

# Emancipatie van elke lerende in de leer- en loopbaanrekening

*Advies over de visienota 'Naar een leer- en loopbaanrekening  
in Vlaanderen'*

Vlaamse Onderwijsraad  
Koning Albert II-laan 37  
BE-1030 Brussel  
T +32 2 219 42 99

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

Advies op vraag van Hilde Crevits, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw op 31 maart 2022

Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 april 2022 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Actieplan levenslang leren op 31 maart en 22 april 2022 onder voorzitterschap van Veerle Hendrickx

Inbreng van de Raad Levenslang en Levensbreed Leren en Raad Hoger Onderwijs op 19 april 2022

Dossierbeheerder: Ewoud De Sadeleer

## Inhoud

|     |                                                              |   |
|-----|--------------------------------------------------------------|---|
| 1   | Situering.....                                               | 2 |
| 2   | Hefboom voor emancipatie .....                               | 2 |
| 3   | Verbreed de visie op opleidingsincentives.....               | 3 |
| 3.1 | Focus op arbeidsmarktgericht én levensbreed leren .....      | 3 |
| 3.2 | Transparantie en effectiviteit van incentives verhogen ..... | 3 |
| 3.3 | Kwaliteitsvol aanbod garanderen en financieren .....         | 4 |
| 4   | Participatie van kwetsbare doelgroepen als prioriteit .....  | 5 |
|     | Bronnen.....                                                 | 7 |

## 1 Situering

Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota Werk en Sociale Economie 2019-2024 formuleerden de ambitie om de stap te zetten naar een individuele leer- en loopbaanrekening. De visienota 'Naar een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen' (25 maart 2022) moet uitvoering geven aan die ambitie. Die visienota zet een groeipad uiteen voor de stapsgewijze uitwerking van de leer- en loopbaanrekening (LLR) in Vlaanderen. De LLR moet in beeld brengen op welke incentives elke burger een beroep kan doen om zijn competenties te versterken en/of loopbaan te (her)oriënteren.

Zo wil de LLR bijdragen tot de dubbele ambitie om burgers aan het stuur te zetten van hun loopbaan en hen de weg te doen vinden naar opleiding, bij- en omscholing. Om bij te dragen tot die ambitie heeft de LLR drie concrete doelstellingen:

- opleidings- en loopbaanincentives overzichtelijker en eenvoudiger maken;
- financiële en tijdgebonden drempels voor opleiding wegwerken;
- opleidingsrechten beter overdraagbaar maken.

## 2 Hefboom voor emancipatie

De Vlor steunt het voornemen om bestaande rechten rond opleiding, oriëntering en begeleiding voor het individu en het landschap levenslang leren **transparant** te maken.<sup>1</sup> Een duidelijk/transparant overzicht is een goede hefboom om aan te zetten tot levenslang leren in brede zin. Het is dan ook positief dat de overheid verder wil gaan dan het in kaart brengen van de vele incentives, maar zich ook voorneemt om die incentives te vereenvoudigen.

De visienota wil bij de introductie van de LLR terecht **mattheuseffecten** zoveel mogelijk vermijden en schuift daarvoor een flankerend beleid naar voren. Dat flankerend beleid past in een groter geheel van initiatieven die moeten bijdragen tot een Vlaamse leercultuur. We zijn tevreden met de aandacht voor outreaching, communicatie, ondersteuning voor kwetsbare doelgroepen en begeleiding en coaching.

De Vlor is ook voorstander van de **overdraagbaarheid van rechten** die onderzocht zal worden in het kader van de LLR. Mensen kunnen wendbaarder in hun loopbaan bewegen en bijleren wanneer zij rechten overheen statuten en doorheen de tijd kunnen meenemen. Een harmonisatie moet ervoor zorgen dat begrippen en incentives op elkaar worden afgestemd zodat ze ook vergelijkbaar zijn en een werknemer na een loopbaantransitie geen belangrijke verworvenheden verliest. Afstemming op de noden van de verschillende (in de eerste plaats kwetsbare) doelgroepen is cruciaal.

De Vlor steunt de bovenstaande doelstellingen, omdat ze een wezenlijke versterking kunnen betekenen van het eigenaarschap van het individu over zijn leerloopbaan en zo een groot emancipatie-effect kunnen betekenen voor ondervertegenwoordigde en meer kwetsbare doelgroepen. We focussen in de volgende paragrafen op aandachtspunten om het hefboomeffect van de Vlaamse opleidingsincentives en de leer- en loopbaanrekening te verhogen.

---

<sup>1</sup> Vlor, Algemene Raad. [Levenslang leren stimuleren door samenwerking. Advies over het actieplan levenslang leren 'Koers zetten naar een lerend Vlaanderen'](#), 24 februari 2022, p. 6.

### 3 Verbreed de visie op opleidingsincentives

Door de gefaseerde aanpak van de visienota kan er op korte termijn op operationeel niveau al vooruitgang worden geboekt. Dat is positief. Het formuleren van een duidelijke visie voor de opleidingsincentives op (middel)lange termijn is echter cruciaal bij het begin van het uittekenen van de LLR. Die visie is nu nog niet helemaal uitgewerkt in de nota (dat gebeurt pas in de conceptnota die in 2024 wordt opgeleverd), maar de nota bevat wel al zorgwekkende indicaties zoals een eenzijdige/uitsluitende focus op het criterium ‘arbeidsmarktgerichtheid’. De Vlor vraagt om nu al de langetermijndoelstellingen voor ogen te houden bij het uitwerken van de geplande initiatieven.

#### 3.1 Focus op arbeidsmarktgericht én levensbreed leren

Voor de Vlor moet een visie op opleidingsincentives verder en breder gaan dan het stimuleren van arbeidsmarktgerichte vorming voor de beroepsactieve bevolking. Zowel arbeidsmarktgericht leren als ‘levensbreed leren’ zijn immers evenwaardige onderdelen van het ‘levenslang leren’ dat de Vlaamse overheid sterk wil stimuleren. De Vlor gaf in meerdere adviezen al aan dat de klemtoon van het Vlaamse beleid rond levenslang leren te eenzijdig ligt op competenties in functie van de arbeidsmarkt. We pleiten voor voldoende aandacht voor de algemene vorming en persoonlijke ontwikkeling in het kader van levensbreed leren.

Levensbreed leren heeft immers een belangrijke socialiserende functie, versterkt het inclusieve karakter van levenslang leren en heeft ruimere positieve effecten zoals toegenomen zelfstandigheid en weerbaarheid die de participatie aan het maatschappelijk leven en de kansen op duurzame tewerkstelling verhoogt. Bovendien verhoogt levensbreed leren de algemene leergoesting. Het onderscheiden van levensbreed leren en arbeidsmarktgericht leren dient bijgevolg enkel de korte termijn. Bepalen of een opleiding arbeidsmarktgericht is, lijkt bovendien sterk voor interpretatie vatbaar. De Vlaamse opleidingsincentives moeten dus het hele domein van levenslang leren stimuleren.

#### 3.2 Transparantie en effectiviteit van incentives verhogen

Het voornemen om opleidingsincentives te vereenvoudigen en harmoniseren, is waardevol om de transparantie van de maatregelen te verhogen. In de verdere uitwerking van de LLR moet echter ook ruimte zijn voor fundamentele evaluatie en bijsturing van de incentives om de effectiviteit van maatregelen en de participatie van specifieke, ondervertegenwoordigde doelgroepen te verhogen. Het initiatief rond de LLR moet dus verder gaan dan harmonisering en vereenvoudiging: ook de bekendmaking van de incentives is een onontbeerlijke stap, waar de opleidingsverstrekkers nauw bij betrokken moeten worden.<sup>2</sup>

Een cruciale voorwaarde daarbij is dat de harmonisering en bijsturing geen achteruitgang in het faciliteren van de participatie aan levenslang leren met zich meebrengt. De bijsturing mag dus niet leiden tot het afschaffen van performante maatregelen, het ontmantelen van het goede van de huidige regelgeving of tot een besparingsoperatie. Dat wordt ook terecht onderstreept in de visienota (p. 24): ‘Hierbij moet er uiteraard over gewaakt worden dat bestaande middelen voor

---

<sup>2</sup> Die informatie over de opleidingsincentives moet ook steeds actueel blijven. Voor de bekendmaking van het opleidingsaanbod is dat een groot risico verbonden met de tijdelijke projectmatige aanpak van initiatieven als de Edusprong en het Voorsprongfonds.

kwetsbare groepen naar deze groepen blijven gaan en niet 'uitgesmeerd' worden over de brede beroepsbevolking.'<sup>3</sup>

Concrete verbeterpunten voor de opleidingsincentives zijn alvast te vinden een eerder Vlor-advies over de regelgeving rond levenslang en levensbreed leren (in de paragraaf 'toegankelijkheid').<sup>4</sup> Het gaat hier onder andere over het Vlaams Opleidingsverlof, opleidingscheques en (leer)loopbaanbegeleiding. De bijsturing van de incentives kan ook gebaseerd worden op heel wat recent of nog lopend onderzoek:

- Customer journeys van niet-participerende burgers;<sup>5</sup>
- OESO-studie naar segmentering van volwassen lerenden;<sup>6</sup>
- Beleidsevaluatie van de Vlaamse opleidingsincentives;<sup>7</sup>
- Screening van de regelgeving in opdracht van het partnerschap levenslang leren.<sup>8</sup>

We vragen ook om de harmonisering, vereenvoudiging en bijsturing niet te beperken tot de Vlaamse opleidingsincentives die al dan niet in de LLR zijn opgenomen. Eenvormigheid over de gewestgrenzen heen zou de duidelijkheid van de incentives sterk ten goede komen en in de federale regelgeving moeten nog heel wat drempels worden weggewerkt. Zo vragen we specifiek voor VDAB-studenten in het hoger onderwijs om een langere buitenlandse stage<sup>9</sup> mogelijk te maken (zonder verlies van de werkloosheidsuitkering) en de administratieve last (zoals het bewijs van aanwezigheid) te verlagen.

### 3.3 Kwaliteitsvol aanbod garanderen en financieren

De Vlor pleit ervoor om de leerincentives volledig toe te spitsen op gebruik bij erkende, publieke instellingen en organisaties, waar kwaliteitstoezicht voorzien is. Zo start de overheid geen concurrentiestrijd met privé-aanbod waarvan de kwaliteit niet gegarandeerd is. Onderwijs in zijn geheel (dus ook volwassenenonderwijs in al zijn vormen) is een dienst van algemeen belang en moet los blijven staan van een economische (concurrentie)logica.

Om de kwaliteit van dat erkende opleidingsaanbod te blijven garanderen, is het cruciaal dat een individuele LLR geen afbreuk doet aan het publiek gefinancierde en gesubsidieerde deel van de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs gericht op het aanbieden van een behoeftedekkend en kwaliteitsvol aanbod levenslang leren.<sup>10</sup> Een belangrijk knelpunt is nu al

---

<sup>3</sup> Dit gaat bijvoorbeeld over ondersteuning zoals vrijstellingen van inschrijvingsgeld bij volwassenenonderwijs voor laaggeschoolden, werkzoekenden en andere kwetsbare groepen (voetnoot 36 van de visienota).

<sup>4</sup> Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Screening van de regelgeving rond levenslang en levensbreed leren in het volwassenenonderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren](#), 12 januari 2021, p. 13-16.

<sup>5</sup> Departement Werk en Sociale Economie (2021). [Customer journey van niet-participerende en participerende burgers aan levenslang leren](#): een onderzoek naar de persona's, drempels en hefbomen van burgers met een leernood.

<sup>6</sup> OESO (wordt gepubliceerd in mei 2022). Skills Strategy Implementation Guidance project 'The Faces of Learners in Flanders: A Segmentation Approach'.

<sup>7</sup> Departement Werk en Sociale Economie (wordt gepubliceerd eind 2022). Jaarrapport Vlaamse opleidingsincentives.

<sup>8</sup> De screening wordt het komende jaar uitgevoerd.

<sup>9</sup> Nu is dat maximum 3 maanden, terwijl een buitenlands verblijf in het kader van hogere studies in normale omstandigheden vaak langer is.

<sup>10</sup> Een mogelijks geïntegreerde financieringsmix voor levenslang leren over beleidsdomeinen en bevoegdheidsniveaus heen (zoals naar gerefereerd in de visienota op p. 15) mag dan ook geen transfer van middelen naar private aanbieders betekenen.

dat er geen overheidsfinanciering is gekoppeld aan het postinitieel aanbod in het hoger onderwijs. De Vlor vraagt al langer om een doordacht en doelgericht beleid rond de financiering van een postinitieel aanbod dat niet ten koste mag gaan van de basisopleidingen of ten laste komt van de lerenden.<sup>11</sup>

## 4 Participatie van kwetsbare doelgroepen als prioriteit

Het is goed dat de visienota vooropstelt mattheuseffecten te willen vermijden en daarvoor inzet op flankerend beleid. De Vlor vraagt om die intentie prioritair bij alle acties op te nemen. We formuleren onderstaande voorstellen om de participatie van specifieke doelgroepen te vergroten.

- 1 De LLR moet steunen op **gedifferentieerde opleidingsincentives**, die zijn afgestemd op de situatie en noden van de verschillende (in de eerste plaats kwetsbare) doelgroepen. We vragen om daarbij prioriteit te geven aan de incentives voor mensen met beperkte en verouderde kwalificaties.
- 2 Aan de LLR moet van bij de start een systeem van **monitoring** verbonden worden om op te volgen of de kansengroepen inderdaad bereikt worden en het mattheuseffect door deze maatregelen effectief tegengegaan wordt. Het voornemen uit de visienota (p. 16) om operationele doelstellingen en resultaatsindicatoren te definiëren is dan ook positief.
- 3 De visienota wijst op de **gedeelde verantwoordelijkheid** van het hele ecosysteem rondom de lerende. De verantwoordelijkheid om bij te blijven, mag inderdaad niet alleen bij het individu gelegd worden. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid die moet leiden tot een toename van emancipatie en eigenaarschap van het individu over zijn leerloopbaan. We vragen om de verantwoordelijkheden van werkgevers, inclusief de overheid, en sectoren te expliciteren: zij moet gelijkgericht, met eenzelfde inzet hun personeel stimuleren om te participeren aan levenslang leren. We wijzen in die context ook op het grote belang van trajectbegeleiding.<sup>12</sup>
- 4 Het **flankerend beleid** moet de gevaren en drempels voor kwetsbare doelgroepen mee in rekening nemen, in het bijzonder die met betrekking tot **digitalisering**. Enerzijds stellen we vast dat Vlaanderen nog steeds vele digitaal laaggeletterden, alsook mensen zonder internet thuis of beschikbaar ICT-materiaal telt. Anderzijds zijn problematieken als phishing en fraude met persoonsgevoelige gegevens extra risicovol. Daarvoor is laagdrempelige en intensieve begeleiding cruciaal.
- 5 De overheid moet ervoor waken dat de hervorming van opleidingsincentives in **andere beleidsdomeinen** ook drempelverlagend en stimulerend werkt. De Vlaamse Regering doet echter het omgekeerde in haar hervorming van het inburgeringsbeleid. De introductie van inschrijvingsgeld voor vormingspakketten NT2 en maatschappelijke oriëntatie en *high stakes* gestandaardiseerde testen werpt net extra drempels op voor een kwetsbare doelgroep.<sup>13</sup> We herhalen ons pleidooi om af te zien van de invoering van financiële drempels en resultaatsverbintenissen voor inburgeraars en bepleiten een horizontaal

---

<sup>11</sup> Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Drempels wegwerken voor het levenslang leren in het hoger onderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren](#), 9 maart 2021.

<sup>12</sup> Voor goede praktijkvoorbeelden kan gekeken worden naar de werking van de trajectbegeleiding in CVO, CBE, hoger onderwijs, Syntra...

<sup>13</sup> Zie hiervoor onder andere Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020 en [Impact van inburgeringsdecreet op alle NT2-leerders. Advies over het wijzigingsdecreet NT2](#), 14 december 2021.

geïntegreerd beleid over alle beleidsdomeinen heen om participatie aan levenslang leren te stimuleren.



Mia Douterlungne  
administrateur-generaal



Ann Verreth  
algemeen voorzitter



## Bronnen

[Beleidsnota Werk en sociale economie](#), 2019-2024, Parl. St., VI.Parl. 128 (2019-202), nr. 1, 8 november 2019.

Departement Werk en Sociale Economie (2021). [Customer journey van niet-participerende en participerende burgers aan levenslang leren](#): een onderzoek naar de persona's, drempels en hefboomen van burgers met een leernood.

[Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024](#).

Vlaamse Regering. [Visienota 'Naar een leer- en loopbaanrekening in Vlaanderen'](#), 25 maart 2022 op voorstel van viceminister-president Hilde Crevits.

Vlor, Algemene Raad. [Advies OESO Skills Strategie Vlaanderen](#), 28 maart 2019.

Vlor, Algemene Raad. [Levenslang leren stimuleren door samenwerking. Advies over het actieplan levenslang leren 'Koers zetten naar een lerend Vlaanderen'](#), 24 februari 2022.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Drempels wegwerken voor het levenslang leren in het hoger onderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren](#). 9 maart 2021.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Impact van inburgeringsdecreet op alle NT2-leerders. Advies over het wijzigingsdecreet NT2](#), 14 december 2021.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Screening van de regelgeving rond levenslang en levensbreed leren in het volwassenenonderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren](#), 12 januari 2021.