

# Uitdagingen en aanbevelingen voor een ambitieus Vlaams beleid rond levenslang leren

Levenslang leren is in Vlaanderen reeds sinds lang een aandachtspunt voor beleid. Naast een uitgebreid en uitstekend initieel onderwijs zijn ook de publieke voorzieningen voor volwassenenonderwijs, beroepsgerichte opleiding, sociaal-culturele vorming, enzovoort relatief goed ontwikkeld. Niettemin staan alle indicatoren inzake participatie en effectiviteit sinds lang op rood. Verschillende Vlaamse Regeringen hebben in het kader van het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid de ambitie gehad om het levenslang leren te versterken door middel van een aangepast beleidsinstrumentarium. Experts van de universiteiten van Gent en Leuven hebben herhaaldelijk beleidsadvies geleverd aan de Vlaamse Regering om het beleid inzake levenslang leren te versterken: in 1992 reeds met het project Educatie 92 (Leirman et al., 1992), in 2000 gevolgd door het CONBEL project. In dat laatste hebben Herman Baert en ikzelf een ambitieuze catalogus ontwikkeld van beleidsinstrumenten om het levenslang en levensbreed leren te stimuleren (Baert, Kusters, Van Damme, & Scheeren, 2000). Hiervan werden in de voorbije 20 jaar sommige aanbevelingen ook in concreet beleid en praktijk vertaald.

Ook de vorige Vlaamse Regering – onder leiding van Minister-President Geert Bourgeois en met onderwijsminister Hilde Crevits en minister verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid Philippe Muyters – heeft in de voorbije legislatuur 2014-2019 hoge ambities gekoesterd en flink wat beleidsinitiatieven genomen. Van sommige is het nog te vroeg om het effect te beoordelen. Begin 2019 werd het rapport gepubliceerd van de *Skills Strategy Flanders*, een OESO-project dat in landen het beleid rond *skills* doorlicht en beoordeelt

(OECD, 2019). Op basis van dit rapport gaan we na wat de uitdagingen voor de komende legislatuur zijn.

## **Beleidsmaatregelen van de regering Bourgeois (2014-2019)**

Het is een grote verdienste van de regering Bourgeois dat zij haar beleid inzake levenslang leren gekaderd heeft in een ambitieuze langetermijnvisie. Een goed voorbeeld hiervan is *Visie 2050* (Vlaamse Regering, 2017), een samenhangende strategische visie op de opportuniteiten en uitdagingen voor Vlaanderen. Als onderdeel van een bredere ambitie om een inclusieve, open, veerkrachtige en internationaal verbonden regio te creëren, besteedt de visie ook ruim aandacht aan de transitie naar levenslang leren en een dynamische levensloopbaan. In dezelfde lijn ligt de conceptnota *Vizier 2030*, die de implementatie in Vlaanderen van de Sustainable Development Goals (SDGs), en meer in het bijzonder SDG4 (“Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all”) onderschrijft (Vlaamse Regering, 2018). Ook de sociale partners, verenigd in de SERV, hebben met de nota *Vlaanderen 2030 – Een uitgestoken hand* een visie ontwikkeld voor de beleidsagenda voor de komende 15 jaar. In al deze visienota’s zal men aandacht vinden voor levenslang leren.

De vorige Vlaamse Regering heeft ook een groot aantal concrete beleidsinitiatieven genomen in verband met competentiebeleid en levenslang leren. Als antwoord op de herhaalde vaststellingen dat

veel te weinig jongeren voor STEM-opleidingen kiezen, is het STEM Actieplan (2012) van de voorafgaande Vlaamse Regering verder uitgerold. Er werd ook een derde *Strategisch Plan Geletterdheid 2017-24* gelanceerd, met een hele reeks concrete acties om laaggeletterdheid te bestrijden. De sector van het volwassenenonderwijs werd hervormd met een nieuw decreet op de Centra voor Volwassenenonderwijs en de Centra voor Basiseducatie. Het deel van het volwassenenonderwijs dat certificeert op het niveau van EQF5 werd geïntegreerd in de hogescholen, zodat die voortaan een volwaardige rol in het levenslang leren kunnen opnemen. In het leerplichtonderwijs werd in 2018 een decreet op het duaal leren goedgekeurd en geleidelijk geïmplementeerd in het secundair onderwijs.

Langs de kant van het beleidsdomein 'Werk' werd eveneens in 2018 bij decreet het Betaald Educatief Verlof gemoderniseerd tot het Vlaams Opleidingsverlof en geïntegreerd in een breder geheel van incentives voor opleiding en vorming, waarover eerder in VESOC een akkoord met de sociale partners was bereikt. Langs federale kant kwam een wet op Werkbaar Werk tot stand, die de verplichting voor werkgevers invoerde om een gemiddelde van vijf dagen opleiding per jaar per werknemer te voorzien. Ook het systeem van erkenning verworven competenties en kwalificaties (EVC/EVK) werd gemoderniseerd en de kwalificaties werden gekoppeld aan de Vlaamse Kwalificatiestructuur. Het Vlaamse competentiebeleid werd langs de kant van de VDAB ook versterkt door de uitbouw van de 'Competent' database, die een groot aantal competentiefiches bevat en toelaat werkzoekenden beter te koppelen aan op de arbeidsmarkt gevraagde competenties en gericht opleidingsaanbod te definiëren.

Deze en nog verschillende andere beleidsmaatregelen tonen de ambitie en beleidsijver van de vorige Vlaamse Regering aan. De aanbodzijde werd gemoderniseerd, terwijl het gamma van vraagstimulansen werd geharmoniseerd. De vraag of dit voldoende zal zijn om de gekende tekorten en uitdagingen van het Vlaamse opleidings- en competentiebeleid aan te pakken, kan nu nog niet beantwoord worden. Maar zeker is dat ook de volgende Vlaamse Regering werk zal moeten blijven maken van levenslang leren.

## De 'Skills Strategy' doorlichting door de OESO

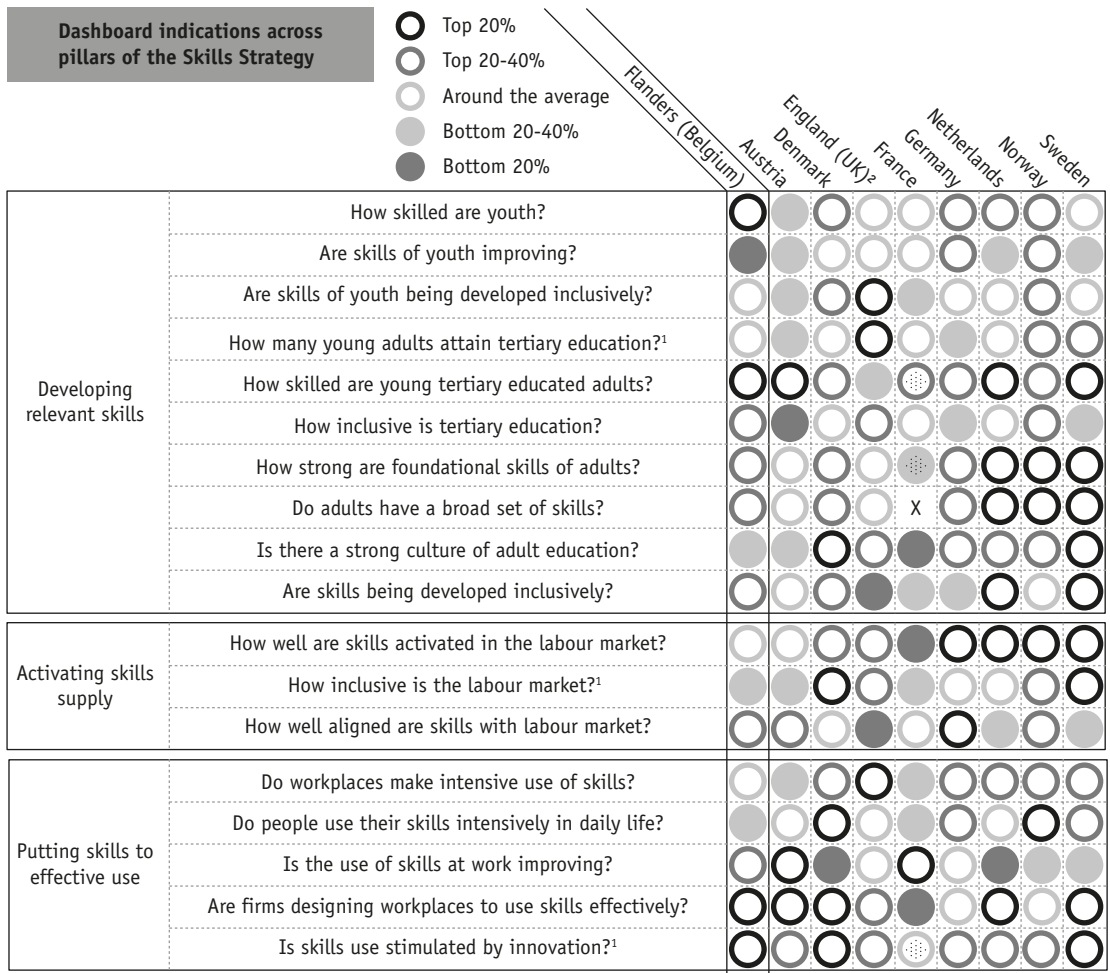
---

Op vraag van de ministers Grevits en Muylers werd in 2018 een OESO-project uitgevoerd, in het kader van het 'Building Effective National Skills Strategies' programma van de OESO. In januari 2018 werd het project opgestart met een high-level seminarie. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van beide beleidsdomeinen en sociale partners begeleidde het project. In twee workshops in mei en september 2018 werden de belangrijkste actoren, stakeholders, experts en beleidsverantwoordelijken bevestigd. Uiteindelijk werd in januari 2019 het rapport opgeleverd en voorgesteld aan de beleidsverantwoordelijken (OECD, 2019). Het rapport geeft een omvattend overzicht van de belangrijkste sterktes en zwaktes van het Vlaamse competentie- en opleidingssysteem, in vergelijking met een aantal andere relevante landen. Na deze analyse volgen 26 beleidsaanbevelingen rond de drie grote assen van de doorlichting, namelijk 'Developing relevant skills', 'Activating skills supply' en 'Putting skills to effective use'. Het zullen deze aanbevelingen zijn die het beleid van de volgende Vlaamse Regering zullen inspireren.

Het rapport vertrekt van een vergelijkende evaluatie van de sterktes en zwaktes van het Vlaamse *skills* systeem, samengevat in een dashboard (zie Figuur 1). Donkere bollen geven de indicatoren weer waar Vlaanderen sterkt afwijkt van het OESOGemiddelde, blauw in positieve zin, grijs in negatieve zin. Het dashboard laat toe in een snapshot te zien waar de sterktes en zwaktes zich situeren: Vlaanderen is door de kwaliteit van zijn onderwijs sterk in het ontwikkelen van competenties, maar de spreiding is slecht (gelijke kansen) en weinig volwassenen participeren aan hoger onderwijs; er is geen goed ontwikkelde cultuur van levenslang leren en het algemene leerklimaat blijft slecht; en ondanks een sterk aanbod van competenties is de vraag naar competenties op de arbeidsmarkt en het effectieve gebruik van competenties op het werk eerder zwak. In samenspraak met de opdrachtgevers werd dan ook besloten om de doorlichting te focussen op vijf belangrijke topics: (1) de ontwikkeling van een leercultuur; (2) het reduceren van onevenwichten in het competentieaanbod; (3) het versterken van het gebruik van competenties op het werk; (4) het verbeteren van de governance

**Figuur 1.**

Skills Strategy dashboard voor Vlaanderen en enkele referentielanden (OECD, 2019)



**Noten:** 1) Data voor België in plaats van voor Vlaanderen.  
2) Bollen met arcering zijn data over UK.

van het competentiesysteem; en (5) de financiering van opleiding en vorming verbeteren. In wat volgt bespreken we de meest relevante beleidsaanbevelingen die het beleid inzake levenslang leren van de volgende Vlaamse Regering zullen moeten inspireren, met name voor de topics 1 en 3.

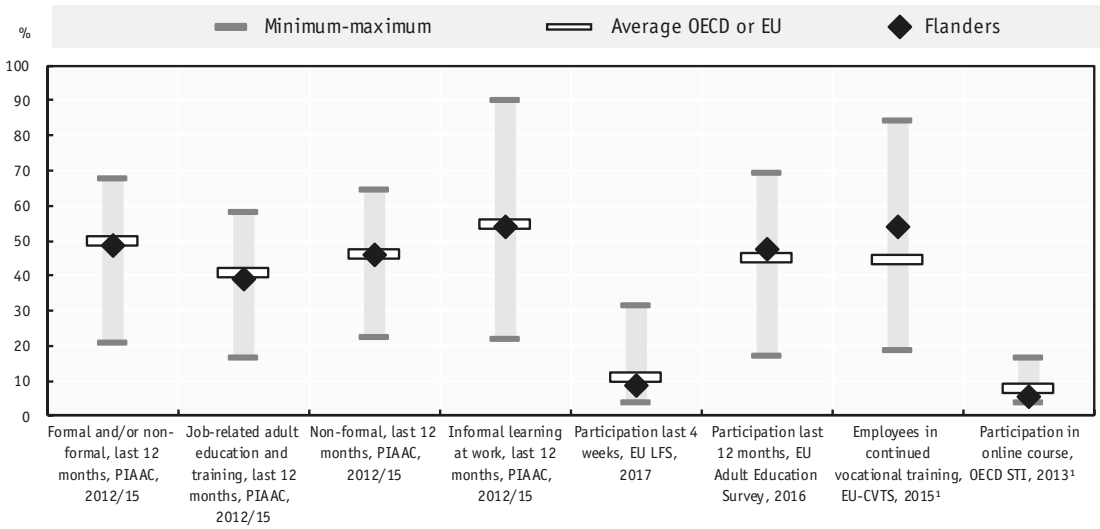
## De ontwikkeling van een leercultuur

Dat er in Vlaanderen geen sterke cultuur van levenslang leren bestaat, is een platitude geworden en meermaals aangetoond in wetenschappelijk

onderzoek. Ook al zijn de data fragmentair en verschillen ze naargelang van de gebruikte methodologie, de cijfers over participatie van volwassenen aan opleiding en vorming liggen meestal rond of net onder de Europese en OESO-gemiddelden en niet in de buurt van de beter presterende landen. Figuur 2 vat de beschikbare data overzichtelijk samen. Enkel de CVTS-survey die de participatie meet aan bedrijfsinterne opleiding laat betere resultaten zien, maar de overige enquêtes en surveys geven weinig rooskleurige cijfers. Zoals Figuur 3 laat zien, is de spreiding van de deelname aan formele en non-formele beroepsgerichte opleiding ook vrij

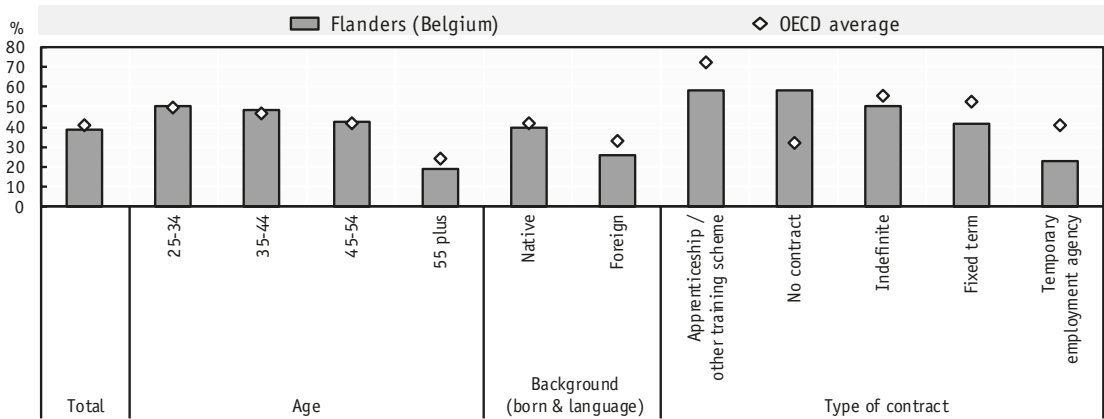
**Figuur 2.**

Deelname aan formele en non-formele volwasseneneducatie en informeel leren op de werkvloer (OECD, 2019)



**Figuur 3.**

Deelname aan formele en non-formele beroepsopleiding volgens demografische categorie (OECD, 2019)



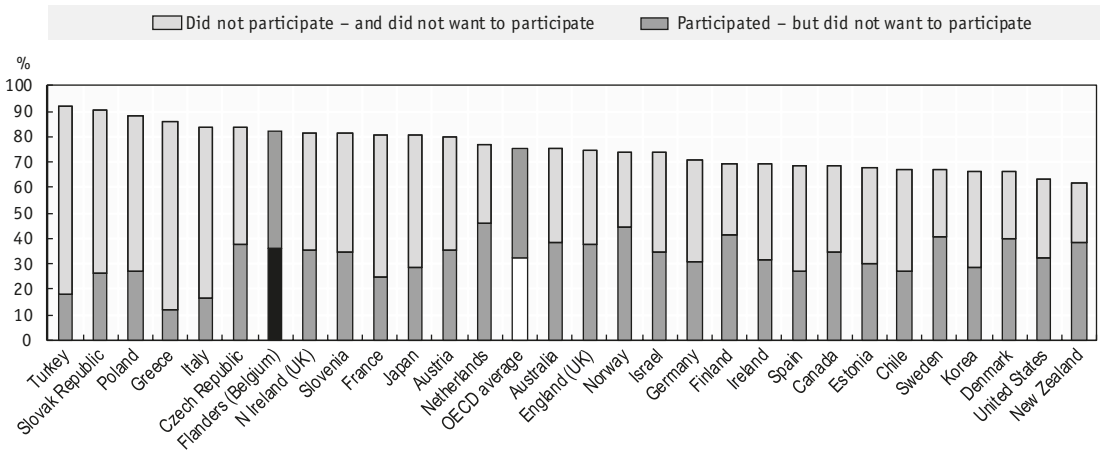
scheef verdeeld naar leeftijd, migratiestatus en type arbeidsovereenkomst. Ook de grootte van de onderneming speelt een belangrijke rol in de spreiding van participatie: die is aanzienlijk lager bij kleine en middelgrote ondernemingen dan bij grote bedrijven.

Een van de belangrijkste aspecten van participatie is de motivatie van volwassenen om al dan niet deelname in overweging te nemen en effectief de stap te zetten (figuur 4). Een erg opmerkelijk gegeven van de OESO-studie, die ook de pers haalde, is dat meer dan 80% van de Vlaamse volwassenen

niet gemotiveerd is tot verder leren, althans volgens de data van de PIAAC-survey. Vlaamse volwassenen, ook zij die aan een of andere vorm van opleiding hebben deelgenomen, hebben geen zin in opleiding. De subjectieve motivatie wordt uiteraard mee bepaald door de meer objectieve barrières die mensen ervaren. Figuur 5 geeft weer welke barrières Vlaamse volwassenen als erg belangrijk aanduiden: zoals eerder onderzoek al liet zien, zijn vooral tijdsdruk en de combinatie met gezinstaken belangrijk. Maar ook de beperkingen in tijd en plaats van het aanbod worden als hinderlijk ervaren.

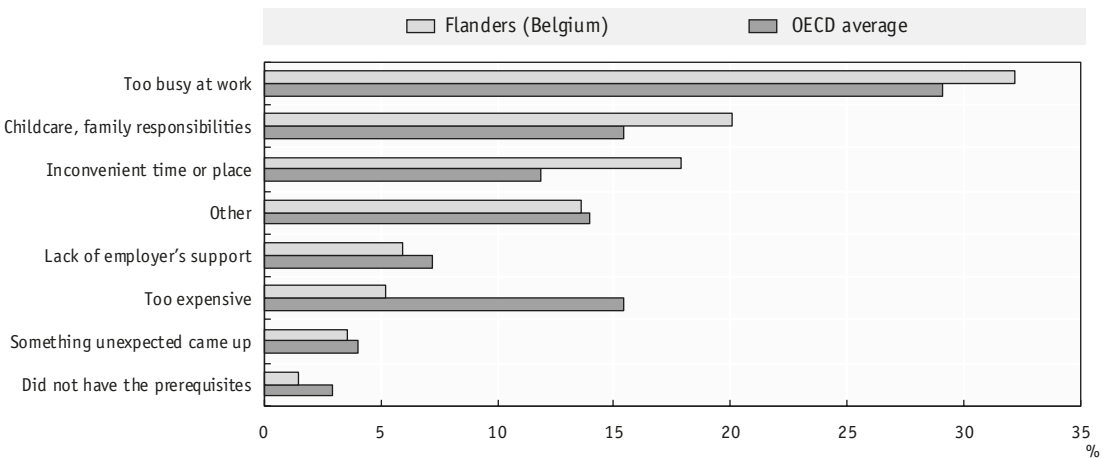
**Figuur 4.**

Motivatie om aan formele en non-formele opleiding deel te nemen (OECD, 2019)



**Figuur 5.**

Barrières tot participatie (OECD, 2019)



Het gebrek aan openheid aan de aanbodzijde naar volwassenen is een algemeen probleem in Vlaanderen, maar zeer erg uitgesproken voor wat het hoger onderwijs betreft. Het percentage Vlamingen dat op oudere leeftijd dan de referentieleeftijd een diploma hoger onderwijs behaalt, is een van de laagste van alle landen met beschikbare data. Dit is duidelijk een van de prioritaire aandachtspunten en dan ook opgenomen in de lijst van 26 concrete aanbevelingen door de OESO.

Het bevorderen van het algemene leerklimaat is een taaie beleidsdoelstelling en eerdere

beleidsinitiatieven op dit vlak hebben vaak niet de beoogde effecten gesorteerd. Niettemin blijft het een erg belangrijke doelstelling.

Het OESO-rapport bevat een hele lijst van aanbevelingen om de leercultuur te verbeteren.

*Sensibilisering rond het belang van leren.* Overheden zouden samen met aanbieders en organisaties in het sociale en culturele veld levenslang leren moeten aanmoedigen en stimuleren, onder meer door positieve leerervaringen en de aantrekkelijkheid van leren onder de aandacht te brengen.

*Leren en opleiding kaderen in een levenslang ontwikkelingsperspectief.* Een opleiding is geen eenmalig gebeuren, maar zou deel moeten uitmaken van een continuüm van permanente ontwikkeling. Net zoals we van jobzekerheid naar loopbaanzekerheid evolueren, zouden we van opleiding naar leerbiografie moeten gaan.

*Toegankelijkheid en relevantie verbeteren.* Ondanks het ruime aanbod, is er nog steeds veel te verbeteren wat de toegankelijkheid ervan betreft, met name het aanpassen (en flexibiliseren) aan de leefpatronen van mensen en de barrières in tijd overwinnen. Opleidingen zouden meer vraaggericht moeten worden en relevant moeten zijn voor de leervragen vanuit bedrijven en individuen.

*Specifiek aanbod voor volwassen leeders in het hoger onderwijs uitbreiden.* Universiteiten en hogescholen bieden te weinig flexibele en aangepaste opleidingen aan voor volwassenen. Er is enorm veel ruimte om, vooral hogescholen, een speerpunt te laten worden in het levenslang leren.

*Werkplekleren en duaal leren in het hoger onderwijs stimuleren.* Na de uitrol van het duaal leren in het secundair onderwijs is er zeker nood aan een soortgelijk initiatief in het hoger onderwijs.

*Samenwerking tussen aanbieders, bedrijven, sociale partners en experts stimuleren.* De uitgebreidheid van het aanbod in Vlaanderen houdt het risico van versnippering en competitie in zich. Er kan nog veel meer gebeuren om samenwerkingsverbanden te stimuleren. Ook bedrijven en sociale partners moeten daarin een sterkere rol spelen om de vraagsturing te garanderen.

## **Het gebruik van competenties op het werk**

---

Uit eerder onderzoek weten we dat Vlaamse bedrijven en ondernemingen niet uitblinken als echte 'lerende organisaties', namelijk organisaties die werknemers aanspreken op hun competenties, de werkplek en bedrijfsorganisatie in functie van competentie-ontwikkeling ontwerpen, leren en opleiding stimuleren en een positieve leercultuur ontwikkelen. Op basis van de PIAAC-data komt het

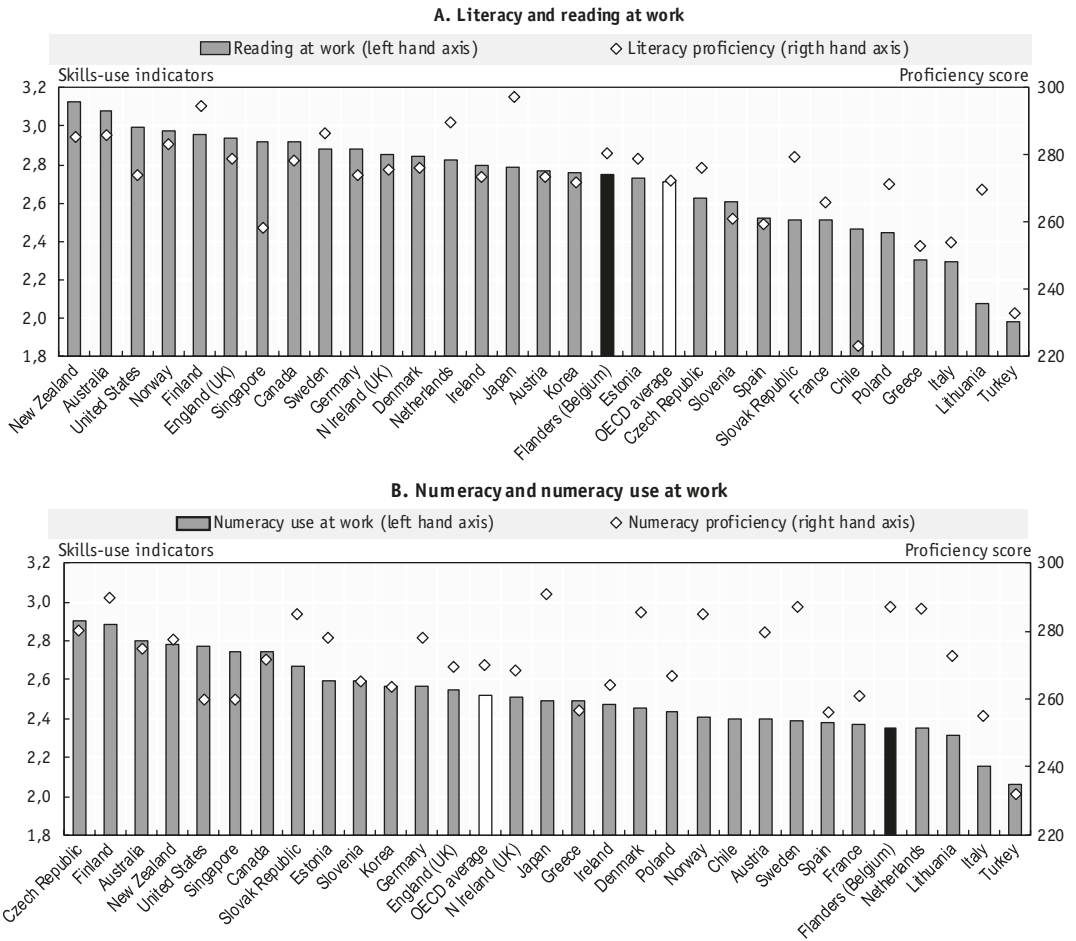
OESO-rapport tot gelijklopende bevindingen. Zoals Figuur 6 laat zien, is er in Vlaanderen een erg grote kloof tussen de relatief hoge competenties die volwassenen in *numeracy* bezitten en het relatief lage gebruik ervan op de werkvloer. Dit suggereert zowel dat de investeringen in kwaliteitsvol initieel onderwijs niet ten volle worden benut wanneer mensen aan het werk zijn, maar ook dat er een risico bestaat op *deskilling* net wanneer door digitalisering numerieke competenties aan belang gaan winnen.

Figuur 7 toont aan dat, in sterkere mate dan in andere landen, de grootte van het bedrijf een doorslaggevende rol speelt in de mate dat werknemers hun competenties kunnen gebruiken. Bedrijven van meer dan 1000 werknemers maken sterk gebruik van de competenties van hun werknemers. Maar in erg kleine ondernemingen (minder dan 10 werknemers) is dat slechts in heel geringe mate het geval. Voor ICT-skills zien we dat ook in middelgrote bedrijven het gebruik ondermaats is, wat vragen doet rijzen in de context van digitalisering en technologische innovatie.

Internationaal gezien worden kenmerken van een lerende organisatie in verband gebracht met de zogenaamde 'high performance work practices' (HPWPs), een set van indicatoren op het vlak van kwaliteit van de arbeid, human relations management, evaluatiestelsels en opleidingsvoorzieningen. Ook in Vlaanderen correleert het gebruik van skills met sommige van die indicatoren, zoals de beschikbaarheid van opleiding en flexibele arbeidstijd. In het algemeen is de HPWP-index voor Vlaanderen erg goed, boven het OESO-gemiddelde, en Vlaanderen presteert ook sterk in vele van de individuele indicatoren. Voor zover gegevens over de tijd beschikbaar zijn, laten die ook een positieve trend zien. Toch zijn er duidelijk ook tekorten. Zo geven werknemers nog in relatief hoge mate aan dat er tekorten zijn in het beschikbare opleidingsaanbod in het bedrijf en dat geldt vooral voor laagopgeleide werknemers. Al bij al blijft het merkwaardig dat de goede scores voor HPWPs voor Vlaanderen niet samenhangen met het gebruik van competenties op de werkvloer. Toch is het duidelijk dat verdere aandacht voor kwaliteit van de arbeid en voor moderne hr-praktijken ook een stimulerend effect zullen hebben op het gebruik van competenties van mensen en hen zo zullen motiveren verder te investeren in levenslang leren.

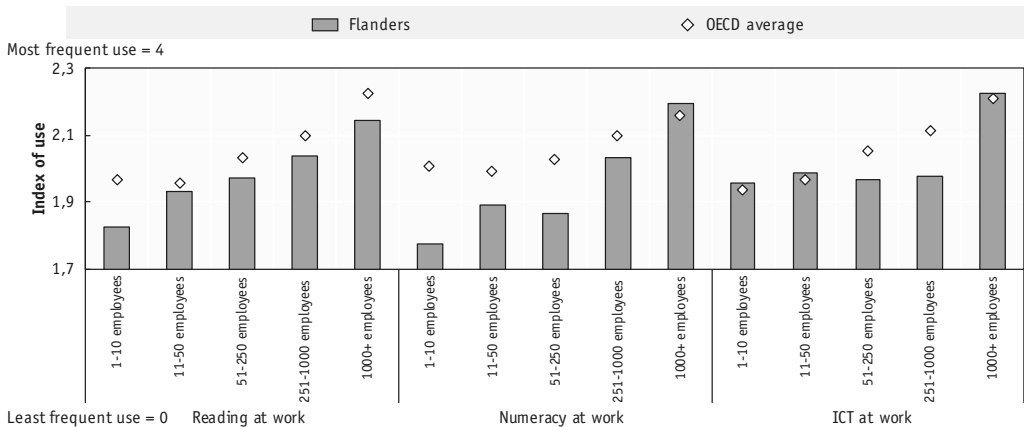
**Figuur 6.**

Gebruik van numeracy competenties op het werk (OECD, 2019)



**Figuur 7.**

Gebruik van competenties naar grootte bedrijf (OECD, 2019)



Ook op het vlak van gebruik van competenties bevat het OESO-rapport een reeks van nuttige aanbevelingen voor praktijk en beleid.

*Sensibilisering rond het belang van het gebruik van competenties op de werkplek.* Met sociale partners en bedrijven is een debat noodzakelijk over hoe bedrijven, vooral dan kleine en middelgrote, de organisatie van de arbeid kunnen herbekijken in functie van een beter gebruik van competenties door werknemers. Promotie van HPWPs en uitwisseling van goede praktijken kunnen hierbij helpen.

*Onderzoeken welke incentives werkgevers ertoe kunnen aanzetten de werkplek te reorganiseren.* Vooral in kleine en middelgrote ondernemingen ontbreekt het de bedrijfsleiders en managers aan hedendaagse kennis en inzichten in de voordelen van autonomie, jobrotatie, vermijden van al te routineuze arbeid, enzovoort. Gerichte managementopleidingen kunnen hierbij een hulpmiddel zijn, waarbij ook de Kamers van Koophandel een stimulerende rol kunnen spelen.

*Stimuleren van loopbaanmobiliteit in bedrijven en sectoren.* Zinnvolle en uitdagende mobiliteit kan een sterke stimulans geven aan de inzet en motivatie van werknemers, en zo aan productiviteit. Via gerichte opleidingsinitiatieven kunnen bedrijven en sociale partners ertoe aangezet worden om te investeren in bedrijfsinterne en -overstijgende programma's voor loopbaanmobiliteit die hen toelaten nieuwe uitdagingen te verkennen, nieuwe competenties te ontwikkelen en hun leerbehoeften beter te articuleren.

*Arbeidsomstandigheden en humanresourcepraktijken beter afstemmen op competentie-ontwikkeling en -management.* Werkgeversorganisaties, sociale partners, sectororganisaties, Kamers van Koophandel, maar ook de VDAB kunnen met bedrijven samenwerken om het hrm-beleid in bedrijven en organisaties te verbeteren, gericht op een effectiever competentie-management.

## **De 'governance' van het opleidingslandschap**

---

Een volgend hoofdstuk in het OESO-rapport handelt over het complexe maar erg cruciale probleem van de 'governance' van het landschap van opleiding en vorming. Vlaanderen heeft een uitgebreid, maar

ook erg complex en versnipperd landschap aan de aanbodzijde, met vaak grote onderlinge competitie tussen opleidingsverstrekkers. Er zijn ontzettend veel actoren en 'stakeholders' betrokken, elk met eigen belangen en agenda's. Meer dan drie ministeries zijn bevoegd voor deelaspecten en hun onderlinge samenwerking is vaak niet optimaal. Overleg- en adviesstructuren zijn eveneens erg complex. En op verschillende domeinen speelt het federale beleidsniveau nog steeds een erg belangrijke rol. Het landschap is zo wel heel erg complex. Fragmentatie, overlap en onderlinge concurrentie genereren heel wat transactiekosten en inefficiëntie. Erg veel beleidsenergie gaat verloren in de intermediaire structuren, zonder dat dit direct ten goede komt aan een beter beleid. Er is wellicht wel bereidheid tot meer samenwerking, maar institutioneel ontbreekt het compleet aan incentives daartoe. In het strategische beleidsdocument 'Visie 2050' gaf de vorige Vlaamse Regering duidelijk aan werk te willen maken van een geïntegreerde beleidsontwikkeling inzake levenslang leren, maar concrete stappen in die richting zullen voor de nieuwe Vlaamse Regering zijn.

Ondanks de veelheid en complexiteit van actoren en structuren zijn er duidelijke hiaten in het beleids- en beheerssysteem rond levenslang leren. Het belangrijkste hiaat is wellicht dat van het totaal ontbreken van open, gedeelde en voor iedereen toegankelijke datasystemen met betrekking tot registratie, opvolging, follow-up, enzovoort van cursisten en hun leerresultaten. Dit zou een evident punt van samenwerking kunnen zijn tussen aanbieders, sociale partners, overleg- en adviesstructuren. Ook voor het beleid zou een open informatiesysteem erg nuttig kunnen zijn. Maar de indruk bestaat toch dat er voor correcte, transparante registratie en uitwisseling van gegevens weinig animo is bij de opleidingsverstrekkers.

Samengevat suggereert het OESO-rapport de volgende aanbevelingen rond 'governance':

*Werk verder aan een omvattende en concrete beleidsvisie rond levenslang leren.* De vorige Vlaamse Regering heeft hiermee, zoals gezegd, reeds een beloftevolle aanzet geleverd waarop de nieuwe Regering, wat ook haar samenstelling zij, kan verder bouwen. Die visieontwikkeling is absoluut noodzakelijk om iedereen achter een gedeelde beleidsagenda te krijgen en legitimiteit op te bouwen voor het gevoerde beleid. Die visie moet niet te abstract



zijn, maar concreet vertaald in doelstellingen, succesindicatoren en mijlpalen.

*Coherentie en complementariteit tussen actoren en beleidsniveaus versterken.* Aan de Vlaamse Regering komt het toe, met respect voor de eigenheid en autonomie van de opleidingsverstrekkers en actoren, een sturende regierol op te nemen om complementariteit, samenwerking en synergieën te ontwikkelen. Daartoe is zelf ook veel verdergaande samenwerking tussen ministeries en agentschappen noodzakelijk.

*Samenwerking op het lokale niveau versterken.* Naast het centrale beleidsniveau kan ook het lokale niveau een belangrijke rol spelen in het versterken van samenwerking op het veld zelf. Lokale samenwerkingsverbanden en netwerkontwikkeling kunnen financieel bevorderd worden.

*Een gemeenschappelijk kennis- en databeleid uittekenen.* In samenwerking met alle relevante actoren en stakeholders moet een gemeenschappelijk kennisbeleid en databeleid uitgetekend worden met als doel een gemeenschappelijk datasysteem te ontwikkelen, monitoring over de muurtjes van aanbieders en financieringssystemen mogelijk te maken, cursisten veel beter te volgen en te ondersteunen, gedeelde performantie- en prestatie-indicatoren te

ontwikkelen, een gemeenschappelijk kwaliteitsbeleid mogelijk te maken, enzovoort.

## Financiering van de vraagzijde van levenslang leren

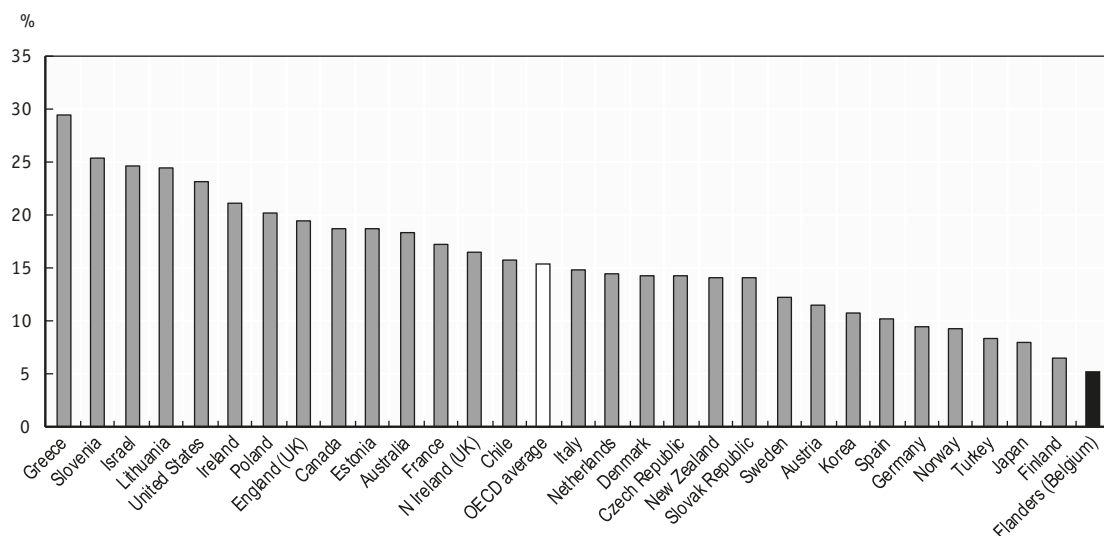
Een laatste hoofdstuk van het OESO-rapport is gewijd aan de financiering van levenslang leren. Ook dit is een erg complex en heikel thema in Vlaanderen.

Hoewel het correct meten van de publieke en private investeringen in levenslang leren een erg moeilijke zaak is, komt de OESO toch tot de conclusie dat alle investeringen samen enigszins onder het niveau liggen van wat vergelijkbare landen investeren: in Vlaanderen zou net geen 5% van de bruto toegevoegde waarde aan opleiding en vorming besteed worden, vergeleken met 8,1% in Nederland, 9,7% in de UK of 11% in Denemarken. Nochtans kan de relatief lage participatie niet door financiële barrières verklaard worden: slechts 5,4% van ondervraagde volwassenen geeft aan dat de kostprijs van opleiding voor hen een belemmering vormde tot deelname, veel lager dan dat van andere landen of het OESO-gemiddelde van 15,9% (zie Figuur 8).

Het ontbreken van financiële barrières heeft wellicht veel te maken met de veelheid van vraagstimulerende

**Figuur 8.**

Percentage werknemers die niet deelnemen aan opleiding of vorming omdat het te duur is (OECD, 2019)



maatregelen en kanalen voor subsidiëring van de opleidingsvraag. Een niet-exhaustieve opsomming van de diverse mogelijkheden toont aan dat er daaraan geen gebrek is: opleidingsverlof, opleidingskrediet, opleidingscheques, loopbaancheques, kwijtschelden van inschrijvingsgelden voor bepaalde categorieën, fiscale uitgaven (mogelijkheden om opleidingskost af te trekken van inkomensbelasting), enzovoort. Specifiek voor werkgevers bestaan er eveneens verschillende kanalen waarlangs de opleidingsinvesteringen deels kunnen worden tegemoetgekomen met publieke middelen: KMO-krediet, strategische transformatiesteun, enzovoort. Via sectorale opleidingsfondsen worden kosten voor opleidingen binnen een sector gemutualiseerd.

Er is niet zoveel geweten over de doelmatigheid van deze financiële incentives langs de vraagzijde. Wel weten we dat de sociale doelmatigheid niet optimaal is. Er is, zoals Figuur 9 laat zien voor de financiële steun vanwege werkgevers, een kloof tussen werknemers naar competentieniveau. Zoals voor veel indicatoren inzake levenslang leren, is er sprake van een belangrijk Mattheüseffect: zij die reeds veel opleiding hebben genoten en over relatief hoge competenties beschikken, maken ook meer gebruik van financiële incentives en participeren ook meer. Toch zijn er ook tekenen in de goede richting: sinds de hervorming van de opleidingscheques in 2015 zijn laaggeschoolde en

laagcompetente werknemers veel beter vertegenwoordigd in de populatie die gebruik maakt van opleidingscheques. Toch is er algemeen bekeken nog heel veel ruimte voor verbetering van de sociale doelmatigheid van vraagstimulering. Werkgevers, sociale partners en veel andere actoren geven geen prioriteit, ondanks een in de sector sterk klinkende retoriek van gelijke kansen, aan opleidingsnoden van laaggeschoolde werknemers, omdat ze een hogere return verwachten van investeringen in de competenties van hooggeschoolden. Uiteraard zorgt ook de complexiteit van de stelsels en de ondoorzichtigheid ervan voor een lagere uptake bij kwetsbare sociale categorieën.

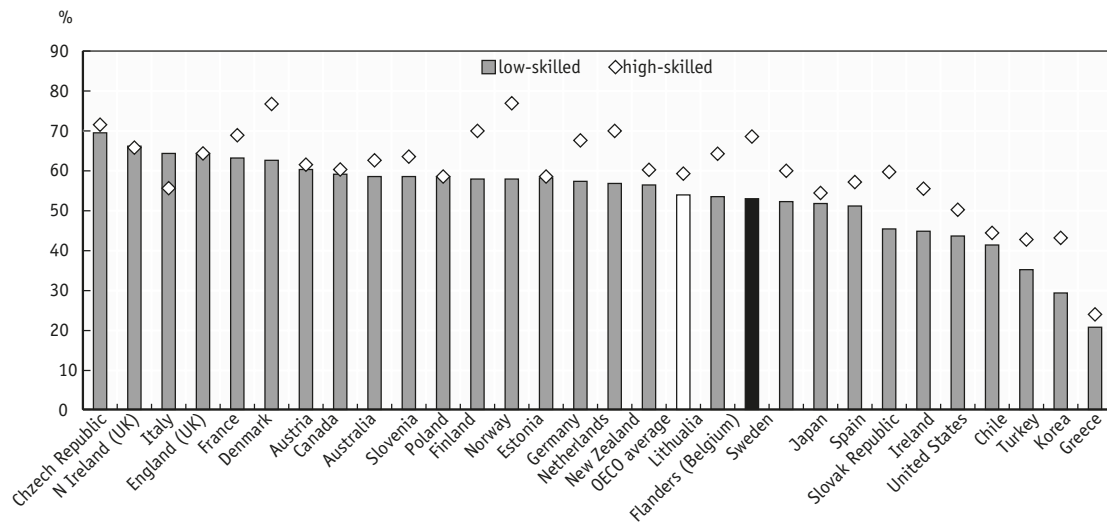
Het OESO-rapport bevat een reeks concrete aanbevelingen om de financiering van levenslang leren te verbeteren.

*Vereenvoudig en groepeer alle financiële incentives in een individuele leerrekening.* Dit is wellicht de meest radicale beleidsaanbeveling, die nog verder onderzoek vraagt vooraleer tot implementatie over te gaan. Maar verschillende landen hebben in de voorbije jaren dergelijke initiatieven genomen om tot één 'rugzak' van steunmaatregelen te komen, en van deze voorbeelden kan veel geleerd worden.

*Versterk de programma's om het bereik van levenslang leren naar kwetsbare groepen te verbeteren*

**Figuur 9.**

Percentage werknemers die financiële steun vanwege de werkgever ontvangen voor opleiding, naar competentieniveau (OECD, 2019)



door informatie, advies en begeleiding. De sociale doelmatigheid van financieringssystemen kan sterk verbeterd worden door hun toegankelijkheid voor kwetsbare doelgroepen te verbeteren (laaggeschoolden, oudere werknemers, werkzoekenden, mensen in armoede, enzovoort).

*Onderzoek de mogelijkheden om opleiding en vorming in te zetten bij overgang van de ene job naar de andere of van de ene status naar de andere.* Met werkgevers en sociale partners moet een overleg opgestart worden om van opleiding een instrument te maken om transities op de arbeidsmarkt te faciliteren en zo de segmentering op de arbeidsmarkt te doorbreken en de mobiliteit te verhogen.

*Zorg ervoor dat opleidingsincentives innovatieve en flexibele vormen van opleiding ondersteunen.* De mogelijkheden van vraagstimulering kunnen verbeterd worden om ook aan de aanbodzijde tot wenselijke ontwikkelingen in de modernisering en flexibilisering van het opleidingsaanbod te komen.

## **De uitdagende opdracht van de nieuwe Vlaamse Regering**

---

Een toekomstgericht, wervend en effectief beleid uittekenen zal een essentiële opdracht worden voor de nieuwe Vlaamse Regering, maar gemakkelijk wordt dit niet. De vele aanbevelingen van het OESO-rapport overlopend, stellen we vast dat er heel wat werk aan de winkel is. De Vlaamse Regering moet er echt voor gaan om levenslang leren bovenaan haar beleidsagenda te plaatsen, en dit liefst onder sturing van de minister-president en niet van een individuele minister bevoegd voor een deel van het systeem. Het is een overkoepelende verantwoordelijkheid, waarvan het welslagen absoluut noodzakelijk is om de sociaaleconomische dynamiek van Vlaanderen te garanderen.

Welke concrete ideeën en voorstellen zinvol zijn om in concreet beleid vertaald en geïmplementeerd te worden, zal verder onderzoek en overleg moeten uitwijzen. In elk geval is er geen gebrek aan ideeën. Veel ervan zijn in het verleden al uitgetoetst, met beperkt succes, zoals het geval is voor de regelingen inzake erkenning van eerder verworven kwalificaties en elders verworven competenties. Bestaande regelingen zouden eveneens aan een grondige evaluatie en doelmatigheidsdoorlichting moeten onderworpen worden.

Langs de aanbodzijde moeten er echt geen nieuwe initiatieven komen om het aantal aanbieders nog verder uit te breiden; er zijn al meer dan voldoende aanbieders. De relatief lage participatie is absoluut niet te wijten aan het gebrek aan voorzieningen. Maar er kan wel werk gemaakt worden van meer flexibiliteit in het aanbod, om het toegankelijker te maken voor mensen die beperkt zijn in tijd. Verstandig gebruik van e-learning, MOOCs en aangepaste courseware kan zeker helpen. Zoals aangestipt is het hoger onderwijs nog grotendeels een blinde vlek in het opleidingslandschap. Vooral bij hogescholen lijkt de bereidheid groot om dit gat in te vullen en een actieve rol op te nemen. En bovenal moet er werk gemaakt worden van samenwerking, het doorbreken van versnippering en het zoeken naar synergieën.

Vlaanderen heeft nog een lange weg te gaan om een beleid rond levenslang leren op poten te zetten dat beantwoordt aan haar economische en sociale ambities en de toets van de vergelijking met buurlanden kan doorstaan. Ambitie, doortastendheid, implementatie en doelmatigheid van het beleid zullen het verschil moeten maken. Veel bouwstenen liggen klaar. Het is aan de Vlaamse Regering om deze uitdaging op te nemen en tot een goed einde te brengen.

*Dirk Van Damme*

*Directorate for Education and Skills, OECD*

## **Bibliografie**

---

- Baert, H., Kusters, W., Van Damme, D., & Scheeren, J. (2000). *Contouren en uitgangspunten voor een samenhangend beleid van levenslang leren in Vlaanderen*. Leuven: Centrum voor Sociale Pedagogiek.
- Leirman, W., Faché, W., Gehre, G., Jacobs, I., Verhaert, C., Van Damme, D., e.a. (1992). *EDUCATIE '92: onderzoek naar een behoeftegedekt aanbod en een beter gecoördineerd beleid inzake permanente vorming in Vlaanderen*. Leuven – Gent: Katholieke Universiteit Leuven – Rijksuniversiteit Gent.
- OECD. (2019). *OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations*. OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.
- SERV. (2016). *Vlaanderen 2030 – Een uitgestoken hand*, Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- Vlaamse Regering. (2017). *Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen*.
- Vlaamse Regering. (2018). *Vizier 2030 – Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen*.