

Een loopbaan lang leren. Een visie op het stimuleren van opleidingsdeelname

In deze bijdrage focussen we op de opleidingsincentives die rechtstreeks op werkenden gericht zijn.¹ Er moet werk gemaakt worden van een reductie van de veelheid aan stelsels tot een beperkte set van maatregelen. Transparantie en stabiliteit zijn daarbij de leidende principes, doeltreffendheid en doelmatigheid de finale toetsstenen. Aan werknemerszijde kan gedacht worden aan één stelsel dat inzet op het creëren van de benodigde tijd, en één stelsel dat inzet op een lichtvoetige en doelgerichte ondersteuning met geld. We gaan kort in op beide stelsels. We bespreken daarbij niet alleen mogelijke aanpassingen voor bestaande maatregelen, maar ontwikkelen ook alternatieve pistes om voor werkenden de nodige tijd en middelen voor opleidingsdeelname te creëren. We roepen tevens op tot een ruimer debat over hoe de doelstellingen inzake loopbaanzekerheid en blijvende inzetbaarheid op een transparante en doelgerichte wijze kunnen bereikt worden. We pleiten er in die context voor om kwalificatieveroudering als een sociaal risico te erkennen.

weinig doorzichtig in zijn werking en in zijn effecten, en niet altijd even bekend bij potentiële gebruikers. Veeleer dan aan verdere uitbreiding is er nood aan optimalisering en selectie van een beperkt aantal doeltreffende maatregelen.

De zesde staatshervorming geeft de regio's ruimte voor een bijsturing van hun arbeidsmarktbeleid. Vanzelfsprekend moet zo een herontwerp vertrekken van een visie op activering en inzetbaarheid en op de balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Het moet gericht zijn op aftopping van extreme ongelijkheid in kansen en uitkomsten, maar ook durven belonen wie meer inspanning levert voor de economie en (dus) voor anderen. Het nieuwe arbeidsmarktbeleid moet passen bij de ambities van het nieuwe industriebeleid.

Doeltreffendheid, doelgerichtheid en transparantie

In 2009 stelden we ons een eerste keer de vraag of Vlaanderen nood heeft aan bijkomende stelsels voor de stimulering van opleidingsdeelname (Sels, 2009). Het antwoord was op dat moment eerder negatief. Dat globale antwoord blijft vandaag over-eind. Ten eerste is er vandaag al een brede waaier van stimuleringsinitiatieven en is die waaier ook breder dan in de meeste andere EU-lidstaten. Ten tweede is er een brede vraag naar meer transparantie. De bestaande set van instrumenten is complex,

Dit alles geldt onverminderd voor het domein van opleidingsdeelname. Ook in dit domein moet men vertrekken van een visie op 'een loopbaan lang' leren. Maar de ontwikkeling van een visie is niet voldoende. Er moet ook dringend meer rekening gehouden worden met criteria zoals doeltreffendheid, doelgerichtheid en transparantie.

Een maatregel is *doeltreffend* als de geleverde inspanningen en de daarmee gepaard gaande uitgaven echt bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Oog hebben voor doeltreffendheid impliceert dat we stoppen wat niet werkt, in plaats

van onszelf wijs te maken dat het wél werkt. We kunnen dit, zuiver exemplarisch, toepassen op de opleidingscheques. De cheques worden veel vaker ingezet door degenen die er financieel minder nood aan hebben (Matteüseffect). Heel vaak worden er opleidingen mee gesubsidieerd die ook zonder de cheque gevolgd zouden zijn (deadweight). De opleidingscheque wordt zo een blanco cheque.

Ook *doelgerichtheid* is van belang. Er is globaal een gebrek aan opvolging en continue evaluatie van bestaande opleidingsmaatregelen. Voor de meeste maatregelen vergt het heel wat inspanningen om zelfs de meest essentiële informatie te kunnen vergaren (zie het project 'Arbeidsmarktgerichte incentives voor werkenden', De Coen, Valsamis, & Sels, 2013). Die informatie blijft bovendien beperkt tot zuiver 'morfologische' kenmerken van de beoogde en feitelijk aangesproken doelgroep, en tot zuiver beschrijvende statistieken. Bij nieuwe maatregelen zou men van bij de lancering expliciet moeten zijn over de te realiseren doelen, deze doelstellingen moeten operationaliseren in meetbare criteria, en de meest aangewezen evaluatiemethode moeten specificeren. Maatregelen die niet doeltreffend zijn in leven houden is één probleem, niet over de methode beschikken om dat ook tijdig vast te stellen, is een veel groter probleem

Een derde criterium is *transparantie*. Het arsenaal van maatregelen om de opleidingsdeelname van werkenden te stimuleren is tot de nok gevuld. De ironie wil dat we in 2013 van de Vlaamse overheid de opdracht kregen om in kaart te brengen welke stimuleringsmaatregelen bestaan en wat hun bereik is. Het toont aan dat intransparantie afhankelijkheid creëert. Werkgevers worden afhankelijk van sociale secretariaten, werknemers en werkzoekenden van loopbaanbegeleiders en werkwinkels, de overheid van onderzoekers.

Intransparantie leidt vaak tot gebrek aan doelgerichtheid en doeltreffendheid. Ze vloeien voort uit bureaucratische overproductie en gebrek aan transversaal beleid. Ze worden ook gevoed door incrementalisme. We schrikken terug van enkele grote, zorgvuldig geplande wijzigingen en geven de voorkeur aan vele kleine, intuïtieve veranderingen en een focus op acute problemen. Hopelijk geeft de zesde staatshervorming ruimte en draagvlak voor gedurfde maatregelen.

De diagnose

De intransparantie wordt gevoed doordat de maatregelen gericht op de opleidingsdeelname van werkenden geïsoleerd zijn qua aanpak: deelname aan opleiding is een doel op zich. Dit is begrijpelijk vanuit het engagement om de deelname aan permanente vorming op te krikken van 7,5% van de totale bevolking (25-64 jaar) in 2011 tot 15% tegen 2020. Het neemt niet weg dat opleiding pas volledig tot haar recht komt wanneer het geïntegreerd is met andere doelen, in dit geval bijvoorbeeld het behoud van de huidige job, door bij te blijven of het faciliteren van een volgende loopbaanstap. Op die manier kan het opleidingsbeleid geïntegreerd worden in het globaal arbeidsmarktbeleid en een verhoging van de werkzaamheidsgraad faciliteren. Tegenover de overheidsmiddelen (input) zou niet alleen het aantal bereikte werkenden in opleiding moeten staan (output). Ook de link met de arbeidsmarkt moet worden gemaakt én worden opgevolgd via het meten van relevante indicatoren.

Maatregelen zoals de aanmoedigingspremie voor opleiding (opleidingskrediet) en het vrijstellingsbeleid voor de Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO's) promoten levenslang leren. Zij willen werkenden stimuleren om 'een' opleiding te volgen. De aard van de opleiding wordt echter niet nader gespecificeerd. Een link tussen de opleiding en de loopbaan van de werkende is niet vereist. Oorspronkelijk was dit ook de doelstelling van de opleidingscheques. Het grote bereik van de cheques gaf aan dat werkenden via de cheques hun weg naar opleiding vonden. Missie volbracht? Ja, gegeven de doelstelling. Neen, als de maatregel erop gericht was om arbeidsmarktgerichte opleidingen te faciliteren. Het type opleiding dat voor de maatregel in aanmerking komt, werd vanuit dat perspectief beperkt en afgestemd op de opleidingen die in aanmerking komen voor betaald educatief verlof. Bijgevolg krijgen werkenden enerzijds het signaal dat ze 'een opleiding' moeten volgen, terwijl ze via andere maatregelen gestuurd worden naar 'arbeidsmarktgerichte opleiding'. Uiteraard hebben beide hun waarde. Maar we moeten ons wel de vraag durven stellen voor welke opleidingen de overheid, werkgevers en werkenden financiële verantwoordelijkheid willen en moeten dragen (zie De Coen et al., 2013).

Intransparantie leidt ook tot merkwaardige vormen van cumul. Steun van diverse maatregelen met verschillende doelstellingen kan gecumuleerd worden voor een opleiding die een werknemer volgt vanuit een bepaalde motivatie. Het combineren van opleidingscheques en betaald educatief verlof is volkomen begrijpelijk aangezien elke opleiding nu eenmaal directe en indirecte kosten met zich meebrengt (al is de tussenkomst van het betaald educatief verlof van een veel grotere orde dan die van de opleidingscheques). De combinatie van een aanmoedigingspremie met betaald educatief verlof lijkt al minder waarschijnlijk, maar gebeurt regelmatig volgens een studie van IDEA Consult bij ontvangers van de aanmoedigingspremie. Het combineren van opleidingscheques met een gedeeltelijke vrijstelling bij CVO's lijkt overbodig. Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om in te schatten in welke mate de verschillende maatregelen gecumuleerd worden. Dergelijke informatie zou echter bijzonder zinvol zijn om het finale bereik van het opleidingsbeleid in kaart te brengen, maar ook om te komen tot een meer rationele inzet van middelen.

Het valt ook op dat de meeste maatregelen opteren voor inputfinanciering, ondanks de grote verschillen in doelstellingen en doelgroep die de maatregelen trachten te bereiken. Voor werknemers die een financiële stimulans nodig hebben voor het volgen van opleiding is deze aanpak volkomen begrijpelijk. Voor personen voor wie de incentive mooi meegenomen, maar niet voelbaar is, kan echter ook voor volledige of gedeeltelijke outputfinanciering gekozen worden via een getrappt model: een eerste schijf bij de start en een bijkomende schijf bij het behalen van het getuigschrift of certificaat. Inputfinanciering biedt immers geen enkele garantie voor het voltooiën van de opleiding. In tijden van budgettaire krapte is het zonde om middelen te besteden aan opleidingen die gestart, maar niet beëindigd worden. Zeker voor arbeidsmarktgerichte opleidingen kan men zich afvragen wat ze op de werkvloer waard zijn zonder het getuigschrift of certificaat.

Het wordt dus tijd om wat orde te scheppen in het arsenaal van de opleidingsstimuleringsstelsels. Daarbij zou de aandacht vooral moeten gaan naar één eenduidig stelsel dat voldoende deelnametijd creëert, en één transparant stelsel dat voorziet in

een beperkte financiële ondersteuning. Beperkt, omdat in Vlaanderen ook het opleidingsaanbod al erg ruim gesubsidieerd wordt. Er zijn weinig landen waar initiële en voortgezette professionele ontwikkeling (voor werkenden en werkzoekenden) zo laagdrempelig en vrij van overdreven kosten worden aangeboden. Zwaar inzetten op financiering van vraag én aanbod riskeert dan op het eerste gezicht 'dubbel op' te worden. Zowel de vraag- als aanbodfinanciering moeten transparant gemaakt worden om de globale efficiëntie en de effectiviteit van het opleidingsbeleid te kennen.

Pistes om tijd te creëren

Gezien het grote belang van 'een loopbaanlang leren' moet de nodige opleidingstijd verzekerd blijven. Dit moet zowel buiten als binnen de arbeidsuren kunnen plaatsvinden, evenals tijdens periodes van schorsing van de arbeidsovereenkomst. Bij de uitwerking van een tijdsregeling kan op de korte termijn geopteerd worden voor behoud van het betaald educatief verlof. Tegelijkertijd moet echter een debat opgestart worden over welk type van opleidingen in de toekomst onder het betaald educatief verlof behouden kan worden, en welk type van opleidingen beter ressorteert onder een (her)vormd systeem van tijdskrediet ondersteund met een opleidingspremie (cf. de huidige aanmoedigingspremie).

Educatief verlof. Tijd is wellicht de belangrijkste drempel voor bij- of omscholing. Het betaald educatief verlof speelt hier duidelijk op in. Het is een stelsel dat tijd creëert in de loopbaan. Het zorgt voor behoud van werkzekerheid en voor de nodige inkomenszekerheid. Het normale loon wordt doorbetaald tijdens de verkregen verlofperiode tot aan een geïndexeerd plafond. Het sluit als mechanisme in zekere zin aan bij het concept van opleidingsdeelname als een sociaal recht en speelt ook goed in op de risico's eigen aan kwalificatieveroudering (cf. infra). Een bijkomend voordeel is dat de opleidingsdeelname doorgaans arbeidsmarktgericht is. Bovendien wordt de kans op voltooiing van de opleiding gestimuleerd door de grote verantwoordelijkheid van de werkende om zijn of haar aanwezigheid tijdens de opleiding te bewijzen. Dit benadert dan weer het principe van outputfinanciering. Willen we er de hoeksteen van een Vlaams

opleidingsbeleid voor werkenden van maken, dan moet het stelsel echter dringend opgesmukt worden. Zo zijn de uitsluiting van afstandsonderwijs en van steeds frequenter ingebouwde stageperiodes niet meer van deze tijd. Een regeling waarbij verplichte stages in rekening worden gebracht bij de bepaling van de duur van betaald educatief verlof dringt zich op.

Tijdskrediet. Tegelijkertijd is een debat nodig over de vraag voor welk type van opleidingen de nodige opleidingstijd gegarandeerd moet worden en over de wijze waarop dit best kan gebeuren. Aan het ene uiterste van het spectrum zijn er de jobspecifieke opleidingen die in de eerste plaats de huidige werkgever en de werknemer in zijn huidige job ten goede komen. Voor dat type opleidingen is geen betaald educatief verlof nodig. De opbrengst van de investering gaat in deze situatie in eerste instantie naar de huidige werkgever. Het is dan ook aan die werkgever om tijdens de arbeidsuren in de noodzakelijke investering en investeringstijd te voorzien. Die werkgever kan daartoe in specifieke situaties ondersteund worden door bijvoorbeeld de KMO-portefeuille of door strategische opleidings- en investeringssteun. Aan het andere uiterste situeert zich de loopbaangerichte vorming en de investering in de persoonlijke inzetbaarheid. Hier komt de opbrengst van de investering in eerste instantie de werknemer/werkende ten goede. Het is wellicht correcter om voor dit type opleidingen de nodige opleidingstijd te voorzien via een stelsel van tijds-krediet (zonder doorbetaling van het loon). Gezien het belang van loopbaanlange opleidingsdeelname kan deze vorm van tijds-krediet nog steeds ondersteund en gestimuleerd worden door een op opleidingsdeelname gerichte opleidingspremie bovenop de RVA-uitkering. Idealiter wordt deze opleidingspremie deels in de vorm van input- en deels in de vorm van outputfinanciering uitgekeerd.

Zeker wanneer we willen inspelen op de toemende risico's van kwalificatieveroudering moet ruimte gemaakt worden voor meer omvangrijke opleidingen, die ook meer gericht zijn op duurzame inzetbaarheid of heroriëntatie en precies daarom makkelijker in te bouwen zijn in een stelsel van loopbaanonderbreking of tijds-krediet. Eventueel kan dit alternatief voor betaald educatief verlof gekoppeld worden aan het principe van een loopbaanrekening (cf. infra). In elk geval dringt zich

een debat op over de vraag of het betaald educatief verlof nog een eigen finaliteit moet hebben tussen de twee extreme situaties van tijds-krediet 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. Maar met het doel van transparantie in het achterhoofd, moet ook de optie van een uitdoving van het betaald educatief verlof ten voordele van tijds-krediet met een opgewaardeerde opleidingspremie besproken worden.

Pistes om werkenden financieel te ondersteunen

Waar het gaat over geld, lijkt het stelsel van de opleidingscheques een eenvoudig subsidiestelsel dat met de nodige bijsturing aan nut kan winnen en wellicht minder gebukt zal gaan onder hoge deadweighteffecten. Dat neemt niet weg dat het instrument moet afgewogen worden tegen alternatieven zoals renteloze leningen.

Opleidingscheques. Vouchers hebben als subsidiesysteem het grote voordeel van de eenvoud. Precies door hun eenvoud hebben ze een potentieel belangrijke signaalfunctie rond levenslang leren. Bij de zinvolheid van het huidige stelsel kunnen echter vragen gesteld worden. Zo wijst het deelnamepatroon op een extreem Matteüuseffect, en gaat de erg open variant die we in Vlaanderen kennen wellicht gebukt onder hoge deadweightpercentages. Er moet daarom nagedacht worden over de precieze modaliteiten. We beperken ons hier tot drie parameters.

1. De doelgroep kan scherper afgebakend worden. Waarom de middelen niet inzetten voor die groepen die achterblijven in deelname en/of de opleidingskost als een echte drempel ervaren? We denken aan 50+, lage lonen, kortgeschoolden, enzovoort. In evaluatiestudies valt immers op dat in de algemeen toegankelijke stelsels de initieel beoogde doelgroep – bijvoorbeeld de kortgeschoolden – sterk ondervertegenwoordigd blijft. Een duidelijk zicht op de drempels die hen ervan weerhouden om te investeren in opleiding laat toe een doeltreffend beleid te voeren.
2. Er moet nagedacht worden over de wenselijkheid van outputfinanciering. In een gemengd

systeem van input- en outputfinanciering zou bijvoorbeeld een deel van de subsidie uitgekeerd kunnen worden op het moment van inschrijving en het ander deel wanneer het opleidingsprogramma succesvol werd afgerond.

3. Men kan zich afvragen of het gebruik van opleidingscheques niet sterker gekoppeld moet worden aan voorafgaand loopbaanadvies. Dit is een manier om de schaarse middelen duidelijk te oriënteren naar ondersteuning van loopbaankeuzes en de kans te vergroten dat de vouchers ook worden ingezet voor opleidingen die het streven naar loopbaanzekerheid ondersteunen.

Leningen. In Vlaanderen hebben we in een arbeidsmarktcontext bijzonder weinig ervaring met leningen. Ze verschillen fundamenteel van subsidies, in die zin dat bij een lening het bedrag moet worden terugbetaald. Misschien moet het instrument van de renteloze lening wat diepgaander bestudeerd worden. Een lening spreidt de kosten van opleiding in de tijd en verkleint de directe impact voor de deelnemer. Als opleidingskosten zich via betere inzetbaarheid en hogere productiviteit (en dito lonen) op de langere termijn kunnen terugverdienen, is een lening een instrument dat de kost voor de overheid minimaliseert en de kost voor het individu uitstelt tot het terugverdieneffect zich vermoedelijk materialiseert. Leningen kunnen zeker in het duurdere segment van de niet-gesubsidieerde opleidingen waardevol zijn. Temeer daar er indicaties zijn dat precies in dit segment de waarde van subsidies zoals opleidingscheques dreigt doorgerekend te worden in de aangerekende opleidingskost. Een voorbeeld van een 'gemengd' model is het State Educational Loan Fund (Noorwegen) dat financiële steun geeft aan volwassenen in opleiding. Het maximumbedrag is afhankelijk van het inkomen, en de terugbetaling start met een eerste schijf van zeven maanden na afstuderen. Voor minder vermogende deelnemers kan de lening tot 40% omgezet worden in een toelage. Zo'n lening die flexibel omgezet kan worden in een gedeeltelijke subsidie, is een te overwegen variant die meer gerichtheid kan aanbrenge in het stelsel van de opleidingscheques.

De focus op kwalificatieveroudering

Nu loopbanen langer en medewerkers wat ouder worden, groeit de zorg voor kwalificatieveroudering.

Schattingen in Duitsland, Finland en Nederland geven aan dat meer dan een kwart van de 30- tot 55-jarige werkenden ermee kampt. De gevolgen laten zich raden: tanende inzetbaarheid, verlies van productiviteit, werkonzekerheid, einde rit. Kwalificatieveroudering groeit zo uit tot een nieuw sociaal risico. Economische kwalificatieveroudering vormt wellicht het grootste risico. Ook al ben je expert(e) in overlocken, surjeteren of riverteren, de economische waarde van al dat kunnen daalt als de confectie massaal delocaliseert. Jobs komen, gaan en veranderen ook aan alsmar hoger tempo. De houdbaarheidsdatum van onze competenties kort daardoor in. Ook atrofie is een gevaar. Atrofie treedt op als competenties te weinig gebruikt worden. Langere werkloosheidsperiodes en onderbrekingen van de loopbaan leiden tot meer atrofie.

We pleiten er dan ook voor om kwalificatieveroudering minstens op gelijke voet te stellen van reeds sociaal verzekerde risico's, zoals deze op arbeidsongevallen en beroepsziekten. Kwalificatieveroudering wordt immers alsmar meer de motor achter andere verzekerde risico's, zoals deze op werkloosheid en beroepsziekte (bijvoorbeeld ten gevolge van toenemende werkdruk). Beteugeling van dit risico is wellicht ook een van de belangrijkste potentiële hefboomen voor loopbaanlange inzetbaarheid en, finaal, langer werken. Ook al kan niet elke vorm van kwalificatieveroudering geremedieerd worden met opleiding en ontwikkeling, toch is een loopbaanlange focus op her- en bijscholing een van de belangrijkste antidota.

Als we kwalificatieveroudering erkennen als een sociaal risico, dan moeten we zoeken naar systemen die verzekeren tegen dat risico. Men kan denken aan een competentieverzekering die tijd creëert middels een loopbaanrekening en middelen genereert via een leerrekening.

Een *loopbaanrekening* zorgt voor een krediet aan beschikbare tijd, onder meer voor her- en bijscholing, dat tijdens de actieve loopbaan wordt opgebouwd en aangewend. De rekening bestaat uit een sokkel met een aantal automatisch uitvoerbare rechten, zoals ouderschaps- of moederschapsverlof, plus een bovenbouw die aangroeit met het aantal gewerkte jaren. Wie meer of langer werkt, heeft zo ook meer intermezzo's die toelaten om de competenties grondig te 'onderhouden'. Wat op zijn beurt

het langer werken faciliteert. De middelen voor heren bijscholing komen uit een *leerrekening*, die zowel door werkgever als werknemer wordt gespijsd en waaraan de overheid minstens de geldinleg met een fiscaal gunstregime stimuleert. Gezien de omvang van het risico, blijft zulke verzekering best niet beperkt tot een zuiver vrijwillig verzekeringssysteem.

We zien vele voordelen. De vrijblijvendheid van opleidingsdeelname wordt in vraag gesteld en kwalificatieveroudering wordt erkend als sociaal risico. Competentieontwikkeling wordt gekaderd in een loopbaanperspectief en we krijgen een rugzak met meeneembare rechten. Werknemers worden geresponsabiliseerd en hun verantwoordelijkheid wordt ook financieel ondersteund.

Maar in deze prille fase is de uitwerking van het concept belangrijker dan de bepaling van de modaliteiten. Er stellen zich immers nog te veel praktische vragen. Wat als de goed gespijsde leerrekening niet aangesproken wordt? Gaan de middelen dan over naar een (tweede) pensioenpijler? Zal dit werknemers er niet toe aanzetten alles op te sparen voor de oude dag? Hoe wordt de leerrekening gevoed? Is het denkbaar, gegeven de aard van het risico, dat in het interprofessioneel overleg een deel van onderhandelde loonsverhoging geïnvesteerd wordt in zo een verzekering? En hoe verhoudt een individuele competentieverzekering zich tot de

huidige solidarisering in sectorale opleidingsfondsen? Vele vragen, die aangeven dat we hier geen instant implementeerbaar alternatief hebben, maar wel een idee dat toekomstgericht de lijnen uitzet. Het kan een basis bieden voor het realiseren van een nieuwe opleidingscultuur, waarbij niet alleen de overheid, maar ook werkenden en werkgevers zich wapenen tegen kwalificatieveroudering.

Luc Sels
Steunpunt WSE

Noot

1. Een eerdere versie van deze bijdrage werd gepubliceerd in Vlaamse Onderwijsraad (2014).

Bibliografie

- De Coen, A., Valsamis, D., & Sels, L. (2013). *Arbeidsmarktgerichte opleidingsincentives voor werkenden*. Brussel: Idea Consult.
- Sels, L. (2009). Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'? Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 19(1), 26-53. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.
- Vlaamse Onderwijsraad. (2014). *Blijven leren, de toekomst!* Leuven: Acco.