

Brussel, 15 november 2024
(OR. en)

15564/24

SOC 831
EMPL 568
EDUC 418
ECOFIN 1287

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Evaluatie door het EMCO van de uitvoering van de aanbeveling inzake individuele leerrekeningen: Kernboodschappen - <i>Goedkeuring</i>

De delegaties vinden in de bijlage de door de Groep beleidsanalyse van het EMCO opgestelde evaluatie van de uitvoering van de aanbeveling van de Raad van 2022 inzake individuele leerrekeningen (ILA), die door de Raad Epsco tijdens zijn zitting van 2 en 3 december 2024 moet worden goedgekeurd.

Bijlage 1 – landspecifieke conclusies (doc. 15564/24 ADD 1).

**Door de Groep beleidsanalyse van het EMCO opgestelde evaluatie van de uitvoering van de
aanbeveling van de Raad van 2022 inzake individuele leerrekeningen**

Kernboodschappen voor de Raad

A. INLEIDING

Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) is belast met het monitoren van de vooruitgang bij de uitvoering van de *aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen (ILA's)*.

De Groep beleidsanalyse van het EMCO heeft de uitvoering van de aanbeveling van de Raad voor het eerst geëvalueerd op 29-30 oktober 2024 in Brussel. Tijdens de evaluatie van 2024 werd bekeken in hoeverre de lidstaten rekening hebben gehouden met de richtsnoeren in de aanbeveling van de Raad, en kregen de lidstaten die geen ILA's hebben ingevoerd de gelegenheid om bij te dragen aan de multilaterale gedachtewisselingen. In het kader van de evaluatie van 2024 is een enquête gehouden over de vooruitgang die is geboekt door de 14 lidstaten die voor de evaluatie zijn geselecteerd op basis van de lopende of concreet geplande ILA-regeling.

Voorafgaand aan de evaluatie hebben **alle 27 lidstaten een zelfbeoordeling ingevuld teneinde te beoordelen hoe ver zij staan met de uitvoering van de aanbeveling van de Raad** door in te zoomen op de belangrijkste ontwikkelingen en toekomstige plannen voor de uitvoering van ILA's en de verwezenlijking van de doelstellingen ervan, namelijk 1) alle volwassenen in de werkende leeftijd steun bij de toegang tot opleidingen verlenen, en 2) mensen nog meer stimuleren en motiveren om een opleiding te volgen. Het belangrijkste doel was informatie te verzamelen om een beeld te krijgen van de uitgangspunten en de stand van zaken van de uitvoering of ontwikkeling van de plannen in de lidstaten met betrekking tot de belangrijkste onderdelen van de aanbeveling inzake ILA. De evaluatie had tot doel de uitvoering van de aanbeveling van de Raad door de lidstaten te beoordelen op basis van vijf belangrijke aspecten: **1) kenmerken van de bestaande/geplande ILA-regeling, 2) ILA-specifieke beleidsaspecten, 3) faciliterend kader, 4) ondersteunende maatregelen en 5) financiering.**

De voorliggende kernboodschappen zijn gebaseerd op de resultaten van die evaluatie; de **landspecifieke conclusies staan in de bijlage.**

B. VOORTGANG VAN DE UITVOERING

Momenteel kampen verschillende lidstaten met grote tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden, waardoor een grotere deelname van volwassenen aan leeractiviteiten van cruciaal belang is. In 2022 had slechts 39,5 % van de volwassenen in de EU tijdens de twaalf voorgaande maanden deelgenomen aan leeractiviteiten, wat 20,5 procentpunt lager is dan het kerndoel voor 2030, namelijk dat 60 % van de volwassenen jaarlijks een opleiding volgt. **De aanbeveling over ILA's heeft tot doel de volwassenen een betere toegang te geven tot opleiding en hen meer te stimuleren en te motiveren om een opleiding te volgen**, hetgeen ook van belang is in de context van de groene en de digitale transitie en in het licht van de huidige demografische trends.

Uit de evaluatie is gebleken dat er zich weliswaar een aantal gemeenschappelijke ontwikkelingen aftekenen, maar dat **de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad**, die in 2022 is goedgekeurd, **nog bescheiden is en verschilt van lidstaat tot lidstaat. Ongeveer de helft van de lidstaten werkt met ILA's of heeft concrete plannen om een ILA-regeling in te voeren. Twee andere lidstaten onderzoeken of ze in de toekomst ILA's kunnen invoeren.** De overige lidstaten trachten de doelstellingen van de aanbeveling momenteel met andere maatregelen te verwezenlijken.

De operationele uitvoering van de aanbeveling is in de meeste lidstaten **van start gegaan of zal van start gaan met een proefproject met ILA's**, met de bedoeling dat in de toekomst uit te breiden. Andere wettelijke bepalingen om de doelstellingen van de aanbeveling te verwezenlijken, zijn gesegmenteerd en in de eerste plaats gericht op specifieke bevolkingsgroepen.

De **universaliteit** (i.e. **beschikbaarheid voor alle volwassenen in de werkende leeftijd**) komt als beleidsdoelstelling tot uiting **in een aantal ILA-regelingen**, terwijl andere lidstaten dat aspect in de toekomst willen integreren. De **overdraagbaarheid** (d.w.z. het behoud van de rechten op de leerrekening, ongeacht eventuele veranderingen van baan of de arbeidsstatus) **en het opbouwen** van opleidingsrechten gedurende een bepaalde periode vinden we in de onderzochte regelingen zelden terug. Zowel bij ILA's als andere opleidingsvoorzieningen wordt **bijzondere aandacht besteed aan digitale en groene vaardigheden**.

Het **faciliterend kader** (d.w.z. loopbaanbegeleiding, validering van vaardigheden, nationaal register van leermogelijkheden, betaald opleidingsverlof, integratie van opleidingssteun in één nationaal digitaal portaal) is over het algemeen niet volledig geïntegreerd. De uitzondering zijn de **nationale digitale portalen, die in alle lidstaten die met ILA's werken of voornemens zijn om dat te doen reeds beschikbaar zijn of gepland**.

Bijna alle lidstaten gebruiken EU-fondsen of -instrumenten, of zullen dat doen, om de ILA-regeling te ontwerpen, te testen of uit te voeren. De **duurzaamheid van de financiering** van de regeling is momenteel echter niet volledig gewaarborgd. Positief is dat **belanghebbenden** op grote schaal betrokken worden bij de opzet van de ILA-regeling.

1. Individuele leerrekeningen

In totaal hebben **14 lidstaten een ILA-regeling of concrete plannen hebben om die in te voeren**. In twee daarvan bestonden reeds nationale ILA-regelingen, terwijl twee andere onlangs zijn gestart of bezig zijn met de omvorming van een bestaande regeling naar een ILA-regeling. De **meerderheid heeft plannen voor of is begonnen met een eerste proefproject**, in twee gevallen voor een specifiek type vaardigheden (digitaal) en in één geval voor een bepaalde sector (bouw). Twee andere lidstaten zijn bezig met het ontwerpen van een nationale ILA-regeling en hebben daarbij concrete plannen of opties voor ogen. Daarnaast is er **één regionale regeling** met soortgelijke kenmerken als een ILA-regeling.

Bovendien hebben **twee andere lidstaten geen concrete plannen gemeld, maar onderzoeken zij of de invoering van een ILA-regeling haalbaar is**.

2. Andere wettelijke bepalingen inzake opleidingsdoeleinden

In verband met de rechtskaders verwijzen alle lidstaten naar andere bestaande wettelijke bepalingen inzake opleidingsdoeleinden. Meestal gaat het om bepaalde rechten om leerprogramma's bij te wonen en om opleidingsmogelijkheden voor specifieke bevolkingsgroepen. Zes lidstaten bieden op nationaal of regionaal niveau opleidingsmogelijkheden aan in de vorm van vouchers. Voorts bestaan er opleidingskaarten, ontwikkelingstrajecten of andere vormen van opleiding. In sommige lidstaten bestaan er regionale of lokale opleidingsprogramma's.

De opleidingsmogelijkheden zijn gericht op de ontwikkeling van specifieke **soorten vaardigheden** — digitaal, groen, taalvaardigheden, basisvaardigheden. Het aanbod wordt aangepast op basis van geconstateerde vaardighedentekorten, hetzij op basis van rapportage door werkgevers, hetzij op basis van andere gegevens.

De opleidingssteun is voornamelijk **gericht** op werklozen, werknemers (onder bepaalde voorwaarden), alle werkende volwassenen of zelfstandigen, alsook op werkgevers, terwijl enkele lidstaten zich ook specifiek op kmo's richten.

In dit verband wijzen enkele lidstaten op de rol van de sociale partners en collectieve arbeidsovereenkomsten.

Naast de opleiding zelf worden vaak ook andere diensten aangeboden, zoals de **validatie** van professionele kennis en vaardigheden en **advies en begeleiding**. In de meeste lidstaten is een **recht op opleiding of leren** opgenomen in de arbeidswetgeving, in collectieve overeenkomsten of elders, en ook in andere bestaan er vaak bepaalde vormen van **betaald opleidingsverlof**. In twee lidstaten worden onder bepaalde voorwaarden belastingvoordelen toegekend of opleidingskosten terugbetaald. Sommige lidstaten vermelden ook het bevorderen van een cultuur van een leven lang leren en voortgezet beroepsonderwijs en voortgezette beroepsopleiding.

De punten 3-7 hieronder gaan specifiek over de bestaande of geplande ILA-regelingen en hebben betrekking op de 14 geëvalueerde lidstaten.

3. ILA-specifieke beleidsonderdelen

De meeste lidstaten vermelden de universaliteit van de ILA, d.w.z. de beschikbaarheid voor alle volwassenen in de werkende leeftijd, en voorzien in opleidingsrechten die een substantiële opleiding mogelijk maken. De sociale partners en belanghebbenden werden in sommige lidstaten betrokken tijdens de ontwerpfase van de regeling. Wat de overdraagbaarheid en de voorwaarden voor het opbouwen van rechten betreft, valt er echter nog enige vooruitgang te verwachten; verschillende lidstaten geven aan dat dit niet mogelijk is of niet wordt overwogen.

Tot dusver **is of wordt de ILA in zeven lidstaten universeel**. De overige ILA-regelingen zijn gericht op specifieke subgroepen volwassenen, ten minste gedurende een bepaalde periode (bv. tijdens de **proeffase**). De meest voorkomende doelgroepen zijn werkenden of werklozen, gekoppeld aan andere voorwaarden zoals sector, opleidingsniveau of werkloosheidsduur, en personen waarvan het inkomen onder een bepaalde drempel ligt.

Wat de **betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden** betreft, melden de meeste lidstaten dat zij nauw met de sociale partners hebben samengewerkt bij de ontwikkeling van de ILA en het regelgevingskader. Andere lidstaten overwegen een actieve samenwerking met vertegenwoordigers van verschillende sociale partners, vakbonden en werkgeversorganisaties.

Voor het **aanbieden van opleidingsrechten** voor elke ILA bieden de lidstaten verschillende oplossingen. De omvang van de rechten varieert aanzienlijk, aangezien ze in sommige lidstaten worden toegewezen voor één jaar, in andere voor drie of vijf jaar. Daarnaast geven sommige lidstaten aan dat het cursusgeld volledig of deels kan worden betaald door de cursist.

De meeste lidstaten kennen in het kader van de ILA-regeling op dit moment geen **aanvullende rechten toe aan personen die het meest behoefte hebben aan bij- en omscholing**. Kwetsbare groepen hebben echter toegang tot opleidingsmogelijkheden via de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in het kader van actieve beleidsmaatregelen voor de arbeidsmarkt. In enkele gevallen worden aanvullende rechten toegekend en in nog een paar andere gevallen zijn er plannen om aan personen die het meest behoefte hebben aan bijscholing en omscholing in de toekomst extra individuele opleidingsrechten toe te kennen. Drie lidstaten nemen dit aspect op dit moment niet in aanmerking.

In enkele lidstaten is de **overdraagbaarheid** van rechten bij een arbeidstransitie, d.w.z. bij het veranderen van baan of arbeidssituatie, geregeld, terwijl andere lidstaten plannen hebben in die zin. In een paar lidstaten bestaat over dit aspect nog onduidelijkheid. Slechts in twee gevallen zijn rechten niet overdraagbaar vanwege de wijze waarop deze worden uitgevoerd.

Slechts één lidstaat biedt daadwerkelijk de mogelijkheid om individuele opleidingsrechten **op te bouwen en te behouden** en in nog een andere is opbouw en behoud gedeeltelijk mogelijk. In drie lidstaten is behoud niet mogelijk, maar is de termijn waarbinnen de rechten moeten worden gebruikt relatief lang. In zes lidstaten is opbouw momenteel niet mogelijk, maar ligt die optie nog op tafel voor toekomstige besprekingen. In twee gevallen worden de opbouw en het behoud van rechten tijdens de proeffase getest.

De meeste lidstaten benadrukken het **belang van opleiding** in verband met de arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor de groene en de digitale transitie, terwijl andere ruimere opleidingsmogelijkheden aanbieden.

4. Faciliterend kader

Hoewel er doorgaans een openbaar nationaal register bestaat van de leermogelijkheden waarvoor opleidingsrechten kunnen worden gebruikt, zijn de validatiemogelijkheden in de onderzochte ILA-regelingen daar niet goed in geïntegreerd. Voor de andere beleidsonderdelen, zoals loopbaanbegeleiding, één enkel nationaal digitaal portaal en betaald opleidingsverlof, zijn de scores gemiddeld en zien we mogelijkheden voor verbetering.

De meeste lidstaten bieden alle volwassenen in de werkende leeftijd mogelijkheden voor **loopbaanbegeleiding**, voornamelijk via plaatselijke diensten voor arbeidsvoorziening of in het kader van andere projecten. Sommige van hen nemen loopbaanbegeleiding op in de ILA-regeling of zijn van plan dat te doen, terwijl andere die mogelijkheid overwegen. In enkele lidstaten wordt die mogelijkheid niet geboden.

Wat de **validering** van vaardigheden betreft, zijn er slechts in twee lidstaten op grote schaal validatiemogelijkheden beschikbaar. In de andere lidstaten kunnen vaardigheden onder bepaalde voorwaarden worden gevalideerd of is de reikwijdte ervan vrij beperkt. Enkele lidstaten zijn echter van plan in de toekomst validatiemogelijkheden in te voeren, met name in het kader van de ILA-regeling.

Het **openbaar nationaal register van leermogelijkheden** die in aanmerking komen voor het gebruik van opleidingsrechten is in de meeste lidstaten reeds beschikbaar. In vier lidstaten bestaat er momenteel geen enkel openbaar nationaal register, terwijl andere landen plannen hebben om er een op te zetten.

In de meeste lidstaten zal de integratie van opleidingssteun in **één enkel nationaal digitaal portaal** beschikbaar of gedeeltelijk beschikbaar zijn. Er zijn plannen voor toekomstige integratie, onder meer in combinatie met de geplande ILA-regeling of daaraan gerelateerd.

In vier lidstaten kunnen alle werkende volwassenen **betaald opleidingsverlof** nemen of een beroep doen op inkomensvervangende voorzieningen tijdens de opleiding. In twee van die lidstaten zijn werkgevers financieel betrokken bij het verstrekken van opleiding of bijscholing, waaronder het behoud van salaris van werknemers tijdens de opleiding. In vijf lidstaten zijn betaald opleidingsverlof of inkomensvervangende voorzieningen slechts gedeeltelijk beschikbaar. Sommige lidstaten bieden onbetaald opleidingsverlof aan als aanvullende of enige optie. In twee lidstaten voorziet de wetgeving momenteel niet in het recht op betaalde beroepsopleiding of zelfs onbetaalde beroepsopleiding. In die landen lopen besprekingen over de mogelijkheid om opleidingsverlof in te voeren, ook in het kader van de ILA-regeling.

5. Ondersteunende maatregelen

De ILA-regeling moet vergezeld gaan van ondersteunende maatregelen om de optimale werking daarvan te waarborgen. Ongeveer de helft van de lidstaten organiseren regelmatig **bewustmakings-campagnes of outreachactiviteiten** of is van plan dat te doen. Enkele lidstaten voeren nog geen specifieke plannen uit of hebben momenteel geen specifieke plannen voor communicatie-activiteiten, voornamelijk omdat hun regelingen zich nog in het ontwikkelingsstadium bevinden. Slechts twee lidstaten melden dat ze goed ontwikkelde (gemiddelde tot goede score) bewustmakings- en outreachactiviteiten organiseren. Die bouwen voort op de in die landen reeds bestaande regelingen.

Voor reeds bestaande regelingen wordt gewerkt met grootschalige evenementen zoals conferenties en andere communicatiekanalen, zoals tv, gedrukte media, radio, social media en/of advertenties in het openbaar vervoer. Behalve op het grote publiek zijn de activiteiten in de eerste plaats gericht op aanbieders van opleidingen en werkgevers en wordt de promotie verzorgd door de overheid, aanbieders van opleidingen of werkgevers zelf. De overige lidstaten plannen bewustmakings-campagnes en -activiteiten zodra de regeling van start is gegaan. Het kan gaan om conferenties, workshops en andere soorten evenementen, bewustmakingsmateriaal en reclamecampagnes in de media en op social media.

Een vergelijkbaar patroon tekent zich af bij de **monitoring- en evaluatieactiviteiten**. Ongeveer de helft van de lidstaten voert regelmatig monitoringactiviteiten uit of is dat van plan. Voor een vijftal lidstaten is het nog te vroeg om te monitoren of monitoringprocessen te ontwikkelen. Slechts in een minderheid van de lidstaten bestaat een beproefd monitoring- en evaluatiesysteem met regelmatige verslaglegging en evaluaties.

6. Financiering

De duurzaamheid van de financiering van de ILA-regeling is doorgaans niet volledig gewaarborgd. In de meeste gevallen bestaat de huidige financiering voornamelijk uit EU-fondsen en nationale medefinanciering. Medefinanciering op basis van een combinatie van publieke en private bronnen is in de regeling opgenomen of wordt in sommige lidstaten onderzocht, waarbij het belang ervan voor de toekomst wordt erkend.

De meeste lidstaten beschikken niet over een **duurzaam financieringsmodel** of hebben dat nog niet gepland, maar zijn voornemens dat te ontwikkelen tijdens de ontwerpfasen of na de beoordeling van de proefresultaten. Om de duurzaamheid te waarborgen, overwegen sommige lidstaten reeds bepaalde opties, zoals het toewijzen van een **deel van de socialezekerheidsinkomsten** aan de regeling, **sectorale fondsen, opleidingsleningen**, overheidsfinanciering en/of **publieke en private medefinanciering**. Voor extra middelen wordt gedacht aan **medefinanciering** door de werkgever en/of de cursist.

De duurzaamheid van het **faciliterend kader** houdt voornamelijk verband met het onderhoud van het centrale **nationaal digitaal portaal**.

Bijna alle lidstaten doen een beroep op **EU-fondsen of -instrumenten**, of zullen dat doen, om de ILA-regeling te ontwerpen, te testen of uit te voeren. EU-middelen worden in de eerste plaats gebruikt om het proefproject, het opleidingsaanbod en de ontwikkeling van het portaal te financieren, of om de ontwikkeling van de regeling te ondersteunen. Sommige lidstaten bevestigen dat zij van plan zijn EU-middelen te blijven gebruiken, voor zover die in de toekomst beschikbaar zijn.

7. Doeltreffende communicatie

In de meeste lidstaten kon het bereik of het gebruik van de ILA's nog niet worden bepaald vanwege de recente start- of planningsfase van de invoering van de ILA-regeling. Op basis van de indicaties van sommige lidstaten lopen de percentages volwassenen in de werkende leeftijd met toegang tot leer-/opleidingsmogelijkheden echter sterk uiteen, mede door de beperkte middelen die aan het ILA-proefproject zijn toegewezen.

C. CONCLUSIES

Uit de evaluatie van het multilaterale toezicht op de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen, waarbij ook de lidstaten worden betrokken die op dit moment geen ILA-regelingen toepassen, is gebleken dat de ILA-regeling **niet alleen een nieuw financieringsinstrument vormt, maar veeleer een mechanisme om het systeem voor volwasseneneducatie kritisch te evalueren en te hervormen**. Over het algemeen zien we in de 14 geëvalueerde lidstaten een sterk engagement om de ILA-regeling uit te voeren. De uitvoerende lidstaten hebben blijk gegeven van een **breed begrip van ILA, de onderdelen ervan en het bewustzijn van gebieden waarop op langere termijn moet worden gewerkt**. Bovendien heeft de evaluatie een positieve leergeest onder de lidstaten bevorderd. Er zijn verschillende positieve overeenkomsten, zoals de verklaringen dat **de sociale partners bij de ontwikkeling van de ILA-regelingen worden betrokken**. Over het algemeen is uit de evaluatie gebleken dat een succesvolle uitvoering en **verdere vooruitgang niet alleen een actieve betrokkenheid van de lidstaten vereisen, maar ook een mentaliteitsverandering bij de ontvangers en belanghebbenden op centraal en lokaal niveau**, zodat de aanbeveling inzake individuele leerrekeningen de hervormingen op het gebied van volwasseneneducatie in veel lidstaten en sterke boost kan geven.

Bijlage 1: landspecifieke conclusies EMCO PAG ILA 2024
