

Vergaderjaar 2022–2023

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2023

Bij de voorjaarsbesluitvorming is besloten tot het afschaffen van het STAP-budget. Dit was onderdeel van de Rijksbrede dekkingsopgave, waaraan ook vanuit SZW moest worden bijgedragen. De Minister van SZW is ook verantwoordelijk voor de bestaanszekerheid van mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Het kabinet heeft gekozen voor maatregelen met beperkte koopkrachteffecten. Er is daarom niet gekozen voor bezuinigingen op uitkeringen en armoedebeleid, maar voor het beëindigen van het STAP-budget per 2024.

Dinsdag 6 juni heeft uw Kamer de motie van het lid Van der Lee c.s.¹ aangenomen die de regering vraagt:

1. te onderzoeken op welke wijze een instrument ter stimulering van leven lang ontwikkelen (LLO) kan worden vormgegeven, gefocust op cruciale kraptesectoren zoals de energietransitie, zorg, onderwijs, techniek en ICT;
2. het resterende STAP-budget zo gericht mogelijk in te zetten, en zo nodig dat restant ook de komende twee jaar beschikbaar te houden als gericht individueel scholingsbudget;
3. verschillende varianten voor LLO uit te werken, waaronder varianten voor individuele leerrechten, die uitvoerbaar zijn voor een volgend kabinet.

Met deze brief informeren we uw Kamer over de verkenning van een gerichtere inzet van het resterende STAP-budget en wat de aangenomen motie betekent voor het juli-tijdvak van STAP. Ook bieden we u met deze brief een aantal rapportages over STAP aan.

Gezien de uitdagingen op de arbeidsmarkt vinden wij het van groot belang door te gaan met het stimuleren van leren en ontwikkelen. Er zijn naast STAP ook andere instrumenten voor LLO beschikbaar, zoals de

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1184.

SLIM-subsidie ter stimulering van leren en ontwikkelen in het mkb, het Levenlanglerenkrediet en diverse groeifondsprojecten voor betere aansluiting tussen (regionale) vraag naar en aanbod van scholing. Zo komt er waarschijnlijk voor de zomer als onderdeel van de LLO-katalysator een subsidieregeling «LLO-oplossingen». Daarmee kunnen om- en bijscholingsprogramma's op maat ontwikkeld worden voor de energie- en grondstoffentransitie. Ook komt er structureel € 30 miljoen beschikbaar in het Hoger Onderwijs om de zij-instroom in tekortsectoren te verbeteren.

En ter ondersteuning van LLO starten we na de zomer met een programma om samen met betrokkenen, zoals sociale partners en sectoren, de leercultuur op de werkvloer te stimuleren. Dit kondigden we aan in de Kamerbrief van 23 september jl. We willen de elementen uit de motie rond de kraptesectoren en individuele budgetten zoals leerrechten betrekken bij de Kamerbrief die u rond de zomer over LLO ontvangt.

Verkenning gerichtere inzet van resterende budget

Met de motie Van der Lee c.s. vraagt de Kamer de resterende STAP-middelen zo gericht mogelijk in te zetten. Zoals de Minister van SZW in reactie op de motie heeft aangegeven, is zij bereid de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Dit is in lijn met onze eerder ingezette inspanningen om de STAP-regeling arbeidsmarktgerichter te maken. Zo is eind april een wijzigingsregeling gepubliceerd met een bijlage van opleidingen die per definitie voor STAP niet subsidiabel zijn. Vanwege het beëindigen van het STAP-budget worden andere voorgenomen verbeteringen niet meer doorgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld om het mogelijk maken van voorrang voor meer arbeidsmarktgerichte opleidingen.

Vanwege het beperkte budget van deze aflopende regeling zoeken we hier naar een modaliteit die op korte termijn uitvoerbaar is en waarborgen kent voor kwalitatief goede scholing. We onderzoeken de mogelijkheid om het subsidiabele onderwijsaanbod vanaf september te beperken tot OCW-erkende opleidingen. Hiermee kan op korte termijn het resterende budget voor STAP gericht worden op scholing die opleidt tot een beroep. Daarnaast betekent de OCW-erkenning dat de kwaliteit van de scholing objectief en binnen een wettelijk geborgd kwaliteitskader is vastgesteld. Een STAP-regeling die enkel ziet op OCW-erkend onderwijs sluit aan bij de wensen van de Kamer en eerder ingezette acties om de regeling strenger en strakker te maken.

Het OCW-erkende scholingsaanbod bevat naast meerjarige opleidingen ook korter durend aanbod, zoals keuzedelen in het MBO en scholing gericht op MBO-certificaten. Een dilemma daarbij is of wel op laagdrempelige wijze de brede doelgroep wordt bereikt met een scholingsaanbod van alleen OCW-erkend onderwijs. Verhoudingsgewijs bevat het OCW-erkende aanbod meer scholing waarvan de kosten zodanig zijn dat aanvullende financiering vanuit bijvoorbeeld de burger of de werkgever vereist is. Daarom verkennen we of we hiernaast ook ander scholingsaanbod kunnen toelaten dat voldoet aan de genoemde criteria, zoals NLQF-ingeschaalde kwalificaties.

We streven ernaar uw Kamer voor de zomer over onze bevindingen te informeren.

Zoals de Minister van SZW in haar reactie op de eerdergenoemde motie tijdens het plenaire debat over het arbeidsmarktpakket heeft aangegeven, is er geen extra budget beschikbaar. We kunnen daarom geen toezeggingen doen met budgettaire consequenties in 2024 en 2025.

Juli-tijdvak openstellen met budget van € 20 miljoen

Over een aantal weken, nog gedurende het onderzoek naar het gerichter inzetten van de resterende middelen, gaat het eerstvolgende aanvraag-tijdvak van STAP open. In verband met de aangenomen motie hebben we besloten het budget voor het juli-tijdvak, te beperken tot € 20 miljoen in plaats van € 34 miljoen. Dit tijdvak wordt nog uitgevoerd onder de huidige criteria. Het is namelijk niet uitvoerbaar het opleidingsaanbod per het julitijdvak verder in te perken.

Met deze beperking van het budget beogen we een groter deel van het budget voor dit jaar, in lijn met de wens van uw Kamer, gerichter in te zetten. Het gewijzigde budgetplafond zal de Minister van SZW met een wijzigingsregeling in de regeling vastleggen.

Invoeringstoets

Conform de toezegging² is een invoeringstoets uitgevoerd op het STAP-budget. De rapportage over deze toets is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De bevindingen uit de invoeringstoets bevestigen dat er veel belangstelling voor het STAP-budget is. Ook wordt met de regeling een brede doelgroep bereikt die de afgelopen jaren slechter bereikbaar was voor opleiders. Daarnaast biedt het scholingsregister een groot aanbod aan scholingsmogelijkheden, waar veel mensen gebruik van willen maken. Uit de invoeringstoets blijkt verder dat met het STAP-budget mensen worden bereikt die zonder de subsidie geen scholing hadden gevolgd. Vanuit uitvoeringsperspectief is een aantal knelpunten geadresseerd door de uitvoerders. Vanwege het besluit tot beëindiging van het STAP-budget gaat de invoeringstoets niet vergezeld van een beleidsreactie. In plaats daarvan schetsen we hierna een aantal geleerde lessen in relatie tot de STAP-regeling. Deze lessen betrekken we bij de uitvoering van de motie Van der Lee c.s.

Breed openstellen leidt tot grote animo bij burgers en opleiders

Gekozen is de STAP-regeling qua doel en doelgroep breed open te stellen, zodat STAP dezelfde reikwijdte heeft als de fiscale aftrek. Iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt kan – kort gezegd – in aanmerking komen voor STAP-budget. Tot een bedrag van € 1.000 is geen eigen bijdrage verschuldigd. Ook is een breed palet aan arbeidsmarktgerichte scholingsactiviteiten subsidiabel. De overweldigende belangstelling van burgers en opleiders voor het STAP-budget laat zien dat het geven van eigen regie aan burgers voor leren en ontwikkelen, uitnodigend is. Dit zorgt voor een grote toeloop op het budget. Een groot deel van de geïnteresseerden krijgt hierdoor geen STAP-budget toegekend. Dat leidt begrijpelijkerwijs tot frustraties bij deze groep.

Het breed openstellen van STAP leidt ook bij opleiders tot veel animo voor deelname, met daarbij ook ongewenste effecten. Hierop zijn de afgelopen periode diverse maatregelen genomen. Het STAP-budget van € 0,2 miljard dekt in verhouding tot de totale omvang van de scholingsmarkt (€ 3,6 miljard) een zeer beperkt deel van de kosten van scholingsactiviteiten. Desondanks hebben opleiders zich veel meer dan verwacht gericht op het soms op grote schaal werven van deelnemers om met STAP-subsidie scholing bij hen te volgen. De brede insteek qua doel en doelgroep van de regeling versterkte dit. Daarom kan het aanbrengen van

² Kamerstuk 30 012, nr. 148.

meer focus in het doel en de doelgroep van de regeling helpen om de beschikbare middelen doelmatiger in te zetten.

Een lerende regeling is complex in de uitvoering

Bij openstelling van de subsidieregeling is benadrukt dat de STAP-regeling een lerende regeling is: de subsidie kon worden aangevraagd voordat de regeling op alle aspecten helemaal was uitgewerkt. Dit was een bewuste keuze, aangezien we bij deze nieuwe regeling nauwelijks konden putten uit eerdere ervaringen.

De STAP-regeling heeft hierdoor een vliegende start kunnen maken. De keerzijde is dat het meermalen aanpassen van de regeling een groot beroep heeft gedaan op de uitvoering. Zo bleek handhaving van de regeling nog niet op alle aspecten voldoende uitgewerkt om juridisch haalbaar of uitvoerbaar te zijn.

Ook de rol- en taakverdeling tussen ketenpartners heeft gaandeweg meer invulling gekregen. Deze lerende aanpak bracht verschillende aanpassingen van de regeling met zich mee om in te spelen op de actuele ontwikkelingen bij de uitvoering en deze verder in te vullen. Een lerende regeling vraagt daarmee veel wendbaarheid van de in de uitvoering betrokken ketenpartners, waaronder ook de opleiders. Ook heeft de grote toeloop op de regeling in combinatie met het tweemaandelijks openstellen van de aanvraagtijdvakken gezorgd voor een grote piekbelasting bij de uitvoering.

Rapportage monitoring STAP-budget

In mei jl. is een monitorrapportage opgeleverd door de onderzoeksbureaus SEOR/Ockham IPS. Deze is bij deze brief bijgevoegd. De dataverzameling voor de monitor vond plaats in de periode tot en met april 2023.

Vergeleken met de populatie zijn hoger opgeleiden enigszins oververtegenwoordigd en mbo'ers ongeveer naar rato vertegenwoordigd. De groep met lager opleidingsniveau (vmbo en basisonderwijs) is duidelijk ondervertegenwoordigd. Het zwaartepunt van het STAP-gebruik ligt bij de 25- tot 55-jarigen met als hoogst genoten opleidingsniveau het mbo en hbo.

Het aandeel van 20% niet-werkenden (inclusief werkzoekenden) onder de STAP-deelnemers is hoger dan het aandeel van deze groep in meer algemene gegevens over deelname aan scholing. Binnen de groep werkenden is het aantal zzp'ers oververtegenwoordigd en de groep met een vast contract ondervertegenwoordigd. Het gebruik van STAP-budget is verdeeld over een kleine groep opleiders met een spreiding in korte en middellange opleidingsduur en vorm van scholing (klassikaal of online). Het merendeel van de gevolgde opleidingen heeft een cataloguswaarde beneden de € 1.000 euro én wordt volledig gefinancierd met STAP-budget. Op de vragen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling konden in deze fase van het onderzoek nog geen eenduidige antwoorden worden gegeven.

Daarnaast heeft SEOR/Ockham een onderzoek gedaan naar de prijsontwikkelingen. Hieruit komt naar voren dat de prijzen gestegen zijn. Met name bij online cursussen lijkt dit harder dan verwacht. Na onderzoek lijkt dat in lijn met prijsstijgingen van opleidingen die niet voor STAP zijn aangeboden en vooral door inflatie te zijn veroorzaakt. Dit neemt niet weg dat er individuele gevallen zijn waar er vraagtekens bij de prijsontwikkeling kunnen worden gezet. Opleiders geven aan dat de komst van STAP

slechts in beperkte mate heeft geleid tot aanpassingen in het opleidingsaanbod en de prijzen van de eigen cursussen en opleidingen.

Opleiders zijn bevraagd over doeltreffendheid en doelmatigheid van STAP. Over de doeltreffendheid geeft dit geen eenduidig beeld. Voor doeltreffendheid geldt dat opleiders vooralsnog overwegend positief zijn: de meeste opleiders erkennen dat het STAP-budget het mogelijk maakt om doelgroepen aan te trekken die voorheen niet of nauwelijks deelnamen aan hun opleidingen.

Over de doelmatigheid geeft de bevraging van de opleiders geen eenduidig beeld of sprake is van afwenteling van private op publieke middelen.

De Algemene Rekenkamer³ geeft in dit verband aan dat de vervanging van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven door het STAP-budget (als uitgavenregeling) positief was omdat het daardoor toegankelijker, beter controleerbaar en beter beheersbaar was. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de STAP-regeling bij circa 40 procent van de gebruikers leidt tot extra scholing. Deze schatting is een verbetering ten opzichte van de fiscale aftrek. Uit de evaluatie van de fiscale aftrek bleek dat tussen de 0 en 27 procent van een extra euro scholingsaftrek tot extra scholing leidde, afhankelijk van de groep en het belastingtarief.

Tot slot

Bij de uitvoering van de motie van het lid Van der Lee c.s. betrekken wij de lessen uit de invoeringstoets op het STAP-budget, de uitkomsten van de monitor en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. Rond de zomer informeer ik uw Kamer hier nader over.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

³ Kamerstuk 36 360 XV, nr. 2.