafoor voor individueel te besteden leerrechten. In die optiek is interest een non-issue.

Een legitieme vraag betreft wel de waardevastheid van de leerrechten over langere tijd. Het doel van de leerrekening is het aanzetten tot levenslang leren en dus effectieve aanwending, geen appeltje voor de dorst. Nominale rekeningen zonder interest of indexering bieden daarbij een prikkel tot gebruik. Daartegenover staat wel dat het startbedrag mettertijd flink kan uitgehold worden.

Om deze operationele vraag het hoofd te bieden, kan geopteerd worden voor een periodieke herijking. In tegenstelling tot een automatische indexering wordt deze herijking – net zoals de financiering – afgesproken binnen het sociaal overleg.

2.11. Naast de leerrekening, een leenlening?

De leerrekening als trekkingsrecht is bedoeld om opleidingen te helpen financieren, liquiditeitsproblemen op te lossen, en de stap naar effectieve bij- of omscholing kleiner te maken. In sommige gevallen kan het voorkomen dat men een opleiding wil volgen, maar de leerrekening op dat moment onvoldoende middelen bevat en men zelf niet over de financiële draagkracht beschikt om bij te passen.

Bij onze noorderburen bestaat daarvoor het systeem van een levenlanglerenkrediet, studiefinanciering vooral gericht naar 30- tot 55-jarigen. De loopbaan moet immers nog voldoende lang duren opdat de lening realistisch kan terugbetaald worden. Het bedrag van de lening hangt af van de kost van de opleiding, en voor de terugbetaling wordt rekening gehouden met het bedrag, de rente, en het gezinsinkomen. Ook het Noorse State Educational Loan Fund voorziet financiële steun aan volwassenen in opleiding: afhankelijk van diens inkomen tot 40% als subsidie en de rest als lening met sociaal gecorrigeerde afbetalingsmodaliteiten.

De introductie van een leenlening ter aanvulling van de leerrekening is ook bij ons het overwegen waard. Hierbij moeten we evenwel leren van ervaring in het buitenland. Het levenlanglerenkrediet in Nederland begon beloftevol, maar is ondertussen het onderwerp van discussie.

2.12. Wat gebeurt er op pensioenleeftijd met het saldo?

Ook hier benadrukken we dat de leerrekening een metafoor is, een incentive voor levenslang leren. Het is geen beleggingsproduct, noch kan dat leerrecht omgezet worden in een aanvullend pensioen.

Wie vlot kon laveren op de arbeidsmarkt, kon zonder de leerrekening en het leerrecht dat deze vertegenwoordigt. De leerrekening bestaat voor wie het nodig heeft, maar is geen verworven eigendom. Wie tijdens diens carrière geen of weinig aanspraak gemaakt heeft op een ziekteuitkering of een werkloosheidsuitkering, verwacht evenmin dat deze 'rechten' alsnog worden uitbetaald.

Het saldo uitbetalen remt bovendien elke prikkel af om op latere leeftijd de leerrekening nog aan te spreken. Wanneer de eindmeet in zicht komt kan een zak geld aantrekkelijker lijken dan een aanvullende opleiding, zelfs al zou die opleiding er toe kunnen bijdragen die eindmeet met een betere levenskwaliteit te behalen of zelfs die eindmeet nog even uit te stellen.

3. CONCLUSIE

De leerrekening is een opleidingsinstrument, dat zo moet worden georganiseerd dat het eindelijk orde schept in de wirwar aan financieringsstromen en ondersteuningsvormen. Dat is een ambitieuze doelstelling, maar kan hét momentum worden om hier eindelijk in te rationaliseren. Dan wordt een effectief begin gemaakt van een nieuwe leercultuur, en een verbeterparcours voor iedereen op en naar de arbeidsmarkt.

Ons land heeft daar een hele grote nood aan, en een intelligente architectuur van de leerrekening kan daar een essentiële hefboom voor zijn. Met een gemiddelde werkzaamheidsgraad van 71% kunnen we ons niet veroorloven om die kans te missen.

De Leerrekening:

- is een persoonlijke rugzak aan rechten, gekoppeld aan de burger. De rechten blijven gedurende de hele loopbaan geldig, en volgen de burger over werkgevers, sectoren en statuten heen.
- vereenvoudigt en bundelt bestaande initiatieven en middelen gericht op (arbeidsmarkt-) opleidingen. Daartoe brengt ze bestaande financieringsstromen samen, van zowel overheid als werkgever.
- wordt geopend bij het betreden van de arbeidsmarkt.
- is voor elke burger, los van zijn professioneel statuut: werknemers, zelfstandigen, werkzoekenden en inactieven.
- voorziet daarbinnen wel aanvullende ondersteuning om aan grotere noden te kunnen beantwoorden, waarbij kortgeschoolden een hoger startbedrag krijgen dan langgeschoolden.
- bevindt zich buiten de klassieke arbeidsrelatie werknemer-werkgever of werkzoekende-arbeidsbemiddelaar.
- is niet enkel bedoeld voor 'klassiek' volwassenenonderwijs, maar ook voor opleidingen bij private actoren, online cursussen, certificeren van competenties en loopbaanbegeleiding.
- kan zowel voor directe kosten zoals het inschrijvingsgeld van een opleiding als voor indirecte kosten zoals studiemateriaal gebruikt worden.

- is toegankelijk via een overzichtelijk online portaal, waar men huidige leerrechten, verwachte evoluties en aanwendingsmogelijkheden kan raadplegen.
- gaat samen met ondersteuning en begeleiding in het formuleren van de leervraag en vinden van de best geplaatste actor om deze te beantwoorden.

Cedefop, red. *Individual Learning Accounts*. Cedefop Panorama Series 163. Luxemburg: Office for Official. Publ. of the European Communities, 2009.

Center for American Progress. "From Poverty to Prosperity- A National Strategy to Cut Poverty in Half". Washington, D.C: Center for American Progress, 2007.

Commissie vraagfinanciering mbo. "Doorleren werkt Samen investeren in nieuwe zekerheid". Den Haag+: Commissie vraagfinanciering mbo, 2017. <https://www.scienceguide.nl/wp-content/uploads/2018/12/AdviesCommissievraagfinancieringmbo-DoorlerenWerkt.pdf>.

Credit Union Central of Canada. "Matched Savings Toolkit". Toronto: Credit Union Central of Canada, 2013. https://ccua.com/~media/CCUA/member_corner/CUSR/Credit%20Union%20Central%20of%20Canadas%20Matched%20Savings%20Toolkit.pdf?la=en.

De Croo, Alexander. "We need a universal right to learn". World Economic Forum, 2018. <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/universal-right-to-learn/>.

De Vos, Marc. "2014-2019: Naar een betere arbeidsmarkt". Brussel: Itinera Institute, 2014.

De Vos, Marc. "Een nieuwe agenda voor het arbeidsmarktbeleid". Brussel: Itinera, 2018.

De Vos, Marc, en Joep Konings. *Van baan zekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt: ideeën voor een New Deal voor arbeid in België*. Antwerpen: Intersentia, 2007.

Demeester, Niko, Bart Van Craeynest, Sonja Teughels, Veronique Leroy, Jonas De Raeve, Goedele Sannen, Ellen Vanassche, e.a. "Levenslang leren - samen beter presteren". Brussel: VOKA, september 2019.

Departement Kanselarij en Bestuur. "Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024". Vlaamse Overheid, 2019. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>.

DGEFP. "À qui s'adresse le compte activité ?" Mon Compte Activité, 4 november 2016. <https://www.moncompteactivite.gouv.fr/cpa-public/qui-sadresse-le-compte-activite>.

European Commission. "Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults Taking stock of implementation measures". European Union, 27 februari 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/implementation-report-upskilling-pathways_en.pdf?mc_cid=dd9374ece1&mc_eid=0589716018.

ILO. “Skills policies and systems for a future workforce - Global Commission on the future of work”. Geneva: International Labour Organization, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618170.pdf.

IMD. “World Competitiveness Ranking 2019”. Lausanne: IMD: Institute for Management Development, 2019. <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2019/>.

Ministry of Manpower. “Skillsfuture Credit FAQ”, 2015. <https://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/budget2015/faqs-skillsfuture-credit.pdf>.

OECD. “Dashboard on priorities for adult learning”, 2019. <http://www.oecd.org/els/emp/skills-and-work/adult-learning/dashboard.htm>.

———. *Educational Opportunity for All*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264287457-en>.

———. *Getting Skills Right - Financial Incentives for Steering Education and Training*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264272415-en>.

———. *Getting Skills Right Engaging low-skilled adults in learning*. Paris: OECD Publishing, 2019. <http://www.oecd.org/els/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf>.

———. *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Getting Skills Right. OECD, 2019. <https://doi.org/10.1787/9789264311756-en>.

———. *OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations*. OECD Skills Studies. OECD, 2019. <https://doi.org/10.1787/9789264309791-en>.

Sels, Luc. “Heeft Vlaanderen nood aan ‘meer’?” WSE Report. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2009.

Sels, Luc, Sarah Vansteenkiste, en Heidi Knipprath. “Toekomstverkenningen arbeidsmarkt 2050”. Werk.Rapport. Leuven: Steunpunt Werk, HIVA - KU Leuven, 2017. http://www.steunpuntwerk.be/system/files/werk.focus_2017_10.pdf.

SEO, Bas ter Weel, Henri Bussink, Bert Tieben, en Carl Koopmans. “Leerrechten doorgerekend: scenario’s voor investeringen in leven lang ontwikkelen”. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2018.

Statbel. “Employment and Unemployment | Statbel”, 2019. <http://statbel.fgov.be/en/themes/work-training/labour-market/employment-and-unemployment>.

The Economist. “Lifelong Education - Special Report”. *The Economist*, 14 januari 2017.

UK Commission for Employment and Skills. “Personal Learning Accounts Building on lessons learnt”. London: UK Commission for Employment and Skills, 2010. https://dera.ioe.ac.uk/1307/1/424719%20-%20Personal%20learning%20accounts_1.pdf.

Valsamis, Daphné, Luc Sels, en An De Coen. “Vlaamse overheid Departement Werk & Sociale Economie Koning Albert II-laan 35 bus 20 1030 Brussel”, 2013, 87.

Van Damme, Dirk. “Uitdagingen en aanbevelingen voor een ambitieus Vlaams beleid rond levenslang leren”. *OVER.WERK*, 2019. https://www.steunpuntwerk.be/system/files/overwerk_2019_1_05.pdf.

Warner, Mark, en Chris Coons. Lifelong Learning and 5 Training Account Act of 2018 (2018). <https://www.congress.gov/115/bills/s6/BILLS-115s6is.pdf>.

Washington State LiLA. “Washington State Lifelong Learning Accounts Program Guidelines”. Olympia: Workforce Training and Education Coordinating Board. Geraadpleegd 12 augustus 2019. <http://www.wtb.wa.gov/Documents/LiLAGuidelines.pdf>.

WEF. “The Future of Jobs Report 2018”. Insight Report. Geneva: World Economic Forum, 2018. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.

Wilthagen, Ton. “Scholingsbeleid moet op de schop: meer ruimte voor de regio”. *Sociale Vraagstukken* (blog), 16 maart 2018. <https://www.socialevraagstukken.nl/scholingsbeleid-moet-op-de-schop-meer-ruimte-voor-de-regio/>.

Witte, Kristof De, en Jean Hindriks. *De geslaagde school*. Gent: Itinera Institute, 2017.