

Vergaderjaar 2021–2022

35 306

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met het oog op afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven (Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven)

I

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal met de kabinetsreactie op het advies van het Adviescollege ICT-toetsing over het programma STAP-budget.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Inleiding

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft in de periode van 18 maart tot en met 8 juni 2021 onderzoek gedaan naar het programma STAP-budget en heeft op 17 september jl. het definitieve advies opgeleverd. Uw Kamer is via de brief van 21 juni jl. al geïnformeerd over de voorlopige bevindingen van AcICT, in verband met het gegeven dat uw Kamer een gefundeerd besluit moest kunnen nemen over het afschaffen van de fiscale scholingsaftrek per 1 januari 2022 en de openstelling van het STAP-budget op 1 maart 2022.¹ Het definitieve advies van AcICT ligt in lijn met de voorlopige bevindingen die voor de zomer bekend waren.

Ik beschouw dit uitgebreide advies als waardevol en dank het AcICT voor het uitbrengen hiervan. Tijdens en uiteraard ook na de onderzoeksperiode van het AcICT is op volle kracht doorgewerkt aan de implementatie van het STAP-budget, waardoor een deel van de aanbevelingen uit het advies al konden worden overgenomen of de daaraan verbonden risico's in omvang zijn beperkt. Voor enkele maatregelen geldt dat deze nog zullen worden opgepakt. Met deze brief bied ik u het definitieve BIT-advies aan, vergezeld van mijn reactie hierop. Een afschrift van deze brief wordt gestuurd aan de Eerste Kamer der Staten Generaal.

Subsidieregeling STAP-budget

Om goed inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt, is het belangrijk dat mensen zich blijven ontwikkelen. Dat is nog niet voor iedereen vanzelfsprekend. Zowel het kabinet als de sociale partners hechten aan het stimuleren van eigen regie op de loopbaan en ontwikkeling bij individuen.² Een belangrijk aspect is het verstrekken van middelen die iemand zelf kan besteden aan zijn of haar ontwikkeling. De beschikking over een eigen leer- en ontwikkelbudget kan ervoor zorgen dat mensen gemotiveerd worden en blijven om zichzelf verder te scholen en te ontwikkelen en daarmee hun positie op de arbeidsmarkt versterken. Sociale partners doen dat via private ontwikkelbudgetten. Het kabinet zet, in aanvulling daarop, het STAP-budget in.

Het toenemende belang van leren en ontwikkelen onderstreept het belang van spoedige inwerkingtreding van het STAP-budget. Sinds de wereldwijde uitbraak van het coronavirus, en de bijkomende implicaties op de economie en arbeidsmarkt, is leren en ontwikkelen extra urgent geworden. We hebben tijdens de coronacrisis gezien dat werk verdwijnt of verschuift. Voor het individu is het van groot belang om te (blijven) investeren in de eigen ontwikkeling en arbeidsmarktpositie, om zo voorbereid te zijn op de uitdagingen die de arbeidsmarkt kan bieden. Ten opzichte van de fiscale aftrek van scholingskosten, die vervalt per 1 januari 2022, is het STAP-budget een eenvoudiger manier om publieke financiering van scholing toegankelijk te maken.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 138.

² Kamerstukken II 2017/18, 30 012, nr. 77, Kamerstukken II 2017/18, 30 012, nr. 92 en Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 135.

Met het STAP-budget komt vanaf 2022 voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt een individueel ontwikkelbudget binnen handbereik.³ Het STAP-budget vraagt om een volledig nieuw uitvoeringssysteem waarmee de burger op eenvoudige wijze zelf publieke financiering van scholing kan gaan aanvragen. Vanaf 1 maart 2022 kunnen burgers maximaal eenmaal per jaar met een aanvraagtermijn van vier weken een subsidie van maximaal € 1.000 aanvragen voor het volgen van een scholingsactiviteit. De eerste jaren is het totaal beschikbare budget voor deze subsidieregeling ruim € 200 miljoen, vanaf 2026 is jaarlijks structureel € 218 miljoen beschikbaar; dit is inclusief uitvoeringskosten en eventueel financiering van flankerend beleid. Naar verwachting kunnen hiermee op jaarbasis 200.000 tot 300.000 personen met inzet van het STAP-budget een scholingsactiviteit volgen. UWV zal de Subsidieregeling STAP-budget uitvoeren. DUO zorgt, ter ondersteuning van de uitvoering door UWV, voor de ontwikkeling van het scholingsregister waarin een actueel overzicht van alle subsidiabele scholingsactiviteiten zal worden opgenomen.

Implementatie

De implementatie van de Subsidieregeling STAP-budget is een gecompliceerd traject, waarbij een groot beroep wordt gedaan op de samenwerking tussen ketenpartners DUO, UWV, OCW en SZW, maar ook erkennende instanties, opleiders en EDU-DEX. Met de brief van 21 juni jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat vanaf 1 maart 2022 de eerste burgers een STAP-budget bij UWV kunnen aanvragen.⁴ Het streven is nog steeds om het STAP-budget vanaf deze datum open te stellen en deze planning is haalbaar.

Ik hecht eraan te benadrukken dat het uitgangspunt van het programma STAP-budget is om vanaf 1 maart 2022 een stabiele en robuuste basis neer te zetten voor een wendbaar uitvoeringssysteem voor de financiering van scholing waarmee vervolgens kan worden ingespeeld op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze basis heeft als voordeel dat de hoogte van de subsidie vooraf vaststaat en de burger de scholingskosten niet hoeft voor te schieten. Na de start van het STAP-budget is een doorontwikkeling voorzien, waarin processen en systemen verder zullen worden verbeterd. Bovendien kan, wanneer deze basis staat, het STAP-budget verder worden verbreed naar andere mogelijke beleidsdoelen zoals een gerichte inzet op omscholing richting tekortsectoren of de toekenning van middelen op basis van opleidingsniveau.

Het BIT-advies

In het BIT-advies onderschrijft AclCT de maatschappelijke relevantie van het STAP-budget. AclCT spreekt wel de zorg uit dat een van de doelstellingen, het bereiken van meer kwetsbare groepen zoals niet-digitaal vaardige burgers, mogelijk niet gerealiseerd gaat worden vanwege de complexiteit van het proces. Verder merkt AclCT op dat de grip en sturing van het programma op de keten versterkt moet worden. Hieronder ga ik in op de afzonderlijke adviezen en bevindingen van AclCT.

A. Overweeg een aanpassing van de procesinrichting

Om de STAP-regeling uit te voeren hebben de ketenpartners UWV, DUO en ambtenaren van OCW en mijn departement gezamenlijk een procesinrichting uitgewerkt. AclCT komt tot de conclusie dat de gekozen procesin-

³ Regeerakkoord 2017–2021, «Vertrouwen in de toekomst».

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 138.

richting niet effectief is en adviseert om deze aan te passen. Dit advies valt uiteen in de onderdelen: bereik van doelgroepen, noodzaak van het scholingsregister, aansluiting bij de praktijk van opleiders, kwetsbaarheden voor oneigenlijk gebruik en uitvoeringskosten. Hieronder wordt per onderdeel ingegaan op de constatering, adviezen en de opvolging daarvan.

1. Bereik van (kwetsbare) doelgroepen

In het advies geeft AclCT aan dat de burger die een STAP-budget wil aanvragen veel handelingen moet verrichten om subsidie te verkrijgen en dat de uitkomst van het proces lang en onzeker kan zijn. Dit brengt het risico mee dat bepaalde groepen zoals minder digitaal vaardige burgers, lager opgeleiden, mensen met een beperking en ouderen (tot de pensioengerechtigde leeftijd) tijdens het aanvraagproces afhaken.

De zorg die AclCT uitspreekt dat bepaalde kwetsbare groepen mogelijk geen gebruik gaan maken van het STAP-budget, neem ik zeer serieus. Het bereiken van alle groepen werkenden en werkzoekenden, en dus ook die groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, is een van de doelen van de STAP-regeling en uw Kamer heeft ook meermaals aandacht gevraagd voor het bereiken van deze groepen.⁵ Uitgangspunt bij de ontwikkeling van het STAP-budget is dat het toegankelijk is voor iedereen, in het bijzonder groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De drempels die bij de huidige fiscale scholingsaftrek spelen, moeten bij het STAP-budget zo goed als mogelijk worden weggenomen. Daarom is in het ontwerp van het aanvraagproces en de systemen gezorgd dat goede en begrijpelijke dienstverlening aan en toegankelijkheid voor de burger geborgd is, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk van de voor de aanvraag benodigde gegevens geautomatiseerd op te halen uit andere bronnen (BRP en scholingsregister) en te voldoen aan de richtlijnen voor digitale toegankelijkheid en door begrijpelijke taal te gebruiken.

UWV heeft bovendien klantpanels ingesteld die hebben geadviseerd over het aanvraagproces en die worden geconsulteerd bij bijvoorbeeld communicatie-uitingen. Daarnaast hebben gedragswetenschappers van SZW en UWV geadviseerd over de processen en het bereik van doelgroepen. Die input is belangrijk geweest om bij de vormgeving van het STAP-budget te zorgen dat de processen uitvoerbaar, klantvriendelijk en eenvoudig zijn.

Niet alleen in de fasen van ontwerp en implementatie, maar ook tijdens de uitvoering van de subsidieregeling zal doorlopend aandacht zijn voor toegankelijkheid, begrijpelijkheid en klantvriendelijkheid. UWV zal daarom periodiek tevredenheidsmetingen en klantonderzoeken uitvoeren. Daarnaast wordt vanaf de start van de STAP-regeling een monitor uitgevoerd om in beeld te brengen wie er gebruik maken van het STAP-budget. Met deze onderzoeken wil ik inzicht krijgen in het gebruik en de toegankelijkheid van de regeling en eventuele knelpunten in het proces naar voren brengen. Waar knelpunten worden geconstateerd, zal ik in overleg met OCW, DUO en UWV bezien hoe het STAP-budget verder toegankelijker en klantvriendelijker kan worden.

Ik hecht er wel aan te benadrukken dat een eenvoudig aanvraagproces niet direct betekent dat mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt meer gaan investeren in leren en ontwikkelen. Er kunnen immers ook verschillende andere drempels zijn voor deze groepen om te

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 116 (motie van de leden Renkema/Smeulders), nr. 117 (motie van het lid Renkema c.s.), nr. 118 (motie van de leden Sneller/Diertens). Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 975 (motie van het lid Van den Brenk).

investeren in leren en ontwikkelen. Vorig jaar is een aantal rapporten en adviezen verschenen die zich uitspreken over vraagstukken die aan de orde zijn rond leven lang ontwikkelen.⁶ Een breed onderschreven uitdaging is om deelname aan leren en ontwikkelen te bevorderen bij groepen die hier nu minder aan deelnemen en vaak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Mensen die het meest baat hebben bij leren en ontwikkelen met het oog op hun werkzekerheid, participeren namelijk juist het minst.⁷ Belemmeringen hiervoor zitten ten dele in de persoon zelf, in hun omstandigheden, in praktische voorwaarden en gebrek aan ondersteuning op het werk.⁸ Daarnaast geldt dat leren het meest plaatsvindt op de werkvloer. Informeel leren is voor veel werkenden, maar zeker voor praktisch opgeleiden, belangrijker dan formeel leren. Tot slot wordt breed onderschreven dat het noodzakelijk is te komen tot een sterke leercultuur, waarin leren en ontwikkelen een vanzelfsprekendheid is. Zeker bij mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie is de mogelijkheid om laagdrempelig te kunnen leren op en van het werk een belangrijke eerste stap. Het kabinet zet verschillende maatregelen in om deze uitdagingen aan te gaan, waaronder de SLIM-regeling, die bedrijven in het mkb stimuleert te investeren in leercultuur.⁹ Flankerend aan het STAP-budget worden er ontwikkeladviezen beschikbaar gesteld om groepen die weinig bijscholen, weinig scholingsmogelijkheden hebben of het meeste baat hebben bij scholing te ondersteunen bij hun oriëntatie op leren en ontwikkelen en bij het aanvragen van het STAP-budget. Ook via de Informatiepunten Digitale Overheid en de bibliotheken, waar onder meer cursussen basisvaardigheden worden gegeven, kunnen kwetsbare groepen bereikt en gemotiveerd worden om verdere zelfontwikkeling te bevorderen. Het STAP-budget is één van de maatregelen die kan bijdragen aan het verbeteren van leren en ontwikkelen door kwetsbare doelgroepen, maar is dus zeker niet het enige middel om de deelname aan leren en ontwikkelen onder kwetsbare groepen te vergroten.

In het advies spreekt AclCT verder de specifieke zorg uit dat minder digitaal vaardige burgers mogelijk achter het budgettaire net vissen, doordat de subsidieaanvragen worden beoordeeld op volgorde van ontvangst. Er bestaat hierdoor de kans dat juist assertieve en digitaal vaardige burgers vroeg in een tijdvak hun aanvraag in weten te dienen, waardoor de minder digitaal vaardige burgers buiten de boot vallen. In het proces is reeds rekening gehouden met burgers die extra ondersteuning nodig hebben bij het doen van de aanvraag. Zo kunnen burgers vanaf 1 maart bijvoorbeeld via het STAP-KlantContactCenter hulp krijgen via de telefoon bij hun aanvraag. Ook wordt bekeken of de Informatiepunten Digitale Overheid in de bibliotheken en de Digihulplijn van de Alliantie Digitaal Samenleven hulp kunnen bieden aan burgers bij het aanvragen van STAP. Bekeken wordt of er een extra module over het aanvragen van het STAP-budget toegevoegd kan worden aan cursussen digitale vaardigheden zoals Digisterker, Klik en Tik, en de app Digikwis.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 30 012, nr. 127 (Bijlage: *Eindnotitie Kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen*), Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 970 (Bijlage: *Eindrapport In wat voor land willen wij werken?*), Kamerstukken II 2019/20, 32 359, nr. 4 (Bijlage: *Rapport brede maatschappelijke heroverweging: Ongekend Talent*). WRR (2020) *Het betere werk*. Platform de Toekomst van Arbeid (2020) *Investeren in mensen*. SER (2019) *Advies 19/16 Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*. MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU (2020) *Een leven lang ontwikkelen voor iedereen*. SER (2020) *Advies 20/10 Private scholingsmiddelen*. SER (2020) *Voortgangsrapportage SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen najaar 2019–najaar 2020*.

⁷ De WRR noemt de achterblijvende deelname van groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie de ontwikkelparadox. WRR (2020) *Het betere werk*.

⁸ Panteia (2019) *Belemmeringen van Leven Lang Ontwikkelen*.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 135. Zie ook de regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2019, *Stcrt.* 2019, 7088.

Digitaal minder vaardige mensen krijgen dan de vaardigheid om (in de toekomst) zelfstandig een aanvraag te doen.

Naast ondersteuning bij een digitale aanvraag kunnen minder digitaal vaardige burgers ook terecht bij een van de 35 werkpleinen in UWV-kantoren voor een aanvraag die door de UWV-medewerker wordt afgehandeld. Dergelijke aanvragen nemen logischerwijs meer tijd in beslag dan een louter digitale aanvraag. Daarom deel ik ook de zorg van AclCT dat deze personen mogelijk achter het net vissen. Samen met UWV, OCW en DUO onderzoek ik dan ook de mogelijkheid voor een beperkte reservering van 5 à 10% van het beschikbare budget voor die groep mensen die hulp nodig hebben in het aanvragen van het STAP-budget. Deze budgetreservering zal waarschijnlijk niet vanaf de start van STAP op 1 maart 2022 gereed kunnen zijn, omdat hiervoor een aanpassing in het systeem van UWV nodig is waar in deze fase van de implementatie geen ruimte meer voor is. UWV zal dit dus meenemen in de uitvoeringstoets voor de doorontwikkeling, waarbij dit onderdeel hoge prioriteit krijgt. Ik verwacht wel dat de budgetreservering in de loop van 2022 alsnog kan worden gerealiseerd. Wanneer UWV de uitvoeringstoets heeft opgeleverd, zal ik uw Kamer verder informeren over de vormgeving van de budgetreservering en de ingangsdatum ervan.

In het verlengde van het advies over het bereiken van niet of minder digitaal vaardige burgers, adviseert AclCT met klem om in de evaluatie van de regeling in beeld te brengen of en in hoeverre deze groep achter het net vist bij het aanvragen van een STAP-budget. Ik ben voornemens om in de verschillende evaluatie- en monitoronderzoeken die de komende jaren worden uitgevoerd te onderzoeken welke doelgroepen gebruik maken van STAP. Daarin wil ik ook meenemen in hoeverre minder of niet digitaal vaardige burgers gebruikmaken van het STAP-budget. Aan de hand van de resultaten zal bezien worden of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de toegankelijkheid van STAP te verbeteren.

2. Noodzaak van het scholingsregister

AclCT geeft in het advies aan dat het aanvraagproces voor een STAP-budget eenvoudiger kan, dit door opleiders verplicht een geautomatiseerde vooraanmelding bij UWV te laten doen. De gegevens die UWV nodig heeft voor de subsidieaanvraag kunnen uit die vooraanmelding worden afgeleid en hierdoor zou het scholingsregister niet langer nodig zijn. Op het moment dat de burger inlogt op het STAP-portaal, zijn de gegevens over de scholing al ingevuld en hoeft de burger die enkel te controleren. Dit in combinatie met het schrappen van de oriëntatiefunctie, leidt AclCT tot het advies om niet te werken met een scholingsregister.

Ik dank AclCT voor het kritische meedenken en zoeken naar vereenvoudigingen in het proces. Ik ben het met AclCT eens dat de geautomatiseerde vooraanmelding relevant en nuttig kan zijn, in het bijzonder waar het gaat om gebruiksgemak voor de burger. Daarom heb ik de afgelopen periode samen met OCW, DUO en UWV de verplichte geautomatiseerde vooraanmelding onderzocht. Daaruit is de conclusie gekomen dat een geautomatiseerde vooraanmelding -in ieder geval op dit moment- het scholingsregister niet helemaal kan vervangen. Aan deze conclusie liggen een aantal overwegingen ten grondslag:

1. Geautomatiseerde uitvoering door UWV

UWV zal de aanvragen voor een STAP-budget in vergaande mate geautomatiseerd uitvoeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat UWV geautomatiseerd de gegevens ontvangt over de opleider en scholingsactiviteit die noodzakelijk zijn voor de aanvraag. Volgens AclCT kunnen deze gegevens ook in de geautomatiseerde vooraanmelding worden

opgenomen. Deze opmerking klopt, echter moeten opleiders wel beschikken over bepaalde ICT-voorzieningen om een geautomatiseerde vooraanmelding te kunnen doen. Niet alle opleiders hebben de beschikking daarover of hebben niet de mogelijkheden om dat (op korte termijn) te realiseren. Gevolg zou zijn dat ofwel een deel van de (kleinere) opleiders niet kan deelnemen aan STAP óf dat voor dat deel een handmatig proces gaat gelden met bijkomend hogere uitvoeringskosten. In dit verband merk ik nog op dat dit probleem niet speelt bij het scholingsregister: voor opleiders is zowel voorzien in geautomatiseerde als een handmatige mogelijkheid om scholingsactiviteiten in het scholingsregister te registreren.

2. *Toename administratieve lasten opleiders*

Het verplicht gebruik van een geautomatiseerde vooraanmelding leidt waarschijnlijk tot hogere administratieve lasten voor opleiders. Bij een geautomatiseerde vooraanmelding moet de opleider voor elke individuele aanmelding de benodigde gegevens op het aanmeldbewijs opnemen en bij UWV indienen. Dit terwijl in het huidige proces de opleider slechts éénmaal de gegevens registreert in het scholingsregister; deze gegevens worden vervolgens na selectie door de burger geautomatiseerd in de aanvraag ontsloten.

3. *Toekomstige ontwikkelingen*

Het scholingsregister speelt een belangrijke rol bij toekomstige ontwikkelingen. Met het STAP-budget wordt een systeem neergezet waarmee in de toekomst bijvoorbeeld meer nadruk kan worden gelegd op bepaalde doelen (zoals de energietransitie) of voor een gerichte inzet op omscholing richting tekortsectoren. Wanneer hiervoor gekozen wordt, kan het scholingsregister mogelijk meer gericht worden op specifieke scholingsactiviteiten. Deze functie kan de geautomatiseerde vooraanmelding niet vervullen.

4. *Waarde van de oriëntatiefunctie*

Ten aanzien van de oriëntatiefunctie merkt AclCT op dat deze weinig meerwaarde heeft, vanwege beperkt beschikbare informatie en beperkte zoek- en filterfunctionaliteiten. Ik onderschrijf dat er bij de start van STAP nog geen volledige zoek- en filterfunctionaliteiten aanwezig zijn. Desondanks kan de oriëntatiefunctie voor burgers van waarde zijn. Met de oriëntatiefunctie kan de burger zonder in te loggen via een eenvoudig vraag- en antwoordspel nagaan of voldaan wordt aan de voorwaarden voor het verkrijgen van STAP-subsidie en krijgt de burger inzicht in mogelijk relevante opleidingen in relatie tot zijn arbeidsmarktpositie. Het voordeel van de oriëntatiefunctie, zeker voor de burger die weet dat hij gebruik gaat maken van een STAP-budget, is dat gegevens over subsidiabele scholingsactiviteiten op één plek vindbaar zijn. Bovendien zien óók opleiders het nut in van de oriëntatiefunctie, omdat dit een extra informatiekanaal is om hun opleidingen meer en beter bij potentiële klanten onder de aandacht te brengen. Wel wil ik onderzoeken of en hoe de oriëntatiefunctie in de doorontwikkeling kan worden verbeterd. In dat onderzoek neem ik ook de ontwikkeling van het landelijk scholingsportal mee, die straks een belangrijke plek krijgt in de oriëntatie en waarin op den duur ook financieringsmogelijkheden zullen worden opgenomen.

Dit zijn voor mij gegronde redenen om het advies van AclCT, om het scholingsregister te vervangen door een geautomatiseerde vooraanmelding, niet over te nemen. Wel zie ik dat de geautomatiseerde vooraanmelding een waardevolle aanvulling kan zijn op het STAP-proces. Daarom zal UWV de geautomatiseerde vooraanmelding als service aanbieden voor opleiders die de mogelijkheden en wens hebben om daarvan gebruik te maken.

3. Aansluiting bij de praktijk van opleiders

In het advies wordt een aantal suggesties gedaan om de processen beter af te stemmen op de praktijk van opleiders en wensen van opleiders in beeld te brengen.

Om een goed beeld te krijgen van hoe het opleidersveld aankijkt tegen de adoptie van STAP, de informatievoorziening en knelpunten in de implementatie is er, ten tijde van de toetsing door AclCT, een monitor uitgevoerd onder 276 opleiders. De rapportage daarvan is in juni 2021 opgeleverd en geeft goed inzicht in hoe opleiders aankijken tegen STAP. Ik ben verheugd dat een meerderheid van de ondervraagde opleiders aangeeft vanaf de start deel te willen nemen aan STAP en dat slechts een klein percentage van de opleiders aangeeft helemaal niet deel te willen nemen aan STAP. In de tabel hieronder zijn de volledige resultaten op de vraag of opleiders van plan zijn om deel te gaan nemen aan STAP weergegeven, zowel per categorie erkenning als totaal.

Tabel 1: Bereidheid opleiders om vanaf de start deel te nemen aan STAP

	Totaal	OCW erkend en bekostigd	OCW erkend niet bekostigd	NRTO keurmerk	NLQF	Sector- en branche erkenning
Ja	67%	46%	49%	86%	62%	68%
Misschien	16%	19%	26%	10%	24%	15%
Nee	1%	2%	5%	0%	5%	0%
Weet niet/ga ik niet over	16%	33%	21%	4%	10%	17%
Aantal	276	57	39	99	21	60

Uit het onderzoek zijn verder waardevolle wensen van opleiders naar voren gekomen met betrekking tot de ondersteuning bij implementatie. Een voorbeeld hiervan is de wens van opleiders om alle informatie over STAP van DUO en UWV op één locatie te kunnen vinden. DUO en UWV werken daarom nu samen aan de ontwikkeling van één website waarop alle relevante informatie voor opleiders beschikbaar is. Deze website zal naar verwachting begin oktober beschikbaar zijn. Ook andere wensen in de ondersteuning bij implementatie worden de komende maanden samen met het opleidersveld verder uitgewerkt.

AclCT merkt op dat opleiders lang in het ongewisse kunnen blijven over de status van een aanvraag en adviseert om opleiders in het proces snel te informeren over de uitkomst van een subsidieaanvraag. In het proces is voorzien dat de opleider een inkooporder krijgt wanneer de subsidieaanvraag is toegekend. Deze informatie is voor opleiders ook toegankelijk in het opleidersportaal en is in de meeste gevallen binnen een dag na indiening van de complete aanvraag beschikbaar. Onderzocht is of het mogelijk is om de opleider inzicht te geven in aanvragen die worden afgewezen. De Algemene verordening gegevensbescherming biedt hier echter geen grondslag voor. Daarbij speelt een rol dat de informatie dat een aanvraag is afgewezen voor een opleider slechts beperkt relevant is. Immers betekent dat niet direct dat een deelnemer zijn of haar inschrijving annuleert. In gesprek met OCW, UWV, DUO en opleiders zal ik bezien of het ontbreken van een bericht over afwijzingen tot knelpunten leidt voor opleiders, welke knelpunten dat zijn en hoe we die knelpunten kunnen oplossen.

Verder geeft AclCT in het advies aan dat het STAP-proces onvoldoende aansluit bij de praktijk van opleiders en dat er nog onduidelijkheid bestaat over vragen als facturatie, terugvorderen en de juridische entiteit van opleiders. Het advies is om samen met het opleidingsveld een systeem uit te werken van facturering, verrekening en terugvordering van

subsidies die aansluit bij de praktijk van opleiders. Het afgelopen jaar, ook nog na afronding van het onderzoek van AclCT, is er door het programma stevig geïnvesteerd in het betrekken van opleiders. Op verschillende onderwerpen, ook de onderwerpen die zijn genoemd, is er samen met opleiders gezocht naar werkbare processen en zijn de procesvoorstellen getoetst bij opleiders. Zo is voor de facturatie, verrekening en betalings-systematiek gekozen voor een voor opleiders gangbare systematiek door te werken met een inkooporder en uitbetaling na indienen van een factuur. Inmiddels hebben ruim 450 opleiders zich bij UWV gemeld voor het aansluiten op het facturatie- en betaalproces. De komende periode zorgt UWV ervoor dat voor elke opleider die zich heeft gemeld de aansluiting op het facturatie- en betaalproces succesvol wordt doorlopen.

Verder wordt in het advies opgemerkt dat de verdeling van het beschikbare budget over zes aanvraagtijdvakken, niet aansluit bij de piekmomenten die er in de praktijk zijn. AclCT adviseert om de verdeling af te stemmen op de seizoenspatronen in het opleidingsaanbod. Het klopt dat de startdata van scholingsactiviteiten waarschijnlijk niet gelijkmatig over een kalenderjaar verdeeld zijn en dat een gelijke verdeling over zes aanvraagtijdvakken mogelijk niet tegemoetkomt aan de behoefte aan financiering van scholingsactiviteiten. Er is desondanks bewust voor gekozen om het budget gelijkmatig over het jaar te verdelen en eerst de ervaringen uit de praktijk af te wachten. Het seizoenspatroon is, gezien de diversiteit van aanbieders en scholingsactiviteiten, namelijk op voorhand niet helder en inzichtelijk te maken. Het regulier bekostigd onderwijs kent bijvoorbeeld twee piekmomenten per jaar, omdat veel scholingsactiviteiten starten in september en februari, terwijl het private aanbod en het modulaire deel van het publieke onderwijs verspreid over het hele jaar start.

Naar aanleiding van het advies van AclCT zal ik de komende periode bezien of het budget in het eerste aanvraagtijdvak verhoogd kan worden, met het oog op een mogelijk piekmoment bij de start van STAP op 1 maart 2022. Daarnaast wil ik gedurende het eerste jaar op basis van de ervaringen met de uitvoering bezien of de gelijkmatige verdeling logisch is of dat een andere verdeling van het budget beter zou passen.

4. Kwetsbaarheden voor oneigenlijk gebruik

In het advies wordt geschetst dat de regeling kwetsbaar is voor risico's van oneigenlijk gebruik en worden enkele voorbeelden genoemd. Ik onderschrijf de analyse van AclCT dat er enkele risico's zijn op oneigenlijk gebruik. Het zicht op en voorkomen van potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van de STAP-regeling heeft vanzelfsprekend mijn aandacht. Bij de totstandkoming van de regeling is een overzicht gemaakt van de belangrijkste risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en zijn er verschillende maatregelen genomen en proceskeuzes gemaakt om dit zoveel mogelijk te voorkomen. Deze analyse zal jaarlijks worden herijkt, om te bezien of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Op die manier probeer ik het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk te beperken.

Het eerste risico dat wordt genoemd is dat werkgevers scholingskosten kunnen gaan afwentelen op de Subsidieregeling STAP-budget. Dit risico onderschrijf ik en is inherent aan een publiek gefinancierde subsidieregeling voor scholing. Er zal in bepaalde mate sprake zijn van een afwenteling op publieke middelen. Omdat bij de aanvraag van het STAP-budget niet te achterhalen is of de aanvrager beschikt over andere financieringsmogelijkheden, zal vooral via communicatie en afspraken met sociale partners duidelijk worden gemaakt dat het STAP-budget aanvullend is aan private financieringsstromen van scholing. Wel wordt

het mogelijk voor de aanvrager om op de aanvraag aan te geven uit welke andere bronnen hij al geld ontvangt voor het betalen van de scholing, zodat UWV daar bij de beoordeling rekening mee kan houden.

Belangrijk in deze context is ook nog de omvang van de budgetten voor de STAP-regeling en de investeringen die sociale partners jaarlijks doen waar het gaat om scholing en ontwikkeling. Voor STAP is er jaarlijks (na aftrek van uitvoeringskosten) ongeveer € 200 miljoen beschikbaar. Daar tegenover staat dat sociale partners jaarlijks ongeveer € 3,6 miljard investeren in scholing en ontwikkeling.¹⁰ STAP is in dat licht dus maar een fractie van de private investeringen. Wel zal in de evaluatie- en monitoronderzoeken aandacht worden besteed aan de afwenteling van scholingskosten door werkgevers op het STAP-budget.

Verder benoemt AclCT in het advies dat het zeer moeilijk is om vast te stellen of een scholingsactiviteit voor een individuele burger relevant is en daarmee of het doel van het STAP-budget om bij te dragen aan de ontwikkeling van de burger bereikt wordt. De relevantie van de scholingsactiviteit voor de individuele burger wordt inderdaad niet getoetst. Een belangrijke pijler van het Leven Lang Ontwikkelen beleid is de breed gedragen notie van eigen regie: de burger is zelf aan zet om te investeren in scholing en ontwikkeling en te kiezen welk scholingstraject hij of zij wil volgen.¹¹ Daarbij is er bewust voor gekozen om vanuit de overheid niet te toetsen of de scholingsactiviteit wel past bij de burger. Uiteraard zijn er voor de burger wel mogelijkheden om zich te laten adviseren over voor hem of haar relevante scholingsmogelijkheden. Er wordt flankerend beleid ingezet in de vorm van ondersteuning op UWV-kantoren, via de Leerwerkloketten en met extra ondersteuning voor praktisch geschoolden door middel van een ontwikkeladvies. Daarnaast kunnen ook het in ontwikkeling zijnde landelijk scholingsportaal én het digital arbeidsmarktadvies, dat door UWV ontwikkeld wordt, de burger helpen om een keuze te maken voor een scholingsactiviteit.

Hoewel er niet wordt getoetst of een scholingsactiviteit voor de individuele burger relevant is, is er in algemene zin wel aandacht voor de relevantie van scholingsactiviteiten. Alle scholingsactiviteiten die straks in het scholingsregister worden aangeboden moeten arbeidsmarktgericht zijn. Er wordt een toetsingsinstrument uitgewerkt aan de hand waarvan opleiders de arbeidsmarktgerichtheid van de scholingsactiviteiten moeten vaststellen. Alleen arbeidsmarktgerichte scholingsactiviteiten mogen vervolgens door de opleider in het scholingsregister worden geregistreerd. De arbeidsmarktgerichtheid van scholingsactiviteiten zal door middel van een periodieke steekproef worden gecontroleerd. Zo wordt een aanbod van arbeidsmarktgerichte scholingsactiviteiten gecreëerd waarvan in algemene zin geldt dat ze relevant zijn voor de burger. Het is vervolgens aan de burger zelf om, eventueel met advies, een scholingsactiviteit te kiezen.

Een derde risico is dat opleiders burgers actief zullen gaan wijzen op het STAP-budget, met mogelijk snelle uitputting van het budget tot gevolg. Ik zie dit risico ook. Opleiders hebben er immers een belang bij om potentiële deelnemers te wijzen op de aanvraagmomenten voor het STAP-budget. Deze effecten doen zich voor in elk systeem waarbij publieke gelden voor private partijen beschikbaar komen. Daarnaast

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 135

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 30 012, nr. 127 (Bijlage: *Eindnotitie Kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen*), Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 970 (*Eindrapport In wat voor land willen wij werken?*), WRR (2020) *Het betere werk*. SER (2019) *Advies 19/16 Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*. MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU (2020) *Een leven lang ontwikkelen voor iedereen*. SER (2020) *Advies 20/10 Private scholingsmiddelen*. SER (2020) *Voortgangsrapportage SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen najaar 2019–najaar 2020*.

vergroot dit de kans dat de groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt naast het net vissen. Anderzijds zie ik hierin vooral ook kansen om bij te dragen aan het succes van de STAP-regeling. Opleiders zullen immers direct bijdragen aan de bekendheid en het bereik van de STAP-regeling.

Aangezien opleiders niet zonder de burger subsidie kunnen verkrijgen, verwacht ik dat ongewenst gedrag van opleiders verminderd wordt en dat het risico op oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk voorkomen wordt. Vandaar dat de keus gemaakt is om de burger zelf centraal te stellen in het aanvraagproces.

5. Uitvoeringskosten onnodig hoog

AcICT merkt op dat de geraamde uitvoeringskosten hoog zijn en een aantal onduidelijkheden en onzekerheden bevat. Daarom wordt geadviseerd om te komen tot een doelmatiger ratio uitvoeringskosten/STAP-budget. Ik begrijp de opmerking van AcICT en ik vind het belangrijk om de hoogte van de uitvoeringskosten scherp in de gaten te houden zodat de kosten niet onnodig hoog worden. UWV gaat uit van een proces dat voor grote aantallen aanvragen grotendeels geautomatiseerd zal verlopen. De uitvoeringskosten worden op die manier sterk beperkt. UWV heeft in de uitvoeringstoets een inschatting geprobeerd te maken op basis van enkele aannames, ervarings- en verhoudingscijfers uit andere regelingen. Ik begrijp dat het voor UWV erg lastig is om die raming te maken, aangezien het STAP-budget een volledig nieuwe regeling en nieuwe vorm van dienstverlening is. De ervaringscijfers die bij de kostenraming konden worden gebruikt, zijn dan ook beperkt. In de loop van 2022 zal tijdens uitvoering van het STAP-budget een beter beeld ontstaan over de juistheid van de aannames en ervarings- en verhoudingscijfers die gebruikt zijn. Ik heb daarom met UWV afgesproken om na het eerste jaar de uitvoeringskosten te evalueren aan de hand van de ervaringscijfers uit het eerste jaar.

B. Versterk de sturing door het programma

AcICT ziet dat het programmamanagement eind 2020 is versterkt, maar dat het programma zich nog onvoldoende richt op de uitvoeringsketen als geheel. AcICT wijst erop dat het risico bestaat dat bij de start geen werkbaar STAP-portaal beschikbaar is dat bijdraagt aan de geformuleerde doelen. In het advies staat een drietal aanbevelingen om de sturing door het programma te versterken.

1. Mandaat uitvoerders en betrekken directeurenoverleg

Geadviseerd wordt om nadere afspraken te maken met UWV en DUO over hun mandaat in het programma en te zorgen dat het programma en het directeurenoverleg eerder en beter geïnformeerd worden. Hoewel ik het belang van goede afspraken met uitvoerders onderschrijf, herken ik mij niet in de gemaakte opmerking dat majeure beslissingen ten aanzien van de processen zouden worden genomen door UWV. Samen met OCW, UWV en DUO heb ik goede afspraken gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden binnen het programma, de overlegstructuren en afstemming van besluiten. Dit alles is vastgelegd in een governancedocument. Voor wat betreft de genoemde voorbeelden geldt dat deze op alle niveaus binnen het programma aan de orde zijn gebracht en zijn besproken. Wel onderschrijf ik het belang om de gemaakte afspraken goed voor ogen te houden en er gezamenlijk met de ketenpartners scherp op te letten dat deze nagekomen worden.

2. Positie opleiders in de keten

In het advies komt naar voren dat het programmamanagement de rol van ketenregisseur vervult, maar zich daarbij vooral richt op het oplossen van knelpunten in de samenwerking tussen UWV en DUO. AclCT constateert dat opleiders lang buiten beeld zijn gebleven en dat het programma daar nu een inhaalslag in maakt. Geadviseerd wordt om opleiders nu en in de toekomst een stevigere positie te geven bij het uitwerken van oplossingen en functionaliteiten. Ik kan mij goed vinden in het advies van AclCT om de positie en betrokkenheid van opleiders te versterken. Onder leiding van de ketenregisseur van OCW, die de schakel is tussen opleiders, DUO, erkennende organisaties en EDU-DEX, is er op dit gebied al veel progressie geboekt. Zo zijn de opleiders in kaart gebracht, is er een participatieregistratie gedaan, zijn er uitgebreide en periodieke gesprekken met erkennende instellingen, sectorkoepels en opleidingsinstellingen. Verder zijn er door UWV en DUO werkgroepen ingericht met opleiders, waarin een brede groep opleiders participeert. Via deze werkgroepen is en wordt input opgehaald van opleiders over hoe het proces zoveel mogelijk kan aansluiten op de praktijk van opleiders.

Ik ben verheugd te lezen dat AclCT ook ziet dat er belangrijke stappen zijn gemaakt in het betrekken en informeren van opleiders. Ik neem daarnaast de aanbeveling van AclCT ter harte om de positie van opleiders nog verder te versterken. Hier zijn ook al enkele acties op ingezet. In de eerste plaats worden de bestaande werkgroepen met opleiders geïntensiveerd en daarin zal dan ook aandacht zijn in de voortgang van de implementatie aan de zijde van opleiders en knelpunten die opleiders ervaren. De periodieke gesprekken met erkennende instanties, opleidingsinstellingen en koepels zullen worden voortgezet. Daarnaast wil ik de komende periode met de opleidingsinstellingen en koepels in gesprek over het inrichten van een ketenoverleg dat zich specifiek richt op implementatie, uitvoering en proefproductie. Verder wordt, zoals elders in deze brief gemeld, nu gewerkt aan een website waarop alle relevante informatie van DUO en UWV voor opleiders vindbaar is. Tot slot zal in de verschillende evaluatie- en monitoronderzoeken uitgebreid aandacht zijn voor de rol van opleiders in het proces en knelpunten die zij zien.

3. Versterken ketenregiefunctie

Uit het advies volgt dat de regie op de keten, met name richting het opleidersveld, versterkt zou kunnen worden. AclCT adviseert om dit te doen door de ketenregiefunctie structureel in te vullen en een heldere rolverdeling te maken met de bestaande regiefunctie bij OCW. Ook zou het aanstellen van een ketenarchitect bijdragen aan het versterken van de ketenregie. Ik begrijp en onderschrijf de opmerking van AclCT. Voor de duur van de implementatie vervult de programmamanager STAP de rol van ketenregisseur over de gehele STAP-keten. Aanvullend is er vanuit OCW een projectleider die regie voert op de keten van opleiders en koepels. Deze twee functies zijn goed op elkaar afgestemd en er zijn afspraken gemaakt over de rol- en taakverdeling tussen de twee functies.

Ik deel bovendien het advies om de ketenregiefunctie ook na de implementatieperiode voort te zetten. Ik heb zeker de intentie om structureel een ketenregisseur aan te wijzen voor STAP en de komende periode zal ik onderzoeken hoe dit ingevuld kan worden. Verder zie ik de waarde van de inzet van een ketenarchitect die het ontwerp en de samenhang binnen de keten moet borgen. Daarom heb ik het programma reeds versterkt met de ketenarchitect die ook tijdens de fase van analyse en ontwerp in 2019 betrokken was. Tot slot heb ik onlangs een ketenkwaliteitsmanager

aangesteld die zich gaat richten op het goede verloop van testen en proefproductie de komende maanden.

Tot slot

Ik wil mijn dank uitspreken voor het voorliggende advies van AclCT. Ik zie dit advies als kritisch doch constructief en vooral als aanmoediging om samen met alle partijen in te blijven zetten om implementatie per 1 maart 2022 te realiseren. Het STAP-budget is een belangrijk middel voor burgers om met behulp van publieke financiering te werken aan de eigen ontwikkeling en arbeidsmarktpositie. Ik hecht er daarom aan uw Kamer nauw betrokken te houden bij dit onderwerp en de doorontwikkeling van het STAP-budget.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma