



Invoeringstoets STAP

Mei 2023

SZW - OCW – UWV - Toetsingskamer STAP - DUO



De subsidieregeling STAP-budget

Sinds 1 maart 2022 kunnen personen die een band hebben met de Nederlandse arbeidsmarkt, met financiële ondersteuning vanuit het STAP-budget scholing volgen. De STAP-regeling beoogt mensen duurzaam inzetbaar te houden op de arbeidsmarkt. Via STAP krijgen mensen de beschikking over een eigen leer- en ontwikkelbudget. Dat stimuleert mensen om zich te blijven ontwikkelen en draagt bij aan eigen regie op iemands loopbaan. Vanuit die gedachte van regie en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is vanuit STAP een breed aanbod van arbeidsmarktgerichte scholing subsidiabel en wordt keuzevrijheid geboden om die scholing te volgen die voor hen bijdraagt aan de verbetering van hun arbeidsmarktpositie. STAP is daarmee niet specifiek gericht op het terugdringen van personeelstekorten in bepaalde sectoren.

Het STAP-budget heeft de fiscale aftrekregeling voor scholingsuitgaven vervangen. Uit de evaluatie van de scholingsaftrek (CPB, 1 juli 2016) bleek dat de fiscale aftrekregeling onvoldoende alle doelgroepen bereikte. Lagere inkomens en ouderen maakten naar verhouding minder gebruik van de regeling. Daarnaast zou de meerderheid van de burgers die gebruikmaakten van de fiscale aftrek, de scholing ook volgen zonder extra subsidie. Met de STAP-regeling wordt beoogd op laagdrempelige wijze alle groepen in de samenleving, zowel praktisch als theoretisch opgeleiden en hogere en lagere inkomens, te ondersteunen om zich gedurende hun werkzame leven te blijven ontwikkelen.

Bij de invulling van het STAP-budget is de politieke keuze gemaakt voor een scholingsbudget dat breed beschikbaar is om individuen meer eigen regie te geven om via scholing en ontwikkeling, aansluiting te houden op de arbeidsmarkt. In reactie op die politieke keuze is door UWV destijds aangegeven het als een gemis te zien dat er geen maatregelen werden genomen om het STAP-budget terecht te laten komen bij burgers die het budget het hardste nodig hebben. Deze punten betreffen niet zozeer knelpunten voor de uitvoerbaarheid, maar beleidsmatige afwegingen t.a.v. de doelgroep van de regeling waarover ook nu nog maatschappelijke discussie is.

De STAP-subsidieregeling is een lerende regeling: de regeling wordt doorontwikkeld op basis van ervaringen/signalen uit de praktijk. Dit heeft het afgelopen jaar al geleid tot diverse wijzigingen van de regeling. Ook de bevindingen uit de invoeringstoets, zijn input voor verdere verbetering van de regeling.

Invoeringstoets STAP

De invoeringstoets is bedoeld om 1 jaar na inwerkingtreding van de regeling een eerste beeld te krijgen over de werking van het nieuwe beleid, inzicht in de gebruikerservaringen, en eventuele onbedoelde effecten in kaart te brengen. Deze invoeringstoets is door de uitvoeringsketen – SZW, OCW, UWV, DUO en Toetsingskamer – in gezamenlijkheid uitgevoerd. Voor de invoeringstoets is afgesproken dat deze antwoord zal geven op de volgende vragen:



1. Hoe pakt de STAP-regeling uit voor de doelgroep?

- Wie wordt er bereikt met de regeling?
- In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
- Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?

2. Hoe pakt de STAP-regeling uit voor de uitvoering?

- Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de uitkomsten van de uitvoeringstoets?

In de bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de bronnen die in het kader van deze invoeringstoets zijn geraadpleegd.

Keurmerk

- erkent opleiders (en opleidingen)
- geeft opleiders (juridisch) toegang tot STAP-scholingsregister
- **Kennispunt (informatie en ondersteuning) voor opleiders over deelname bij STAP-budget**
- begeleidt opleiders bij toepassen afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid
- geeft goedkeuring dat scholing van opleider past binnen voorwaarden STAP-regeling

Opleider

- voert na erkenning door een keurmerk, arbeidsmarktgerichte scholing op in het STAP-scholingsregister
- toetst dat scholing voldoet aan voorwaarden STAP-regeling
- verstrekt STAP-aanmeldbewijs aan burgers
- levert indien mogelijk een vooraanmelding aan bij UWV
- factureert opleiding bij UWV
- levert de scholing en stimuleert de scholing af te ronden
- levert bewijs van deelname aan UWV als burger de scholing heeft afgerond

Burger

- oriënteert zich op scholing
- Meldt zich aan bij opleider
- vraagt STAP-budget aan bij UWV
- neemt deel aan scholing en spant zich in de scholing af te ronden



Actoren in het kader van het STAP-budget

Binnen de subsidieregeling STAP-budget is een aantal actoren actief. Onderstaand overzicht beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de betreffende partijen bij de uitvoering van het STAP-budget en de onderlinge interacties in dat kader.





Wat is het eerste beeld bij het bereik van STAP-budget?

Sinds de start is er veel belangstelling voor het STAP-budget. In 2022 hebben meer dan 200.000 mensen een STAP-budget toegekend gekregen. Uit de wachtrij voor de aanvraag, en ook uit reacties bij UWV en in de media blijkt dat er veel meer animo is voor STAP-budget, dan dat er beschikbaar is: veel mensen liepen er tegenaan dat het budget al op was, voordat zij hun aanvraag konden indienen.

Begin 2023 staan er meer dan 150.000 opleidingen in het STAP-scholingsregister (hierna: scholingsregister). Daarmee is er een breed aanbod van scholing beschikbaar: mensen die van het STAP-budget gebruik willen maken, hebben daadwerkelijk wat te kiezen.

Het doel van het STAP-budget was om een brede doelgroep te bereiken. Uit het gebruikersonderzoek van SZW en cijfers van UWV (bijlage 2) blijkt dat het budget bij de volgende doelgroepen terecht is gekomen:

- de helft van de aanvragers is maximaal mbo-4 opgeleid,
- één op de vijf aanvragers is 50 jaar of ouder,
- bijna de helft van de aanvragers heeft een mogelijk kwetsbare arbeidsmarktpositie (tijdelijk contract, werkzoekend of ZZP'er),
- met 14% zijn werklozen relatief hoog vertegenwoordigd,
- de meeste gebruikers werken in de gezondheids- en welzijnssector,
- STAP-gebruikers zijn vaker een vrouw,
- meer dan de helft van de aanvragers geeft aan het budget te gebruiken om zichzelf bij te scholen. Een andere veelgenoemde reden om het budget in te zetten is omscholing naar ander werk.

Uit het gebruikersonderzoek vanuit SZW onder mensen die STAP-budget toekend kregen, komt naar voren dat 4 op de 10 van de ondervraagden, zonder STAP de scholing niet had gevolgd. Uit de monitor blijkt dat gemiddeld slechts 28% van de mensen die een aanmeldbewijs hadden, maar geen STAP toegekend hebben gekregen, uiteindelijk toch aan de opleiding of cursus deelnam. Dit toont aan dat het STAP-budget voor een aanzienlijk deel van de gebruikers, doorslaggevend is om scholing te volgen om daarmee hun arbeidsmarktpositie te verbeteren.

In het kader van de monitor geeft 48% van de opleiders aan dat het STAP-budget het mogelijk maakt om doelgroepen zoals praktisch opgeleiden die anders niet of nauwelijks deelnemen aan scholing, nu wel te laten deelnemen aan hun opleiding of cursus.



In hoeverre zijn er signalen die erop wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?

STAP-budget wordt overvraagd waardoor mensen meermaals achter het vissen. De ervaringsgegevens over de wachtrij bij de aanvraag van STAP-budget laten zien dat het budget niet toereikend is om tegemoet te komen aan de vraag onder burgers naar het volgen van scholing met STAP-budget.

Burgers annuleren kort na toekenning hun scholing. Voor een aanvraag moeten burgers een opleiding kiezen die voor STAP-budget in aanmerking komt en een STAP-aanmeldingsbewijs bij de opleider regelen. Dit vraagt om oriëntatie en voorbereiding van de burger. Desondanks ontvangt UWV kort na de toekenning alweer annuleringen van burgers. Dat is ongewenst omdat er grote animo is voor deze subsidie en het geld wel voor die aanvragen vastgehouden wordt.

STAP-budget heeft grote en onvoorziene impact op de opleidersmarkt. Sommige opleiders zijn erg afhankelijk van STAP-subsidie. Scholingen kunnen alleen doorgang vinden als voldoende deelnemers STAP-budget toegekend hebben gekregen. Het gevolg hiervan is dat opleiders hun scholingen annuleren of dat ze scholing verplaatsen/samenvoegen (datum/locatie) om voldoende deelnemers in een groep te hebben. Dit laatste kan ertoe leiden, dat de deelnemer de scholing annuleert. Burgers willen soms alleen met STAP-subsidie scholing van een opleider volgen, waardoor sommige opleiders zich gedwongen voelen hun aanbod via STAP aan te bieden. Tegelijkertijd is er bij opleiders veel meer animo voor deelname aan STAP dan vooraf gedacht. Sommige opleiders hebben zelfs specifiek scholingsaanbod dat alleen via STAP gevolgd kan worden.

Governance met keurmerken werkt nog onvoldoende. STAP kent een governance waarin keurmerken die aan specifieke voorwaarden voldoen, de toegang tot het scholingsregister bewaken. Deze governance gaat uit van vertrouwen dat opleiders goede opleidingen registreren, die aan de voorwaarden van de regeling voldoen. Dit blijkt onvoldoende het geval te zijn. Gebleken is dat niet alle opleiders zich er vanaf de openstelling van de regeling voldoende van bewust waren dat zij zelf hun scholingsaanbod – vooraf - moeten toetsen aan de criteria van de STAP-regeling alvorens die scholing te registreren in het scholingsregister. Gevolg is dat in het scholingsregister ook scholing staat of kan staan die niet voldoet aan de voorwaarden van STAP.



Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

Het aanvraagproces zorgt voor frustratie bij burgers en piekbelasting bij de uitvoering. Uit onder meer het gebruikersonderzoek van UWV en publieksvragen en -berichten komt naar voren dat de burgers negatief zijn over de combinatie van lang moeten wachten in een digitale wachtrij, het moeten indienen van de aanvraag op een vast moment en het budget dat snel op is. Het vaste aanvraagmoment zorgt voor piekbelasting bij de STAP-organisatie en –systemen: alle burgers loggen tegelijkertijd in om STAP-budget aan te vragen, soms met meerdere apparaten om zo hun kansen op toekenning te vergroten. Ook de DUO-helpeks voor opleiders ziet piekbelasting rond de openstelling.

De informatievoorziening en communicatie zijn niet altijd duidelijk. Uit het gebruikersonderzoek van SZW blijkt dat 40% van de burgers het aanvraagproces eenvoudig vond, 35% vond het echter moeilijk om STAP-budget aan te vragen. Niet iedereen vindt de website/het STAP-portaal duidelijk en men geeft aan dat informatie over de regeling en de procedure te laat beschikbaar kwam. Mensen weten niet altijd voldoende wat ze kunnen verwachten van het aanvraagproces en welke stappen ze moeten zetten.

Burgers zijn goed op de hoogte van STAP. Door de marketinginzet van opleiders is STAP breed bekend in de samenleving.

Ruimte voor interpretatieverschillen bij toepassing van het afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid van scholing. Het ROA-afwegingskader, waarmee de arbeidsmarktgerichtheid van de scholing wordt getoetst, biedt ruimte voor interpretatieverschillen en vereist nadere precisering. Daarnaast speelt het vraagstuk van algemene werkgeversverantwoordelijkheid voor het betalen van verplichte scholing van medewerkers.

Sommige opleiders zoeken grenzen van de STAP-regeling op. Het scholingsaanbod en de werkwijze van opleiders laten zien dat opleiders soms de grenzen opzoeken van wat 'arbeidsmarktgerichte scholing' is. In 2022 heeft een aantal opleiders door inzet van (agressieve) marketing buitenproportioneel veel subsidie ontvangen ten opzichte van het totale aanbod. Dit zorgt voor een mindere goede spreiding van publieke middelen en kan ook invloed hebben op de keuzemogelijkheden van de burger. Soms betrof het (online) aanbod waarbij er verhoudingsgewijs weinig inspanning tegenover het subsidiebedrag stond. Sommige opleiders delen al STAP-aanmeldingsbewijzen uit zonder dat burgers hun interesse voor STAP-budget expliciet kenbaar hebben gemaakt.



Maximum subsidiebedrag beïnvloedt de prijsstelling van opleidingen. Uit de monitoring komt naar voren dat bij een aantal grotere aanbieders de prijzen van onlinecursussen gemiddeld harder zijn gestegen (met 5%-punt) dan de prijzen van cursussen die niet in aanmerking komen voor STAP. Niet voor alle aanbieders wordt een significant effect op de prijzen van opleidingen gevonden. Verschillende opleiders geven in het onderzoek aan dat het maximale budget een prikkel is om STAP-opleidingen rond de €1.000 aan te bieden. Dit is zowel een reden voor prijsverhoging, als voor prijsverlaging.

Uitvoeringslasten voor opleiders. Sommige opleiders hebben te maken met handmatig werk, omdat het STAP-opleidersportaal nog niet gekoppeld kan worden met hun administratie. Enkele opleiders hebben aangegeven dat de tijdsinvestering van de registratie van hun scholingsaanbod niet opweegt tegen het geringe aantal deelnemers dat met STAP-subsidie een scholing bij hen komt volgen.

Keurmerken kritisch over motivatie van opleiders om zich bij hen aan te sluiten. Sommige keurmerken geven aan te maken te hebben met extra animo van opleiders voor aansluiting bij hun keurmerk. Zij zijn kritisch over het werk dat dit met zich meebrengt, aangezien deze opleiders zich niet vanwege inhoudelijke, maar enkel financiële redenen willen aansluiten.

Meer handmatige werkzaamheden voor UWV dan beoogd. UWV constateert dat minder aanvragen via het digitale 'straight through proces' (STP) kunnen worden afgehandeld dan vooraf beoogd. Dit als gevolg van wijzigingen die opleiders en burgers in scholing respectievelijk hun aanvraag aanbrengen. Ook leidt de onvrede van burgers over STAP-budget tot klachten en bezwaarzaken. Dit alles brengt extra (handmatig) werk voor UWV met zich mee.

Onvoorziene taken bij de Toetsingskamer. Doordat de governance van STAP met keurmerken en erkende opleiders nog onvoldoende werkt, zijn er impliciet meer controlerende taken bij de Toetsingskamer komen te liggen.



Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende effecten?

Nationaliteitseis vervallen. Al eerder is geconstateerd dat de nationaliteitseis voor de aanvraag van STAP-budget een discriminerende uitwerking had en op grond van hogere wetgeving ook niet was toegestaan. Om die reden is deze vereiste reeds in april 2022 uit de regeling gehaald.

Aansluiting bij keurmerk voor kleine en/of startende opleider moeilijker. Vanwege de eisen die keurmerken stellen, blijkt het voor kleine of startende opleiders moeilijker zich bij een keurmerk aan te sluiten en zo toegang te krijgen tot het scholingsregister. Als gevolg hiervan verliezen deze opleiders klandizie aan de grote opleiders die via STAP-budget deelnemers trekken.

CONCEPT



In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?

Druk op ketenpartners door wijzigingen. De vele wijzigingen die o.a. voortkomen uit het lerende karakter van de regeling, het groeiend aanbod in het scholingsregister en de media-aandacht werken door naar de uitvoering. Dit heeft gevolgen voor de planning van werkzaamheden en veroorzaakt werkdruk bij ketenpartners

Mogelijkheden voor handhaving nog onvoldoende ingevuld. Het beleid voor de handhaving op de subsidieregeling en het bijbehorende afwegingskader, moet nog nadere invulling krijgen. Ook is inzet nodig op het vergroten van de mogelijkheden voor het terugvorderen van STAP-budget in geval van annuleren, misbruik/oneigenlijk gebruik van de regeling of niet afronden van scholing door toedoen van de opleider.

Rol- en taakverdeling ketenpartners krijgen gaandeweg invulling. De rol- en taakverdeling tussen de ketenpartners waren bij start van de regeling nog niet altijd duidelijk of expliciet vastgesteld. E.e.a. heeft gaandeweg invulling gekregen en krijgt binnen de lerende regeling nog steeds verder vorm.



In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

De ketenpartners constateren dat in de uitvoeringstoetsen die voorafgaand aan de regeling zijn opgesteld, verschillende knelpunten en ongewenste effecten zijn voorzien, die nu actueel blijken, zoals:

- Een grote belangstelling voor de subsidieregeling waardoor burgers door uitputting van het budget geen gebruik kunnen maken van de regeling;
- Het risico van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling door opleidingsinstellingen, bijvoorbeeld doordat er geen 100% controle op de naleving van de regeling mogelijk is en er ook aan de voorkant beperkt controle plaatsvindt of alle opleidingen aan de voorwaarden van STAP-budget voldoen en de regeling nog geen duidelijkheid biedt over de afhandeling van fraudesignalen (handhavingsladder);
- De administratieve belasting voor de opleiders vanwege de verplichting om een bewijs van aanmelding te verstrekken;
- De afwenteling van private investeringen van werkgevers in LLO van hun werknemers op STAP.



Conclusies

De bevindingen uit de invoeringstoets laten allereerst zien dat er veel belangstelling voor het STAP-budget is. De regeling sluit aan bij een aantal belangrijke doelstellingen. STAP-budget bereikt een brede doelgroep en heeft een groot aanbod aan scholingsmogelijkheden waarvan veel mensen gebruik willen maken. Ook bereikt STAP-budget mensen die zonder de subsidie geen scholing zouden hebben gevolgd. Tegelijkertijd zien we dat het STAP-budget een veel grotere impact heeft gehad op de scholingsmarkt dan verwacht. In het verlengde daarvan zijn er signalen dat de huidige inrichting van STAP-budget ongewenste effecten met zich meebrengt zoals in deze invoeringstoets zijn beschreven. In de afgelopen periode hebben we verschillende maatregelen genomen om dit te ondervangen, waaronder maatregelen in het kader van het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik om ongewenst handelen van opleiders tegen te gaan. Ook is de website www.stapvooropleiders.nl vernieuwd om de informatie voor opleiders beter te ontsluiten.

De STAP-regeling is een lerende regeling. Het afgelopen jaar is de STAP-regeling daarom al meerdere keren aangepast. Deze aanpassingen hebben reeds tot concrete resultaten geleid. In overleg met ketenpartners is gesproken over het verder aanscherpen van de regeling, zoals het voorrang verlenen aan OCW-erkend onderwijs en het meer richten van STAP door een inperking van het scholingsaanbod tot erkende opleidingen, om daarmee de kwaliteit en arbeidsmarktgerichtheid van het scholingsaanbod dat met STAP-budget gevolgd kan worden te borgen en vergroten.

Ook hebben we samen met de uitvoerders, in overleg met opleiders, keurmerken en cliëntenraad van UWV, extra maatregelen bedacht, die aansluiten op de bevindingen uit de invoeringstoets. Een aantal voorbeelden:

- de overgang van 'aanvraagpiek' naar een 'aanvraagperiode', dit geeft burgers en opleiders meer tijd de aanvraag in te dienen en om de gegevens op die aanvraag te controleren. En een verplichte vooraanmelding vanuit de opleider. Verwachting is dat beide bijdragen aan het verminderen van het aantal mutaties in toekenningen en daarmee het handmatige werk in de uitvoering door UWV;
- aanscherping van het toetsingskader voor arbeidsmarktgerichtheid om duidelijkheid te bieden t.a.v. 'grijze gebieden' in dat kader;
- handhavingsmogelijkheden voor de Toetsingskamer om duidelijkheid te bieden over hoe en wanneer wordt gehandhaafd;
- het realiseren van een automatische koppeling met RIO om de aansluiting vanuit het hoger onderwijs te vergemakkelijken.

Bij de voorjaarsbesluitvorming is besloten het STAP-budget per 2024 te beëindigen, waardoor met merendeel van deze maatregelen niet tot uitvoering zal worden gebracht.



Bijlage 1 Voor de invoeringstoets geraadpleegde bronnen

In het kader van de invoeringstoets hebben de partners in de uitvoeringsketen diverse bronnen geraadpleegd:

1. Gebruikersonderzoek UWV, uitgevoerd door Ruigrok (kwalitatief, 12 burgers)
2. FNV
3. Centrale Cliëntenraad UWV
4. STAP-unit (o.a. klantcontactcentrum, klachtenambassadeurs)
5. STAP-programma
6. Communicatie (communicatie STAP, communicatie UWV, social media professionals)
7. UWV-Stuurgroep STAP
8. Uitvoeringstoets
9. DUO helpdesk
10. Gebruikersonderzoek SZW, uitgevoerd door Kantar onder STAP-gebruikers uit de 4^e tranche.
11. Publiekssignalen die bij SZW binnenkomen
12. Berichtgeving in de media
13. Eerste rapportage over de monitor van de STAP-regeling, uitgevoerd door SEO/Ockham IPS
14. Keurmerken: NLQF, NRTO
15. Onderwijskoepels: MBO Raad, Vereniging Hogescholen, Universiteiten Nederland

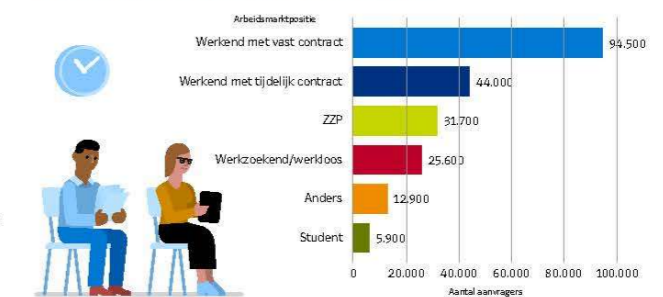


Kerncijfers STAP-budget 2022*

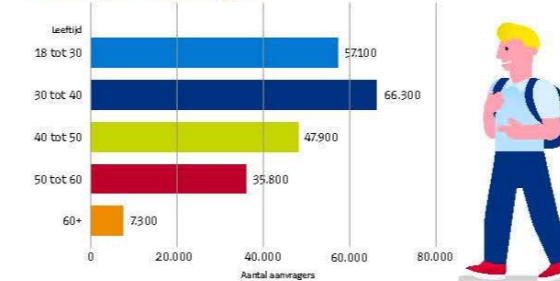
In totaal zijn ruim 214.000 STAP aanvragen gedaan in 2022. Meer dan de helft van de aanvragers is maximaal mbo-4 opgeleid. Een op de vijf aanvragers is 50 jaar of ouder. Ruim de helft (53%) is tussen de 30 en 50 jaar oud. Iets meer dan een kwart (27%) van de aanvragers is jonger dan 30 jaar. Ruim de helft (58%) van de aanvragers wil zich met het STAP-budget bijscholen om het huidige werk beter te kunnen doen, 42% wil zich omscholen ofwel de mogelijkheid creëren om ander werk te kunnen doen. De aanvragen zijn gedaan bij 1.169 verschillende opleiders en er zijn 17.190 verschillende cursussen of opleidingen aangevraagd.

Van de 214.000 aanvragers heeft 44% een vast contract, 20% heeft een tijdelijk contract, 15% is zzp-er, 12% is werkzoekend/werkloos, 3% geeft aan student te zijn en van 6% is onbekend wat hun arbeidsmarktpositie is. De aanvragers komen uit 14 verschillende sectoren. Bijna een kwart (23%) is werkzaam in de zorg, 14% komt uit de ict (8%) of industrie (6%) en 7% is werkzaam in het onderwijs. De zakelijke dienstverlening is met 15% relatief goed vertegenwoordigd, net als de handel (10%).

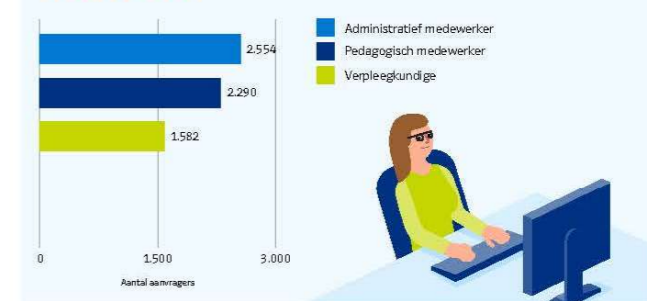
Arbeidsmarktpositie aanvrager**



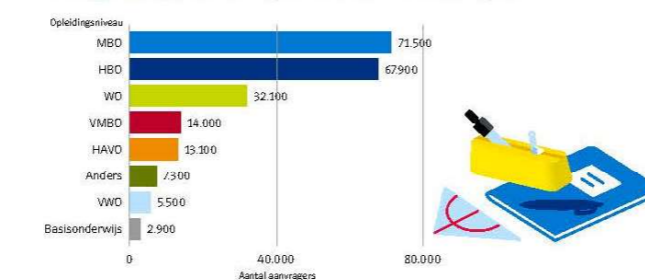
Leeftijd aanvrager**



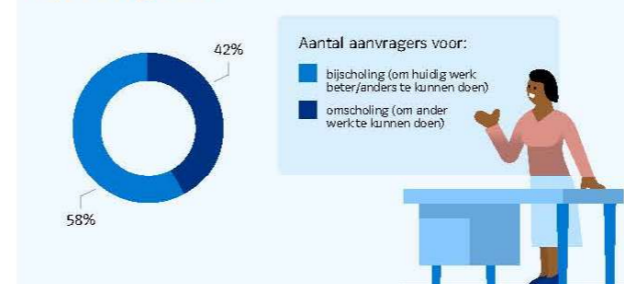
Beroep top 5



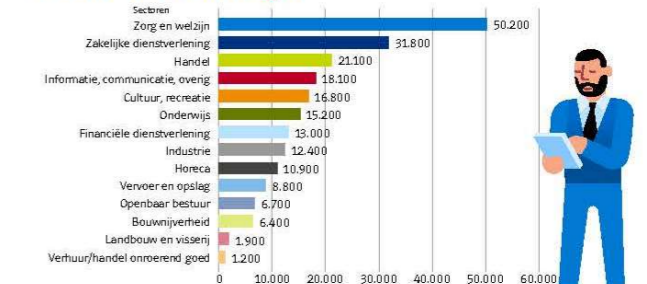
Hoogste opleidingsniveau aanvrager**



Opleidingsdoel



Sector van aanvrager**



* De cijfers zijn gebaseerd op een peiling van medio november 2022 en op gegevens zoals die door de burgers zijn opgegeven bij hun aanvraag. Na de aanvraagperiode worden de definitieve cijfers vastgesteld. Zo kunnen controles en annuleringen door studenten en/of opleiders nog invloed hebben op de eindcijfers. Als er STAP-budget overblijft in een aanvraagperiode dan schuift dit door naar het volgende tijdvak.

** De getallen zijn afgerond op honderd.

