

De ene leerrekening is de andere niet

Simon Ghiotto - Itinera

ABSTRACT

De leerrekening, het ontwikkelbudget, de leer- en loopbaanrekening, de opleidingsrekening. Verschillende namen voor ogenschijnlijk gelijkaardige voorstellen in de Vlaamse en federale regeerakkoorden, in memoranda van sociale partners, in binnen- en buitenland. Duidelijk een populair idee, maar spreken ze wel over hetzelfde? De veelheid aan voorstellen en maatregelen doen denken aan een Babylonische spraakverwarring. Dé leerrekening, die blijkt bij nader inzien te verschillen in doelgroep, in waarde, in financiering, in aanwending, enzoverder. Zelfs in diens fundamentele werking. De leerrekening als persoonlijk rugzakje aan leerrechten dat de burger volgt over jobs, sectoren en statuten heen, kan een werkelijke bijdrage leveren aan een levenslange leercultuur. Het is een financieringsinstrument dat mits weloverwogen design en correcte implementatie burgers zelf aan het stuur van hun loopbaan kan zetten. Maar voor we zover staan, moeten er flink wat keuzes worden gemaakt, keuzes die in deze bijdrage worden verduidelijkt.

De leerrekening, het ontwikkelbudget, de leer- en loopbaanrekening, de opleidingsrekening. Verschillende namen voor ogenschijnlijk gelijkaardige voorstellen. Duidelijk een populair idee waar velen zich achter scharen. Maar spreken ze wel over hetzelfde? Wat houdt zo'n leerrekening dan wel precies in? In deze bijdrage gaan we daar dieper op in.

Inleiding tot de leerrekening

De Belgische context

We vinden (verwijzingen naar) het concept in het Vlaamse regeerakkoord en het daaropvolgende VESOC akkoord, in het federale regeerakkoord, in het Nationale Plan voor Herstel en Veerkracht (met zowel Vlaamse als federale initiatieven) en in diverse memoranda naar aanleiding van de verkiezingen zoals onder andere in die van VOKA, VBO, en Federgon. Voor de werknemers van de mode- en textielsector en de metaalsector bestaat er zelfs al een leerrekening - of toch iets onder die naam - via hun respectievelijke sectorale opleidingsfondsen Mtech+ en IVOC, of binnen sommige organisaties op bedrijfsniveau. Internationaal vinden we onder meer beleids- en pilootprojecten in Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Singapore en Nederland vanaf 2022 (Credit Union Central of Canada, 2013; DGEFP, 2016; Ministry of Manpower, 2015; Washington State LiLA, z.d.; Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). Het was ook een van de aanbevelingen van de OESO- Skills Strategy voor Vlaanderen (OECD, 2019c). De Europese Commissie onderzoekt het concept van de leerrekening als uitwerking van 'het recht op levenslang en kwalitatief onderwijs, opleiding en vorming', het eerste principe van de Europese Pilaar van Sociale Rechten (European Commission, 2021).

Verhoopte voordelen van een leerrekening

In Ghiotto (2019) gaan we verder in op de merites van een leerrekening. De noodzaak van levenslang leren duiden met cijfers en grafieken voor lezers van dit tijdschrift is waarschijnlijk preken voor de kerk. Het is in ieder geval niet het onderwerp van dit stuk. Om de varianten te kunnen beoordelen, moet men wel op zijn minst op de hoogte zijn van de verhoopte voordelen.

De leerrekening is een specifieke vorm van vraagfinanciering van levenslang leren. Hier worden de opleidingsactoren (publiek en privaat) niet rechtstreeks gefinancierd, maar krijgt de persoon die leert overheidsmiddelen mee via diverse mechanismen, die ingezet kunnen worden voor opleiding, vorming en ontwikkeling. Een dergelijke vraagfinanciering bevordert het *ownership* en *empowerment* van de burger over diens eigen loopbaan en individueel maatwerk. Vraagfinanciering introduceert marktwerking in het systeem en zou zo moeten zorgen voor responsievere opleidingsactoren. Waar de eerste golf van interesse in de jaren negentig vooral gericht was op het aspect van empowerment, wordt vandaag de dag ook de meeneembaarheid van rechten aangehaald en de bruikbaarheid voor een arbeidsmarkt met gemengde carrières en niet-standaard werkvormen.

De leerrekening is een financieringsmechanisme. Geen panacee, maar deel van een breder leerecosysteem met een cultuuromslag van loopbaan naar leerbaan. De effectiviteit staat of valt met het design en de implementatie van het concept. Een slechte leerrekening is in het beste geval ineffectief of subsidieert burgers die het niet nodig hebben voor acties die ze sowieso al gingen ondernemen. In een slechter scenario vergroot het de polarisering of leidt het zelfs tot fraude.

Dé leerrekening?

De veelheid aan voorstellen en maatregelen doen denken aan een Babylonische spraakverwarring. Dé leerrekening, die blijkt bij nader inzien te verschillen in doelgroep, waarde, financiering, aanwending, enzoverder. Zelfs in diens fundamentele werking. Dé leerrekening bestaat simpelweg niet.

We kunnen de diverse 'leerrekeningen' indelen in drie categorieën: vouchers, spaarmechanismen en leerrechten. Voor meer gedetailleerde informatie raden we ten eerste de publicatie van OECD (2019b) aan. Ook het rapport van de Nederlandse Commissie vraagfinanciering mbo (2017) biedt een helder overzicht van de verschillende modaliteiten, met hun voor- en nadelen.

Vouchers

Een eerste vorm zijn vouchers: directe financiële ondersteuning voor onderwijs, opleiding en vorming. De voucher kan gaan van een papieren cheque, zoals de Vlaamse Opleidingscheque, tot digitale en elektronische systemen, zoals de KMO-portefeuille.

Vouchersystemen lijken het vaakst voor te komen. Ze zijn ook het eenvoudigst te concipiëren en te beperken tot specifieke doelgroepen, activiteiten of aanbieders. Het zijn zeer gerichte antwoorden op zeer specifieke uitdagingen.

Een dergelijke targeting kan er echter toe leiden dat het stelsel geassocieerd wordt met (leer) problemen, met crisismomenten in de loopbaan, met uitdagende doelgroepen of tot een inflatie van vele verschillende vouchers voor vele verschillende doelgroepen, elk met andere bedragen, voorwaarden, uitbetalingsinstellingen en opleidingsactoren. Bovendien laten voucherstelsels geen opbouw van rechten toe. Het zijn eerder statische instrumenten, minder geschikt voor intensievere of langdurige opleidingen. De 125 euro of 250 euro ondersteuning die de Opleidingscheque biedt, naargelang het profiel van de gebruiker, zal zeker welkom zijn, maar bieden minder soelaas bij duurdere opleidingen. Omwille van de schaal en specificiteit van de meeste systemen, dragen ze ook minder bij tot een werkelijke maatschappijbrede cultuuromslag.

Binnen deze categorie vinden we ook de 'leerrekeningen' die door sommige werkgevers worden aangeboden, of de leerrekening of loopbaanrekening van IVOC en MTechPlus: terugbetalingen voor een zeer specifiek publiek voor specifieke opleidingen of bij specifieke actoren.

De Schotse Individual Training Account en Toscaanse Carta ILA (Individual Learning Account) zijn beide, in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, archetype vouchers.

Leerspaarrekeningen

Een tweede vorm zijn de zogeheten leerspaarrekeningen: spaarformules gericht op vormingsactiviteiten. De burger of diens werkgever zet dus effectief geld opzij, meestal met (para)fiscale voordelen. Deze zijn eerder zeldzaam en vooral binnen de Angelsaksische wereld te vinden. We denken onder meer aan het Canadese Learn\$ave en de LifeLong Learning Accounts in de VS, beide ondertussen reeds stopgezet (Credit Union Central of Canada, 2013; Washington State LiLA, z.d.).

Dergelijke systemen kunnen zelden van een grootschalig succes spreken. Ofwel hanteert men sterke *targeting* om voldoende incentives te kunnen inbouwen in het systeem, maar dan beperkt men de schaal ervan. Bovendien gaat het dan om een doelgroep die per definitie weinig geld opzij kan zetten, zelfs met (para)fiscale voordelen. Dit was het geval voor Learn\$ave. Ofwel zet men het open voor een breder publiek, zoals de LifeLong Learning Accounts, maar tot niemands verrassing zijn het dan vooral diegenen die reeds de financiële ruimte hebben, die gebaat zijn bij de ingebouwde incentives.

Leerrechten

Dat brengt ons bij de derde vorm, tevens degene die in dit stuk wordt bepleit: een persoonsvolgend virtueel rugzakje aan leerrechten. Hier bestaan verscheidene voorstellen, maar vooralsnog slechts één grootschalige beleidsmaatregel: de Franse Compte Formation. Het zijn dus rekeningen in de zin dat ze gebonden zijn aan een persoon met een continuïteit doorheen de jaren, maar virtueel aangezien de middelen slechts worden gemobiliseerd op het moment dat de rekening wordt aangesproken.

Het Singaporese Skillsfuture Credit zou hier ook toe kunnen gerekend worden volgens diens originele opzet. De voorziene periodieke *top-ups* blijven echter uit, waardoor het (voorlopig) meer doet denken aan een voucher die je slechts eenmaal in je leven kan gebruiken. Het zag er even naar uit dat Nederland een leerrekeningstelsel zou uitwerken, maar het voorziene STAP-budget valt eerder binnen de vouchers.

Gericht en fijnmazig, of universeel en grootschalig?

De beleidskeuze tussen een gerichte interventie of een grootschalig initiatief houdt steeds een trade-off in, in elk beleidsdomein. Gericht, selectiever, nauwkeuriger te werk gaan, kan de participatie van kansengroepen verhogen en zogeheten *deadweight loss* verminderen. Dit houdt in dat de publieke ondersteuning effectief zorgt voor opleiding en vorming die anders niet had plaatsgevonden. In extreme vorm kent men het mattheuseffect, wanneer (kans)rijken disproportioneel meer ondersteuning krijgen dan (kans)armen.

Targeting brengt echter ook mee dat gerichte maatregelen per definitie kleinschaliger zullen zijn. Zeker in het geval van de leerrekening is dit problematisch. Kleinere, gerichte bedragen, zoals de meeste bestaande leerondersteuningsmiddelen in zowel Vlaamse, Belgische als internationale context, zijn bruikbaar voor gerichte, korte opleidingen. Men kan wel bijscholen in kleine incrementele stappen, maar een werkelijke intensievere en langdurigere herscholing wordt moeilijker. Bovendien staat of valt vraagfinanciering met de responsiviteit van de aanbodzijde. Als de leerrekening te beperkt is, hetzij te weinig middelen per persoon, hetzij voor te weinig personen, dan wordt het moeilijk de nodige investeringen in infrastructuur, pedagogiek, ontwikkeling van leermaterialen en dergelijke te recupereren. Zonder een voldoende grote wortel, zullen opleidingsactoren slechts matig reageren.

We bepleiten dan ook een progressief universeel stelsel met een brede basis voor iedereen die in enige mate betrokken is op de Belgische arbeidsmarkt, los van statuut, sector, scholing, inkomen enzovoort, en een aanvullende ondersteuning voor kansengroepen. Deze progressiviteit kan bestaan in de praktische kant van de zaak (toegankelijkheidsvoorwaarden) en de financiële kant (aanvullende middelen).

Een brede toegangspoort

Om de doeltreffendheid van een systeem te verhogen, kan men de toegang daartoe beperken. Een keerzijde hiervan is echter dat men ook beoogde rechthebbenden kan uitsluiten, hetzij omdat die (net) niet aan de criteria voldoen, hetzij omdat ze dit niet kunnen bewijzen. Een evaluatie van het Schotse systeem vond dat werkenden in niet-standaard werkvormen (nulurencontracten, gig-economie enzoverder) en zelfstandigen moeilijkheden ondervonden om te bewijzen dat ze niet te veel verdienen (Johnson, Holt, Khan, Morrin, & Sawicki, 2010). Het kruisen van financiële en administratieve databanken en het *only-once*-principe kunnen hier soelaas brengen, maar we weten maar al te goed hoe moeilijk dat in de praktijk om te zetten valt.

In elk stelsel, en dus ook de leerrekening, hebben gebruikers baat bij eenvoud en verstaanbaarheid van het stelsel, de voorwaarden en de procedures. A fortiori burgers in kansarmoede. Vandaag de dag betekent dat een goede, gebruiksvriendelijke website, maar daarnaast ook een degelijke offline begeleiding. De websites van het Singaporese, Schotse en Amerikaanse stelsel worden beschouwd als goede voorbeelden. Het Franse stelsel daarentegen heeft reeds meerdere hervormingen achter de rug omdat de eerste versie van de leerrekening niet enkel gericht was naar een beperktere doelgroep en uitgedrukt werd in tijd, maar naar verluidt ook bijzonder moeilijk te navigeren was. Degelijke digitale processen laten toe veel te automatiseren en werkingskosten te drukken, maar botsen op de digitale kloof. Daarom moet een goede website met een uitgebreide helpsectie, aangevuld worden met telefonische of fysieke begeleiding. In Singapore heeft men ook sterk ingezet op etnisch-culturele verenigingen bij het uitrollen van het Skills Credit en de *outreach* naar minderheidsgroepen.

Ten derde is deel uitmaken van een doelgroep vaak geen vast gegeven. Een systeem gericht op werklozen, op langdurig zieken, op interimwerkers, op *working poor* enzoverder, kan misschien diens functie uitstekend vervullen, maar zodra iemand uit die criteria valt (in voorgaande voorbeelden vaak net het doel van het systeem), kan die geen aanspraak meer maken op de ondersteuning. Dit verhindert de meeneembaarheid van rechten. Opnieuw zullen vooral diegenen met een bijzondere arbeidsstatus zoals niet-standaard werkvormen en gecombineerde carrières hier het slachtoffer van zijn. Een stelsel gericht naar kortgeschoolden of lagere inkomens is minder afhankelijk van het arbeidscontract in kwestie, maar botst met de doelstelling van arbeidsmobiliteit en een maatschappijbrede leerbeweging.

Aanvullende financiële ondersteuning

Bovenstaande uitdagingen nopen tot een stelsel dat open is voor iedereen, maar aanvullende financiële ondersteuning biedt voor specifieke situaties.

Zo kan men bewust bepaalde onderwijsvormen niét integreren in de leerrekening, juist omdat ze té waardevol geacht worden. Zo sluit het Nederlandse voorstel van de Commissie vraagfinanciering heel expliciet hun equivalent van basiseducatie uit. Die middelen blijven apart bestaan, net omdat diens doelgroep dermate kwetsbaar en specifiek is (Commissie vraagfinanciering mbo, 2017). Middelen voorzien voor opleidingen die noodzakelijke vaardigheden bieden om enigszins te kunnen participeren in onze maatschappij (zoals taalkundige en digitale geletterdheid) en inkantelen in een systeem bedoeld voor arbeidsmarktgerichte opleidingen of algemene ontwikkeling (naargelang het voorstel), slaat volgens hen de bal mis.

Ten tweede kan men kansarme profielen bevoordelen. Datzelfde Nederlandse voorstel voorziet een startbedrag bij het betreden van de arbeidsmarkt, omgekeerd evenredig met de behaalde scholing: kortgeschoolden krijgen het meest, wie afstudeert met een bachelor of hoger krijgt niets. De overheid heeft immers al flink wat geïnvesteerd in die laatste. De Franse *Compte Formation* heeft geen startbedrag, maar differentieert in de aangroei en het plafond: de kortst geschoolden ontvangen 800 euro per jaar en kunnen tot 8000 euro opsparen op hun leerrekening, wie minstens het secundair onderwijs heeft afgewerkt krijgt 500 euro per jaar met een maximum van 5000 euro.

Een derde optie is selectiviteit in functie van de aanwending van de leerrekening. Hoewel dit opnieuw meer complexiteit in het stelsel introduceert, laat het wel meer overheidsinvloed toe. Of dit effectief een voordeel is, laten we over aan de lezer. Het Australische hoger onderwijs is gekend omwille van diens - voor België - hoge inschrijvingsgelden maar wijdverspreide sociaal gecorrigeerde studieleningen. Het hanteert bovendien (gedeeltelijke) vrijstellingen voor opleidingen in bepaalde sectoren. Vertaald naar een leerrekeningstelsel zou dit betekenen dat de overheid werkt met *matching funds* voor prioritair beschouwde opleidingen: elke euro die de burger betaalt (uit de leerrekening of met eigen middelen) wordt aanvullend verhoogd.

Hoe wordt de leerrekening gespijsd?

Levenslang leren brengt gedeelde baten voor burger, werkgever en overheid. Daarom wordt het ook beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid, wat een gedeelde financiering vraagt. Het financieringsmodel is ook van belang voor een eventuele herverdelende werking van de leerrekening (progressief, of mits slecht design juist regressief), de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de financiering.

Die gedeelde verantwoordelijkheid komt ook terug tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. De recente discussies tussen regionale ministers van Werk en federale ministers van Werk en van Sociale Zaken rond de begeleiding en sanctionering van werklozen en langdurig zieken illustreerden de onderlinge afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Bovendien moet de leerrekening ook bruikbaar zijn voor taalgrensoverschrijdende arbeid, zowel vele Vlamingen en Walen die naar Brussel pendelen, als de Brusselse en Henegouwse werklozen die we naar de krappe arbeidsmarkten van Vlaams-Brabant of West-Vlaanderen proberen te krijgen. Daarom lijkt een federale onderbouw en backoffice, aangevuld met een regionale bovenbouw en uitvoering, het meest geschikt. Dit laat ook toe om zowel regionale-, gemeenschaps-, als federale financieringsstromen te integreren.

In wat volgt bespreken we eerst of de leerrechten worden uitgedrukt in tijd dan wel in geld, alvorens te bespreken waar het geld naartoe kan gaan en waar de financiële middelen vandaan kunnen komen.

Uren of euro's?

Een van de huidige voorstellen bestaat er uit de vijf opleidingsdagen die bedrijven gemiddeld aan elke werknemer moeten bieden, om te zetten naar een individueel recht voor elke werknemer. Men vermengt echter opleidingen op initiatief, kost en verantwoordelijkheid van de werkgever met opleidingen op initiatief van de werknemer. Er is inderdaad een samenspel of zelfs een wisselwerking, maar een onderscheid blijft nodig. Het vermengt incentives voor de verschillende partijen en beoogt een op egalitarisme geënt gelijkheidsideaal. Daarnaast nodigt het ook inefficiënte beslissingen uit: de kostprijs of waarde van een opleiding is niet noodzakelijk evenredig aan de lengte daarvan. Geld is reeds sinds de oudheid een ruilmiddel en rekenmiddel. Daar nog een intermediair tussen steken die de vertaalslag moet maken, introduceert ongelijke behandeling, complexiteit en kosten. Dat was exact wat een van de evaluaties van een vorige incarnatie van de Franse *Compte Formation* concludeerde en waarom deze sinds 2019 niet meer in tijd maar in geld wordt uitgedrukt (IGAS, 2017).

Aangroei van de leerrekening

De Franse leerrekening begon op nul, net zoals elke rekening die je zou openen bij een bank. Niet onlogisch, maar mogelijk een van de redenen dat het stelsel in het begin niet goed van de grond kwam. Het Singaporese SkillsCredit en het voorstel van de Commissie vraagfinanciering voorzien wel een startbedrag, een duwtje in de rug om je op weg te helpen. Doordat de rekening van meet af aan iets bevat, kan men er sneller gebruik van maken en blijft het volgens voorstanders meer *top of mind*.

Hoewel dit dus direct een schuld introduceert in hoofde van de overheid, is het onwaarschijnlijk dat iedereen het direct zal gebruiken. Was het maar zo makkelijk om iedereen aan het leren te krijgen. Zeker met een geloofwaardige belofte van een duurzaam stelsel. Toch kan een rem worden ingebouwd in de eerste jaren om dit risico te beperken.

Naast een startbedrag, moet er ook een zekere aangroei zijn om van een leerrekening te kunnen spreken. De Franse Compte Formation groeit met 500 euro of 800 euro per jaar, in functie van de scholing, gefinancierd door een specifieke opleidingsbijdrage van 0,2% van de lonen door de werkgevers, 0,2% van de omzet voor zelfstandigen, top-ups door sectorale fondsen (ook gefinancierd met deze bijdrage) voor werknemers uit hun sector en bijdragen door werkgelegenheidsagentschappen voor werklozen. Daarnaast kan ook het budget voor de Opleidingscheques en (een deel van) het budget van de KMO-portefeuille hiervoor aangewend worden.

Eerder dan te selecteren op scholing zou men zich ook kunnen richten naar inkomen, aangezien sommige kortgeschoolden meer verdienen dan sommige langgeschoolden en dit tevens een getrappt systeem kan toestaan dat evolueert met de behoeften van de burger. Het zal echter ook moeilijker te implementeren zijn, zoals het Schotse voorbeeld aantoont. Nog een alternatief is om zich te richten op het profiel, zoals het Oostenrijkse Bildungskonto of de Vlaamse Opleidingscheques. Dan wordt het echter helemaal ingewikkeld en kunnen we ons de vraag stellen welke vereenvoudiging de hervorming nog meebrengt.

Hoewel deze vaste elementen de basis moeten vormen voor de leerrekening, moet er ook ruimte zijn voor specifieke situaties. Zo zou idealiter de mogelijkheid worden geboden aan werkgevers om aanvullende bijdragen te leveren in de leerrekening, bijvoorbeeld in het kader van een cafetariaplanverloning.

Daarnaast bestaat er nu al bij ontslag de mogelijkheid een deel van de ontslagvergoeding niet op te nemen maar voordelig om te zetten in een opleidingsbudget dat de burger kan opnemen binnen de vijf jaar voor opleiding. Dit smeekt gewoon om geïntegreerd te worden in de leerrekening, maar dan met enkele aanpassingen. Zo bestaat het nu als *opt-in* mogelijkheid, op initiatief van de werknemer, met een maximum van een derde van de totale vergoeding. Laten we dit omdraaien tot een *opt-out*, zonder maximum: onderneemt de werknemer niets, dan wordt een derde van de ontslagvergoeding automatisch op diens leerrekening gestort. Wil de werknemer meer inzetten op zijn of haar eigen opleiding, dan moet dat kunnen. Er kan zelfs worden gedacht aan een verplicht minimum, al zal dat politiek moeilijker liggen.

Een laatste aangroei komt opnieuw van het Franse voorbeeld: begeleid of betaald. In Frankrijk moet de werkgever periodieke loopbaanevaluatiemomenten voorzien. Deze moeten aan bepaalde vereisten voldoen, maar mogen zowel gegeven worden door een interne HR als een extern bureau. Doet de werkgever dit niet, dan moet die een vastgelegde som bijdragen in de leerrekening van de werknemer. Hiermee kan de werknemer zelf loopbaanbegeleiding financieren. Dit betekent dus ook dat de hiervoor voorziene middelen in de begroting kunnen ingekanteld worden.

Deel van een breder geheel

Een goed ontworpen leerrekening zou bijdragen tot een leercultuur, zoveel is hopelijk al duidelijk. Maar het is niet genoeg. Om van de leerrekening een succes te maken moeten we zorgen dat burgers de nodige informatie krijgen over de leerrekening en hoe ze die kunnen inzetten, en over de toegang tot kwalitatieve opleidingen. Als de leerrekening burgers aan het stuur zet van hun eigen loop- en leerbaan, moeten we hen eerst leren rijden en zorgen voor degelijke wegen.

Flankerend beleid

De leervraag beantwoorden met de juiste opleiding vergt eerst de leervraag te kunnen formuleren en dan die opleiding weten te vinden. Dat is geen gemakkelijke opdracht. De meeste burgers zullen hier enige ondersteuning bij nodig hebben, a fortiori burgers in kansarmoede die nu al minder vaak deelnemen aan levenslang leren. Een leerecosysteem vergt loopbaancompetenties opdat burgers kunnen reflecteren over motieven en talenten, keuzes maken, een toekomst plannen en hun leertraject daarop enten. Dit is echter geen sinecure, noch een vanzelfsprekende vaardigheid. Daarom moet het systeem van loopbaanbegeleiding niet enkel ingekanteld worden in de leerrekening, maar zelfs versterkt worden. Van een handvol gesprekken op een crisismoment in de loopbaan, naar structurele en periodieke loopbaanevaluatiemomenten.

Kwaliteitskader

Bovendien is er ook een degelijk kwaliteitskader en een goede kwaliteitscontrole nodig. Marktwerking werkt het best met transparantie, verstaanbare informatie en herhaalde interactie, maar in het domein van levenslang leren hebben individuele burgers minder informatie dan opleidingsactoren en is herhaalde interactie eerder de uitzondering dan de regel. Hier ligt dan ook een bijzonder belangrijke rol voor de sociale partners en de overheid. We kunnen een onderscheid maken tussen kwaliteitscontrole vooraf en achteraf.

Vaak wordt vooraf een certificeringsprogramma ingevoerd voor opleidingsactoren, zo ook in de bestaande Vlaamse opleidingsincentives. Er bestaat hier een trade-off tussen strengere controles (met dus in theorie meer bescherming voor de burger) en makkelijkere toegang tot de markt (met in theorie een dynamischere markt en meer keuze voor de burger). De sociale partners hebben vanuit hun ervaring en netwerk niet enkel cruciale terreinkennis, maar zijn ook vertegenwoordigers van hun respectievelijke achterban. Vakbonden moeten werknemers (en werklozen) beschermen en ondersteunen, niet enkel in hun rol als werkers maar ook als personen die zich bijscholen. Vooruitstrevende vakbonden beschermen niet enkel huidige jobs, maar ondersteunen de gehele loopbaan. Werkgevers daarentegen staan in belangrijke mate in voor de financiering van het ganse stelsel en vertegenwoordigen de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Zij kunnen inschatten wat hun leden vandaag én morgen nodig hebben. Hoewel de doelstellingen van de leerrekening een politieke keuze zijn - die in het volgende stuk aan bod komen - kunnen zij inschatten welke opleidingen en actoren hieraan voldoen (OECD, 2019b).

Maar hiermee is de kous niet af, ook achteraf moet er de nodige opvolging zijn met evaluatie- en feedbacksystemen, zowel *data-driven* (bijvoorbeeld arbeidsmarkresultaten van personen die reeds geleerd hebben) als Trustpilot/Tripadvisor/AirBnB-gewijze recensies door personen die opleiding hebben gevolgd. Dit gebeurt best op het niveau van zowel de opleiding specifiek als de actor in het algemeen. Op deze manier kunnen actoren hun reputatie inzetten om nieuwe opleidingen te vermarkten (OECD, 2019a). Duidelijkheid, overzichtelijkheid en leesbaarheid zijn hier cruciaal, ook als dat minder fijnmazige informatie toelaat. Het alternatief is immers een wildgroei van diverse systemen, labels en certificaten.

Het belang van degelijke evaluatiesystemen werd pijnlijk duidelijk in de Britse Individual Learning Account uit 2000-2001. Men vertrouwde te veel op marktwerking om slechte appels eruit te halen, zonder een regulerend kader. De verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de kwaliteit van de opleiding lag bij de burger en er was geen begeleiding om de opleidingsvraag te formuleren. Deze gebrekkige controle van opleidingsactoren heeft geleid tot grootschalige fraude, met opleidingen en gerichte advertenties naar zwakkere burgers enkel en alleen gericht op het capteren van overheidsmiddelen. Er waren opleidingen die de facto personen die een opleiding volgden een goedkope laptop verkochten. Maar door een leerpakket te installeren, konden ze hiervoor de leerrekening aanwenden, al dan niet met medeweten van de persoon in kwestie en zelfs fictieve studenten (National Audit Office, 2002). Na een vernietigende audit is het systeem dan ook stopgezet.

Waarvoor kan men de leerrekening gebruiken?

De leerrekening moet een fijn evenwicht bewandelen. Enerzijds is het de bedoeling burgers controle en keuzevrijheid te geven over hun leerbaan, anderzijds gaat het toch om publieke middelen en zijn democratische controle en minimale opleidingsvereisten niet onlogisch.

Welke opleidingen: arbeidsmarktgericht of persoonlijke ontwikkeling?

De eerste vraag die zich stelt is welke opleidingen in aanmerking komen, en zelfs of we het moeten beperken tot opleidingen an sich. Internationale varianten zijn meestal in meer of mindere mate arbeidsmarktgericht. Enkel Skillsfuture stelt persoonlijke ontwikkeling voorop. Aangezien het Vlaamse voorstel de "leer- en loopbaanrekening" betreft, is het niet onlogisch hier ook een arbeidsmarktvisie te veronderstellen. Deze kan echter ruim of nauw worden opgevat, gaande van alles wat misschien ooit van pas komt op de arbeidsmarkt, tot alles met een link met de huidige of gewenste toekomstige economische activiteit, tot een beperkte exhaustieve lijst met gekozen prioriteiten.

In de Vlaamse context vinden we alle drie de categorieën terug. De KMO-portefeuille kan bijzonder ruim opgevat worden, inclusief de beruchte helikopterlessen en Lesley-Ann Poppe's fitnessprogramma. Er is enige controle ingebouwd en subsidies kunnen worden teruggevorderd indien de opleiding irrelevant voor het bedrijf wordt bevonden, maar dit is vooralsnog vrij beperkt. Dan hebben we het Vlaamse Opleidingsverlof, met een uitgebreide lijst aan opleidingen die in aanmerking komen, maar wel moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden en een kwaliteitsgarantie moeten hebben van het Departement Werk en Sociale Economie (WSE). Als laatste hebben we de Opleidingscheques, die voor hooggeschoolden enkel kunnen gebruikt worden voor opleidingen in het kader van een persoonlijk ontwikkelingsplan opgemaakt door een erkende loopbaanbegeleider.

Als we ontwikkeling en vorming in het kader van de loopbaan vooropstellen, versterkt dat de eerder beschreven argumenten dat ook loopbaanbegeleiding, maar bijvoorbeeld ook erkenning van elders verworven kwalificaties, opgenomen moet worden in de leerrekening; doch dat een basiseducatie nodig om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving daar buiten valt (en dus ook nog aanspraak kan maken op eigen middelen).

Waar wel zeker rekening mee moet worden gehouden van meet af aan, is de interactie tussen opleidingen met de leerrekening, tenminste in theorie dus op initiatief van de werknemer, en opleidingen door de werkgever. Los van de eventuele wenselijkheid daarvan, zal er sowieso enige wisselwerking zijn tussen beide. Het Franse en Schotse voorbeeld lijken te wijzen op veelvuldig gebruik voor (quasi) verplichte opleidingen om in een sector te werken. Als dit vandaag beschouwd wordt als de verantwoordelijkheid van de werkgever, is het niet de bedoeling dat dit op de schouders van de burger en diens leerrekening komt.

Omgekeerd geldt echter ook dat de vijf dagen die werkgevers gemiddeld aan hun werknemers moeten bieden, niet zomaar kunnen vereenzelvigd worden met individuele leerrechten waar de werkgever niets over te zeggen heeft.

Welke kosten: opleidingskosten, indirecte kosten, vervangingsinkomen?

Naast de keuze voor welke opleidingen (of andere vormingsactiviteiten), moet men ook beslissen welke kosten gedekt worden. De inschrijvingskosten voor de opleiding zijn immers slechts een deel van het verhaal. Daarnaast heeft men ook kosten zoals boeken, een computer, eventueel zelfs transport- en kinderopvangkosten of een eventueel vervangingsinkomen tijdens de opleiding.

Valt dit ook allemaal onder de leerrekening? Hier kunnen we eventueel kijken naar buitenlandse voorbeelden van co-financiering: in het Canadese Learn\$ave kon men directe opleidingskosten volledig bekostigen, terwijl men indirecte leerondersteuningsmiddelen slechts voor de helft kon betalen (Leckie, Shek-Wai Hui, Tattrie, Robson, & Voyer, 2010).

Wat het vervangingsinkomen betreft, dat zou eerder uit de leerrekening gehouden worden. Dat gaat immers voor langdurige opleidingen om aanzienlijke bedragen en zou dus relatief grote leerrekeningen (met een relatief snelle aangroei) vergen. Het zal echter duidelijk zijn dat een vervangingsinkomen wel nodig zal zijn voor velen, maar daarvoor kijken we dan naar echt (opleidings)tijdspecifieke ondersteuning zoals het tijdskrediet met motief opleiding (met Vlaamse top-up Opleidingskrediet), het Vlaamse Opleidingsverlof en een soepelere vorm van tijdsparen waar verlof- en feestdagen vrijer kunnen worden ingevuld en overgedragen worden.

Conclusie

De leerrekening, een persoonlijk rugzakje aan leerrechten dat de burger volgt over jobs, sectoren en statuten heen, kan een werkelijke bijdrage leveren aan een levenslange leercultuur. Het is een financieringsinstrument dat een weloverwogen design vergt, maar mits correcte implementatie burgers zelf aan het stuur van hun loopbaan kan zetten. Het is geen panacee of wondermiddel en zal flankerend beleid vragen om het potentieel te verwezenlijken, maar het is een sprong in de richting van een leerecosysteem een kenniseconomie als de onze waardig.

BIBLIOGRAFIE

- Commissie vraagfinanciering mbo. (2017). *Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid*. Commissie vraagfinanciering mbo.
- Credit Union Central of Canada. (2013). *Matched Savings Program Toolkit*. Credit Union Central of Canada.
- DGEFP. (2016, november 4). *À qui s'adresse le compte activité ? Mon Compte Activité*.
- European Commission. (2021). *Inception Impact Assessment - European initiative on individual learning accounts to empower all individuals to participate in training*. European Commission.
- Ghiotto, S. (2019). *De Leerrekening onder de loep* (Discussion Paper 2019/11). Brussel: Itinera Institute.
- IGAS. (2017). *Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation*. Paris: Inspection générale des affaires sociales.
- Johnson, S., Holt, R., Khan, N., Morrin, M., & Sawicki. (2010). *Personal Learning Accounts. Building on lessons learnt*. UK Commission for Employment and Skills.
- Leckie, N., Shek-Wai Hui, T., Tattrie, D., Robson, J., & Voyer, J.-P. (2010). *Learning to Save, Saving to Learn*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.
- Ministry of Manpower. (2015). *Skillsfuture Credit FAQ*.
- National Audit Office. (2002). *Individual Learning Accounts. Report by the comptroller and auditor general*. National Audit Office.
- OECD. (2019a). *Getting Skills Right Creating responsive adult learning systems*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019b). *Getting Skills Right Making adult learning work in social partnership*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019c). *OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019d). *Individual Learning Schemes: Panacea or Pandora's Box?* Paris: OECD Publishing.
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, juni 16). *STAP-budget*. Ministerie van Algemene Zaken.
- Washington State LiLA. (z.d.). *Washington State Lifelong Learning Accounts Program Guidelines*. Workforce Training and Education Coordinating Board.