

EVALUATIE EN MONITORING STAP-REGELING

Doeltreffendheid en doelmatigheid STAP-regeling

Tweede tussenrapportage, juli 2024

Bert-Jan Buiskool

Paul de Hek

Arie Gelderblom

Mark den Hartog

Elisa de Vleeschouwer

Arie-Jan van der Toorn

Daniël Bos

Aiso van Leeuwe

Rotterdam, 26 juli 2024

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

OCKHAM IPS

© SEOR BV/ ROTTERDAM, 26 JULI 2024

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

Evaluatie en monitoring stap-regeling

DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID STAP-REGELING

CONTACTPERSOON

Naam	Bert-Jan Buiskool
Telefoon	06-43213393
Email	b.buiskool@ockham-ips.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	V	
1	INTRODUCTIE	11
1.1	Achtergrond STAP-regeling	11
1.2	Doel van de evaluatie	12
1.3	Visie op de evaluatie en reflectie op de onderzoeksvragen	14
1.4	Leeswijzer	16
2	GEBRUIK VAN DE STAP-REGELING	19
2.1	Financiële uitputting STAP-regeling	20
2.2	Kenmerken STAP-gebruikers	22
2.3	Gebruik STAP-budget naar type scholingsactiviteit	25
3	DE ERVARING VAN STAP-GEBRUIKERS	28
3.1	Bekendheid met STAP-regeling	28
3.2	Redenen voor gebruik	29
3.3	Gebruik van aanvullende middelen voor scholing	30
3.4	Evaringen met verschillende aspecten van de regeling	31
3.5	Ervaring met de gevolgde scholing	33
3.6	Gebruik en ervaringen met STAP-ontwikkeladvies	34
4	HET EFFECT VAN HET STAP-BUDGET OP DE ARBEIDSMARKTPOSITIE	36
4.1	Introductie	36
4.2	Zelfvertrouwen en houding	37
4.3	Vinden of behouden van werk	38
4.4	Transities/mobiliteit	42
4.5	Kwaliteit van werk	46
5	DE ERVARING VAN STAP-OPLEIDERS	51
5.1	Evaringen met verschillende aspecten van de regeling	52
5.2	Administratieve lasten van de STAP-regeling	54
5.3	Geschiktheid van scholingsaanbod van STAP-scholingsregister	55
5.4	Ervaringen met Toetsingskamer STAP-budget	58

5.5	Succesvolle uitvoering van de scholing	60
5.6	Aanpassingen van cursus- en opleidingsaanbod	61
5.7	Impact van STAP op scholingsdeelname volgens de opleiders	62
5.8	Terugkijkend op de STAP-regeling door opleiders en vertegenwoordigende organisaties	63
6	PRIJSONTWIKKELING	65
6.1	Eigen percepties opleiders	65
6.2	Prijsontwikkeling opleidingen	68
7	AANSLUITING SCHOLINGSAANBOD OP BEHOEFTE	75
7.1	Gebruik van STAP in kraptesectoren	75
7.2	Gevolgde opleidingen	77
8	HET EFFECT VAN HET STAP-BUDGET OP LEREN EN ONTWIKKELEN	81
8.1	Deelname aan leven lang ontwikkelen	81
8.2	Effecten STAP-regeling	83
9	AFWENTELING EN DEADWEIGHT LOSS	86
9.1	Deadweight loss	86
9.2	Afwenteling	90
10	CONCLUSIES EN OVERWEGINGEN VOOR DE TOEKOMST	98
10.1	Wat ging goed?	98
10.2	Wat kan beter?	100
10.3	Overwegingen voor een toekomstige regeling	102



SAMENVATTING

SAMENVATTING

Introductie

Dit is de tweede tussenrapportage van de beleidsevaluatie van de STAP-regeling dat nader ingaat op de resultaten en de effectiviteit van de regeling. In 2025 wordt de eindrapportage opgeleverd met een eindoordeel over de effectiviteit van de STAP-regeling. In het kader van de evaluatie zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: (1) analyse deelnemersgegevens van UWV en DUO; (2) analyse prijsontwikkeling van STAP-opleidingen en cursussen; (3) analyses op CBS-microdata; (4) enquêtes onder deelnemers en scholingsaanbieders; en (5) interviews met betrokkenen van SZW/UVB, UWV en DUO, ketenpartners en andere scholingsregelingen.

Bevindingen

Wie gebruikt het STAP-budget en worden alle doelgroepen bereikt?

De STAP-regeling weet andere groepen deelnemers te bereiken in vergelijken met reguliere LLO-deelname.¹ Vergeleken met de meer algemene Nederlandse populatie zijn hoger opgeleiden sterker vertegenwoordigd en mbo'ers iets minder vertegenwoordigd onder STAP-gebruikers. Vergelijken we de deelname met LLO-deelname statistieken dan zie we juist dat de groep STAP-gebruikers met middelbaar onderwijsniveau oververtegenwoordigd zijn, terwijl STAP-gebruikers met een hoog onderwijsniveau licht ondervertegenwoordigd zijn. Hieruit blijkt dat de STAP-regeling goed de doelgroep mbo'ers weet te bereiken, met de kanttekening dat dit met name mbo'ers betreft met een afgeronde niveau-4 opleiding, en relatief weinig mbo'ers hebben een afgerond niveau-2 of niveau-3 opleiding. Personen met een lager opleidingsniveau (vmbo, mbo 1 en basisonderwijs) zijn duidelijk ondervertegenwoordigd, maar niet anders dan in reguliere LLO-deelname statistieken. Vrouwen maken relatief vaker gebruik van het STAP-budget in vergelijking met het aandeel vrouwen dat in Nederland scholing volgt terwijl van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven juist relatief veel mannen gebruik maakten. De STAP-regeling weet in mindere mate de groep ouderen te bereiken als we het bereik vergelijken met de populatie LLO-deelnemers.

De bulk van STAP-gebruikers zijn werkenden en deze groep werkt relatief vaker voor kleinere bedrijven en minder vaak voor grote bedrijven. Wanneer STAP-gebruikers worden vergeleken met de Nederlandse populatie en de populatie LLO-deelnemers lijkt er sprake te zijn van een (lichte) oververtegenwoordiging van niet-werkzame STAP-gebruikers en ondervertegenwoordiging van werkzame STAP-gebruikers. Binnen de groep werkenden is het aantal zzp'ers oververtegenwoordigd en de groep met een vast contract ondervertegenwoordigd. Verder blijkt dat onder STAP-gebruikers met een flexibel dienstverband de personen met een tijdelijk contract zijn oververtegenwoordigd en mensen met een uitzendovereenkomst zijn ondervertegenwoordigd.

STAP gebruikers zijn oververtegenwoordigd in de zorg, ICT en andere dienstverlening als de cultuursector, recreatie of de horeca. Industrie, openbaar bestuur en (land)bouw zijn ondervertegenwoordigd in vergelijking met de verdeling onder LLO-deelnemers. Het STAP-gebruik ligt relatief hoog in de meer (rand)stedelijke arbeidsmarktregio's en laag in de meer perifere (arbeidsmarkt)regio's van Nederland.

In de laatste twee tijdvakken nemen minder hoger opgeleiden (minimaal Hbo-associatie degree) deel, maar juist meer deelnemers met mbo 3/4 opleidingsniveau en gebruikers met hoogstens een middelbareschooldiploma, in vergelijking met de eerste acht tijdvakken. Ook zijn in de laatste twee tijdvakken minder ouderen bereikt en juist meer jongeren, door het alleen toelaten voor OCW-erkende opleidingen.

¹ Met de populatie LLO-deelnemers wordt bedoeld op de samenstelling van de populatie volwassenen die scholing volgen (LLO = Leven Lang Ontwikkelen). Dit heeft zowel betrekking op deelnemers aan formeel onderwijs, als niet-formeel onderwijs. Bij niet-formeel onderwijs gaat het om educatieve activiteiten die systematisch van karakter zijn, maar die zich veelal afspeelen in een ander verband dan de school, bijvoorbeeld een cursus of training.

Waarom is het STAP-budget aangevraagd?

Iets meer dan de helft van de STAP-gebruikers gebruikt het budget voor bijscholing, mede afhankelijk van hun arbeidsmarktpositie en opleidingsniveau. STAP-gebruikers die bij de aanvraag werkloos zijn, zetten het budget relatief vaak in voor omscholing. Ook neemt het aandeel dat het STAP-budget inzet voor bijscholing toe naarmate men een hoger opleidingsniveau heeft. De laatste twee tijdvakken laten een hoger percentage zien van STAP-gebruikers die het budget juist inzetten voor omscholing. De meest genoemde reden voor STAP-scholing is om de kansen op (ander) werk in de toekomst te vergroten, gevolgd door scholing vanuit persoonlijke interesse en scholing om zijn of haar huidige werk beter te kunnen doen. Een heel kleine groep geeft aan de scholing te volgen omdat zijn of haar werkgever dit wilde.

Hoe is de financiële uitputting van de regeling verlopen?

Voor alle tijdvakken is sprake van een volledige uitputting van het budget en het aantal (potentiële) aanvragers overstijgt het beschikbare budget. Hieruit is te concluderen dat de STAP-regeling tegemoetkomt aan een grote ontwikkelbehoefte.

Hoe wordt de STAP-regeling gezien door gebruikers?

STAP-gebruikers zijn over het algemeen tevreden met verschillende elementen van de STAP-regeling. Deelnemers zijn echter meer kritisch over het aanmeldingsproces (volgens 'wie het eerste komt, wie het eerste maalt' principe). Ook is de meerderheid van de deelnemers tevreden met de kwaliteit en het nut van de scholing voor het versterken van hun arbeidsmarktpositie. Deelnemers aan het STAP-ontwikkelaadvies zijn ook positief over de regeling en geboden ontwikkeladvies. In de meest gevallen hebben STAP-gebruikers dit advies gebruikt om een keuze te maken uit het scholingsaanbod. De link tussen het ontwikkeladvies en scholing wordt bemoeilijkt doordat een ontwikkeladvies geen garantie geeft voor een succesvolle aanvraag voor het STAP-scholingsbudget.

Hoe wordt de STAP-regeling gezien door opleiders?

Veelal private opleiders hebben hun opleidingsaanbod opgenomen in het scholingsregister en in mindere mate publiek bekostigde onderwijsinstellingen in het mbo, ho en wo. De laatste groep heeft ook in beperkte mate STAP-gebruikers bediend in hun opleidingen.

Opleiders zijn over het algemeen positief over de STAP-regeling vanuit het idee dat het leren en ontwikkelen toegankelijk maakt voor een breed publiek en bijdraagt aan een bredere bewustwording van het belang van LLO. Opleiders zijn wat kritischer of de STAP-regeling een verbetering is ten opzichte van de oude fiscale scholingsaftrek. Bijvoorbeeld omdat men van mening is dat de fiscale aftrek betere financiële ondersteuning biedt aan volwassenen die een meerjarige opleiding willen volgen.

Aanbieders zijn meer ontevreden over de gefragmenteerde communicatie en (tijdige) informatievoorziening van de regeling - en wijzigingen - door verschillende instanties, het vooraanmeldproces voor deelnemers, onzekerheid over de toekenning, de registratie van het opleidingsaanbod en het afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid voor niet-OCW erkende scholing. Tevens beoordelen opleiders de administratieve lasten voor de STAP-regeling als hoog. Iets meer dan een kwart van de opleiders heeft contact gehad met de Toetsingskamer van het STAP-budget, waarvan bijna de helft ontevreden is over de communicatie. Opleiders geven aan de communicatie gebrekkig te vinden door de lange reactietijd, onduidelijke interpretatie van het afwegingskader en het ontbreken van een dialoog tussen opleider en Toetsingskamer.

Hoe is het gebruik van het STAP-budget verdeeld over type scholingsactiviteiten?

Het STAP-gebruik in de eerste acht tijdvakken is geconcentreerd bij zo'n 90 opleiders. Drie opleiders bedienen samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers, terwijl zeven opleiders meer dan 40% van alle deelnemers bedienen. Dit is vergelijkbaar met de bestaande situatie in de private opleidingsmarkt, waarin enkele opleiders verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de markt. Bijna de helft van het totale aanbod aan scholingsactiviteiten is korter dan 1 week, terwijl ongeveer een tiende van het aanbod opleidingen betreft die langer zijn dan een jaar (40% heeft betrekking op een duur van 3 maanden tot 1 jaar). Naarmate

de vooropleiding van de gebruiker hoger is, is de opleidingsduur korter. Dit hangt ook samen met het feit dat bijscholing gemiddeld korter is in vergelijking met omscholing.

De gemiddelde verleende subsidie per STAP-gebruiker neemt iets toe over de tijd van iets meer dan 870 euro in het laatste tijdvak van 2022 tot bijna 923 euro in het vierde tijdvak van 2023, met lichte daling in het vijfde tijdvak. Het gros van de gevolgde opleidingen met STAP-subsidie heeft een cataloguswaarde beneden de €1.000 euro én wordt volledig gefinancierd met STAP (ongeveer 2 op de 3 gevolgde opleidingen). In de laatste twee tijdvakken worden vaker opleidingsactiviteiten gekozen die langer duren dan een jaar, vaker duurdere activiteiten van minstens €2000 en minder vaak (volledig) online activiteiten, mede als gevolg van de keuze om het scholingsaanbod te beperken tot OCW-erkende opleidingen.

Er is geen eenduidig verband tussen de gevolgde scholing en de kraptesectoren. De deelname is relatief hoog in sommige sectoren met veel krapte, zoals de zorg en IT, maar juist weer lager in de industrie en bouw, wat een aanwijzing is dat juist in de technische hoek minder gebruik gemaakt is van STAP-opleidingen. Verdiepende analyse van opleidingsnamen laat een diverse mix zien van gevolgde opleidingen, waarvan een deel meer direct te koppelen is aan werk, zoals diverse veel gevolgde opleidingen op het terrein van zorg en welzijn. Een ander deel lijkt meer de persoonlijke interesse van deelnemers te dienen en wordt ook gevolgd in sectoren waarbij de verbinding met werkzaamheden in deze sectoren moeilijker te maken is. In de laatste twee tijdvakken. In de laatste twee tijdvakken zien we opleidingen - die de persoonlijke interesse van deelnemers bedienen - veel minder terug en veel gevolgde opleidingen liggen op de terreinen zorg en welzijn en ICT.

Wat is het effect van de STAP-regeling op het opleidingsaanbod en prijs van opleidingen?

Bijna een kwart van de opleiders had hun cursus- en opleidingsaanbod (deels) aangepast zodat de opleiding(en)/ cursus(sen) (beter) aansluit(en) bij de STAP-regeling. Met al deze aanpassingen hebben opleiders een stap gezet om hun aanbod aantrekkelijker en flexibeler te maken voor de volwassen scholingsdeelnemers en daarmee de infrastructuur voor LLO.

Opleiders hebben niet op grote schaal hun prijzen verhoogd naar aanleiding van de STAP-subsidie. De prijzen gaan wel degelijk omhoog vanaf 2022, maar dit is ook het geval voor opleidingen die niet in aanmerking komen voor de STAP-subsidie. Dit neemt niet weg dat er aanwijzingen zijn dat een aantal grotere aanbieders wel de prijzen van STAP-opleidingen extra hebben verhoogd ten opzichte van opleidingen die niet in aanmerking kwamen voor STAP.

Heeft het STAP-budget geleid tot een grotere deelname aan leren en ontwikkelen?

Het effect van het STAP-budget op deelname aan scholing is vergelijkbaar met het effect van de fiscale aftrek scholingsuitgaven, mogelijk zelfs iets kleiner. Voor specifieke doelgroepen (werklozen, lager opgeleiden, zelfstandigen, flexwerkers en mensen met een migratieachtergrond) vinden we in het geval van niet-formele scholing (licht) positieve effecten van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek. Dit is een indicatie dat het STAP-budget, in het geval van niet-formele scholing, er beter in slaagt mensen uit deze specifieke doelgroepen te bereiken dan de fiscale aftrek.

Heeft STAP geleid tot versterking van de arbeidsmarktpositie?

Belangrijke intermediaire effecten worden behaald ter versterking van de eigen regie van deelnemers en hun aspiraties om te leren en te ontwikkelen. Deelnemers voelen zich bekwaamer en geven aan dat hun interesse is aangewakkerd om zich verder te ontwikkelen. Ook geeft de helft van de deelnemers aan dat ze beter weten wat ze willen in hun professionele en persoonlijke leven als gevolg van deelname.

STAP-deelnemers zonder baan vinden in het eerste jaar vaker werk dan mensen in een vergelijkbare controlegroep. Dit is in lijn met de beweringen van de STAP-deelnemers zelf, van wie ruim een kwart aangeeft dat STAP een grote rol heeft gespeeld in het vinden van werk. De helft van de nog werkloze deelnemers is van mening dat door STAP hun kans op een baan wel is vergroot; zij ondernemen ook daadwerkelijk stappen om werk te vinden. STAP-deelnemers met een baan zijn na een jaar iets minder vaak als werknemer aan het werk dan mensen uit de controlegroep. De meeste STAP-deelnemers dichten de STAP-scholing ook geen rol toe bij het behouden van hun baan. Desondanks geeft deze groep aan dat zij beter toegerust zijn tegen toekomstige

veranderingen: zij denken door STAP makkelijker een andere functie of baan te kunnen krijgen. Een deel van de deelnemers, zowel werknemers als werklozen, maakte een transitie naar zelfstandig ondernemerschap. Bij bijna driekwart van degenen die zelfstandige zijn geworden, speelde – naar eigen zeggen – de STAP-scholing een rol bij deze transitie.

Zowel werkloze als werkende STAP-deelnemers vinden vaker dan gemiddeld een baan in een andere sector. De initieel werkloze STAP-deelnemers gaan daarbij vaker dan gemiddeld richting zorg en welzijn en minder vaak naar de industrie. Bij de werkende STAP-deelnemers vinden we geen effect van STAP op de sector waarin zij werkzaam zijn. Scholing speelt naar eigen zeggen vooral een rol als men wisselt van functie binnen dezelfde werkgever of de overstap maakt naar een andere sector en in mindere mate als men van werkgever wisselt binnen dezelfde sector.

In vergelijking met de controlegroep vinden werkloze STAP-deelnemers in het eerste jaar weliswaar vaker een baan, maar als zij een baan vinden, ligt de kwaliteit van de banen gemiddeld iets lager (minder vaak vast contract, minder aantal uren, lager uurloon). Bij de werkende STAP-deelnemers vinden we gemiddeld gezien weinig effect van STAP op de kwaliteit van de banen (geen effect op het aantal uren en het uurloon, een klein negatief effect op het hebben van een vast contract). Wel ervaart ongeveer de helft van de STAP-deelnemers een positief effect op hun productiviteit, aanpassingsvermogen, ontwikkelruimte, het werkplezier en de inhoud van het werk.

In hoeverre is er sprake van deadweight loss in vergelijking tot de fiscale aftrek scholingskosten?

De enquête onder deelnemers impliceert dat het STAP-budget bij ongeveer de helft van de subsidieontvangers tot scholing leidt die zij zonder STAP-budget niet gevolgd zouden hebben. De andere helft van de subsidie komt terecht bij mensen die ook zonder subsidie scholing gevolgd zouden hebben. Dit zou een *deadweight loss* betekenen van ongeveer 50%, wat lager dan de *deadweight loss* van 60% die de Algemene Rekenkamer vindt; net zoals de 60% gevonden in het STAP-gebruikers onderzoek van Kantar Public. Dit percentage vertoont een zekere variëteit onder deelgroepen. Zo geven lager opgeleiden vaker aan dat zij zonder STAP-budget geen scholing zouden hebben gevolgd dan middelbaar en hoger opgeleiden. We zien ook sectorale verschillen.

De enquête onder deelnemers geeft aanwijzingen dat zonder STAP ongeveer 1 op de 8 een beroep had gedaan op het bedrijf om deze opleiding te financieren. Dit wijst erop dat door STAP enige substitutie van investeringen door scholing door bedrijven heeft plaatsgevonden. Ook een deel van de opleiders geeft aan dat enige afwenteling van investeringen in scholing door bedrijven heeft plaatsgevonden.

De invloed van STAP op O&O-fondsen en andere financieringsregelingen is zeer beperkt geweest.

Conclusies en geleerde lessen

Alles overwegend heeft het STAP-budget een diverse groep van volwassen deelnemers bereikt (o.a. groepen die in mindere mate deelnemen aan LLO en bijgedragen aan een toenemend bewustzijn onder de Nederlandse beroepsbevolking over het belang van LLO). Het budget was in alle tijdvakken ruimschoots overvraagd, wat duidt dat de regeling voldoet aan een behoefte. Ook zijn positieve effecten gemeten onder STAP-gebruikers ter versterking van hun kennis en vaardigheden, zelfregie en de arbeidsmarktpositie van deelnemers. De helft van de gevolgde scholing zou hebben plaatsgevonden zonder STAP wat duidt op substitutie-effecten aangezien een deel van deze scholing door andere middelen wordt betaald. Ook heeft STAP gemiddeld genomen geen groot prijsopdrijvend effect gehad. Desondanks lag er veel maatschappelijke druk op de (uitvoering van de) STAP-regeling met discussies over misbruik/ oneigenlijk gebruik en de arbeidsmarktrelevantie van het scholingsaanbod, maar ook de uitdaging dat het budget niet toereikend was om aan de grote vraag te voldoen, met daaraan gerelateerde problemen met het aanvraagproces. De evaluatie geeft een bevestiging dat zeker aanvankelijk – de discussie over de arbeidsmarktrelevantie begrijpelijk was: een deel van de gevolgde opleidingen lijkt meer vanuit persoonlijke interesse gevolgd te zijn en niet direct ter versterking van de arbeidsmarktpositie. De STAP-regeling was opgezet als lerende regeling en gedurende de implementatie van de regeling zijn er al aanpassingen gedaan op basis van eerste ervaringen en stonden andere aanpassingen in de planning. Het effect hiervan kan niet worden gemeten door het stopzetten van de regeling. Wel kunnen lessen worden getrokken voor de vormgeving van een toekomstige regeling met

betrekking tot een afbakening van de regeling (doelgroep en aanbod), differentiatie in budgetten voor bij- en omscholing, het mogelijk maken van meerjarige opleidingen, en het versterken van het faciliterend kader van de financiële regeling (ontwikkelaadvies; EVC, transparant en zoekbare scholingsregister en 'outreach' activiteiten).



INTRODUCTIE

1 INTRODUCTIE

1.1 ACHTERGROND STAP-REGELING

De beleidstheorie van de STAP-regeling

Per 1 maart 2022 was het STAP-budget (Stimulering Arbeidsmarktpositie) ingevoerd om individuen beter in staat te stellen actiever de regie over hun leerloopbaan te voeren. Dit kwam ter vervanging van een bestaande fiscale stimuleringsregeling, waarbij personen belastingvermindering konden aanvragen voor de kosten van deelname aan volwasseneneducatie. In totaal maakte 2,6% van de beroepsbevolking gebruik van deze fiscale aftrek, voor een gemiddelde van 1.700 Euro per jaar. Gebruikers waren vaker hoger opgeleid, hadden vaker een vaste voltijd baan en de scholingsaftrek werd meestal gebruikt door personen die de opleidingen naar alle waarschijnlijkheid toch zelf zouden hebben betaald ('deadweight loss').² Een belangrijke reden hiervoor was dat gebruikers de training deels zelf moesten betalen en voorfinancieren en in veel gevallen mensen met een lager inkomen de regeling niet gebruiken door verzilveringsprobleem omdat de betaalde inkomstenbelastingen niet hoog genoeg was. Deze financiële drempels zijn met het STAP-budget zo veel mogelijk weggenomen.

De STAP-regeling bood alle volwassenen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt de mogelijkheid om tot 1.000 Euro per jaar aan scholingsactiviteiten te besteden ter versterking en stimulering van de arbeidsmarktpositie.³ Om in aanmerking te komen voor een STAP-budget moeten aanvragers, aan enkele voorwaarden voldoen, die zijn beschreven in de wettelijke kaders van het (gebruik van het) STAP-budget. Zo dient de aanvrager in het kalenderjaar nog niet eerder STAP-budget te hebben ontvangen, moet de deelnemer ouder zijn dan 18 jaar en nog geen AOW ontvangen. Bij het recht op andere vergoedingen zoals studiefinanciering of een lerarenbeurs komt iemand niet in aanmerking voor het STAP-budget. Als gevolg hiervan kunnen personen die jonger zijn dan 30 jaar geen STAP-budget aanvragen voor opleidingen die worden aangeboden door OCW-erkende opleiders, maar wel voor post-initieel onderwijs, zoals cursussen, trainingen en opleidingen bij private opleiders. Begunstigden konden het STAP-budget eenmaal per jaar gedurende zes perioden aanvragen. Per aanvraagperiode is ongeveer 33 miljoen euro beschikbaar.

Een belangrijke veronderstelling in de beleidstheorie was dat mensen makkelijker in beweging komen als ze zelfbeschikking hebben over middelen die zij naar eigen inzicht kunnen besteden aan opleiding en ontwikkeling. Een lage drempel voor het aanvragen van het STAP-budget was daarnaast een belangrijk uitgangspunt. Individuen konden deze subsidie daarom online (met hun digitale ID) aanvragen via een eenvoudig digitaal formulier, waarbij direct werd gecontroleerd of aan de verschillende voorwaarden voor het STAP-budget werd voldaan. Voordat een deelnemer het STAP-budget kon aanvragen, was het van belang dat de aanvrager de scholingsactiviteit selecteert die hij of zij wou volgen en zich aanmelden bij de opleider. De lijst met opleidingsactiviteiten werden verstrekt in een online register dat gekoppeld was aan het online portaal. De opleider gaf de deelnemer vervolgens een bewijs van inschrijving. Dit bewijs moest bij de subsidieaanvraag worden gevoegd. Voor mensen voor wie het niet mogelijk was om het aanvraagproces digitaal te doorlopen, was er een voorziening bij het UWV om deze mensen te ondersteunen in het aanvraagproces (telefonisch of op kantoor). Verder werd het instrument gepromoot door de Leerwerkloketten, maar was er ook een kleinschalige publiekscampagne opgezet om burgers over het initiatief te informeren.

² Berekend werd dat de marginale deadweight loss – d.w.z. het deel van een extra euro scholingsaftrek dat niet tot extra scholing leidt – tussen 73% en 100% bedroeg, afhankelijk van de groep en het belastingtarief.

³ Het bedrag van 1.000 euro wordt o.a. ondersteund door een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Grenzen aan een leven lang leren, 2019).

Om burgers te ondersteunen bij het selecteren van een relevant scholingsaanbod had UWV een digitaal instrument ontwikkeld (gekoppeld aan het portaal). Ook was er de mogelijkheid om met het STAP-ontwikkelaadvies gratis loopbaancoaching te krijgen (voor mensen met maximaal MBO-2). Vanaf 2023 was het de bedoeling om ook validatie van eerdere leer- en werkervaring (EVC-trajecten) te gaan financieren met STAP.

Om de kwaliteit van de scholing te garanderen en misbruik via de kant van de opleider te voorkomen, moesten scholingsactiviteiten in het bezit zijn van een keurmerk dat is toegelaten tot het scholingsregister STAP.⁴ Niet alle keurmerken konden gelijktijdig worden opgenomen in het scholingsregister. Om de kwaliteit van het register te garanderen en de uitvoeringssystematiek, met name in het begin, niet in de problemen te laten komen was er gekozen voor een groeimodel, waarbij andere keurmerken gefaseerd werden ingevoerd.

Een lerende regeling en stopzetten van de STAP regeling

De STAP-regeling was ingezet als een lerende regeling om op basis van opgedane ervaringen en inzichten de regeling verder aan te passen. Vanaf het eerste tijdvak bleek dat het beschikbare budget overvraagd werd en dit was blijvend het geval voor de verdere tijdvakken. Vanaf het begin van de implementatie zag de regeling verbeterpunten om (1) misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan; (2) scholing beter toe te snijden op arbeidsmarktrelevantie; (3) toegankelijkheid te verbeteren voor (kleine) aanbieders van scholing; en (4) om de aanvraagprocedure te verbeteren. Gedurende de looptijd zijn dan ook aanpassingen gedaan aan de regeling zoals het begrenzen van 300 toekenningen per scholingsactiviteit van een opleider, per kalenderjaar. Ook is de definitie van 'lesmateriaal' in de regeling vervangen door 'literatuur of middelen'. Daarmee konden alleen literatuur en veiligheidsmateriaal gesubsidieerd worden. Per 1 mei 2023 was tevens de scholingsdefinitie aangescherpt, waarmee alleen scholing met een vooraf vastgesteld programma, waaraan een docent is verbonden en waarbij de opgedane kennis (of vaardigheden) wordt getoetst, voor STAP-budget in aanmerking kwam. Lezingen vielen bijvoorbeeld niet onder deze definitie. Ook zijn sinds de start van STAP zo'n 5 duizend opleidingen op aangeven van de Toetsingskamer verwijderd uit het scholingsregister.⁵

Daarnaast was het ministerie voornemens om per 1 juli 2023 het STAP-budget ook voor meerjarige (door OCW-erkende) opleidingen open te stellen. Hiervoor kon enkel het STAP-budget worden aangevraagd voorafgaand aan het eerste studiejaar, maar het ministerie was nu voornemens om het STAP-budget ook te laten aanvragen voor een volgend opleidingsjaar (met een voorrangrecht op STAP-budget in volgende jaren). Deze laatste aanpassingen zijn niet geëffectueerd met het stopzetten van de STAP-regeling. In de voorjaarsbesluitvorming van 2023 was besloten om het STAP-budget aan het eind van 2023 stop te zetten, als onderdeel van de Rijksbrede dekkingsopgave, waaraan ook SZW moet bijdragen. Dit betekende dat het STAP-budget een implementatieperiode kent van twee i.p.v. vijf jaar zoals oorspronkelijk bedoeld. Voor de laatste twee tijdvakken was nog een wijziging doorgevoerd om te zorgen dat de STAP-opleidingen zo gericht mogelijk worden ingezet. Tijdens deze twee tijdvakken was het alleen mogelijk om STAP te gebruiken voor OCW erkende opleidingen.

1.2 DOEL VAN DE EVALUATIE

Het hoofddoel van de evaluatie is het vaststellen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het STAP budget.

De evaluatie moet enerzijds inzicht creëren of het STAP-budget meer toegankelijk is voor alle beoogde groepen en een stimulans vormt om te leren naast het werk in vergelijking tot de fiscale aftrek voor

⁴ De opleider heeft één van de volgende erkenningen nodig: OCW, NRTO-keurmerk, CEDEO of CPION, een erkenning door een branche- of brancheorganisatie. Om misbruik tegen te gaan kunnen opleidingen én opleiders voortaan, bij misbruik, worden uitgesloten van STAP. Ook moeten opleiders vooraf verklaren dat de door hen opgevoerde scholingsactiviteiten voldoen aan de voorwaarden van STAP. Het is niet toegestaan dat opleiders snoepreises of cadeaus aanbieden om mensen te werven.

⁵ De toetsingskamer is een eenheid die binnen het Ministerie van SZW is ingericht om opleidingen waarop aanvragen zijn toegekend risicogericht te toetsen op arbeidsmarktgerichtheid, marktconformiteit en bewijs van deelname.

scholingsuitgaven (hoofdvraag 1). Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de bijdrage van het STAP-budget aan het uitvoeren van het huidige of toekomstige werk (hoofdvraag 2).

De evaluatie moet ook inzicht creëren in de afwenteling van private middelen op publieke middelen en mogelijke 'deadweight loss', substitutie van alternatieve financieringsbronnen voor scholing en effecten op prijsontwikkeling bij scholing die is toegelaten voor financiering vanuit het STAP-budget (hoofdvraag 3). De opdrachtgever heeft per hoofdvraag deelvragen geformuleerd die in de box hieronder zijn gepresenteerd.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag 1: Wie hebben het STAP-budget gebruikt en op welke wijze, wat zijn hun beweegredenen en hoeveel STAP-budget is er aangevraagd? Wat is het aanbod?

- a) **Wie gebruikt het STAP-budget? Worden alle doelgroepen bereikt? Is het een afspiegeling van de samenstelling van de beroepsbevolking?**
 - o Verschil in gebruik tussen verschillende leeftijden?
 - o Verschil in gebruik tussen opleidingsniveaus?
 - o Verschil in gebruik tussen inkomensgroepen? Hierbij onder meer aandacht voor aanvragers rond minimumloon en aanvragers uit het segment van hoge inkomens.
 - o Verschil in gebruik van werkenden naar typen contracten? (Deeltijd, voltijd, vast, zzp etc.)?
 - o Verschil in regio's? Wordt in sommige regio's meer gebruik gemaakt van het STAP-budget dan in anderen?
 - o Wat voor scholingsactiviteiten worden aangevraagd? (Denk aan opleidingsniveau maar ook aan duur van de activiteit)
- b) **Waarom is het STAP-budget aangevraagd?**
 - o Hoe kiezen deelnemers een scholingsactiviteit?
 - o Wat is de motivatie van aanvragers om het STAP-budget aan te vragen? Zowel intrinsiek als extrinsieke motivatie.
- c) **Hoe is de financiële uitputting van de regeling verlopen?**
 - o Hoeveel subsidie wordt per aanvrager aangevraagd? In hoeverre zijn de subsidiemiddelen besteed? Wat is de status van de financiële uitputting van de regeling?
 - o Is de hoogte van het STAP-budget voor alle doelgroepen toereikend?
 - o Is er een verschil tussen de verschillende aanvraagperiodes wat betreft de uitbesteding van de financiën?
 - o Hoe is de uitputting van het STAP-budget verdeeld over de verschillende doelgroepen (denk aan leeftijd, inkomensgroepen, type contracten en opleidingsniveaus)?
 - o Hoe is het STAP-budget verdeeld over de verschillende scholingscategorieën?
 - o In welke mate vindt er cofinanciering van scholingskosten plaats?
- d) **Zijn er klachten en is er sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik**
 - o Komt misbruik of oneigenlijk gebruik voor? In welke mate en in welke vormen?
 - o Hoe functioneert de rol van toezichhouder? Heeft de toezichhouder voldoende bevoegdheden en mogelijkheden om in te grijpen?
 - o Wat voor klachten zijn er over het STAP-budget?
 - o Is er sprake van een prijsopdrijvend effect?
- e) **Hoe wordt de STAP-regeling gezien door opleiders (hierbij onderscheid maken tussen private en publieke opleiders)?**
 - o Wat is de motivatie van opleiders om deel te nemen aan het STAP-budget? Is er verschil tussen private en publieke opleiders?
 - o Hoe zijn de aanvragen verdeeld over de opleiders?
 - o Is het STAP-budget voldoende toegankelijk voor zowel de opleider als de individuele aanvrager? Hoe verloopt het aanmeldproces?
- f) **Hoe is het gebruik van het STAP-budget verdeeld over type scholingsactiviteiten?**
 - o Hoeveel scholingsactiviteiten zijn er opgenomen in het register? Wat is de toename van scholingsactiviteiten? Uitgesplitst naar keurmerk en naar niveau van scholing?
 - o Wat is de spreiding van scholingsactiviteiten die met het STAP-budget worden gevolgd naar opleiders en opleidingen?
 - o Wat voor soort (inhoud, niveau, duur, etc.) scholingsactiviteiten worden gevolgd

met het STAP-budget?

- Hoe is het gebruik van STAP naar prijs van de scholingsactiviteit? Hoeveel cofinanciering? Wat zijn de bronnen van cofinanciering?
- Hoeveel scholingsactiviteiten zijn gestart, eventueel tussentijds gestopt en hoeveel aanvragers hebben de opleiding afgerond - uitgesplitst naar niveau van de scholingsactiviteit?

Hoofdvraag 2: In welke mate heeft het STAP-budget bijgedragen aan een stimulans om meer te leren naast het werk? In hoeverre draagt het STAP-budget bij aan de duurzame inzetbaarheid en arbeidsmarkt- positie van de Nederlandse beroepsbevolking?

a) Heeft het STAP-budget geleid tot een grotere deelname aan leren en ontwikkelen?

- In hoeverre is gebruik van het STAP-budget van invloed op de arbeidsmarktpositie?
- Effectiever werken binnen eigen baan
- Meer werkplezier
- Verandering naar een andere baan
- Verandering van functie binnen de huidige werkgever
- Sluit het scholingsaanbod voldoende aan op de behoefte van de beroepsbevolking/arbeidsmarkt?

Hoofdvraag 3: Is er sprake van afwenteling van investeringen op publieke middelen?

a) In hoeverre is er sprake van deadweight loss in vergelijking tot de fiscale aftrek scholingskosten?

- Afwenteling van uitgaven door de werkgever?
- Afwenteling van O&O-fondsen en sectorale voorzieningen?
- In hoeverre concurreert STAP met andere publieke financieringsregelingen?
- In hoeverre hadden deelnemers zelf (meer) bijgedragen

b) In hoeverre vindt er substitutie plaats van andere financieringsbronnen voor scholing door het STAP-budget? Leidt het STAP-budget tot een afname van het gebruik van private scholingsbudgetten?

c) In hoeverre is er sprake van onevenredige prijsontwikkeling bij de scholing die is toegelaten voor financiering vanuit het STAP-budget in vergelijking met scholing die niet in aanmerking komt?

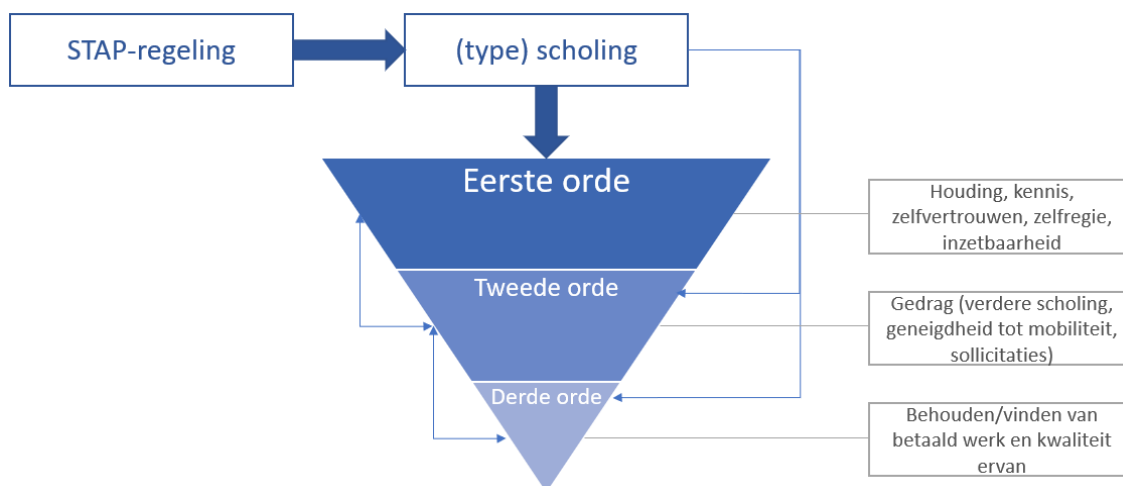
Het onderliggende rapport is de tweede tussenrapportage, waarin alle onderzoeksvragen voorlopig worden beantwoord. In de eindevaluatie, die in 2025 plaatsvindt, gaat we nader in op de lange termijneffecten van de STAP-regeling en worden alle deelnemers in de eindanalyse meegenomen.

1.3 VISIE OP DE EVALUATIE EN REFLECTIE OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

De regeling was breed ingestoken en er werd in eerste instantie niet gestuurd op doelgroepen die minder deelnemen aan leren en ontwikkelen.⁶ Het STAP-budget was ingericht als groeimodel met de intentie om de regeling aan te passen op basis van de uitkomsten van monitoring en evaluatie. Op hoofdlijnen worden er twee effecten gemeten: het effect van de STAP-regeling op deelname aan scholing (leren en ontwikkelen) en het effect van scholing (op basis van het STAP-budget) op de arbeidsmarktpositie (zie figuur 1.1 hieronder).

⁶ Met uitzondering van het ontwikkeladvies dat gratis is voor mensen met een opleiding tot MBO-2.

Figuur 1.1 Schematische weergave effectevaluatie



In figuur 1.1 hierboven maken we onderscheid tussen verschillende orde effecten. Het behouden of vinden van duurzaam werk is het uiteindelijke doel van de subsidieregeling. Maar om dit doel te bereiken, moeten de activiteiten eerst veranderingen teweegbrengen in de deelnemer. We willen de gestelde uitkomsten daarom uitbreiden met eerste-orde effecten die zich tijdens de interventie (scholing) voordoen zoals houding, kennis, zelfvertrouwen, zelfregie en inzetbaarheid, die centraal staan in de literatuur over duurzame inzetbaarheid, aangevuld met tweede-orde effecten op het gedrag ten aanzien van deelname aan (verdere) scholing, mobiliteitsgeneigdheid (te onderscheiden van daadwerkelijke mobiliteit) en sollicitaties. Deze drie typen effecten vormen een effectketen, waarbij het causale verband niet eenduidig van eerste- naar tweede- naar derde-orde effecten verloopt. Verandering van werk kan bijvoorbeeld (weer) effect hebben op kennis en zelfvertrouwen.

De effecten van de STAP-regeling hangen af van de mate waarin het scholingsaanbod aansluit op de behoeften. Het effect op scholingsdeelname wordt beïnvloed door de mate waarin het scholingsaanbod aansluit op de behoeften van potentiële deelnemers; het effect op arbeidsmarktpositie wordt vooral beïnvloed door de mate waarin het scholingsaanbod aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt (krapteberoepen en prognoses toekomstige mismatches). Daarnaast kunnen de effecten van scholing verschillen tussen deelnemers. Daarom houden we in onze analyses rekening met persoons- en proceskenmerken die hierbij (waarschijnlijk) relevant zijn.

1.3.1 Aanpak op hoofdlijnen

In het onderzoek voeren we vier verschillende onderzoeksactiviteiten uit:

1. Deskresearch: hieronder vallen de analyses met de gegevens van UWV en DUO alsmede de analyse met informatie over prijzen van cursussen.
2. Analyses met CBS-microdata
3. Enquêtes onder deelnemers⁷ en scholingsaanbieders⁸

⁷ Er is een steekproef van 100,000 STAP-gebruikers getrokken waarvan de aanvraag is verleend en de geregistreerde einddatum van de scholing is gepasseerd. Deze personen zijn eind 2023 via de mail benaderd zijn om een online enquête in te vullen. Daarnaast hebben we nog 300 mensen met een lager opleidingsniveau apart benaderd met de mogelijkheid om de enquête telefonisch af te nemen. Geen van deze personen heeft gebruik gemaakt van deze optie. In totaal hebben 11,112 personen de vragenlijst compleet ingevuld (11,1% respons). De uitkomsten van de enquête zijn statistisch gewogen op basis van populatiegegevens van STAP-gebruikers.

⁸ Alle geregistreerde opleiders in het STAP-scholingsregister zijn begin februari 2023 door DUO benaderd met een uitnodiging om de enquête in te vullen. In totaal hebben 632 respondenten de volledige enquête ingevuld. Nog eens 104 respondenten hebben de enquête gedeeltelijk ingevuld en hun antwoorden zijn meegenomen in de analyse van de enquête. Aangezien de enquête onder opleiders in 2024 nog loopt, zijn de uitkomsten van deze enquête nog niet geïntegreerd in dit rapport. Deze uitkomsten zullen in de definitieve versie van het rapport worden geïntegreerd.

- Interviews onder betrokkenen van SZW/UVB, UWV en DUO, ketenpartners en onder betrokkenen bij andere scholingsregelingen.

Tabel 1.1 laat zien welke van deze activiteiten/databronnen we hebben ingezet voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen.

Gedurende de looptijd van de STAP-regeling is in het kader van het monitoronderzoek op vaste momenten en na iedere aanvraagronde een monitorrapport opgeleverd om systematisch het bereik van de regeling te volgen. De kern van de monitor wordt gevormd door (1) de data die UWV verzamelt over de aanvragers van het STAP-budget en (2) de informatie over de scholingsactiviteiten afkomstig uit het STAP-scholingsregister dat DUO beheert. Deze informatie wordt periodiek geüpdatet en vormt de “basismonitor”. Met een wat lagere frequentie wordt een uitgebreide monitor gepubliceerd met daarin additionele onderwerpen gebaseerd op aanvullende informatie uit bijvoorbeeld enquêtes of analyses met CBS-Microdata. Deze monitorrapporten voeden tegelijkertijd deze tussentijdse rapportage – vooral hoofdstuk 2 over het gebruik van de STAP-regeling.

Tabel 1.1: Overzicht activiteiten

	Deskresearch			Enquêtes		CBS Microdata	Interviews	
	Literatuur en databronnen	Gegevens UWV	Gegevens DUO	Deelnemers	Opleiders		Andere scholingsregelingen	UWV/UVB /DUO/ opleiders
<i>Monitoring</i>								
Bereik doelgroepen								
Redenen aanvraag								
Financiële uitputting								
Fraude								
Opleiders								
Type scholing								
<i>Evaluatie</i>								
Effect op leren en ontwikkelen								
Effect op vaardigheden, kennis, etc.								
Effect op arbeidsmarktpositie								
Aansluiting aanbod bij behoefte								
Doelmatigheid								

1.4 LEESWIJZER

Het rapport bestaat uit verschillende delen. In het eerste deel (**deel C**) gaan we in op de STAP-gebruiker. In dit deel beantwoorden we de vragen wie gebruikt heeft gemaakt van de STAP-regeling (hoofdstuk 2), hun ervaring met de STAP-regeling (hoofdstuk 3) en de effecten van het STAP-budget op de arbeidsmarktpositie (hoofdstuk 4). In het tweede deel (**deel D**) bespreken we het perspectief van de opleider, hun ervaringen met de STAP-regeling en impact op hun opleidingsaanbod en uitvoering (hoofdstuk 5), maar ook de impact van STAP op de

prijswontwikkeling van aangeboden scholing (hoofdstuk 6). Het laatste deel (**deel E**) bespreekt de bijdrage van de STAP regeling aan de behoeften van de arbeidsmarkt (hoofdstuk 7), deelname aan LLO (hoofdstuk 8) en afwenteling en deadweightloss van de regeling (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van de verzamelde informatie.



STAP-GEbruikers

2 GEBRUIK VAN DE STAP-REGELING

Er maken relatief veel vrouwen (66%) gebruik van het STAP-budget in vergelijking met de populatie LLO-deelnemers waarin vrouwen iets meer deelnemen. Het bereik van de STAP-regeling is het grootst in de groep 25 tot 35-jarigen, maar neemt af naarmate leeftijd hoger ligt. Deelnemers tussen de 25 en 45 jaar zijn oververtegenwoordigd binnen STAP in vergelijking tot de LLO-deelnemers populatie. In de LLO-deelname zijn ouderen ondervertegenwoordigd, maar bij STAP is dit nog sterker. In de laatste twee tijdvakken waren er iets minder deelnemers ouder dan 55 jaar, maar wel iets meer jongeren.

In vergelijking met LLO-deelname statistieken zien we dat de groep STAP-gebruikers met middelbaar onderwijsniveau oververtegenwoordigd zijn, terwijl STAP-gebruiker met een hoog onderwijsniveau licht ondervertegenwoordigd. Hieruit blijkt dat de STAP-regeling goed de doelgroep MBO'ers weet te bereiken. We zien geen verschillen in de groep met een lager onderwijsniveau ten opzichte van het aandeel lage opgeleiden in LLO-deelnemers populatie. De laatste twee tijdvakken laten een afname van het aandeel hoger opgeleiden zien ten opzichte van de eerste acht tijdvakken, maar meer mbo 3/4 en gebruikers met hoogstens een middelbaarschooldiploma (vermoedelijk jongeren).

De bulk van STAP-gebruikers zijn werkenden en de groep werkt relatief vaker voor kleinere bedrijven dan voor grote bedrijven. Wanneer STAP-gebruikers worden vergeleken met de Nederlandse populatie en de populatie LLO-deelnemers lijkt er sprake te zijn van een (lichte) oververtegenwoordiging van niet-werkzame STAP-gebruikers en een ondervertegenwoordiging van werkzame STAP-gebruikers. De laatste twee tijdvakken laten zien dat deelnemers vaker werkzaam zijn als ZZP'er en vaker werkzaam zijn in grootbedrijf. STAP gebruikers zijn oververtegenwoordigd in de zorg, ICT en andere dienstverlening als de cultuursector, recreatie of de horeca. Industrie, openbaar bestuur en (land)bouw score lager in vergelijking met de verdeling onder LLO-deelnemers. Het STAP-gebruik ligt relatief hoog in de meer (rand)stedelijke arbeidsmarktregio's en laag in de meer perifere (arbeidsmarkt)regio's van Nederland.

De meerderheid van STAP-gebruikers gebruikt het budget voor bijscholing; mede afhankelijk van arbeidsmarktposities, opleidingsniveau. De laatste twee tijdvakken laten een hoger percentage zien van STAP-gebruikers die het budget inzetten voor omscholing. Het STAP-gebruik is geconcentreerd bij zo'n 90 opleiders. Drie opleiders bedienen samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers, terwijl zeven opleiders meer dan 40% van alle deelnemers bedienen. Bijna de helft van het totale aanbod aan scholingsactiviteiten is korter dan 1 week. Ongeveer 10% van het aanbod betreft opleidingen die langer zijn dan een jaar. Het feitelijke gebruik is echter vergeleken met het aanbod meer geconcentreerd op de middencategorie (40% heeft betrekking op een duur van 3 maanden tot 1 jaar). Naarmate de vooropleiding van de gebruiker hoger is, is de opleidingsduur korter. Dit hangt ook samen met het feit dat bijscholing gemiddeld korter is in vergelijking met omscholing. Het gros van de gevolgde opleidingen met STAP-subsidie heeft een cataloguswaarde beneden de €1.000 euro én wordt volledig gefinancierd met STAP (ongeveer 2 op de 3 gevolgde opleidingen). De opleidingen die zijn gekozen in de laatste 2 tijdvakken verschillen van die zijn gekozen in de eerste 8 tijdvakken. In de laatste twee tijdvakken worden vaker opleidingsactiviteiten gekozen die langer duren dan een jaar, vaker duurdere activiteiten van minstens €2000 en minder vaak (volledig) online activiteiten.

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag hoe de financiële uitputting van de regeling is verlopen, maar ook wie het STAP-budget gebruikt en of alle doelgroepen worden bereikt. De kern van dit hoofdstuk wordt gevormd door (1) de data die UWV verzamelt over de aanvragers van het STAP-budget en (2) de informatie over de scholingsactiviteiten afkomstig uit het STAP-scholingsregister dat wordt beheerd door DUO. Deze informatie is aangevuld met CBS-Microdata die aanvullende informatie biedt over de deelnemers. De data vanuit het CBS is vermoedelijk van een wat hogere kwaliteit dan de (zelf-gerapporteerde) data vanuit de STAP-

aanvragen. Desalniettemin is er voor de consistentie van de monitor gekozen om primair gebruik te maken van de UWV-data en de CBS-Microdata enkel te gebruiken om nieuwe kenmerken toe te voegen.

In dit hoofdstuk worden de STAP-gebruikers onderverdeeld naar de achtergrondkenmerken geslacht, herkomst, leeftijd, hoogst genoten opleiding, opleidingsdoel, persoonlijk bruto-inkomen, besteedbaar huishoudinkomen, de arbeidsmarktpositie, de sector, de grootteklasse van het bedrijf en de regio op basis van de woonplaats. Om te beoordelen of bepaalde groepen over- of ondervetegenwoordigd zijn in het STAP deelnemers bestand wordt er een vergelijking gemaakt met de populatie die in aanmerking komt voor de subsidie en de LLO-deelname van deze populatie. Daarnaast worden de gebruikers voor enkele kenmerken vergeleken met gebruikers uit eerdere tijdvakken. Waar mogelijk wordt het bereik van de STAP-regeling vergeleken met het bereik van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven.⁹

Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de beleidsmonitor¹⁰ die door onderzoekers na elke tijdvak is opgesteld, aangevuld met recente informatie van de laatste twee tijdvakken.

2.1 FINANCIËLE UITPUTTING STAP-REGELING

Het budget was in alle tijdvakken overvraagd, wat duidt dat de regeling voldoet aan een behoefte in de beroepsbevolking.

Oorspronkelijk zou de totale subsidiepot van 160 miljoen euro voor het kalenderjaar 2022 evenredig verdeeld worden over de vijf tijdvakken. Ieder tijdvak zou een subsidieplafond van 33 miljoen hebben. Gedurende 2022 is besloten het STAP-budget te verhogen naar 38,5 miljoen euro voor het vierde tijdvak en naar 49,25 miljoen euro voor het vijfde tijdvak.¹¹ Voor kalenderjaar 2023 was oorspronkelijk 170 miljoen Euro beschikbaar gesteld, maar door het stopzetten van de STAP-regeling is dit bedrag verminderd tot 108 miljoen. Als gevolg hiervan was voor het derde, vierde en vijfde tijdvak van 2023 besloten nog respectievelijk 20, 10 en 10 miljoen euro beschikbaar te stellen. Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van het totale subsidiebedrag (de kolommen) en het gemiddelde subsidiebedrag per STAP-gebruiker (de doorgetrokken lijn) zien. De totaal beschikbare subsidie staat per tijdvak aangegeven op de horizontale as. Voor het resterend bedrag voor 2023 wordt gekeken hoe deze in de toekomst gericht besteed kan worden aan scholing.

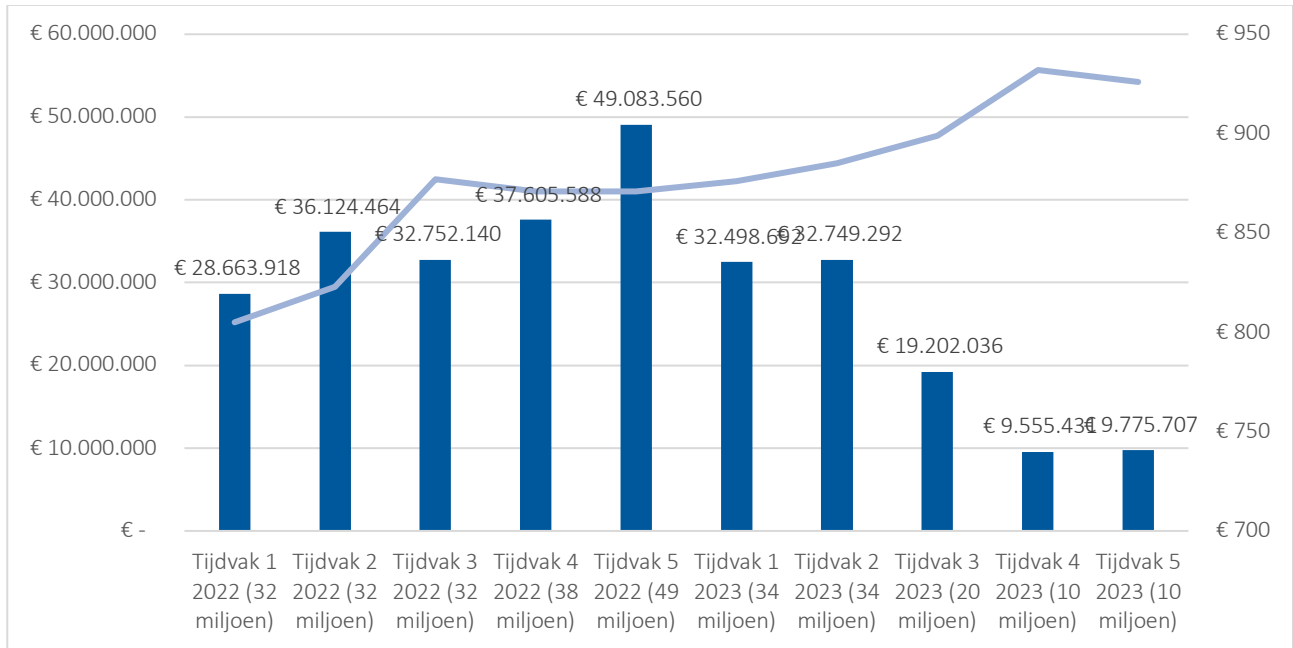
Voor alle tijdvakken is sprake van een volledige uitputting van het budget en het aantal (potentiële) aanvragers overstijgt het beschikbare budget. Tegelijkertijd zien we ook dat de gemiddelde verleende subsidie per STAP-gebruiker verder is toegenomen van iets meer dan 870 euro in het laatste tijdvak van 2022 tot bijna 923 euro in het vierde tijdvak van 2023, met lichte daling in het vijfde tijdvak.

⁹ Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de evaluatie van deze aftrekpost voor scholingsuitgaven. Zie ook: Centraal Planbureau (2016). *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*. CPB Notitie, 1 juli 2016.

¹⁰ Mark den Hartog, Daniël Bos, Arie Gelderblom en Bert-Jan Buiskool (2024), Monitor gebruik STAP-budget (monitor plus). Derde aanvraagperiode 2023.

¹¹ Door budgettaire correcties bleek dat het subsidiebudget kon worden opgehoogd. Eerst met 12,9 miljoen euro (gelijkelijk verdeeld over tijdvakken 4 en 5) en daarna nog eens met 10,8 miljoen euro (tijdvak 5).

Figuur 2.1 De totale (linker-as) en gemiddelde (rechter-as) subsidie per tijdvak

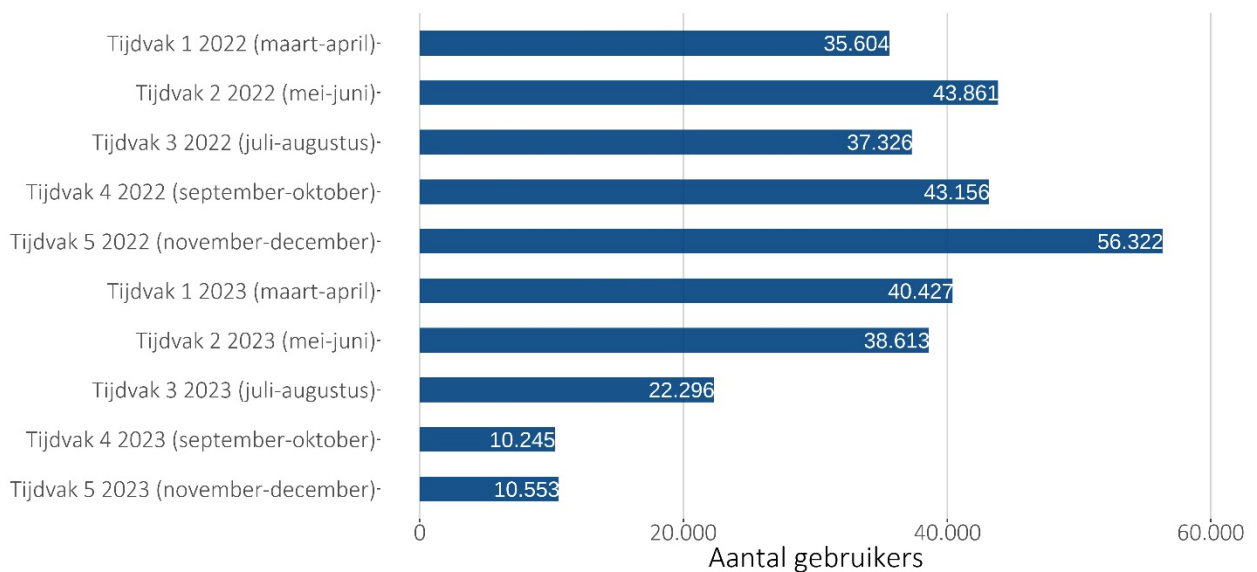


Bron: UWV-data over STAP-gebruikers 2022 en 2023. Eigen bewerkingen SEOR, 2024.

Het aantal deelnemers verschilt per tijdvak met significant daling in de laatste drie tijdvakken door aanpassing van het budget.

Onderstaande figuur laat voor de subsidietijdvakken zien hoeveel personen een STAP-budget hebben ontvangen. De afname in het aantal gebruikers tijdens het derde, vierde en vijfde tijdvak van 2023 komt door het lagere subsidieplafond. In voorgaande tijdvakken lag het plafond namelijk tussen de €33 miljoen en €49 miljoen (zie ook figuur 2.2).

Figuur 2.2 Aantal gebruikers van het STAP-budget per aanvraagtijdvak



Bron: UWV-data over STAP-gebruikers. Eigen bewerkingen SEOR, 2024.

2.2 KENMERKEN STAP-GEBRUIKERS

In de Memorie van Toelichting van de STAP-regeling staat dat de STAP-regeling evenredig alle doelgroepen in de samenleving ondersteuning moet bieden door laagdrempelig te zijn voor zowel praktisch als voor theoretisch opgeleiden en voor hogere en lagere inkomens. Om te onderzoeken of dit doel bereikt is, vergelijkt deze paragraaf de deelname van verschillende groepen aan de STAP-regeling met de verdeling in de beroepsbevolking, naast LLO-deelname karakteristieken van verschillende bevolkingsgroepen. Ook gaat dit hoofdstuk in op de vraag voor welke redenen het STAP-budget is aangevraagd en hoe het gebruik van het STAP-budget is verdeeld over type scholingsactiviteiten. Ook kijkt het of er verschillen zijn in deelname tussen de eerste acht tijdvakken en de laatste twee tijdvakken. In de laatste twee tijdvakken was het alleen nog mogelijk STAP-budget aan te vragen voor OCW erkende opleidingen, met mogelijke consequenties voor type deelnemers en aard van scholing.

Relatief veel vrouwen maken gebruik van het STAP-budget.

Er maken relatief veel vrouwen (66%) gebruik van het STAP-budget. Vergelijken we dit met de populatie LLO-deelnemers dan zien we dat daar vrouwen maar iets meer participeren in scholing. Ten opzichte van de gebruikers van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven zien we een omslag; waar voorheen vooral mannen gebruik maakten van de fiscale regeling wordt STAP juist meer gebruikt door vrouwen. We zien geen verschillen tussen de eerste tijdvakken en laatste twee tijdvakken (zie tabel I.1 in de bijlage), waar het alleen nog mogelijk was om STAP-budget aan te vragen voor OCW-erkende opleidingen.

Het bereik van de STAP-regeling is het grootst in de groep 25 tot 35-jarigen en neemt af naarmate leeftijd hoger ligt. Laatste twee tijdvakken rapporteren meer jongeren en minder oudere deelnemers.

De groep 25 tot 35 jarigen vertegenwoordigen gezamenlijk 30% van de totale groep STAP-gebruikers. Het gebruik van STAP neemt af naarmate de leeftijd hoger ligt. Zo is (nog) maar 10% van de gebruikers ouder dan 55 jaar. Een afwijkende groep is de groep jonger dan 25 jaar omdat deze groep veel studenten bevat. Studenten zijn niet uitgesloten, maar voor personen tot 30 jaar geldt dat het opleidingsaanbod beperkt is tot het volgen van scholing via post-initieel onderwijs, zoals cursussen, trainingen en opleidingen bij niet bekostigde en/ of private opleidingen. Opvallend is dat in de laatste twee tijdvakken minder deelnemers meedoen ouder dan 55 jaar in vergelijking tot de eerste 8 tijdvakken (8,0% versus 10,4%), maar wel meer jongeren (15,7% versus 13,3%) (zie tabel I.1).

Kijken we naar de eerste 8 tijdvakken dan verschilt de groep STAP-gebruikers sterk van de Nederlandse populatie als wordt vergeleken op de leeftijd. Zo is 28% van de Nederlandse populatie tussen 55- en 65 jaar terwijl deze groep maar 12% vertegenwoordigt van de STAP-gebruikers. Omdat bekend is dat de mate van participatie in scholing sterk verschilt tussen verschillende leeftijdscategorieën vergelijken we het STAP gebruik ook met de participatie in LLO in de Nederlandse populatie. In de LLO-deelname zijn ouderen inderdaad ook ondervertegenwoordigd, maar bij STAP is dit nog wel sterker.¹²

De groep Mbo'ers is de grootste groep binnen de STAP-gebruikers, gevolgd door Hbo en WO. Mbo'ers zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met LLO-deelname statistieken.

De groep Mbo'ers is de grootste groep binnen de STAP-gebruikers is, op de voet gevolgd door Hbo en op afstand door de groep met een Wo opleidingsniveau. Mensen die (nog) geen Mbo, Hbo of Wo hebben afgerond vertegenwoordigen maar een kleine groep van de STAP-gebruikers. Wanneer het gebruik van het STAP-budget onder 25- tot 65-jarigen wordt afgezet tegen de Nederlandse populatie zien we dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van Hbo en Wo afgestudeerden in de eerste 8 tijdvakken (zie onderstaande tabel). Op basis van CBS-Microdata blijkt dit vooral te gaan om mensen die een hbo- of wo-bachelor hebben

¹² De LLO-cijfers zijn gebaseerd op de volgende vraag in de Enquête Beroepsbevolking (EBB): "heeft u recent (in de afgelopen 4 weken) scholingsactiviteiten gevolgd?". Dit heeft als consequentie dat mensen die korte opleidingen volgen een kleinere kans hebben deze vraag positief te beantwoorden. Oudere mensen (>55 jaar) doen relatief vaak aan niet-formeel onderwijs, wat een kortere duur heeft dan formeel onderwijs. In het geval hier voor gecorrigeerd wordt zal het percentage ouderen in de LLO-populatie hoger liggen. Dit betekent dat ouderen bij de STAP-gebruikers nog meer ondervertegenwoordigd zijn dan uit tabel 2.3 blijkt.

afgerond. Op basis van CBS-Microdata is ook informatie verkregen over het mbo-niveau. Het grootste deel van de mbo'ers die een STAP-budget hebben ontvangen heeft een niveau 4 opleiding afgerond. Daarnaast is het STAP-gebruik onder mbo'ers, in vergelijking met de Nederlandse populatie, relatief hoog onder mbo-niveau 4, maar relatief laag onder mbo-niveau 2 en in mindere mate mbo-niveau 3. Interessant is dat in de laatste twee tijdvakken (zie tabel I.1) het percentage hoger opgeleiden (minimaal Hbo-associatie degree) lager ligt (43% versus 48%), terwijl er een hoger aandeel is van gebruikers met mbo3/4 (30% versus 27%) en met name meer gebruikers met hoogstens een middelbaarschooldiploma (17% versus 13%; vermoedelijk jongeren).

Vergelijken we de verdeling van STAP-gebruiker met de verdeling onder LLO-deelnemers zijn STAP-gebruikers met een hoog opleidingsniveau juist iets minder sterk vertegenwoordigd. Dit geldt ook sterk bij het vmbo en lager. STAP bereikt daarentegen meer middelbaar opgeleiden dan zou mogen worden verwacht op basis van LLO-deelnemerscijfers.

Het is moeilijk precies te beoordelen in hoeverre deze verdeling afwijkt van de verdeling zoals deze gold voor de fiscale aftrek. In de evaluatie van het CPB was eveneens sprake van een hoge deelname van hoger opgeleiden.¹³ Het probleem in deze evaluatie van het CPB is dat bij meer dan een vijfde van de deelnemers het opleidingsniveau niet bekend is.

Tabel 2.1 Representativiteit naar opleidingsniveau (25 tot 65-jarigen), gebaseerd op CBS-data

Hoogst behaalde opleidingsniveau SOI-indeling	STAP-gebruik eerste 8 tijdvakken (%)	Populatie (%)	Deelname LLO naar onderwijsniveau	LLO-deelnemers (%)
Basisonderwijs	2%	7%	Laag onderwijsniveau	10%
Vmbo b/k, Mbo1	5%	9%		
Vmbo g/t, Havo- en vwo-onderbouw	3%	3%		
	10%	19%		
Havo en vwo	9%	8%	Middelbaar onderwijsniveau	33%
Mbo 2	4%	7%		
Mbo 3	7%	9%		
Mbo 4	19%	17%		
	39%	41%		
Hbo - en Wo-bachelor	34%	25%	Hoog onderwijsniveau	57%
Hbo-, wo-master, doctor	18%	15%		
	52%	40%		
Totaal	100%	100%	Totaal	100%

Bron: Data over STAP-gebruikers gekoppeld aan CBS-Microdata. Openbare gegevens CBS Statline. Eigen bewerkingen SEOR, 2023.

Opmerking: Voor de verdeling van de STAP-gebruikers is iedereen gebruikt die ten minste 25 jaar en ten hoogste 65 jaar was ten tijde van de aanvraag. Personen wiens opleidingsniveau is de registers onbekend is vormen een selectieve groep (met name ouderen en migranten). Hier wordt voor gecorrigeerd middels een ophooggewicht dat is gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB). De percentages zijn dus berekend over de groep met een bekend opleidingsniveau en opgehoogd op basis van dit gewicht. Daarmee zijn de cijfers representatief voor de Nederlandse bevolking in de Gemeentelijke basisadministratie.

Voor meer informatie wordt verwezen naar: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/hoogeteoptab-hooget-behaald-gevolgd-opleidingsniveau>

¹³ Centraal Planbureau (2016). Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven. CPB Notitie, 1 juli 2016.

Grootste gedeelte van STAP-gebruikers is werkzaam, maar de groep niet-werkenden en de groep ZZP'ers zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met de Nederlandse populatie en populatie LLO-deelnemers.

Als we kijken naar de arbeidsmarktpositie van de STAP-gebruiker zien we dat verreweg het grootste gedeelte van de STAP-gebruikers werkzaam was op het moment van de aanvraag in de eerste 8 tijdvakken (74%). De grootste groep betreft personen die werkzaam zijn op een vast contract, gevolgd door de groep met een tijdelijk contract en de groep die werkzaam is als ZZP'er. De groep werklozen/werkzoekenden vertegenwoordigt 15% van de STAP-gebruikers. Een kleine groep van 3% van de STAP-gebruikers geeft aan student te zijn. Wanneer de STAP-gebruikers dan worden vergeleken met de Nederlandse populatie en de populatie LLO-deelnemers lijkt er sprake te zijn van een (lichte) oververtegenwoordiging van niet-werkzame STAP-gebruikers. Dit is met enige onzekerheid omvatten omdat de categorie 'anders' bij de STAP-gebruikers niet goed te duiden is en deze groep ook gedeeltelijk tot de groep werkenden horen. Het STAP-budget heeft een relatief groot bereik onder ZZP'ers, terwijl de groep met een vast contract is ondervertegenwoordigd. Over de verschillende tijdvakken heen zien we een kleine toename in het percentage ZZP'ers en een toename van het aandeel werklozen/werkzoekenden. In het derde tijdvak van 2023 zien we een nog verdere toename van het aandeel werklozen/werkzoekenden. Dit gaat met name ten koste van de groep met een tijdelijk arbeidscontract. Het aandeel ZZP'ers neemt niet verder toe in het derde tijdvak en blijft 20 procent van de werkenden. Aanvullende analyses met behulp van CBS-microdata laat zien dat met name het aandeel met een tijdelijk contract hoger ligt onder STAP gebruikers. Mensen werkzaam op een uitzendovereenkomst zijn daarentegen ondervertegenwoordigd onder STAP-gebruikers. Er zijn geen grote verschillen in de arbeidsmarktpositie van STAP-gebruikers te zien als de laatste twee tijdvakken vergelijken met de voorgaande 8 tijdvakken, behalve dat STAP-gebruikers vaker werkzaam zijn als ZZP'er (zie tabel I.1 in de bijlage).

STAP-deelnemers zijn een goede afspiegeling van de Nederlandse beroepsbevolking naar herkomst en inkomenspositie.

Als we kijken naar de herkomst van de STAP-gebruikers zien we dat STAP-gebruikers qua herkomst niet veel afwijken van de Nederlandse populatie. Ook de CPB-studie naar de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven vond geen verschil tussen de migratieachtergrond van gebruikers en niet-gebruikers. Een recente studie naar het Leven Lang Ontwikkelen in Nederland liet eveneens geen verschillen zien naar herkomst in de deelname aan cursussen of informeel leren.¹⁴ De analyses van het STAP-gebruik naar persoonlijk bruto-inkomen¹⁵ laat tevens zien dat de verdeling redelijk vergelijkbaar is aan de Nederlandse bevolking in dezelfde leeftijdscategorie (25-65 jaar) net als het besteedbaar inkomen per huishouden.¹⁶ Vergelijken we STAP-gebruikers in de eerste acht tijdvakken met de laatste tijdvakken zien we dat de STAP-gebruikers van de laatste tijdvakken vaker uit de onderste inkomensklassen (persoonlijk bruto jaarinkomen) komen (zie tabel I.1 in de bijlage). Hier zit een mogelijk leeftijds effect in, aangezien er ook relatief meer jongeren in de laatste tijdvakken deelnemen die over het algemeen minder inkomen hebben. Ook zijn er relatief meer STAP gebruiker met een migratieachtergrond in de laatste twee tijdvakken, zonder duidelijke verklaringen.

Kwart van de STAP-gebruikers is werkzaam in de zorg, gevolgd door zakelijke dienstverlening en handel. De sectoren zorg, ICT, cultuur, recreatie en overige diensten en horeca zijn oververtegenwoordigd onder STAP-deelnemers, terwijl openbaar bestuur, industrie en land(bouw) zijn ondervertegenwoordigd.

Kijken we naar de sectorale verdeling van STAP-gebruikers in de eerste 8 tijdvakken zien we dat een kwart van de STAP-gebruikers werkzaam is of was in de zorg, gevolgd door een goede vertegenwoordiging van de zakelijke dienstverlening (12%) en handel (9%). Cultuur en recreatie en het onderwijs zijn samen goed voor 17%. Minder gebruikers komen uit de Industrie, horeca, financiële dienstverlening, vervoer en opslag en de

¹⁴ Künn-Nelen et al. (2022). Leven lang ontwikkelen in Nederland. ROA.

¹⁵ Het persoonlijk bruto-inkomen omvat inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (m.u.v. kinderbijslag en kindgebonden budget).

¹⁶ Het gestandaardiseerd huishoudensinkomen is het besteedbaar huishoudensinkomen dat is gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Het besteedbaar inkomen bestaat uit het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

(land)bouw. Vergelijken we deze met de sectorale verdeling in de Nederlandse populatie en de populatie LLO-deelnemers is er sprake van een oververtegenwoordiging van de zorg, ICT, cultuur, recreatie en overige diensten en horeca voor wat betreft STAP-gebruik. Deze oververtegenwoordiging geldt zowel voor de Nederlandse populatie als de Nederlandse populatie die aan scholing doet. Met name openbaar bestuur, industrie en land(bouw) zijn ondervertegenwoordigd voor wat betreft STAP-gebruik. Tussen tijdvakken zien we voor de meeste sectoren nagenoeg geen verschillen. Wel is er een toename voor de sectoren zorg, onderwijs en horeca. Tegelijkertijd is er een kleine afname in de financiële dienstverlening en de zakelijke dienstverlening. Ook zien we weinig verschillen als we verdeling bekijken in de laatste twee tijdvakken in vergelijking met de eerste acht tijdvakken (zie tabel I.1 in de bijlage).

STAP-gebruikers werken relatief vaker voor kleinere bedrijven minder voor grootbedrijven.

Als we inzoomen op STAP-gebruik naar de grootteklasse van het bedrijf waarvoor zij werken ten tijde van de aanvraag, valt met name op dat het STAP-gebruikers relatief vaker werken voor kleinere bedrijven (33% van de STAP-gebruikers werkt in klein of micro bedrijven versus 28% van de beroepsbevolking) en relatief minder voor grootbedrijven (48% van STAP-gebruikers en 53% van de beroepsbevolking). Kijken we naar de laatste twee tijdvakken dan zien we dat STAP-gebruikers relatief vaker werkzaam zijn in het grootbedrijf (>=250 werknemers) (zie tabel I.1 in de bijlage).

Veel STAP-gebruikers komen uit de randstad en met name Groot-Amsterdam.

Kijkende naar de verdeling van STAP-gebruikers over de verschillende arbeidsmarktregio's zien we dat veel STAP-gebruikers komen uit de arbeidsmarktregio's rond Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Relateren we deelname aan de totale bevolking dan valt op dat met name de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam een relatief hoog percentage STAP-gebruikers kent. Ook is te zien dat het STAP-gebruik lager ligt in de meer perifere (arbeidsmarkt)regio's van Nederland. Het laagste percentage STAP gebruikers vinden we in Zuid-Limburg en Zeeland. We zijn geen grote verschillen tussen de eerste acht tijdvakken en de laatste twee tijdvakken.

2.3 GEBRUIK STAP-BUDGET NAAR TYPE SCHOLINGSACTIVITEIT

De meerderheid van STAP-gebruikers gebruikt het budget voor bijscholing; mede afhankelijk van arbeidsmarktpositie, opleidingsniveau en laatste twee tijdvakken.

Mensen kunnen het STAP-budget gebruiken om hun positie te verbeteren op de arbeidsmarkt. Aanvragers van het STAP-budget is gevraagd naar hun motief en zij konden daarbij kiezen uit de opleidingsdoelen omscholing en bijscholing. Naar verwachting zal omscholing samenhangen met een nieuwe baan en bijscholing met de huidige baan. Er is over de tijdvakken een licht stijgende trend te zien voor omscholen; van 41% van de opleidingen in tijdvak 1 2022 tot 45% in tijdvak 3 2023. Voor alle tijdvakken geldt wel dat het merendeel van de opleidingen gericht was op bijscholing. Het aandeel van personen dat het STAP-budget inzet voor bij- of omscholing verschilt nagenoeg niet naar de leeftijd van de aanvrager.¹⁷ Wel is het zo dat STAP-gebruikers die bij de aanvraag werkloos zijn het budget relatief vaak inzetten voor omscholing. Ook neemt het aandeel dat het STAP-budget inzet voor bijscholing toe naarmate men een hoger opleidingsniveau heeft. De hoger opgeleiden kiezen er dus vaker voor zich te verbeteren in hun huidige werk door een cursus of opleiding, terwijl personen met een lager opleidingsniveau het STAP-budget relatief vaak inzetten voor omscholing. Dit beeld is onveranderd in de eerste acht tijdvakken. Echter vergelijken we de uitkomsten tussen de twee laatste tijdvakken met de acht eerste tijdvakken dan zien we dat in de laatste tijdvakken het STAP-budget meer wordt gebruikt voor omscholing (47% versus 42%; zie tabel I.1).

¹⁷ Zie ook Mark den Hartog, Daniël Bos, Bert-Jan Buiskool (2023), *Monitor gebruik STAP-budget: eerste en tweede aanvraagperiode*; Bert-Jan Buiskool, Mark den Hartog, Arie Gelderblom en Arie-Jan van der Toorn (2023), *Evaluatie en monitoring STAP-regeling. Voortgangsmeter gebruik STAP-budget*.

Gros van STAP gebruikers heeft ingezet op een opleiding bij de 5% grootste opleiders; drie opleiders bedienen samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers.

Uit analyse van UWV-deelnemersdata in combinatie met gegevens uit het DUO scholingsregister blijkt dat het gros van de STAP-gebruikers de STAP-subsidie heeft ingezet voor een opleiding bij de 5% grootste opleiders (op basis van het aantal aangeboden opleidingen).¹⁸ Zo heeft bijna de helft van alle STAP-gebruikers bij één van deze 91 opleiders een opleiding gevolgd. Dit is goed voor bijvoorbeeld 45% van het totale subsidiebedrag over het derde tijdvak van 2023. Tegelijkertijd zien we dat deze top 5% opleiders ook verreweg het grootste opleidingsaanbod hebben geregistreerd.

Zoomen we nog verder in op de grootste gebruikers van het STAP budget, dan zien we dat drie opleiders samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers bedienen, terwijl zeven opleiders 40% van alle deelnemers bedienen. Dit beeld is lijn met algemene marktontwikkeling van private aanbieders van beroepsopleidingen, waarin enkele bedrijven verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de markt.¹⁹

Over de tijdvakken heen is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar. De 10% grootste opleiders zien hun aandeel van het aantal verleende STAP-subsidies dalen naar 53% over het derde tijdvak van 2023 (een afname van 10,2 procentpunt ten opzichte van 2022). Het aandeel dat zij van het totaal uitgekeerde subsidiebedrag ontvangen neemt af tot 51% (een afname van 8,6 procentpunt ten opzichte van 2022). Mogelijke verklaring hiervoor is de verleningsgrens van 300 toekenningen per scholingsactiviteit per kalenderjaar en per opleider, maar ook het groeiend aanbod van andere opleiders in het scholingsregister.

De meerderheid van STAP-gebruikers zet de subsidie in voor een scholingsactiviteit die 3 maanden tot een jaar duurt.

Wat betreft de duur van de gevolgde scholing blijkt 2 op de 5 STAP-gebruikers de subsidie te hebben ingezet voor een scholingsactiviteit die 3 maanden tot een jaar duurt. Daarbij wijkt de vraag sterk af van het aanbod. In het scholingsregister duurt nog geen 20% van de opleidingen tussen de 3 tot 12 maanden.²⁰ Daarnaast is goed zichtbaar dat ongeveer 1 op de 5 STAP-gebruikers een korte scholingsactiviteit volgt van 1 dag tot 1 maand. Dit terwijl meer dan de helft van de aangeboden opleidingen deze duur heeft. Door de relatief grote groep gebruikers met een onbekende opleidingsduur moeten deze conclusies met enig voorbehoud worden gemaakt. Als we kijken naar de samenhang van de duur van scholing met de arbeidsmarktpositie en het hoogst genoten opleidingsniveau, blijkt dat langdurende scholingsactiviteiten relatief vaak worden gekozen door Mbo'ers en werklozen en werkzoekenden. Dit zijn vaak opleidingen die bijdragen aan omscholing voor een beroep of van werk naar werk. De verschillen in de opleidingsduur van de scholingsactiviteiten in de eerste acht tijdvakken zijn beperkt, maar in de laatste twee tijdvakken zijn de STAP-opleidingen van een langere duur (14% heeft een duur langer dan een jaar in de laatste twee tijdvakken versus 4% in de eerste 8 tijdvakken; zie tabel I.1).

Meeste scholingsactiviteiten zijn een combinatie van klassikaal en online onderwijs.

De meeste scholingsactiviteiten zijn een combinatie van klassikaal en online onderwijs (42%). Het aandeel opleidingen dat enkel klassikaal óf online wordt gevolgd is respectievelijk 29 en 16 procent. Er is een grote afwijking zichtbaar ten opzichte van het opleidingsaanbod in het scholingsregister. Zo wordt het gros van de opleidingen klassikaal aangeboden, terwijl dit bij het gebruik een kleiner aandeel vormt. Wat het meest opvalt is het kleine percentage online opleidingen in het aanbod (2%) en dat deze goed zijn voor 16 procent van het aantal gevolgde opleidingen met een STAP-budget, mogelijk verklaart door de toegankelijkheid van online aanbod. Vergelijken we de gevolgde opleidingen tussen de laatste twee tijdvakken en de eerste acht dan zien we dat er minder vaak (volledig) online activiteiten worden uitgevoerd met STAP (van 21% naar 9%; zie tabel

¹⁸ In totaal bieden per april 2023 1.829 unieke opleiders één of meerdere opleidingen aan in het STAP-scholingsregister.

¹⁹ SEO Economisch Onderzoek (2023).. MARKTMONITOR PRIVATE AANBIEDERS VAN BEROEPSOPLEIDINGEN.

²⁰ Belangrijke kanttekening hierbij is dat de duur van scholing is berekend op basis van de start- en einddatum van de scholingsactiviteit. Deze zegt niets over de werkelijke studiebelasting van de activiteit.

I.1). Dit kan te maken hebben met het Corona effect, waar veel opleiding in het begin van STAP nog online werden georganiseerd, maar langzamerhand ook zijn overgeschakeld naar fysiek onderwijs, als mede de aard van opleidingen die langduriger zijn en op omscholing zijn gericht.

De meerderheid van gevolgde opleidingen heeft een cataloguswaarde die lager ligt dan €1.000 euro, maar er is een duidelijk piek zichtbaar rond de €1.000 euro, ruim lager dan de gemiddelde catalogusprijs in het scholingsregister van €2.832.

De gemiddelde cataloguswaarde van gevolgde opleidingen bedraagt ongeveer €1.100 euro.²¹ Als gevolg hiervan was er voor het grootste gedeelte van de gevolgde opleidingen weinig tot geen cofinanciering nodig vanuit de STAP-gebruiker. Echter het gros van de gevolgde opleidingen heeft een cataloguswaarde die lager ligt dan het STAP-budget van €1.000 euro. Er is een duidelijke piek zichtbaar rond de cataloguswaarde van €1.000 euro. Er wordt dus veelvuldig gekozen voor opleidingen waarvan de cataloguswaarde overeenkomt met de maximale STAP-subsidie. In tegenstelling tot het STAP-gebruik is er geen duidelijke concentratie zichtbaar van opleidingen in het STAP-scholingsregister met een cataloguswaarde rond de €1.000. Zo worden er relatief veel goedkope opleidingen aangeboden en zijn er tegelijkertijd ook nog de nodige opleidingen met een cataloguswaarde tot €2.500. Het aanbod van opleidingen met een cataloguswaarde boven de €2.500 is beperkt. De gemiddelde cataloguswaarde van een activiteit in het scholingsregister bedraagt €2.832. Voor 1 op de 3 activiteiten in het STAP-scholingsregister (het totale opleidingsaanbod) geldt dat het volledige catalogusbedrag gesubsidieerd kan worden door het STAP-budget.

Vergelijken we de cataloguswaarde van de gevolgde opleidingen tussen de eerste acht en laatste twee tijdvakken dan zien we dat er vaker duurdere activiteiten van minstens €2000 worden gevolgd in de laatste twee tijdvakken (van 7% naar 13%) (zie tabel I.1).

Er lijkt sprake te zijn van een verband tussen arbeidsmarktstatus van de STAP-gebruiker aan het begin van het traject en de prijs van de opleiding.

Het aandeel werklozen/werkzoekenden neemt af naarmate de catalogusprijs toeneemt. Wat betreft hoogst genoten opleidingsniveau is er een concentratie zichtbaar van aanvragen door hbo en wo afgestudeerden rond opleidingen tussen de €1000 en €5000 euro. Een kanttekening hierbij is dat de verbanden die zich aftekenen bij een hogere cataloguswaarde betrekking hebben op een relatief klein aantal opleidingen. Het aantal gekozen opleidingen boven de €1.000 is namelijk beperkt tot ongeveer 1.700 (7% van het aantal verleende subsidies in het derde tijdvak van 2023).

²¹ In vergelijking met de aftrekpost scholingsuitgaven ligt het bedrag van de scholing een stuk lager bij het STAP-budget. Waar het gemiddelde aftrekbare bedrag op €1.700 euro lag bij de fiscale regeling, ligt dat bij STAP-opleidingen op €1.200 (waarvan het grootste gedeelte wordt gefinancierd door het STAP-budget). Bron: CPB (2016).

3 DE ERVARING VAN STAP-GEBRUIKERS

Deelnemers aan de STAP-regeling zijn voornamelijk bekend geworden met STAP via internet, sociale media, televisie, radio, kranten of reclameposters.

De meest genoemde reden voor STAP-scholing is om de kansen op (ander) werk in de toekomst te vergroten, gevolgd door scholing vanuit persoonlijke interesse en scholing om zijn of haar huidige werk beter te kunnen doen. Interessant is te vermelden dat maar een heel kleine groep aangeeft de scholing te volgen omdat zijn of haar werkgever dit wilde, wat in lijn is met de wens van de regeling dat het individu regie neemt over zijn/ haar professionele ontwikkeling.

Een derde van de deelnemers geeft aan andere financiële middelen te hebben gebruikt voor de scholing. In driekwart van deze gevallen hebben de deelnemers dit zelf betaald en in een vijfde van de gevallen was dit hun werkgever.

De grote meerderheid toont zich tevreden over verschillende aspecten van de STAP-regeling (informatie; tijdperiode waarin de opleiding moet worden gestart; hoogste STAP-subsidie; scholingsregister). Deelnemers zijn echter meer kritisch over het aanmeldingsproces (41% was hier ontevreden over). Rond de driekwart van de deelnemers is tevreden met de kwaliteit en het nut van de scholing voor het versterken van hun arbeidsmarktpositie.

Slechts 2% van de gebruikers van de STAP-regeling heeft ook gebruik gemaakt van het STAP-ontwikkelaadvies, waarvan ongeveer 58% dit advies heeft gebruikt om een keuze te maken uit het scholingsaanbod. Over zowel het aanvraagproces, het vinden van een loopbaanadviseur, het ontwikkelingsadviesgesprek en de bruikbaarheid van het advies is de meerderheid van gebruikers tevreden. De link tussen het ontwikkeladvies en scholing wordt bemoeilijkt doordat een ontwikkeladvies geen garantie geeft voor een succesvolle aanvraag voor STAP-scholingsbudget.

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van individuele STAP-deelnemers met deelname aan de regeling op basis van de enquête onder STAP-gebruikers. Het gaat achtereenvolgens in op hoe ze bekend zijn geraakt met de STAP-regeling, de redenen waarom ze een aanvraag hebben ingediend en hun ervaring met verschillende aspecten van de STAP-regeling en de gevolgde scholing. Ook bespreekt dit hoofdstuk de ervaringen van gebruikers met het STAP-ontwikkelaadvies. De ervaring met de STAP-regeling en gevolgde scholing is een belangrijke verklarend variabele voor de gerealiseerde leeruitkomsten en uiteindelijk de impact op de versterking van de arbeidsmarktpositie van de deelnemer. Als de scholing door de deelnemers niet wordt beoordeeld als relevant in het licht van de gewenste leerdoelen en van onvoldoende kwaliteit, heeft dit vervolgens impact op de leeruitkomsten en uiteindelijk de arbeidsmarktpositie van het individu.

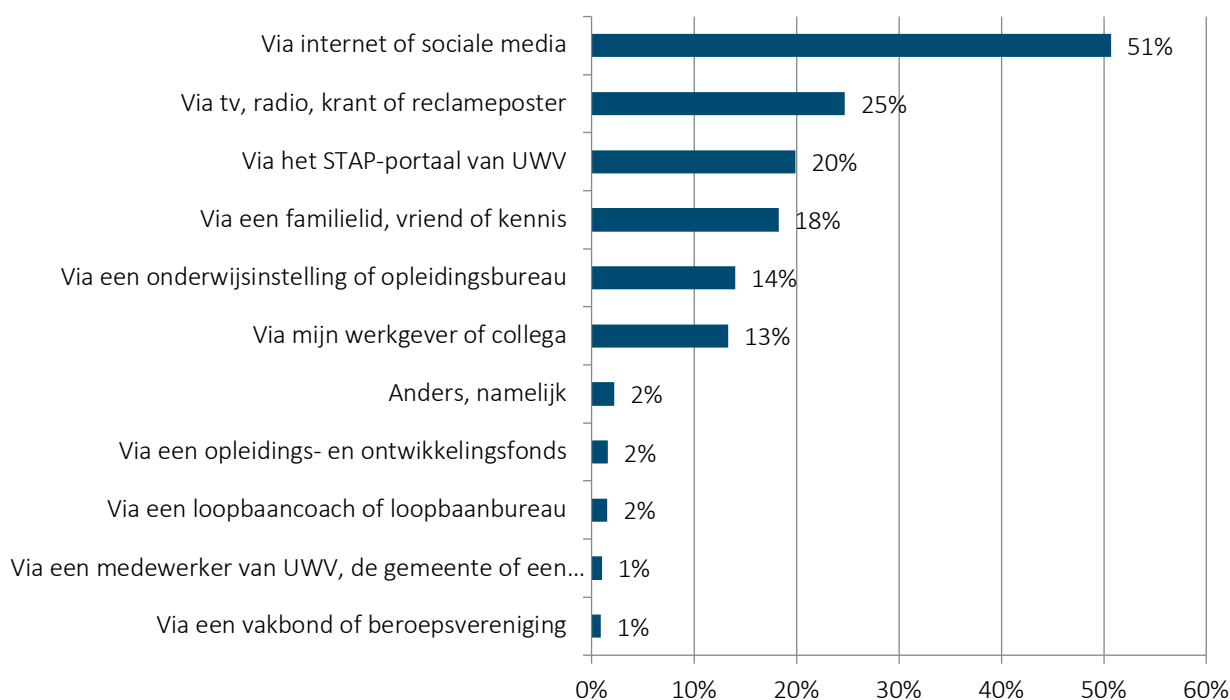
3.1 BEKENDHEID MET STAP-REGELING

Deelnemers zijn voornamelijk via internet en sociale media bekend geworden met de regeling, gevolgd door radio, tv of reclameposters. Opleiders speelden een voorname rol in het communiceren van STAP.

Het doel van de STAP-regeling was om deze zo toegankelijk mogelijk te maken voor alle volwassenen die actief zijn op de arbeidsmarkt. Deelnemers aan de STAP-regeling geven aan dat zij voornamelijk via internet of sociale media bekend zijn geworden met de regeling (dit geldt voor ongeveer de helft van de respondenten volgens figuur 3.1). Dit zijn promotie uitingen van de Rijksoverheid, maar ook scholingsaanbieders die hun aanbod promoten onder potentiële deelnemers. Daarnaast hebben deelnemers kennis opgedaan over het STAP-budget via televisie, radio, kranten of reclameposters (een kwart van de deelnemers geeft dit aan). Hier speelden met name aanbieders een belangrijke rol in het promoten van de mogelijkheden van STAP. Ongeveer

een vijfde van de deelnemers geeft aan dat zij het STAP-budget kennen via het portal van UWV of via een familielid, vriend of kennis. Dit is interessant, omdat het aangeeft dat STAP, maar ook het onderwerp leren en ontwikkeling, onderwerp van gesprek was in de huiselijke sfeer. Opvallend genoeg blijkt slechts een klein deel van de deelnemers het STAP-budget direct te kennen via een onderwijsaanbieder (14%), hun werkgever of collega (13%). Het lage percentage onderwijsaanbieders moet genuanceerd worden aangezien deze ook in de statistieken zitten voor internet/ sociale media en tv/ radio, krant of reclameposter. Opleidingsfondsen en sociale partners hebben nauwelijks bijgedragen aan het informeren van deelnemers over de STAP-regeling.

Figuur 3.1 Gebruikte communicatiekanalen door deelnemers van de STAP-regeling (N=12506).
Meerdere antwoorden mogelijk.



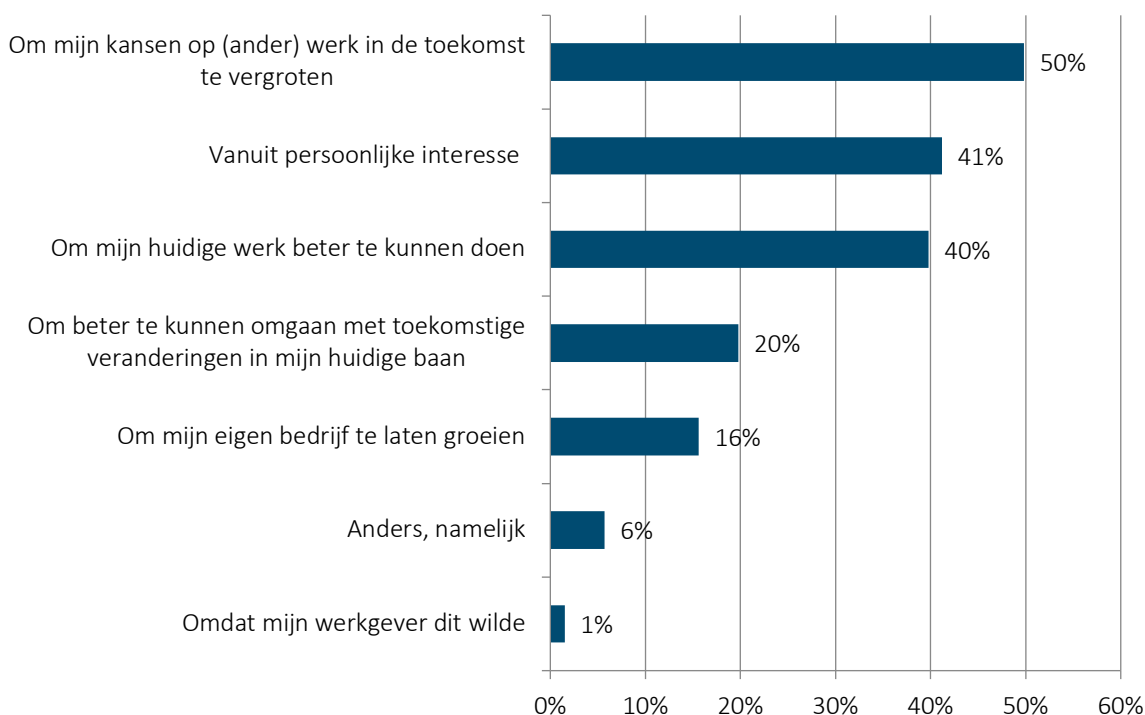
Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

3.2 REDENEN VOOR GEBRUIK

De meest genoemde reden voor STAP- scholing is om de kansen op (ander) werk in de toekomst te vergroten, persoonlijke interesse en om hun werk beter te kunnen doen.

Het doel van de STAP-regeling is om personen in staat te stellen om scholing te volgen, gericht op de versterking van hun arbeidsmarktpositie, maar tegelijkertijd de keuze voor deze scholing over te laten aan het individu die eigen regie neemt op hun professionele ontwikkeling. Deelnemers hebben uitlopende redenen om scholing met STAP te volgen (zie figuur 3.2). De meest genoemde reden voor STAP- scholing is om de kansen op (ander) werk in de toekomst te vergroten, genoemd door de helft van de deelnemers. Rond de 40 % geeft aan dat ze de STAP scholing volgen vanuit persoonlijke interesse. Een vergelijkbare groep geeft aan de scholing te volgen om zijn of haar huidige werk beter te kunnen doen. Hiermee lijkt de groep die zich schoolt voor zijn/haar huidige baan (bijscholing) en voor een andere baan (omscholing) ongeveer even groot te zijn. Een vijfde geeft aan de scholing te gebruiken om beter om te gaan met toekomstige verandering in zijn of haar huidige baan en de omvang van deze groep komt overeen met de groep die aangeeft STAP te gebruiken om zijn of haar eigen bedrijf te laten groeien. Interessant is te vermelden dat een heel kleine groep (van 1%) aangeeft de scholing te volgen omdat zijn of haar werkgever dit wilde, wat een positieve uitkomst is, gegeven de wens dat het individu regie neemt over zijn/haar professionele ontwikkeling, naast de verantwoordelijkheid en inzet van de werkgever.

Figuur 3.2 Redenen om de STAP-scholing te volgen (N=11695). Meerdere antwoorden mogelijk.



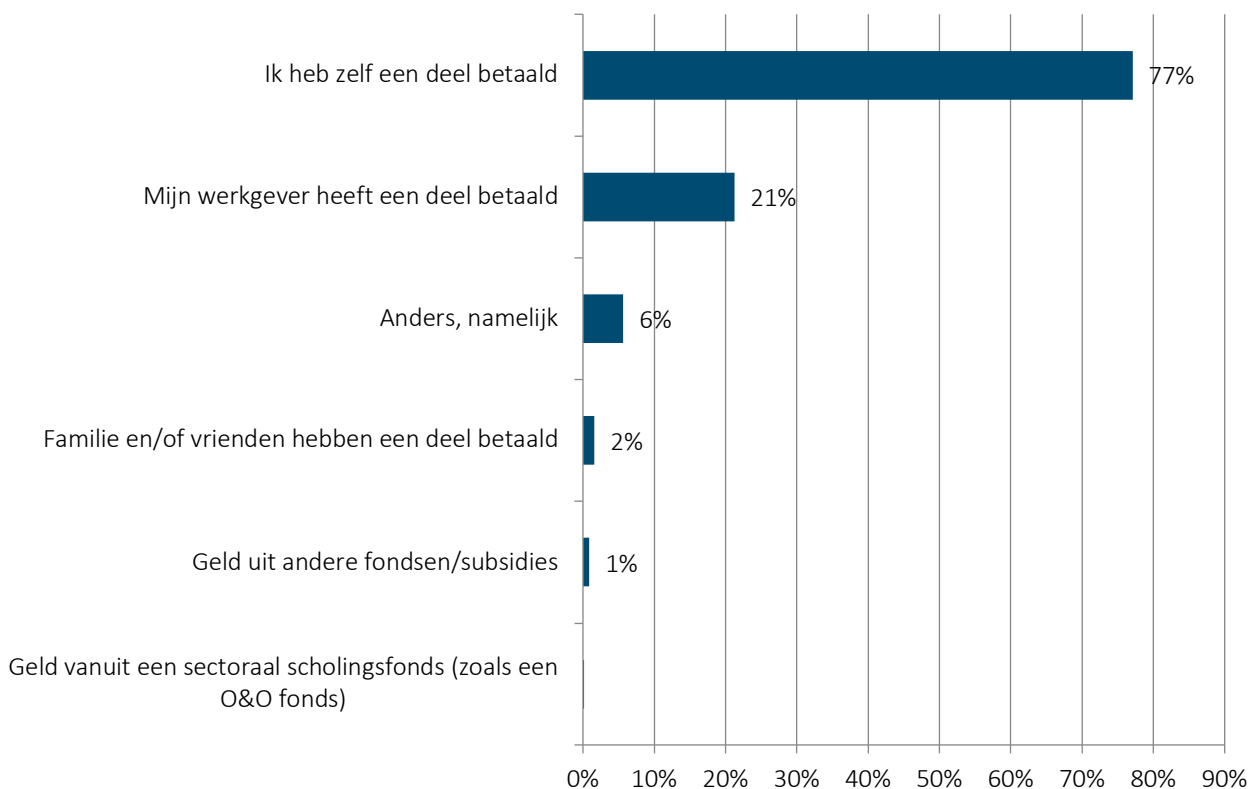
Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

3.3 GEBRUIK VAN AANVULLENDE MIDDELEN VOOR SCHOLING

Het merendeel van deelnemers heeft geen aanvullende middelen aangewend voor de STAP-scholing; in het geval van aanvullende middelen betalen deelnemers dit vaak zelf en mindere mate de werkgever.

Ondanks dat de gemiddelde cataloguswaarde van gevolgde opleidingen ongeveer €1.100 euro bedraagt, geeft het merendeel van de deelnemers (69%) aan geen aanvullende middelen aangewend te hebben voor de scholing die ze met STAP gevolgd hebben. Het STAP-budget volstond in dit geval. Een derde (31%) geeft daarentegen aan andere financiële middelen te hebben gebruikt voor de scholing. In driekwart van de gevallen hebben de deelnemers dit zelf betaald (77%) en in een vijfde (21%) van de gevallen was dit hun werkgever (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Aanvullende financiële middelen gebruikt naar STAP-budget. Meerdere antwoorden mogelijk.



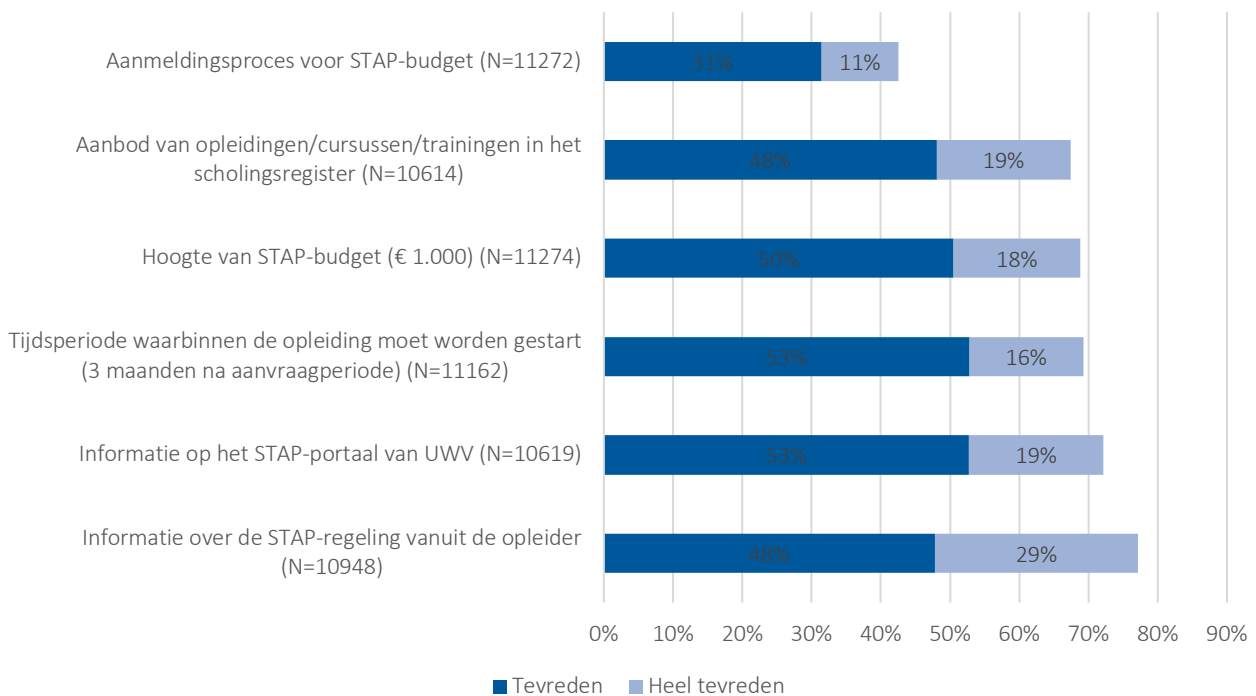
Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

3.4 EVARINGEN MET VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN DE REGELING

De grote meerderheid van STAP-gebruikers is tevreden met diverse aspecten van de regeling, maar meer kritisch over het aanmeldproces.

Deelnemers zijn gevraagd over hun ervaring met verschillende aspecten van de STAP-regeling (zie figuur 3.4). De grote meerderheid toont zich tevreden over de STAP-regeling. Hieruit blijkt dat deelnemers het meest tevreden zijn over de beschikbare informatie over de STAP-regeling vanuit de opleider (77% is hier tevreden over), gevolgd door de informatie op het STAP portal (72% is hier tevreden over). Een kleine groep (van 8%) van deelnemers was ontevreden over beide aspecten. De grote meerderheid was ook tevreden over tijdsperiode waarbinnen de opleiding moet worden gestart, de hoogte van STAP-budget, en het aanbod van opleidingen en cursussen in het scholingsregister (respectievelijk 69%, 68% en 67%). Rond de 12-13% was ontevreden over deze aspecten. Deelnemers zijn echter meer kritisch over het aanmeldingsproces (42% was hier tevreden over; 41% ontevreden).

Figuur 3.4 **Tevredenheid met verschillende onderdelen van de STAP-regeling**



Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

Verbeterpunten worden voornamelijk genoemd in relatie tot de aanvraagprocedure en deze toegankelijker te maken voor diverse groepen aanvragers.

Op de vraag of deelnemers opmerkingen of verbeterpunten hebben, is de aanvraagprocedure het meest genoemde aandachtspunt. Dit bleek ook uit het eerder uitgevoerde gebruikersonderzoek door Kantar (2023).²² Een belangrijk aandachtspunt hierin is de duur van het aanvraagproces, de benodigde tijdsinvestering van de aanvrager en hun beschikbaarheid tijdens de aanvraagprocedure. Meerdere deelnemers gaven aan een dag(deel) vrij te hebben genomen van hun werk om voldoende tijd te hebben om aan de telefoon of achter de computer te kunnen wachten. Anderen gaven aan dat niet iedereen deze mogelijkheid heeft, of dat ze hierdoor in eerdere aanvraagrondes STAP-subsidie zijn misgelopen. In enkele gevallen bemoeilijkte een slecht werkende website ook de aanvraag. Ook het gegeven dat het beschikbare budget niet toereikend was om in de vraag te voorzien leidde tot frustratie, mede gezien de eerdergenoemde tijdsinvestering. Deelnemers uiten hun zorgen omdat deze manier van aanmelden tot ongelijkheid leidt, aangezien het *“voor mensen met een hogere opleiding en hoger inkomen, vaak met kantoorbanen, het vaak makkelijker is om tijd vrij te maken om een online aanvraag in te dienen tijdens kantooruren, in vergelijking met praktisch opgeleiden werkzaam in de buitendienst of productie”*. In enkele gevallen geven individuele deelnemers ook aan dat andere, vaak praktisch geschoolden, meer belang zouden hebben bij een dergelijke regeling, dan zichzelf.

Bovendien gaven deelnemers aan dat zij zich moesten inschrijven voor een opleiding, met het risico dat ze dit geheel zelf moeten betalen, in het geval ze geen STAP- budget krijgen. Deelnemers geven daarom hun voorkeur aan een systeem dat wachtrijen voorkomt en inschrijving recht geeft op subsidie. Daarnaast zien veel deelnemers ook liever een rechtvaardigere verdeling van het subsidiebedrag, dan op basis *“wie het eerst komt wie maalt”*, maar ook meer budget om aan de vraag onder de beroepsbevolking te voldoen. Als alternatief wordt door een aantal deelnemers een terugkeer van fiscale scholingsaftrek genoemd, wat door hen als een bruikbaar systeem werd ervaren omdat deze het recht geeft op financiële compensatie, maar ook dat daarmee duurdere opleidingen gefinancierd kunnen worden. De kamerbrief van November 2022 de ministers refereerde al aan de uitdagingen met de aanvraagprocedure en op basis hiervan hadden ketenpartners al

²² Kantar Public (2023). Gebruikersonderzoek STAP-budget.

voorstellen uitgewerkt voor verbetering van het aanvraagproces, die door het stopzetten van de STAP-regeling nooit zijn geëffectueerd.

STAP-gebruikers delen hun zorgen over de arbeidsmarktrelevantie van veel aangeboden opleidingen, informatievoorziening over de STAP-regeling en tijdperiode waarbinnen de opleiding moet beginnen.

Veel deelnemers delen hun twijfels over de arbeidsmarktrelevantie van veel aangeboden opleidingen en zijn hierdoor van mening dat het budget niet altijd bij de gewenste type scholing terecht komt. In dit geval zijn zij van mening dat het STAP budget arbeidsmarktgerichter besteed kan worden. Deze respondenten hadden liever dat het scholingsregister voornamelijk - of alleen maar - arbeidsmarktrelevante opleidingen zou bevatten. Het is niet duidelijk welke scholing deze personen zelf hebben gevolgd en de arbeidsmarktrelevantie daarvan. Echter geeft deze feedback wel aan dat beelden over het gebrek aan arbeidsmarktrelevantie van STAP gesubsidieerde scholing ook onder de groep STAP-gebruikers leeft.

Een ander verbeterpunt genoemd was de informatievoorziening over de STAP-regeling. Deelnemers geven aan dat er onduidelijkheid bestond over de voorwaarden om een opleiding vergoed te krijgen en dat informatie van websites en opleiders onjuist of onbruikbaar bleek. Hieruit blijkt dat informatie verschilt, mede afhankelijk van de opleider, zoals eerder geconstateerd in het gebruikersonderzoek van Kantar (2023). Ook was er kritiek op het registratiesysteem en het bijhouden van voortgang over de cursussen, wat niet altijd goed werkte. Daarnaast gaven sommige respondenten aan moeite te hebben met de korte periode waarin de subsidie geldig is. Voor een aantal mensen was het lastig om binnen de gestelde 3 maanden na afloop van het tijdvak te beginnen met een opleiding of cursus.

Behoeft aan meer flexibiliteit van de STAP-regeling om het individuele budget mee te nemen als de opleiding onverhoopt niet doorgaat of niet kan worden gevolgd.

Ook waren er relatief veel respondenten ontevreden over de flexibiliteit van de STAP-regeling. Meerdere respondenten gaven aan dat door ziekte of andere omstandigheden ze niet de opleiding of cursus konden volgen waarvoor zij zich hadden aangemeld en hierdoor de subsidie misliepen. Het wijzigen van de opleiding of cursus was volgens deze respondenten niet mogelijk, waardoor deze mensen hun gewijzigde opleiding niet konden volgen of zelf moesten betalen. Veel respondenten vonden dat de STAP-regeling hierin flexibeler had moeten zijn. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat UWV over het algemeen coulant was met het uitstellen van de startdatum indien hier een verzoek voor werd ingediend.

Enkelen geven aan dat het budget hoger had gekund.

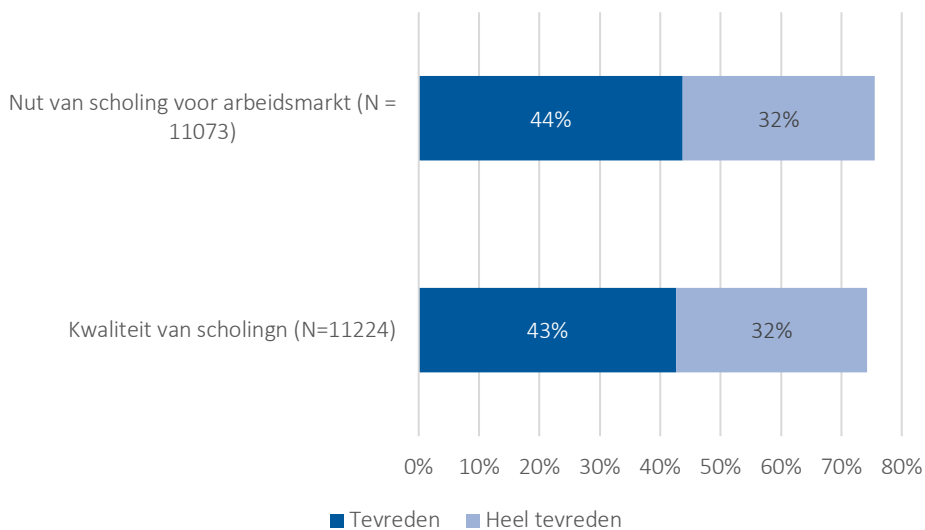
Tot slot vonden sommige respondenten dat het subsidiabele bedrag hoger had gekund, zeker voor opleidingen die voor omscholing werden gebruikt, en pleitten voor meer variatie in de subsidiebijdrage afhankelijk van de aard en doel van scholing.

3.5 ERVARING MET DE GEVOLGDE SCHOLING

De meerderheid van de STAP-gebruikers zijn tevreden over de gevolgde scholing met STAP-budget. Ontevreden STAP-gebruikers zijn kritisch over prijs-kwaliteitsverhouding van de scholing (niveau en ontbreken aan persoonlijk contact met docent/trainer).

Als we respondenten vragen naar hun ervaring met de kwaliteit en nut van de gevolgde STAP-scholing, zien we dat rond de driekwart van de deelnemers tevreden is met de kwaliteit en het nut van de scholing voor het versterken van hun arbeidsmarktpositie (zie figuur 3.5). Rond de 14 procent geeft aan ontevreden te zijn met de kwaliteit van de scholing en rond de 11 procent is neutraal over de kwaliteit. Daarentegen is rond de 9 procent ontevreden over het nut van de gevolgde scholing voor het versterken van hun arbeidsmarktpositie, terwijl 15 procent neutraal hierover is.

Figuur 3.5 **Tevredenheid met de gevolgde STAP-scholing**



Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

In het geval dat deelnemers meer kritisch zijn ten aanzien van de kwaliteit en nut van hun met STAP gefinancierde opleiding, geven zij aan dat de prijs de kwaliteit van de opleiding niet rechtvaardigde. In deze gevallen gaven mensen aan dat ze beduidend minder geleerd hebben dan dat ze hadden verwacht of was gecommuniceerd door de opleider. Vaak gaven ze aan dat het niveau van de cursus te laag was, of dat er weinig tot geen persoonlijk contact met de docent of trainer mogelijk was.

3.6 GEBRUIK EN ERVARINGEN MET STAP-ONTWIKKELADVIES

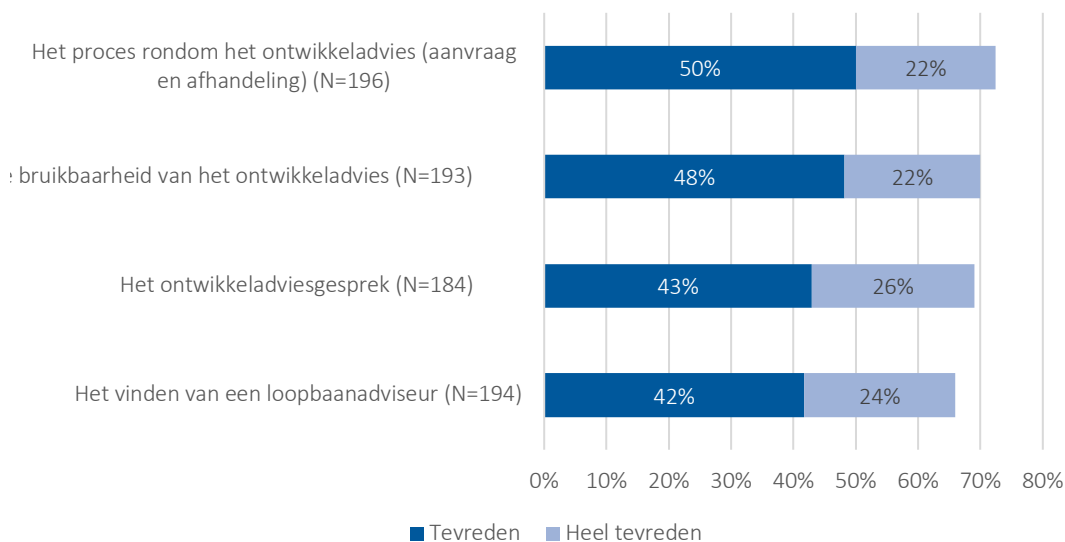
Een zeer kleine groep STAP-gebruikers heeft gebruik gemaakt van het STAP-ontwikkelaadvies om tot een keuze te komen voor de selectie van opleiding. De meerderheid geeft aan dat ze dit advies hebben gebruikt voor hun STAP scholingskeuze. Gebruikers van het STAP-ontwikkelaadvies zijn tevreden over de geboden ondersteuning.

Uit de online enquête blijkt dat 2% van de gebruikers van de STAP-regeling ook gebruik heeft gemaakt van het STAP-ontwikkelaadvies.²³ Binnen deze groep heeft ongeveer 58% dit advies vervolgens gebruikt om een keuze te maken uit het scholingsaanbod, waaruit blijkt dat het ontwikkeladvies een zinvolle activiteit is geweest voor hun scholingskeuze.

Over zowel het aanvraagproces, het vinden van een loopbaanadviseur, het ontwikkelingsadviesgesprek en de bruikbaarheid van het advies was zo'n 70% van de respondenten tevreden of heel tevreden; en ruim 20% neutraal. Slechts 10% van de respondenten ontevreden ver alle drie de aspecten (zie figuur 3.6).

²³ Het werkelijk aantal gebruikers van STAP-ontwikkelaadvies ligt lager. Hieruit concluderen we dat de groep die gebruik heeft gemaakt van het STAP-ontwikkelaadvies oververtegenwoordigd is in de respons.

Figuur 3.6 **Tevredenheid met de STAP-Ontwikkelaadvies**



Bron: SEOR-enquête onder STAP-deelnemers, begin 2024

Verbeterpunt is het beter integreren van het ontwikkeladvies met de STAP-scholing om zodoende het faciliterend kader te versterken van de STAP-regeling.

Van degenen die van het ontwikkeladvies gebruikt hebben gemaakt, hebben slechts enkelen opmerkingen of verbeterpunten voor het STAP-ontwikkelaadvies achtergelaten in de online survey. De twee meest voorkomende punten waren enerzijds dat het advies als positief en prettig werd ervaren, en anderzijds dat het persoonlijker had gekund met meer persoonlijke ondersteuning en één-op-één gesprekken.

In de opzet van de regeling is er een bewuste keuze gemaakt om het STAP-ontwikkelaadvies los te koppelen van STAP scholing. Als gevolg hiervan was er geen garantie dat een ontwikkeladvies leidt tot een succesvolle STAP-scholingsaanvraag. Geïnterviewde ketenpartners plaatsen de kanttekening dat deze link sterker had gekund, mede op basis van de aanbeveling van de Europese Commissie om individuele leerrekeningen te overwegen met daarbij het belang van het opzetten van een faciliterende kader, waaronder het gebruik van loopbaanbegeleiding.²⁴

²⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8944-2022-INIT/nl/pdf>

4 HET EFFECT VAN HET STAP-BUDGET OP DE ARBEIDSMARKTPOSITIE

STAP-deelnemers voelen zich bekwaam en geven aan dat hun interesse is aangewakkerd om zich verder te ontwikkelen. Ook geeft de helft van de deelnemers aan dat ze beter weten wat ze willen in hun professionele en persoonlijke leven als gevolg van deelname

STAP-deelnemers zonder baan vinden in het eerste jaar vaker werk dan mensen in een vergelijkbare controlegroep. Dit is in lijn met de beweringen van de STAP-deelnemers zelf, van wie ruim een kwart aangeeft dat STAP een grote rol heeft gespeeld in het vinden van werk. De helft van de nog werkloze deelnemers is van mening dat door STAP hun kans op een baan wel is vergroot, zij ondernemen ook daadwerkelijk stappen om werk te vinden.

STAP-deelnemers met een baan zijn na een jaar iets minder vaak als werknemer aan het werk dan mensen uit de controlegroep. De meeste STAP-deelnemers dichten de STAP-scholing ook geen rol toe bij het behouden van hun baan. Desondanks geeft deze groep aan dat zij beter toegerust zijn tegen toekomstige veranderingen: zij denken door STAP makkelijker een andere functie of baan te kunnen krijgen.

Een deel van de deelnemers, zowel werknemers als werklozen, maakte een transitie naar zelfstandig ondernemerschap. Bij 70% van degenen die zelfstandig zijn geworden, speelde – naar eigen zeggen – de STAP-scholing een rol bij deze transitie (27% denkt dat dit een grote rol speelde, 43% ziet een kleine rol van de scholing).

Zowel werkloze als werkende STAP-deelnemers vinden vaker dan gemiddeld een baan in een andere sector. De initieel werkloze STAP-deelnemers gaan daarbij vaker dan gemiddeld richting zorg en welzijn en minder vaak naar de industrie. Bij de werkende STAP-deelnemers vinden we geen effect van STAP op de sector waarin zij werkzaam zijn. Scholing speelt naar eigen zeggen vooral een rol als men wisselt van functie binnen dezelfde werkgever of de overstap maakt naar een andere sector en in mindere mate als men van werkgever wisselt binnen dezelfde sector.

In vergelijking met de controlegroep vinden werkloze STAP-deelnemers in het eerste jaar weliswaar vaker een baan, maar als zij een baan vinden, ligt de kwaliteit van de banen gemiddeld iets lager (minder vaak vast contract, minder aantal uren, lager uurloon). Bij de werkende STAP-deelnemers vinden we gemiddeld gezien weinig effect van STAP op de kwaliteit van de banen (geen effect op het aantal uren en het uurloon, een klein negatief effect op het hebben van een vast contract). Wel ervaart ongeveer de helft van de STAP-deelnemers een positief effect op hun productiviteit, aanpassingsvermogen, ontwikkelruimte, het werkplezier en de inhoud van het werk.

4.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staat het effect van scholing ((deels)gefinancierd door het STAP-budget) op de arbeidsmarktpositie centraal. Het uiteindelijke doel van de subsidieregeling is het versterken van de arbeidsmarktpositie, zoals het behouden of vinden van duurzaam werk. Om dit doel te bereiken, moet de scholing eerst veranderingen teweegbrengen in de deelnemer. We kijken daarom ook naar een aantal ‘zachtere’ kenmerken, zoals zelfvertrouwen en houding (eerste-orde effecten) en gedragsveranderingen (tweede-orde effecten).

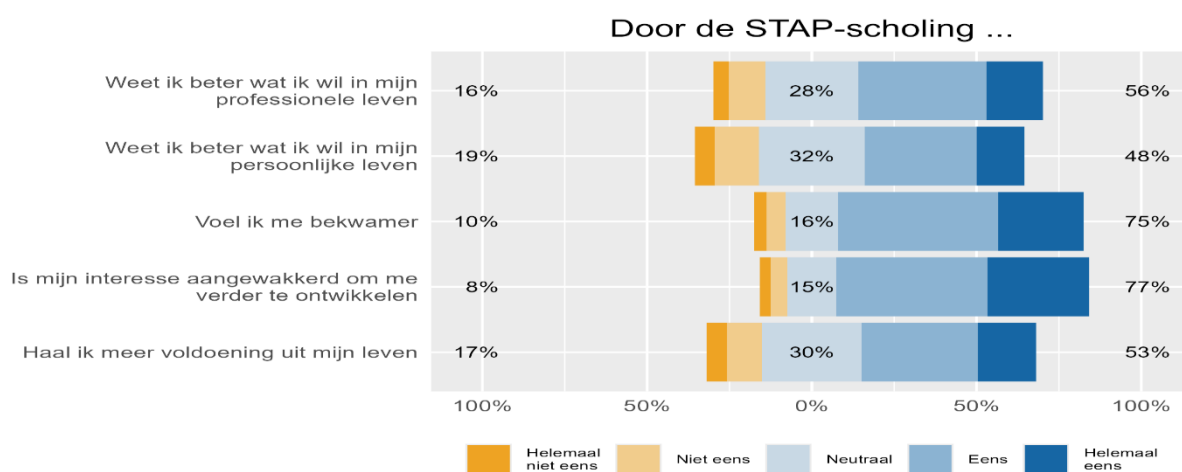
Om de doeltreffendheid van de regeling op de arbeidsmarktpositie te evalueren, is gekozen voor een opzet waarbij we enerzijds gebruikmaken van CBS-microdata en anderzijds van de enquête onder deelnemers. De enquête onder deelnemers wordt vooral benut om meer te weten te komen over de zachtere factoren zoals zelfvertrouwen en houding, maar ook factoren als verbetering van werkplezier en effectiever werken binnen de eigen baan. We analyseren de CBS-microdata om de effecten op het vinden of behouden van duurzaam

werk vast te stellen. Ook kijken we met behulp van de microdata naar arbeidsmarkttransities (tussen werkgevers en tussen sectoren) en naar de kwaliteit van de banen (de deeltijdfactor, het uurloon, het maandloon en de contractsoort). Met de microdata zijn zowel bruto-effecten (veranderingen van de STAP-deelnemers) als netto-effecten (veranderingen van de STAP-deelnemers in vergelijking met niet-deelnemers) berekend.²⁵ De enquête biedt ons verder inzicht in de mate waarin, volgens de deelnemers, de STAP-subsidie een bijdrage heeft geleverd aan de uitkomsten.

4.2 ZELFVERTROUWEN EN HOUDING

Bij een groot deel van de deelnemers heeft de scholing een positief effect op hun zelfvertrouwen en op hun houding ten aanzien van leren en ontwikkelen. Deze eerste-orde effecten zijn uitgevraagd in de enquête onder deelnemers. Figuur 4.1 geeft de resultaten van STAP op de persoonlijke en professionele ontwikkeling van de deelnemers weer.

Figuur 4.1 Uitspraken over het effect van STAP op de persoonlijke en professionele ontwikkeling



Bron: Enquête onder deelnemers (N = 10.663 – 10.966, afhankelijk van item)

STAP-deelnemers voelen zich door scholing bekwamer en meer geïnteresseerd om zich verder te ontwikkelen.

De effecten van de scholing zijn het grootst op zelfvertrouwen (“voel ik me bekwamer”) en de houding ten aanzien van leren en ontwikkelen (“is mijn interesse aangewakkerd om me verder te ontwikkelen”). Ruim driekwart van de respondenten geeft aan het hier (helemaal) mee eens te zijn. Deze positieve effecten op de houding ten aanzien van leren en ontwikkelen zijn ook positief in het licht van het doel om leren en ontwikkelen in algemene zin te stimuleren. Met de stellingen op het gebied van motievenreflectie (“weet ik beter wat ik wil in mijn professionele leven” en “weet ik beter wat ik wil in mijn persoonlijke leven”) en voldoening is ongeveer de helft van de deelnemers het (helemaal) eens. Deze uitkomsten laten zien dat er belangrijke intermediaire effecten worden behaald ter versterking van de eigen regie op LLO van deelnemers en hun aspiraties.

²⁵ Voor het berekenen van de netto-effecten is een controlegroep samengesteld. Deze controlegroep bestaat uit mensen die geen STAP-budget hebben ontvangen en die een vergelijkbaar arbeidsverleden (werkloosheidsduur, laatste soort baan, sector en beloning) en profiel (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, inkomen, provincie) hebben en representeert zo goed als mogelijk wat er zou zijn gebeurd als men geen STAP-budget ontving. Voor het berekenen van de netto-effecten is een zogenaemde difference-in-differences analyse toegepast waarbij de veranderingen die zijn opgetreden voor STAP-deelnemers voor en na de STAP-opleiding worden vergeleken met de veranderingen die zijn opgetreden in deze controlegroep in diezelfde periode. Voor een methodologische toelichting wordt verwezen naar bijlage II.

De effecten op persoonlijke en professionele ontwikkeling zijn groter voor mensen die willen omscholen.

Deelnemers met een hbo- of wo-niveau geven wat vaker aan dat ze zich door de STAP-scholing bekwaamer voelen dan deelnemers met een vo- of mbo-niveau. Deelnemers met een mbo-diploma scoren juist iets hoger op de stellingen rondom motievenreflectie. Voor de meeste uitspraken zijn de effecten groter bij deelnemers die zich wilden omscholen dan bij deelnemers die zich wilden bijscholen, met uitzondering van de uitspraak “voel ik me bekwaamer”. Zoals verwacht, zijn de effecten groter als deelnemers de STAP-scholing hebben afgerond.

4.3 VINDEN OF BEHOUDEN VAN WERK

Het uiteindelijke doel van de STAP-subsidie is het versterken van de arbeidsmarktpositie. Het behouden of vinden van duurzaam werk is daarbij de belangrijkste uitkomstmaat. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het aandeel mensen dat een baan vindt dan wel behoudt in het eerste jaar na de start van de opleiding op basis van CBS-microdata.²⁶ Het gaat hier om *korte-termijneffecten*; we hebben op dit moment nog weinig zicht op de duurzaamheid van het werk. Het is daarbij de vraag welk deel van de STAP-deelnemers ook een baan had gevonden of behouden zonder gebruikmaking van de STAP-subsidie. Om deze vraag te beantwoorden, is de ontwikkeling van het aandeel mensen met een baan afgezet tegen een controlegroep.

We maken een onderscheid tussen STAP-gebruikers die zonder werk zaten bij aanvang van de opleiding en STAP-gebruikers die op dat moment een baan hadden omdat het zoeken naar werk vanuit werkloosheid een heel ander proces is dan het behouden van werk vanuit een baan. Verder zijn de korte-termijneffecten van verschillende doelgroepen die minder deelnemen aan LLO-activiteiten (praktisch opgeleiden, ouderen, flexwerkers, zzp'ers, mensen werkzaam in het mkb) onderzocht en is bekeken of bepaalde type scholingsactiviteiten een groter effect hebben op de arbeidsmarktpositie van STAP-gebruikers. Verder benutten we de enquête onder deelnemers om meer zicht te krijgen op de ervaren bijdrage van STAP aan het vinden of behouden van werk, en hoe deelnemers hun kansen (door STAP) inschatten op het vinden of behouden van werk in de toekomst.

4.3.1 Mensen zonder werk bij aanvang van de STAP-opleiding

Van de STAP-deelnemers zonder werk is één jaar na de start van de opleiding ongeveer 30 procent aan het werk, meer dan in een vergelijkbare controlegroep.

Van de mensen die geen werk hebben bij aanvang van de STAP-opleiding²⁷ en die hun opleiding zijn gestart in 2022 heeft bijna 30% een baan in loondienst 12 maanden nadat de opleiding is gestart. Het verschil tussen STAP-deelnemers en controlegroep is in die periode opgelopen tot ongeveer vijf procentpunt (29% tegenover 24%, zie ook figuur 4.2). Dit positieve netto-effect betekent dat de STAP-deelnemers vaker een betaalde baan hebben dan een vergelijkbare controlegroep. Naast statistisch significant is dit verschil ook economisch relevant gezien het lage aandeel dat een baan vindt zonder STAP (een effect van 5 procentpunt is relatief groot op een totaal van 24%).²⁸

²⁶ In deze tussenrapportage zijn alle STAP-gebruikers die in 2022 hun opleiding zijn gestart één jaar gevolgd op de arbeidsmarkt. De analyses over het vinden of behouden van werk gaan hoofdzakelijk over banen in loondienst omdat data over zelfstandigen voor kalenderjaar 2023 ten tijde van de analyses nog niet beschikbaar was. De enquête onder deelnemers is daarom benut om een idee te krijgen van het aandeel STAP-deelnemers dat de stap zet naar zelfstandig ondernemerschap.

²⁷ Dit zijn mensen zonder werknemersbaan in de maand voordat de scholing aanvangt en die daarnaast ook geen inkomen als zelfstandige verdienen in diezelfde periode. De werklozen zijn in dit geval een verzameling van verschillende groepen niet-werkenden zoals mensen zonder werk en uitkering, mensen met een uitkering of studenten.

²⁸ Deze bevindingen wijken af van wat vaak wordt gevonden in studies die de effectiviteit van scholingsregelingen voor werklozen onderzoeken (zie bijvoorbeeld Lammers et al. (2013), *langetermijneffecten van re-integratie*). Op de korte termijn vindt men dan vaak een negatief effect op de baankans door een lock-in effect. Onze verklaring voor dit verschil is tweeledig. Enerzijds kiezen

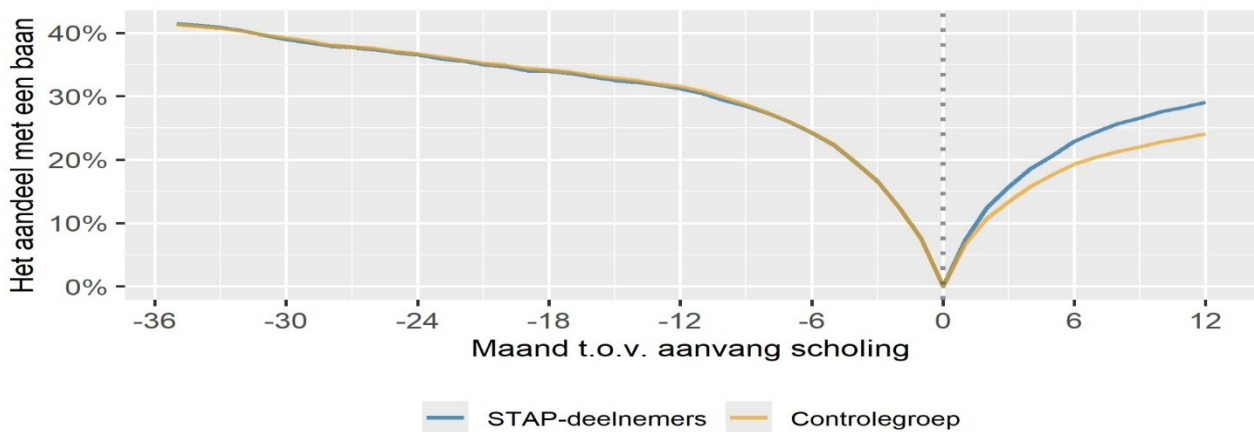
Het STAP-budget heeft een groter effect op oudere werklozen.

Omdat STAP beoogt de deelname aan LLO te stimuleren voor verschillende doelgroepen die minder deelnemen aan LLO-activiteiten is het interessant om te zien in welke mate het STAP-budget effect heeft op de baankansen van deze doelgroepen. Voor de werkloze STAP-deelnemers met hoogstens Mbo1 of middelbareschooldiploma (4,8%) en STAP-deelnemers met een Mbo2-4 diploma (4,9%) is het netto-effect na 12 maanden hoger dan voor STAP-deelnemers met minimaal een Hbo-diploma (3,8%). Daarnaast is er ook een groot effect van het STAP-budget (7,3%) op het vinden van een baan onder oudere werklozen (ouder dan 55 jaar, zie ook figuur I.1).²⁹ STAP-scholing lijkt daarmee een grotere bijdrage te leveren aan het vinden van werk voor ouderen en praktisch opgeleiden, dan voor jongeren en hoger opgeleiden.³⁰

De effecten zijn minder groot bij dure opleidingen, mogelijk is hier sprake van een lock-in effect.

Ook het type opleiding is van invloed op de baankans na 12 maanden. Zo nemen de netto-effecten op het vinden van een baan af naarmate de STAP-deelnemers een scholingsactiviteit volgen met een hogere cataloguswaarde (zie ook figuur I.1). Dat de effecten kleiner zijn bij duurdere opleidingen houdt vermoedelijk verband met het feit dat het hier om opleidingen gaat met een langere duur en/of een hogere studiebelasting wat kan betekenen dat deze groep nog niet op zoek is naar werk (het zogenoemde *lock-in* effect). Tegelijkertijd vinden we een minder eenduidig effect van de duur van een opleiding op het vinden van een baan. Zo zijn de effecten groter voor STAP-deelnemers die een opleiding hebben gekozen van 1 week tot 3 maanden, dan voor STAP-deelnemers met korte opleidingen (minder dan 1 week), opleidingen van 3 maanden tot 1 jaar of langer dan 1 jaar. Dat dit niet geheel correspondeert met de bovenstaande uitspraak over het lock-in effect kan ermee te maken hebben dat de opleidingsduur betrekking heeft op de eerste en laatste datum van de opleiding, en minder op de studiebelasting in diezelfde periode. Het is dus goed mogelijk dat men werkt naast een langdurige opleiding (>1 jaar) als het om een beperkt aantal cursusmomenten gedurende een jaar gaat.

Figuur 4.2 Het aandeel van de STAP-deelnemers en controlegroep dat een baan vindt



Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

werkloze STAP-deelnemers vaak voor kortdurende cursussen en/of cursussen met een lage studiebelasting en hiervan verwachten we geen al te grote lock-in effecten. Anderzijds bestaat de controlegroep uit relatief veel mensen die op basis van hun achtergrondkenmerken een lage kans hebben om snel een baan te vinden (bijvoorbeeld langdurig werkloos) waardoor een lock-in effect minder aan de orde is. Daarbij komt dat in de controlegroep meer mensen zullen zitten die in deze periode niet naar werk hebben gezocht, ondanks dat zij op veel achtergrondkenmerken vergelijkbaar zijn. Mogelijk zijn niet-deelnemers in andere studies vaker nog actief op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat zij een werkloosheidsuitkering ontvangen, en speelt dit daardoor minder.

²⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van dit verschil met de controlegroep kan worden verklaard door het feit dat oudere werklozen die een STAP-budget aanvragen de intentie hebben om nog te werken en dat er in de controlegroep relatief vaker ouderen zitten die zich (al dan niet gedwongen) terugtrekken van de arbeidsmarkt.

³⁰ Dit is in lijn met eerdere bevindingen. Zie bijvoorbeeld Lechner et al. (2011).

Van de STAP-deelnemers geeft ruim een kwart aan dat STAP een grote rol heeft gespeeld in het vinden van werk.

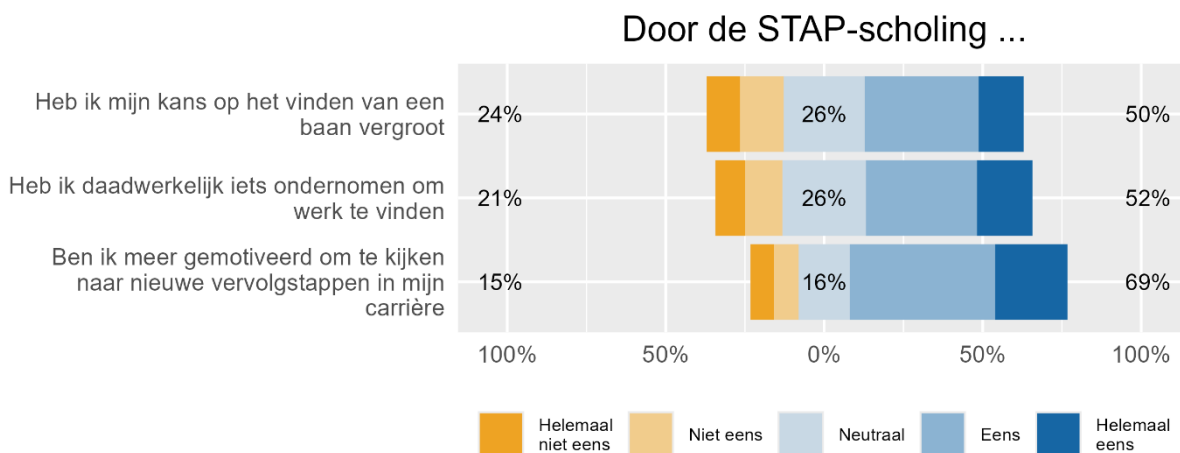
Zes op de tien deelnemers die sinds de aanvang van de scholing werk hebben gevonden, denken dat de STAP-scholing hierbij een rol heeft gespeeld, waarvan bijna de helft de scholing zelfs een grote rol toedicht (27% van alle STAP-deelnemers, zie ook figuur 1.2). Het aandeel dat een rol ziet van de STAP-scholing ligt een stuk hoger bij deelnemers die de scholing hebben afgerond (68%) dan bij deelnemers die de scholing (nog) niet hebben afgerond (30%). Deelnemers die zich wilden omscholen geven vaker aan dat de scholing een grote rol heeft gespeeld bij het vinden van werk dan deelnemers die zich wilden bijscholen. Ook zien we vaker dat de scholing een rol heeft gespeeld bij opleidingen die meer kosten dan het maximale subsidiebedrag van 1.000 euro.

De helft van de nog werkloze deelnemers heeft daadwerkelijk stappen ondernomen om werk te vinden en de helft denkt dat door STAP hun kans op een baan is vergroot.

Aan respondenten die op het moment van de enquête geen werk hebben, is gevraagd naar het effect van de STAP-scholing op hun toekomstige werk. Het grootste effect is zichtbaar op de houding van deelnemers: bijna 7 op de 10 heeft door de scholing meer motivatie om te kijken naar vervolgstappen in de carrière (zie figuur 4.3). Om ook invloed te hebben op de baankans, moet deze verandering in houding worden gevolgd door een daadwerkelijke gedragsverandering. We zien dat iets meer dan de helft van de deelnemers zonder werk door de STAP-scholing daadwerkelijk stappen ondernomen heeft om werk te vinden. Vervolgens is de helft van mening dat de scholing hun kans op het vinden van een baan heeft vergroot.

Net als bij eerdere enquêtevragen, zien we een groter effect van STAP bij de mensen die de scholing hebben afgerond. Ook vrouwen zijn het wat vaker eens met deze stellingen dan mannen, en dan vooral met de stelling “Door de STAP-scholing ben ik meer gemotiveerd om te kijken naar nieuwe vervolgstappen in mijn carrière”. Laatstgenoemde stelling wordt eveneens vaker onderschreven door deelnemers die zichzelf wilden omscholen.

Figuur 4.3 Uitspraken over het effect van de STAP-scholing op uw toekomstige werk



Bron: Enquête onder deelnemers – niet werkzaam (werkloos/werkzoekend/bijstand, arbeidsongeschikt, student, huisman/huisvrouw) op moment van enquêtering (N = 937 – 989, afhankelijk van item)

4.3.2 Mensen met een baan bij aanvang van de STAP-opleiding

STAP-deelnemers met een baan bij aanvang van de opleiding zijn na 12 maanden iets minder vaak aan het werk dan mensen uit de controlegroep.

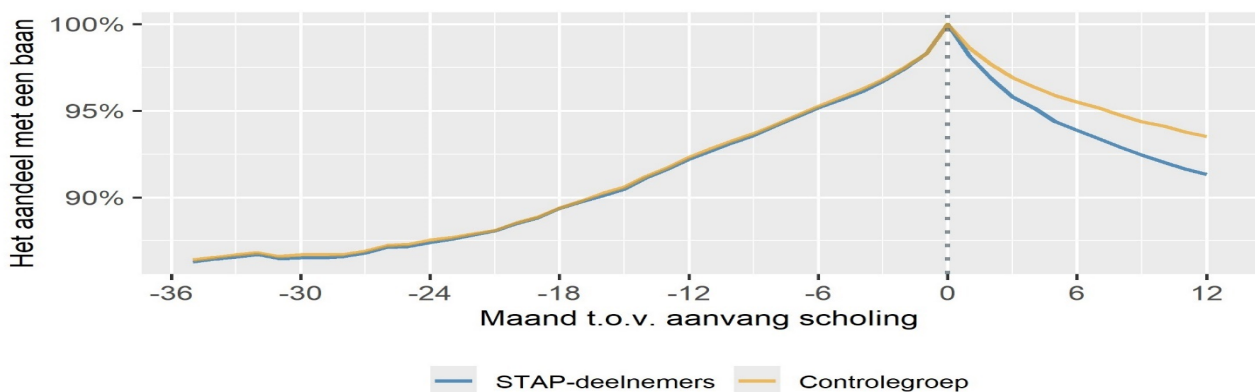
STAP-deelnemers met een baan bij aanvang van de STAP-opleiding³¹ en die hun opleiding zijn gestart in 2022 zijn overwegend aan het werk in de 12 maanden nadat de opleiding is gestart (ruim 90% heeft 12 maanden na de start van de opleiding een baan). We vinden echter dat de STAP-deelnemers iets minder vaak aan het werk zijn dan de controlegroep (een verschil van 2 procentpunt), hetgeen een negatief netto-effect betekent.

Het zou kunnen zijn dat de STAP-deelnemers wat vaker (tijdelijk) zonder baan zitten in vergelijking met de controlegroep omdat zij een opleiding volgen en zich hierop focussen in plaats van op het vinden of behouden van werk. Een andere mogelijkheid is dat STAP-deelnemers vaker als zzp'er aan de slag gaan, hetgeen niet kan worden geobserveerd in de CBS-microdata.³² Dat STAP-deelnemers vaker hun baan verliezen, ondanks dat zij een vergelijkbaar profiel hebben als de controlegroep, kan ook worden veroorzaakt doordat een deel van de mensen die scholing volgen dat doet omdat de vooruitzichten in de huidige baan niet zo goed zijn en/of ze bezig zijn een carrièreswitch te maken.

Ook binnen de meeste deelgroepen behouden STAP-deelnemers relatief minder vaak hun werk.

Er wordt alleen voor werkende ouderen (ouder dan 55 jaar) een (bescheiden) positief effect gevonden van STAP op het hebben van een baan (zie ook figuur I.3 in bijlage I). Mogelijkerwijs is het STAP-budget een middel geweest voor deze groep om aan het werk te blijven. Ook kan het zo zijn dat er in de controlegroep relatief veel mensen van plan zijn met (vervroegd) pensioen te gaan, omdat zij minder geneigd zullen zijn nog een opleiding te willen doen. Verder blijkt dat mensen die aangeven te willen omscholen een stuk vaker geen baan hebben (-4%) dan de controlegroep en dat mensen die willen bijscholen maar een klein negatief effect laten zien (-0,8%). Hieruit kan worden afgeleid dat mensen die zich omscholen daar enige tijd voor vrij nemen of enige tijd zonder werk zitten. Omdat omscholingstrajecten vaak duurder en langduriger zijn, vinden we ook een groter negatief effect voor de scholingsactiviteiten met een hogere cataloguswaarde en/of een langere opleidingsduur.

Figuur 4.4 Het aandeel van de STAP-deelnemers en controlegroep dat een baan behoudt



Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

³¹ Dit zijn mensen met een werknemersbaan in de maand voordat de scholing aanvangt die daarnaast geen inkomen als zelfstandigen verdienen in diezelfde periode.

³² De enquête onder deelnemers laat zien dat een klein deel van de STAP-deelnemers met een werknemersbaan ná de opleiding inderdaad zelfstandige is geworden (ongeveer 3%). We weten echter niet of dit vaker het geval is dan in de controlegroep.

Het gros van de STAP-deelnemers dicht de STAP-scholing geen rol toe bij het behouden van hun baan.

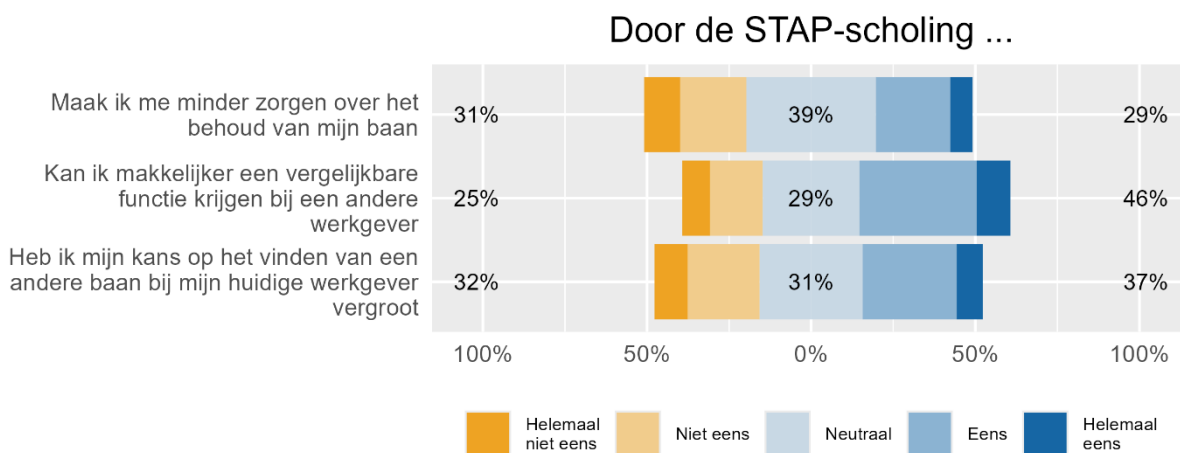
De meeste deelnemers (85%) die in dienst blijven in dezelfde functie zijn van mening dat de STAP-scholing geen rol heeft gespeeld bij het behouden van hun baan. 12% denkt dat de scholing hierbij een kleine rol heeft gespeeld, 3% dat de scholing een grote rol heeft gespeeld (zie figuur 1.4 in bijlage 1). Dit is een belangrijk gegeven omdat voor de meerderheid van de STAP-deelnemers geldt dat zij bij dezelfde werkgever in dienst blijven in dezelfde functie. Voor deze groep heeft STAP dus een beperkte (ervaren) meerwaarde betekend in het behouden van deze baan. Werknemers met een tijdelijk contract ervaren wat vaker een rol van STAP bij hun baanbehoud (21%) dan werknemers met een vast contract (13%). Daarnaast zien we dat deelnemers STAP een kleinere rol toedichten als ze de scholing (nog) niet hebben afgerond (8%, ten opzichte van 17% bij de respondenten die de scholing hebben afgerond).

STAP speelt ook een rol in het weerbaarder maken van werkenden tegen mogelijk baanverlies.

Tegelijkertijd kan het STAP-budget ook gebruikt worden door STAP-deelnemers om zich beter te wapenen tegen toekomstig baanverlies of veranderende omstandigheden. Enerzijds kan men bijscholen om de huidige baan te kunnen blijven uitvoeren, anderzijds kan men haar arbeidsmarktpositie verbeteren door het behalen van nieuwe vaardigheden of bepaalde certificaten om zo (in de toekomst) eenvoudiger de overstap te kunnen maken naar een andere functie/werkgever.

Daarnaar gevraagd (zie figuur 4.5) geeft ongeveer 1 op de 3 STAP-deelnemers die (nog) werkzaam zijn in dezelfde baan aan dat zij zich door de STAP-scholing minder zorgen maken om het behouden van hun baan. Een nog groter deel van de STAP-deelnemers (nagenoeg de helft) geeft aan dat zij door de STAP-scholing denken gemakkelijker een vergelijkbare functie te kunnen krijgen bij een andere werkgever of een andere functie bij de huidige werkgever (bijna 4 op de 10).

Figuur 4.5 Uitspraken over het effect van de STAP-scholing op uw toekomstige werk



Bron: Enquête onder deelnemers – werkzaam (werknemer, ondernemer met personeel, zzp'er) op moment van enquête (N = 4.129 – 4.183, afhankelijk van item)

4.4 TRANSITIES/MOBILITEIT

Ondanks dat mobiliteit geen doel op zich is, is het vaak dat men door het maken van arbeidsmarktstappen op een betere, meer passende plek terechtkomt. In deze paragraaf staan we stil bij de mate waarin STAP-deelnemers transitie maken, waar deze transitie naartoe bewegen en wat de ervaren rol van het STAP-budget daarin is volgens de deelnemers.

4.4.1 Mensen zonder werk bij aanvang van de STAP-opleiding

Voor de werkloze STAP-deelnemers is de belangrijkste transitie, namelijk het vinden van een baan, al aan bod gekomen in paragraaf 4.3.1. In deze paragraaf staan we daarom stil bij de STAP-deelnemers die een baan vinden. In welke sectoren zijn zij gaan werken? En is dit dezelfde of een andere sector dan hun (eventuele) vorige baan? De mate waarin STAP-deelnemers (door STAP) in andere sectoren zijn gaan werken, is tevens een indicatie van de mate waarin het STAP-budget mensen (bijvoorbeeld door omscholing) meer de regie laat nemen in hun eigen loopbaan.

Een groot gedeelte van de werkloze STAP-deelnemers gaat in een andere sector werken dan dat zij deden in hun laatste baan.

STAP-deelnemers lijken vaker een baan te vinden in een andere sector dan hun laatste baan in vergelijking met een controlegroep. Ongeveer 70% van de werkloze STAP-deelnemers die in de vijf jaar voor aanvang van hun opleiding een baan hadden, is in een andere sector gaan werken dan dat zij deden voordat zij werkloos raakten.³³ Dit is een hoger percentage dan een controlegroep met een vergelijkbaar arbeidsverleden en met vergelijkbare achtergrondkenmerken (waarvan ongeveer 60% in een andere sector gaat werken).

Procentueel gezien zijn meer STAP-deelnemers werkzaam in de publieke sector en minder in de industrie, handel en horeca, dan voor de opleiding.

Na de scholing zijn er procentueel gezien vooral meer mensen in de zorg gaan werken. Van de werkloze STAP-deelnemers die in de vijf jaar voor aanvang van hun opleiding een baan hadden, was 18% werkzaam in de zorgsector voordat zij hun baan verloren. Twaalf maanden na de start van de scholing is 21% van de werkloze STAP-deelnemers die een baan vonden werkzaam in de zorgsector. Tegelijkertijd zien we bij de controlegroep dat in dezelfde periode 19% van de mensen die een baan vinden in de zorgsector zijn gaan werken, een minder sterke toename (zie ook tabel I.3 in bijlage I). Dit suggereert dat STAP-deelnemers vaker in de zorg zijn gaan werken, meer dan mag worden verwacht op basis van persoonskenmerken of macro-economische factoren. We zien verder een toename in de richting van het onderwijs en het openbaar bestuur, maar deze verschuivingen zien we ook in de controlegroep (in iets grotere mate zelfs). Ook vinden we onder STAP-deelnemers een afname in het aandeel werkenden in de industrie, terwijl de controlegroep juist een toename laat zien. Verder zijn er afnames te zien in de groot- en detailhandel, horeca en overige zakelijke dienstverlening. Er zijn geen verschuivingen zichtbaar in de richting van de ICT-sector.³⁴

4.4.2 Mensen met een baan bij aanvang van de STAP-opleiding

Het grootste gedeelte van de STAP-deelnemers die een baan hadden, heeft ook na een jaar een baan. Interessant is dan of STAP-deelnemers in hun huidige baan zijn blijven werken, een andere functie binnen hetzelfde bedrijf hebben gekregen, of een baan bij een andere werkgever al dan niet in een andere sector hebben gevonden.

STAP-deelnemers wisselen relatief vaak van werkgever en sector.

Nadat de opleiding is gestart, blijkt dat ongeveer 1 op de 3 STAP-deelnemers (34%) een baan heeft gevonden bij een andere werkgever dan de werkgever waar zij voor werkte voor aanvang van de opleiding.³⁵ Omdat deze transities normaliter ook voorkomen, is voor een vergelijkbare controlegroep bekeken in welke mate zij voor een andere werkgever zijn gaan werken. In de controlegroep is een kwart van de mensen in dezelfde periode van werkgever gewisseld, beduidend minder dan de STAP-deelnemers. Daarnaast is van de werkende STAP-

³³ Uitzendkrachten zijn niet meegenomen in deze analyse omdat we van hen niet weten in welke sector zij daadwerkelijk actief zijn.

³⁴ Deze verschuivingen lijken maar in beperkte mate te komen doordat de groep die een baan had in de laatste 5 jaar verschilt van de groep werklozen die een baan vindt na de scholing. Dezelfde verschuivingen worden gevonden voor werklozen die een baan vinden vanuit een situatie zonder recent arbeidsverleden, weinig arbeidsverleden of veel arbeidsverleden.

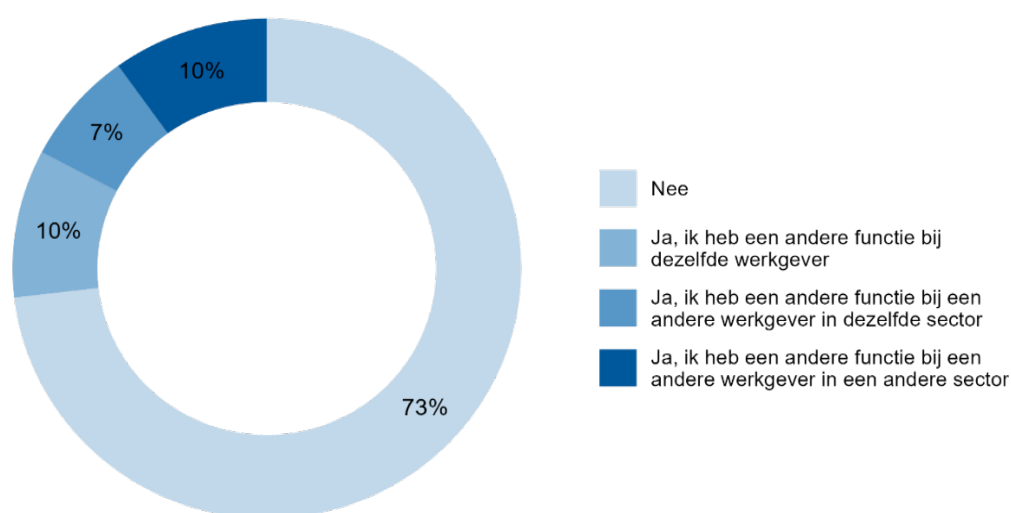
³⁵ We hebben hier alle STAP-gebruikers meegenomen die minimaal 12 maanden gevolgd kunnen worden in de CBS-microdata nadat zij hun opleiding zijn gestart. We hebben hen zo lang als mogelijk gevolgd (variërend van 12 tot 21 maanden).

deelnemers 21% (dus ongeveer twee op de drie baanwisselaars) bij een werkgever in een andere sector gaan werken. Ook dit is meer dan in de controlegroep, waar 15% in een andere sector is gaan werken in dezelfde periode. STAP-deelnemers lijken daarmee wat vaker dan we mogen verwachten op basis van “normale omstandigheden” van werkgever en sector te wisselen.

Ook is een deel van de STAP-deelnemers bij dezelfde werkgever in een andere functie gaan werken.

Bijna 1 op de 3 respondenten uit onze deelnemersenquête die zowel bij aanvang van de scholing als tijdens het afnemen van de enquête in loondienst werkten, geeft aan van baan te zijn veranderd (zie figuur 4.6). 17% geeft aan sindsdien veranderd te zijn van werkgever, al dan niet in een andere sector.³⁶ Daarnaast geeft ook 10% van de respondenten aan dat zij nu werkzaam is in een andere functie bij dezelfde werkgever. De meerderheid van de respondenten is zowel bij aanvang van de scholing als op het moment van de enquête in loondienst.

Figuur 4.6 Bent u sinds de STAP-scholing veranderd van baan?



Bron: Enquête onder deelnemers – werknemer bij aanvang STAP-scholing en op moment van enquêtering (N = 6.187)

Er worden geen duidelijke verschuivingen gevonden in de richting van specifieke sectoren.

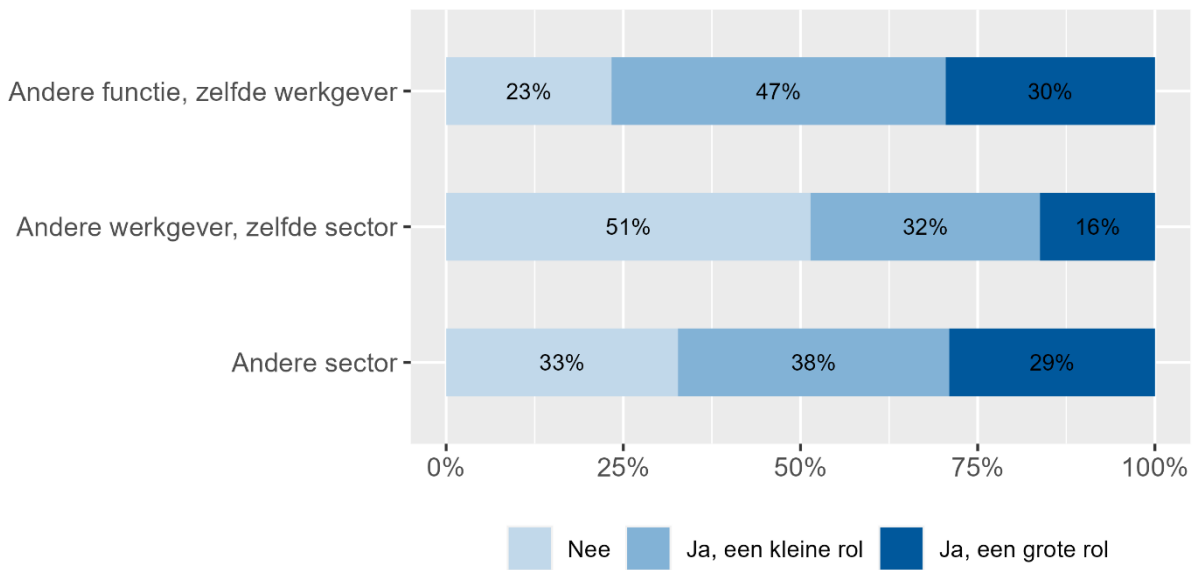
Ondanks dat ongeveer 1 op de 5 STAP-deelnemers van sector is gewisseld, is van een duidelijke verschuiving in de richting van bepaalde (krapte)sectoren geen sprake (zie tabel I.4 in bijlage I). De toename in het aandeel werknemers is het grootst in het openbaar bestuur dat van 6,8% toenam tot 8,2%. Deze verschuiving is echter vergelijkbaar met de controlegroep.

STAP-scholing speelt vooral een rol als men wisselt van functie binnen dezelfde werkgever of de overstap maakt naar een andere sector.

Bij twee derde van de STAP-deelnemers die zijn veranderd van baan heeft (volgens hen) de scholing ook een rol gespeeld bij deze verandering (figuur 4.7). Dit aandeel ligt nog wat hoger voor opleidingen boven de 1.000 euro. Men dicht STAP met name een (grote) rol toe bij een overstap naar een andere functie of sector, en in mindere mate bij de overstap naar een andere werkgever in dezelfde sector (dit is vermoedelijk wat vaker een vergelijkbare functie en daardoor een minder grote aanpassing).

³⁶ Deze percentages liggen lager dan in de CBS-microdata is gevonden. Deze discrepantie kan voortkomen uit een selectieve respons van deelnemers of dat deelnemers die een overstap hebben gemaakt in een andere SBI-code terecht zijn gekomen, maar dit zelf niet ervaren als een overstap naar een andere sector. Desalniettemin ligt het totaal van deelnemers dat een overstap maakt naar een ander bedrijf en/of sector lager (17%) dan in de CBS-microdata wordt gevonden (34%).

Figuur 4.7 Heeft de STAP-scholing een rol gespeeld bij deze verandering van baan?

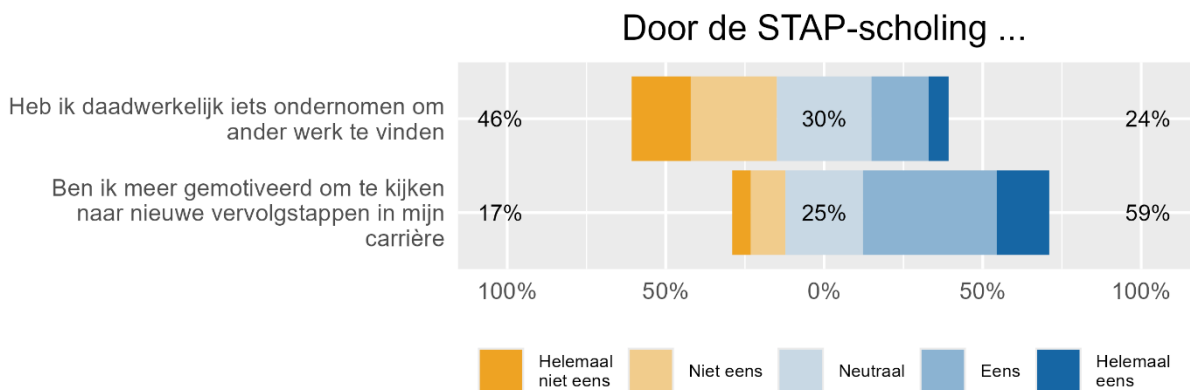


Bron: Enquête onder deelnemers – werknemers die sinds de scholing veranderd zijn van baan (N = 396 – 549, afhankelijk van item)

STAP heeft voor meer dan de helft van de deelnemers een effect gehad op hun houding: zij zijn gemotiveerder om te kijken naar vervolgstappen in hun carrière.

Aan werknemers die nog werkzaam zijn in dezelfde baan is een tweetal stellingen voorgelegd op het gebied van hun toekomstige werk, zie figuur 4.8. Hieruit blijkt vooral dat een substantieel deel (59%) gemotiveerder is om te kijken naar nieuwe vervolgstappen in hun carrière. Dit komt overeen met het doel van de STAP-regeling om individuen beter in staat te stellen actiever de regie te nemen over hun professionele ontwikkeling. Het (tweede-orde) effect op gedrag is duidelijk minder groot: de groep respondenten die aangeeft dat ze door de STAP-scholing daadwerkelijk iets heeft ondernomen om ander werk te vinden, is beperkter (24%).

Figuur 4.8 Uitspraken over het effect van de STAP-scholing op uw toekomstige werk



Bron: Enquête onder deelnemers – werknemers die nog werkzaam zijn in dezelfde baan (N = 4.130 – 4.284, afhankelijk van item)

4.4.3 Stap naar zzp'er

Een kleine 5% van de STAP-deelnemers is zelfstandige geworden.

Een deel van de deelnemers maakt een transitie naar zelfstandig ondernemerschap. In totaal is 22% van de respondenten zzp'er op het moment van enquêteren, waarvan 1 op de 5 dat nog niet was bij de start van de STAP-scholing. Het gaat dan vooral om mensen die eerst in loondienst of werkloos waren (zie figuur I.5 in bijlage I).

Een groot deel van de STAP-deelnemers die zelfstandige is geworden, geeft aan dat STAP hierin een rol heeft gespeeld.

We hebben de respondenten die sinds de scholing de stap naar ondernemerschap hebben genomen, gevraagd in hoeverre de STAP-scholing een rol speelde bij deze transitie. 27% denkt dat dit een grote rol speelde, 43% ziet een kleine rol van de scholing (zie ook figuur I.6 in bijlage I).

4.5 KWALITEIT VAN WERK

Het doel van STAP, namelijk het versterken van de arbeidsmarktpositie, kan ook tot uiting komen in de kwalitatieve aspecten van een baan, zoals meer baan zekerheid (vast dienstverband), een verbeterde inkomenspositie (minder flexibele contractsoort, een verhoogd aantal uren of een verbeterd uurloon), een verbetering van het werkplezier of bijvoorbeeld meer autonomie op het werk. Verder kan de inhoud van een baan zodanig aan verandering onderhevig zijn dat, om effectief te kunnen blijven werken, scholing nodig is. Deze punten komen in deze paragraaf aan bod.

4.5.1 Mensen zonder werk bij aanvang van de STAP-opleiding

Werkloze STAP-deelnemers vinden (nog) weinig banen met vaste dienstverbanden, iets minder dan de controlegroep.

STAP-deelnemers hebben nog niet vaak een vast contract bemachtigd in de periode na de start van de opleiding (15%) en dit is iets minder dan een vergelijkbare controlegroep in dezelfde periode (18%).³⁷ We zien vooral dat STAP-deelnemers op een arbeidsovereenkomst met bepaalde tijd werkzaam zijn (57%) en dit is ook niet verwonderlijk gegeven de korte periode dat we deze deelnemers hebben kunnen volgen. Dit argument is echter zowel te maken voor STAP-deelnemers als de controlegroep. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dan ook dat STAP-deelnemers vaker in een andere sector of bij een andere werkgever zijn gaan werken en daardoor minder snel een vast dienstverband krijgen. Daarnaast vindt bijna 30% van de deelnemers een baan op uitzend- of oproepbasis, een vergelijkbaar percentage als de controlegroep (zie ook tabel I.5 in bijlage I).

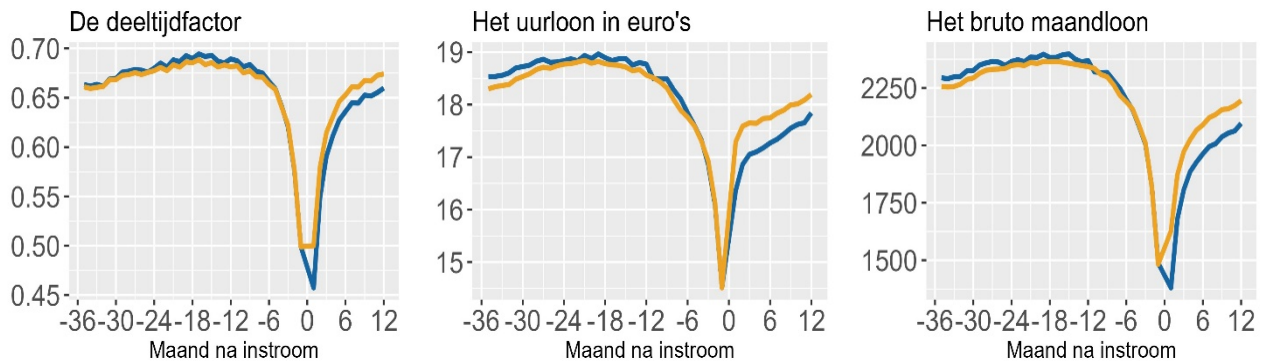
In vergelijking met de controlegroep vinden STAP-deelnemers banen waarin zij iets minder uren werken tegen een lager uurloon.

De banen die worden gevonden door de STAP-deelnemers bieden een lager uurloon en een lager aantal uren dan een vergelijkbare controlegroep (figuur 4.9). Zo ligt de deeltijdfactor twee procentpunt lager na 12 maanden, een statistisch significant verschil dat omgerekend neerkomt op ongeveer drie uur in de maand. Het uurloon ligt ongeveer €0,60 lager onder STAP-deelnemers en dit verschil is ook statistisch significant. Deze twee factoren samen zorgen ervoor dat het bruto maandloon €150 lager ligt onder STAP-deelnemers dan de controlegroep. Figuur 4.9 laat ook zien dat de STAP-deelnemers deze achterstand in het uurloon aan het inlopen zijn, wat kan betekenen dat zij een baan hebben gevonden met een groter potentieel. Mogelijk houdt

³⁷ We hebben hier alle STAP-gebruikers meegenomen die minimaal 12 maanden gevolgd kunnen worden nadat zij hun opleiding zijn gestart. We hebben hen zo lang als mogelijk gevolgd (variërend van 12 tot 21 maanden).

dit verband met het feit dat STAP-deelnemers iets vaker op een tijdelijk contract moeten beginnen, al dan niet omdat zij vaker van baan/sector wisselen en zij bepaalde sectorspecifieke-kennis nog moeten vergaren.³⁸

Figuur 4.9 De ontwikkeling van de deeltijdfactor, het uurloon en bruto maandloon voor de werklozen (blauw = STAP-deelnemers; geel = controlegroep)



Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Achter dit gemiddelde effect gaat de nodige variatie schuil voor verschillende deelgroepen. Deze verschillende effecten zijn te vinden in bijlage I (figuren I.7, I.8 en I.9). Er worden kleine *positieve* effecten gevonden op het uurloon, de deeltijdfactor en het maandloon voor middelbaar opgeleiden, terwijl lager opgeleiden een hoger uurloon en maandloon hebben na de scholing (maar een lagere deeltijdfactor). Verder zien we een negatief verband tussen het effect van een met STAP-bekostigde opleiding en de leeftijd van de deelnemer. Oudere werkloze STAP-deelnemers die een baan vinden, hebben daarbij een uurloon dat ongeveer 2 euro lager ligt dan een vergelijkbare controlegroep. Als laatste valt op dat deelnemers die lange en/of dure opleidingen volgen een sterk *negatief* effect ervaren op het aantal gewerkte uren, het uurloon en het maandloon. Mogelijk zien we hier tekenen van deelnemers die een wat kleinere baan aanhouden tijdens hun opleiding. Ook worden verschillen gevonden op basis van het doel van de STAP-opleiding. Werkloze STAP-deelnemers die aangeven te willen bijscholen (de minderheid van de werkloze STAP-deelnemers) hebben een positief effect op het uurloon en het loon, terwijl een negatief effect wordt gevonden als men zegt te willen omscholen.

4.5.2 Mensen met een baan bij aanvang van de STAP-opleiding

Werkende STAP-deelnemers hebben vaker werk op een vast dienstverband, maar minder vaak in vergelijking met de controlegroep.

De werkenden in loondienst die een STAP-budget ontvingen, waren grotendeels werkzaam op een vast (62%) of tijdelijk contract (28%) en in mindere mate op een uitzend- (4%) of oproepovereenkomst (6%). Nadat hun scholing is aangevangen, is een groter deel van hen werkzaam op een vast contract. Deze toename is echter sterker aanwezig bij de controlegroep, een groep die vergelijkbaar is qua leeftijd en arbeidsverleden (zie ook tabel I.6 in bijlage I). Een verklaring hiervoor is dat STAP-deelnemers vaker de overstap maken naar een andere baan/sector waardoor men mogelijk vaker (weer) op een tijdelijk contract moet starten.

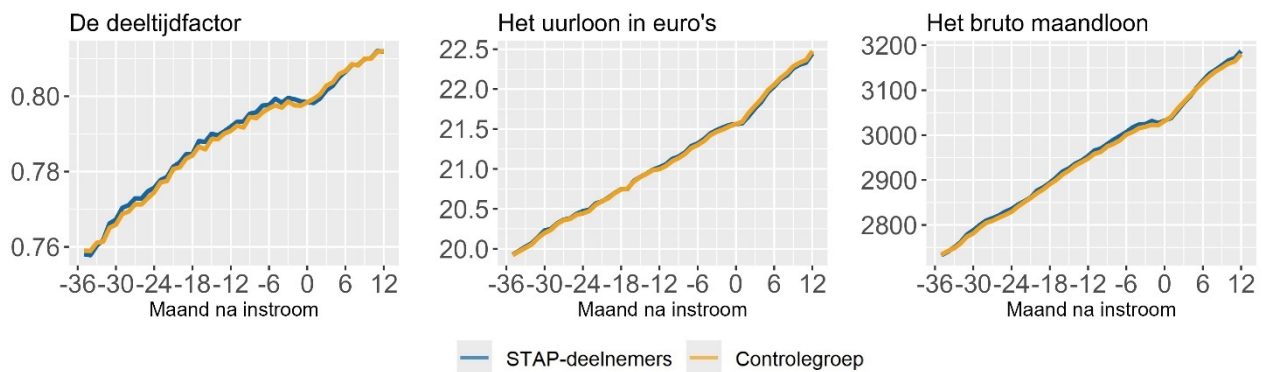
In vergelijking met een controlegroep zien STAP-deelnemers geen verbetering in hun aantal gewerkte uren, uurloon of maandloon.

Er treden nagenoeg geen verschillen op na de scholing tussen de STAP-deelnemers en de controlegroep in het aantal uren, het uurloon of het maandloon (zie onderstaande figuur). Een plausibele verklaring is dat het effect van een met STAP bekostigde opleiding zich niet, of in ieder geval niet op korte-termijn, uitbetaalt in een

³⁸ Een andere verklaring voor de gevonden verschillen is dat er sprake is van een selectie-effect waarin de baanvinders in de controlegroep gemiddeld genomen over een hoger verdienvermogen beschikken dan de baanvinders onder de STAP-deelnemers (waaronder degenen die door STAP een baan hebben kunnen vinden). De baanvinders in beide groepen verschillen echter maar in beperkte mate in de kenmerken die correleren met iemands verdienvermogen (leeftijd, opleidingsniveau e.d.).

verhoogd (uur)loon, bijvoorbeeld omdat men hiermee niet direct in een functie terechtkomt met een hoger salaris. Er gaan hier een aantal interessante effecten achter schuil (zie figuren I.10, I.11 en I.12 in bijlage I). Zo ondervinden STAP-deelnemers die een langdurende en/of dure opleiding volgen een negatief effect op het gewerkte en (uur)loon, wat verklaard kan worden door een lock-in effect: deze groep maakt minder stappen dan een vergelijkbare controlegroep. Daarnaast ondervinden werkenden die zich bijscholen kleine positieve effecten terwijl werkenden die aangeven te willen omscholen negatieve effecten ondervinden (hiervoor geldt dat zij voor omscholing vaker de dure en langdurige opleidingen kiezen).

Figuur 4.10 De ontwikkeling van de deeltijdfactor, het uurloon en bruto maandloon voor de werkenden

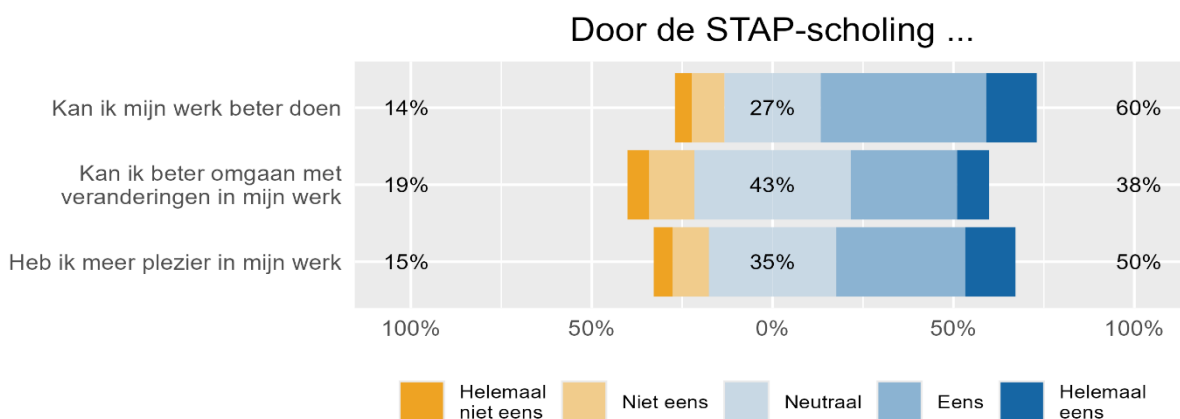


Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Ongeveer de helft van de STAP-deelnemers ervaart een positief effect op hun productiviteit, aanpassingsvermogen en werkplezier.

Ondanks de geringe effecten op het aantal gewerkte uren en het (uur)loon kan de met STAP bekostigde opleiding echter ook effecten sorteren op de productiviteit of duurzame inzetbaarheid van de werknemer. Zo geeft 6 op de 10 werkende deelnemers aan door de STAP-scholing zijn of haar werk beter te kunnen doen. De STAP-regeling heeft dus een positief effect op de (door henzelf ervaren) prestaties van werknemers, wat op de langere termijn de kans op een duurzame baan kan vergroten. Dit effect is groter in geval van bijscholing dan omscholing. Daarnaast geeft 38% aan dankzij STAP beter om te kunnen gaan met veranderingen in het werk, en heeft de helft nu meer plezier in zijn of haar werk. Beide effecten zijn van belang in het kader van duurzame inzetbaarheid. De ervaren effecten zijn daarbij groter voor de respondenten die een opleiding boven de 1.000 euro hebben gekozen dan voor hen die opleidingen onder de 1.000 euro hebben gekozen.

Figuur 4.11 Uitspraken over het effect van de STAP-scholing op uw huidige werk



Bron: Enquête onder deelnemers – werkzaam (werknemer, ondernemer met personeel, zzp'er) op moment van enquêtering (N = 8.739 – 9.028, afhankelijk van item)

Ongeveer de helft van de STAP-deelnemers ervaart positieve effecten op de ontwikkelruimte, het werkplezier en de inhoud van het werk.

Respondenten van de deelnemersenquête geven aan dat zij positieve effecten ervaren op de kwalitatieve aspecten van hun baan door de STAP-scholing (zie ook figuur I.13 in bijlage I). De grootste positieve effecten doen zich voor op de ontwikkelruimte, het werkplezier en de inhoud van het werk. Salaris scoort het minst, gevolgd door de eigen invloed op wat er gebeurt in het bedrijf en de werk-privé balans.



STAP-OPLEIDERS

5 DE ERVARING VAN STAP-OPLEIDERS

Opleiders zijn over het algemeen positief over de STAP-regeling dat het leren en ontwikkelen toegankelijk maakt voor een breed publiek en bijdraagt aan een bredere bewustwording van het belang van leren. Bijna de helft (48%) van de geënquêteerde opleiders geeft aan dat het STAP-budget het mogelijk maakt om doelgroepen (zoals praktische opgeleiden), die anders niet of nauwelijks deelnemen, nu wel te laten deelnemen aan hun opleidingen en cursussen. Opleiders zijn wat kritischer of de STAP-regeling een verbetering is ten opzichte van de oude fiscale scholingsaftrek om doelgroepen (zoals praktisch opgeleiden) te bereiken. Bijvoorbeeld omdat men van mening is dat de fiscale aftrek betere financiële ondersteuning biedt aan studenten die een meerjarige opleiding willen volgen.

Geënquêteerde opleiders zijn het meest positief over de communicatie van de STAP-regeling vanuit hun eigen keurmerk, facturatieproces en het proces van aanleveren van bewijs van deelname. Aanbieders zijn meer ontevreden over het vooraanmeldproces voor deelnemers, registratie van het opleidingsaanbod en het afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid voor niet-OCW erkende scholing. Iets meer dan een kwart van de opleiders heeft contact gehad met de Toetsingskamer van het STAP-budget over het opleidingsaanbod dat is opgenomen in het STAP-scholingsregister. Hiervan is bijna de helft ontevreden over de communicatie. Opleiders geven aan de communicatie gebrekkig te vinden door de lange reactietijd, onduidelijke interpretatie van het afwegingskader en het ontbreken van een dialoog tussen opleider en Toetsingskamer. Opleiders beoordelen de administratieve lasten voor de STAP-regeling als hoog. De ruimte meerderheid van de opleiders geeft aan dat dit (veel) hoger is dan alternatieve scholingsregelingen.

Aandachtspunten genoemd door geënquêteerde opleiders zelf zijn: (1) de gefragmenteerde communicatie en informatievoorziening van de regeling door verschillende instanties (UWV; DUO; SZW); (2) het niet tijdig communiceren van wijzigingen van de regeling; (3) complexiteit van het registratieproces voor opleidingen; (4) ingewikkelde aanvraagprocedure voor opleiders en deelnemers (voorwaarden startdatum; vooraanmelding); (5) gebruiksvriendelijkheid van het UWV-opleidersportaal; (5) onduidelijkheid over criteria van het afwegingskader; en (6) de onzekerheid over de toekenning van het STAP-budget voor deelnemers en opleiders.

In de hele maatschappelijke discussie over STAP was de kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van het (ruime) aanbod een cruciaal element. De uitdaging ligt dan ook in de beperkingen, bij de doelgroep en/of de opleidingen. In een later stadium van de STAP-regeling zijn hierin ook stappen gezet, waarvan de effecten in de evaluatie ook deels pas later aan de orde komen. Ervaringen met andere regelingen kunnen bij een toekomstige regeling hierbij als inspiratie dienen.

De evaluatie moet antwoord geven op de vraag hoe de STAP-regeling wordt gezien door opleiders, maar ook op de vraag wat de motivatie is van opleiders om deel te nemen aan de regeling. Belangrijke deelvraag hierin is of er verschillen zijn tussen private en publiek bekostigde opleiders. De evaluaties moet daarnaast ook antwoord geven op de vraag of het STAP-budget voldoende toegankelijk is voor opleiders. Om deze vragen te beantwoorden is er een enquête uitgezet onder STAP-opleiders begin 2023, met een herhalingsmeting in mei 2024. Aangezien de enquête onder opleiders in 2024 nog loopt, zijn de uitkomsten van deze enquête niet geïntegreerd in dit hoofdstuk. Deze uitkomsten zullen in de rapportage van 2025 worden opgenomen. Voor de beantwoording van de vragen is tevens gebruikt gemaakt van een document studie (zoals op basis van verslagen van het ketenoverleg van betrokken ministeries en de betrokken onderwijsraden, -verenigingen, keurmerken en sociale partners) en interviews met een select aantal ketenpartners.

5.1 EVARINGEN MET VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN DE REGELING

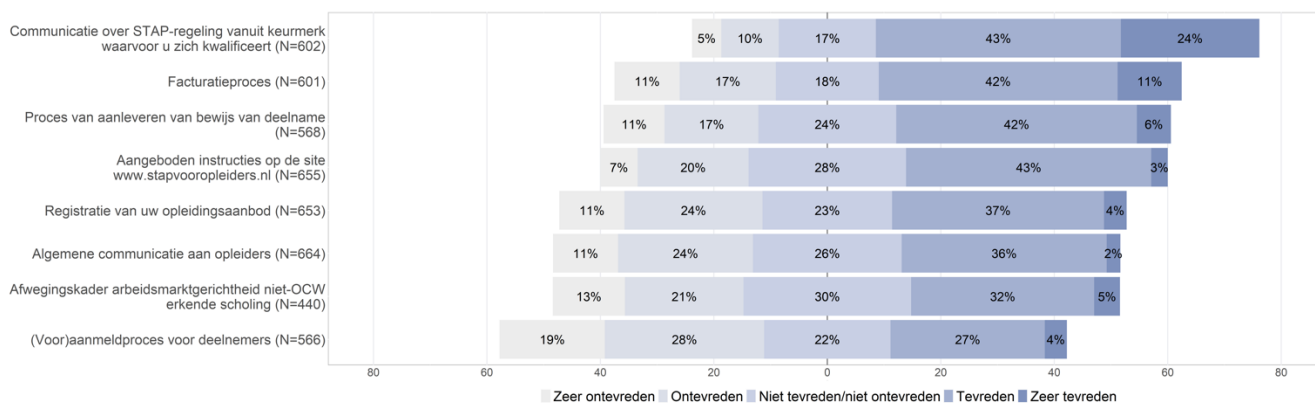
Opleiders zijn over het algemeen positief over de STAP-regeling dat het leren en ontwikkelen toegankelijk maakt voor een breed publiek en bijdraagt aan een bredere bewustwording van het belang van leren. Ze zijn meer kritisch of STAP een verbetering is ten opzichte van de fiscale scholingsaftrek.

Bijna de helft van de geënquêteerde opleiders is van mening dat het STAP-budget het mogelijk maakt om doelgroepen (zoals praktische opgeleiden) die anders niet of nauwelijks deelnemen nu wel te laten deelnemen aan hun opleidingen en cursussen (terwijl meer dan een derde (37%) aangeeft het hier niet mee eens te zijn). Opleiders zijn wat kritischer of de STAP-regeling een verbetering is ten opzichte van de oude fiscale scholingsaftrek om doelgroepen (zoals praktisch opgeleiden) te bereiken. Ruim 60 procent vindt dat dit niet het geval is, terwijl ongeveer 28% vindt dat dit wel het geval is. Bijvoorbeeld omdat men van mening is dat de fiscale aftrek betere financiële ondersteuning biedt aan volwassenen die een meerjarige opleiding willen volgen. De toegenomen administratieve lasten voor opleiders is ook een belangrijke factor waarom de geënquêteerde opleiders het geen verbetering vinden, aangezien deze lasten binnen de fiscale aftrekregeling bij de individuele burger lag.

STAP-opleiders zijn meer kritisch over het vooraanmeldproces voor deelnemers, het afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid, communicatie aan de opleiders en de registratie van het opleidingsaanbod.

Uit de enquête onder STAP opleiders in 2023 blijkt dat opleiders het meest te spreken zijn over de communicatie van de STAP-regeling vanuit hun eigen keurmerk (67% is hier tevreden over), gevolgd door het facturatieproces (53%), het proces van aanleveren van bewijs van deelname (48%) en aangeboden instructies op de site www.stapvooropleiders.nl (46%) (zie figuur 5.1). Aanbieders zijn minder positief over het vooraanmeldproces voor deelnemers (maar 31% is hier tevreden over), het afwegingskader arbeidsmarktgerichtheid voor niet-OCW rekende scholing (37%), algemene communicatie aan de opleiders (38%) en de registratie van het opleidingsaanbod (41%). Publiek bekostigde opleiders zijn wat meer kritisch over alle genoemde aspecten, met uitzondering over de aangeboden instructies op de site www.stapvooropleiders.nl. Er zijn geen grote verschillen in het oordeel op basis van de grootte van opleider, waar de opleiders met tussen de 101-500 deelnemers over het algemeen minder kritisch zijn over de verschillende aspecten dan kleine opleiders (<100) en grote opleiders (>501).

Figuur 5.1 Mate van tevredenheid over verschillende elementen van de STAP-regeling en uitvoering daarvan



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023.

Meeste kritiek op gefragmenteerd communicatie en informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisaties de timing van communicatie en de procedure om opleidingen in het STAP-register te registreren.

Opleiders bekritisieren de gefragmenteerde communicatie en informatievoorziening vanuit verschillende uitvoeringspartijen (UWV; DUO en UVB) door gebruik van verschillende websites en platforms. Desondanks is men positief over het direct contact met UWV en DUO en omschrijft men dit als behulpzaam en klantgericht. Echter, wordt ook benoemd dat de antwoorden die men kreeg niet altijd consistent waren en medewerkers niet altijd op de hoogte waren van de verschillende systemen, recente regelgeving en kennis van niet-

standaard scholingsaanbod. Opleiders tonen begrip voor beleidswijzigingen, maar zijn kritisch over de timing van communicatie hierover. Daarbij gaf het overslaan van de aanvraagronde in januari 2023 problemen voor opleiders, omdat dit pas tijdens de kerstperiode in december was gecommuniceerd en januari/februari één van de weinige instroommomenten is voor overheid bekostigd en formeel onderwijs.

De instructies voor opleiders om hun opleidingen te registreren in het STAP-register worden als ingewikkeld ervaren.

De instructies voor opleiders om hun opleidingen te registreren in het STAP-register worden door verschillende opleiders als ingewikkeld ervaren door het ambtelijke taalgebruik, de aanname dat de lezer achtergrondkennis van systemen heeft en de intentie weet van de verschillende digitale formulieren. Vooral kleinere opleiders geven aan dat het handmatig invoeren in het RIO-portaal veel tijd kost omdat het volgens hen een ondoorzichtig systeem is en het portaal erg foutgevoelig is. Grotere opleiders, publiek dan wel privaat, ervaren minder problemen, ook omdat zij de mogelijkheid hebben om een automatische koppeling te maken met het STAP-register via EDU-DEX of RIO bij het bekostigd MBO. Opleiders zijn ook verantwoordelijk voor het actueel houden van opleidingen in het STAP-register en dit draagt volgens hen bij aan de administratieve lasten van de regeling. Zo geeft men aan dat terugkerende opleidingen opnieuw geregistreerd moeten worden per tijdvak en is er de wens om voor jaarlijkse opleidingen alleen de actuele wijzigingen door te geven. Verder geven opleiders aan dat het aanpassen of verwijderen van opleidingen in het STAP-register lastig is door de IT-infrastructuur achter het STAP-register. De huidige procedure verloopt d.m.v. het versturen van een formulier naar de helpdesk. Enkele opleiders geven aan dat, om problemen te voorkomen, ze als tussenoplossing de datum van 'morgen' invoeren zodat de opleiding vervalt en men geen aanvragen kan indienen.

Er heerst ontevredenheid over de aanvraagprocedure voor deelnemers en de processen die opleiders moeten organiseren om deze te ondersteunen.

De aanvraagperiodes en voorwaarden die gesteld worden aan de startdatum van scholing maakt de regeling complex voor aanvragers en opleiders. Aanvraagperiodes komen niet goed overeen met de instroommomenten van het formeel onderwijs en deelnemers kunnen niet vrijblijvend scholing kiezen omdat ze rekening moeten houden met de voorwaarde van startdatum, vanaf 4 weken na de aanvraag en binnen drie maanden na de sluiting van het aanvraagtijdvak waarin de subsidieaanvraag is ingediend. Daarbij was de openstelling van het tijdvak in 2022 overdag (om 10.00 uur) en op een werkdag met als gevolg dat het aanvraagproces ontoegankelijk was voor mensen met een praktisch uitvoerende baan.

Verder ervaren opleiders het proces van STAP-vooraanmeldingen als een administratieve last en geven aan dat dit fraudegevoelig is. Zo melden opleiders dat STAP-gebruikers in enkele gevallen zelf een 'nep' aanmeldbewijs aangemaakt, buiten de reguliere aanmeldprocedure via de opleider om.

Daarnaast melden opleiders dat het aanmeldbewijs geldig is voor één aanmeldmoment en dat ze deze opnieuw moeten verstrekken als een individu nog een keer voor dezelfde opleiding STAP-budget probeert aan te vragen. Dit proces zouden opleiders graag vereenvoudigen door eenmaal het bewijs te verstrekken.

Opleiders plaatsen kritische kanttekeningen over de gebruiksvriendelijkheid van het UWV-opleidersportaal door het ontbreken van verschillende functies.

Opleiders melden verschillende tekortkomingen van het UWV-opleidersportaal. Ten eerste, geeft men aan dat een terugkoppeling naar opleiders ontbreekt bij het toekennen van het STAP-budget aan deelnemers. Opleiders moeten van deelnemers vernemen of het STAP-budget is toegekend en krijgen hierover geen melding in het opleidersportaal. Echter, vooral voor opleiders met klassikale scholing, draagt het bij aan een onzekere voorbereiding in de aanloop naar de startdatum, als deelnemers hun deelname laten hangen van hun STAP-budget toekenning. Ten tweede, mist men communicatiefuncties zoals emailnotificaties bij meldingen, berichten en aan het einde van een opleiding. Hierdoor moet men dagelijks inloggen in het portaal om niks te missen en dit is extra van belang bij berichten en handelingen waar een termijn aan is gekoppeld. De communicatie via het UWV-portaal is volgens velen daarbij eenrichtingsverkeer zonder bijgevoegde data, wat betekent dat men niet digitaal kan reageren als een persoon in onderzoek is en men niet kan markeren

als iets verwerkt is. Ten derde, mist men functies die de administratieve last kunnen verminderen zoals het exporteren van gegevens in Excel, zoek- en filterfuncties.

Criteria van het afwegingskader bieden volgens opleiders te veel ruimte voor interpretatie.

Een deel van de opleiders geeft aan dat de criteria van het afwegingskader nog te veel ruimte biedt voor interpretatie, want de versterking van een individuele arbeidsmarktpositie is contextafhankelijk. Enkele opleiders geven aan dat het kader verschillend wordt toegepast en dat dezelfde type opleidingen van de ene opleider wel worden toegestaan en bij andere opleider niet. Enkele opleiders geven ook aan dat kleinere opleidingen minder (in absolute getallen) vindbaar zijn, dan grotere opleidingen die veel opleidingen in het STAP-scholingsregister hebben.

Tevredenheid over facturatieproces en aanleveren van bewijs van deelname, met enkele aandachtspunten m.bt. koppeling van beschikingsnummer en studentnummer en fraudegevoeligheid voor aanleveren van bewijs van deelname.

Over het facturatieproces en het aanleveren van het bewijs van deelname is men over het algemeen tevreden. Naast de wens voor de filterfunctie van einddatum voor STAP-deelnemers, geeft men aan dat het lastig is om het beschikingsnummer op de inkooporder en studentnummer aan elkaar te koppelen. Deze gegevens staan in twee systemen en facturen verdwijnen na 90 dagen uit TIE Kinetix. Als gevolg hiervan kan het voorkomen dat een bewijs van deelname niet herkend wordt in het UWV-portaal en dan is het onmogelijk voor een opleider om te herleiden om welke deelnemer het gaat. Verder geven meerdere respondenten aan dat het vervelend is dat elke order handmatig omgezet moet worden in een factuur en gedownload moet worden. Verder geven enkele opleiders aan dat ze het aanvinken voor het bewijs van deelname een fraudegevoelig proces vinden als ze daarbij geen document hoeven te uploaden ter controle. Op dit moment is de opleider verantwoordelijk voor het afrondingsproces van de subsidie, maar deze verantwoordelijkheid plaatsen bij de individuele STAP-deelnemers zou volgens enkele opleiders fraude van opleiders kunnen voorkomen.

Onzekerheid over toekenning heeft negatieve invloed op de werkprocessen van opleiders.

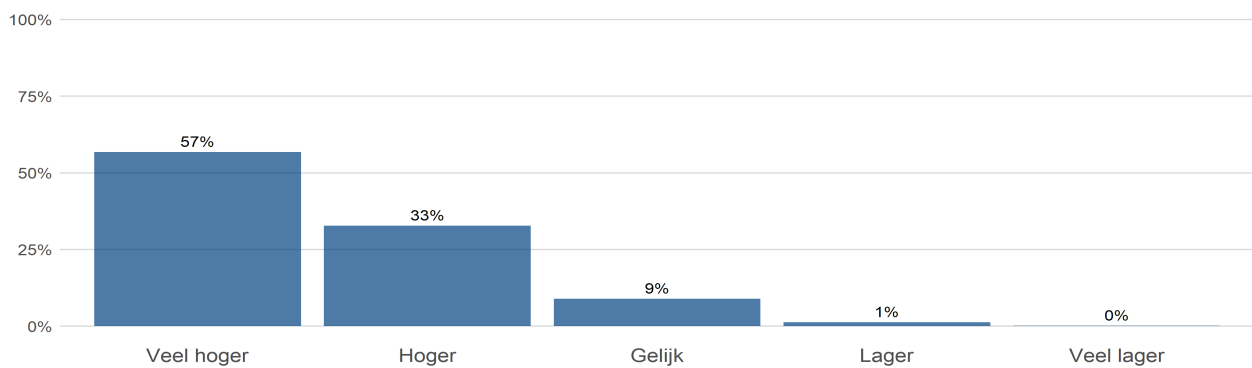
De onzekerheid over de toekenning heeft volgens opleiders negatieve invloed op hun werkprocessen, maar ook op die van individuele aanvragers. Het wachten op de definitieve toekenning zorgt dat aanvragers maximaal vier weken onzeker zijn en niet goed hun leven kunnen inrichten op het daadwerkelijk volgen van scholing. Mochten aanvragers toch geen STAP-budget ontvangen dan mogen ze de scholing kosteloos annuleren, hoewel opleiders wel administratieve taken verrichten voor hun aanvraag of kosten hebben gemaakt voor accommodatie of docenten. Het annuleren van de scholing door deelnemers, vanwege het niet verkrijgen van het STAP-budget, leidt ook tot onzekerheid bij de opleiders, die daarmee hun klas of groep niet gevuld krijgen wat ten koste gaan van de rendabiliteit van het aanbod, of zelfs tot de beslissing om de scholing niet door te laten gaan.

5.2 ADMINISTRATIEVE LASTEN VAN DE STAP-REGELING

De administratieve lasten van de STAP-regeling worden beoordeeld als hoog.

De geënquêteerde opleiders beoordelen de administratieve lasten voor de STAP-regeling als hoog (zie figuur 5.2). Rond de 90% van de opleiders geeft aan dat dit (veel) hoger is dan alternatieve scholingsregelingen. Een tiende (9%) van de opleiders geeft aan dat dit gelijk is. Er zijn geen grote verschillen tussen publiek en privaat bekostigd onderwijs en tussen kleine en grote opleiders in hun opvatting over de administratieve lasten.

Figuur 5.2 Beoordeling van administratieve lasten voor opleiders voor de STAP-regeling in vergelijking met alternatieve scholingsregelingen



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=567).

In vergelijking met de fiscale scholingsaftrek is de opleider tussen de overheid en de STAP-aanvrager geplaatst in de afhandeling van de STAP-regeling. Een deel van de opleiders geeft aan dat de administratieve last van de STAP-regeling niet in verhouding staat ten opzichte van de opbrengsten. Vooral wanneer zij administratief werk hebben verricht na registratie in het STAP-register en vervolgens weinig aanvragers STAP-budget ontvangen en mede daardoor hun deelname annuleren. Zoals eerder benoemd spelen administratieve en financiële lasten een grotere rol voor kleinere opleiders en Zzp'ers dan grotere opleiders. Een respondent omschrijft het dilemma als volgt: "Voor kleinere opleiders is er heel veel administratief werk bijgekomen voor de STAP-regeling. Dit zorgt voor veel meer kosten voor een opleider die niet facturerabel zijn. Niet meedoen is geen optie omdat een concurrent anders studenten wegkaapt en wel meedoen zorgt voor extra onkosten, dus een lagere omzet." Ook geven grote publiek bekostigde opleiders aan dat er grote investering gepaard gingen met het administratief inregelen van STAP (registratie aanbod in scholingsregister; verstrekken STAP-aanmeldingsbewijs en facturering).

In het algemeen is iedere opleider gebaat bij een vermindering van de administratieve lasten, maar dit geldt vooral voor kleinere opleiders en Zzp'ers. Gedurende de looptijd van de STAP regeling zijn aanpassingen voorgesteld om de administratieve lasten rond het STAP-budget te verminderen, zoals de geautomatiseerde koppeling voor universiteiten en hogescholen, wat het makkelijker maakt om opleidingen op te voeren in het register, maar ook het faciliteren van meerjarige opleidingen. Ook zijn er voorstellen gedaan om het aanvraagproces te verbeteren, mede om lange wachtrijen te voorkomen tijdens de aanvraag. Door het stopzetten van de STAP-regeling, zijn deze nooit geëffectueerd.

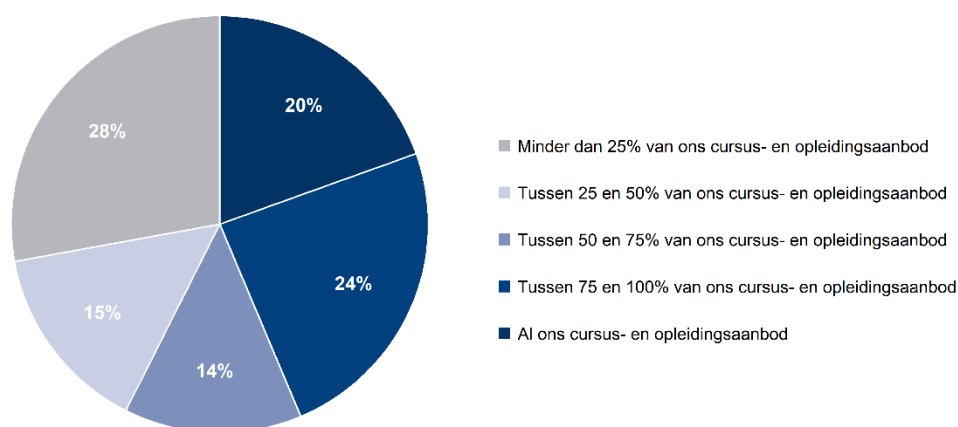
Suggesties van opleiders voor het verminderen van de administratieve lasten is het verwijderen van overbodige administratieve handelingen en de gebruikerservaring van de portalen te verbeteren.

5.3 GESCHIKTHEID VAN SCHOLINGSAANBOD VAN STAP-SCHOLINGSREGISTER

Meeste opleiders hebben niet al hun cursusaanbod opgenomen in het STAP-scholingsregister. Dit geldt met name voor publiek bekostigde instellingen.

Figuur 5.3 laat zien dat begin 2023 een vijfde (20%) van de geënquêteerde opleiders al hun opleidings- en cursusaanbod heeft opgenomen in het STAP-scholingsregister, terwijl een kwart tussen de 75 en 100 procent van hun aanbod heeft opgenomen. Bijna een derde (28%) heeft minder dan 25% van hun cursusaanbod opgenomen. Met name de publiek bekostigde instellingen hebben een beperkt aandeel van hun aanbod opgenomen in het scholingsregister, in vergelijking met het privaat aanbod (57% heeft minder dan 25% van het aanbod opgenomen in vergelijking met 22% van het privaat bekostigd onderwijs). Er zijn geen grote verschillen te zien naar grootte van de opleiders.

Figuur 5.3 Aandeel van het huidige aanbod van individuele cursussen/opleidingen dat door opleiders is opgenomen in het scholingsregister van de STAP-regeling

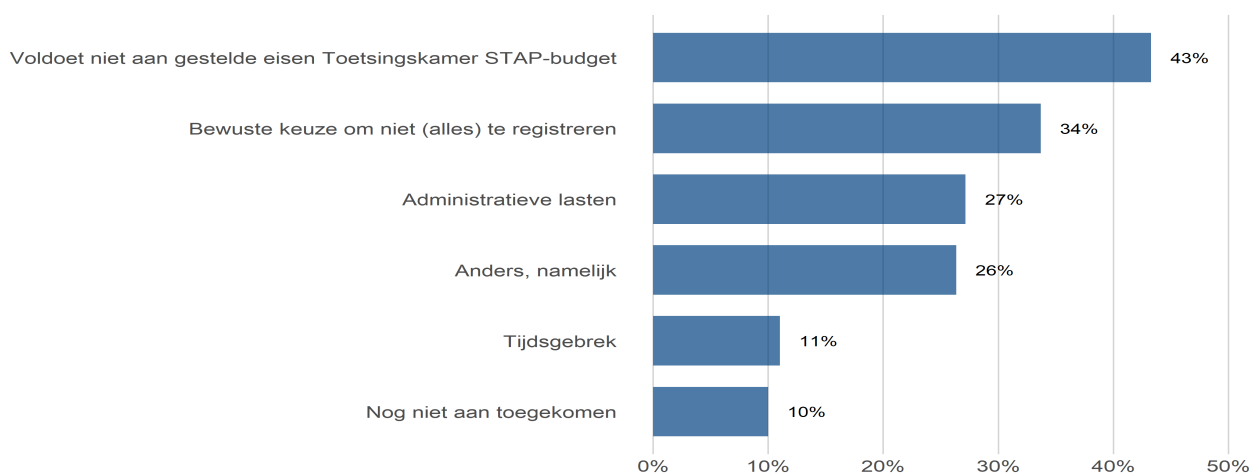


Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=646).

De voornaamste reden waarom niet alle opleidingen zijn opgenomen in het STAP-scholingsregister is dat de opleidingen niet voldoen aan het toetsingskader STAP-budget.

De voornaamste redenen waarom een deel van het cursus- en opleidingsaanbod nog niet is opgenomen is dat het niet voldoet aan de gestelde eisen van het Afwegingskader STAP-budget, alsmede dat het een bewuste keuze is om opleidingen niet te registreren (zie figuur 5.4). In een beperkt aantal gevallen zijn administratieve lasten een beperkende factor en ook tijdsgebrek bij de opleider om opleidingen aan te melden. We zien geen grote verschillen tussen het publiek en privaat bekostigd onderwijs, net als grootte van de opleider.

Figuur 5.4 Redenen waarom een deel van uw cursus- en opleidingsaanbod niet is opgenomen in het STAP-scholingsregister (meer dan 1 antwoord mogelijk)

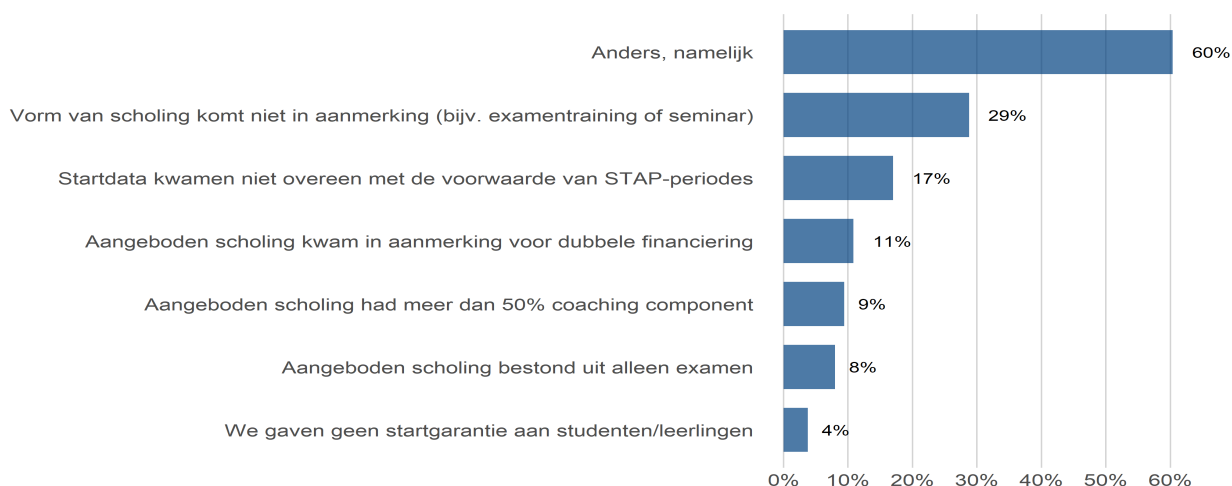


Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=509).

Van de respondenten die aangeven dat dit opleidingsaanbod niet voldoet aan de gestelde eisen van de toetsingskamer STAP-budget, geeft bijna een derde (29%) aan dat de vorm van scholing niet in aanmerking

komt en bijna een vijfde (17%) dat de startdata niet overeenkomen met de voorwaarde van de STAP-periode (zie figuur 5.5). Ongeveer een tiende geeft aan dat de aangeboden scholing niet in aanmerking komt voor dubbele financiering (11%), dat de aangeboden scholing meer dan 50% coaching component had (9%) en de aangeboden scholing alleen uit een examen bestond (8%). Een zeer kleine groep van 4% geeft dat ze geen startgarantie kunnen geven aan studenten en leerlingen (zoals binnen de drie maanden na sluiting van aanvraagtijdvak; maar ook vanwege mogelijkheid van het niet vol krijgen van de klas/ groep)³⁹. Zes op 10 respondenten (60%) gaven andere redenen.

Figuur 5.5 Redenen waarom cursus- en opleidingsaanbod niet voldoet aan de gestelde eisen van de Toetsingskamer STAP-budget



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=128).

Andere genoemde redenen voor het niet registreren is het ontbreken van erkenning, de kostprijs van de opleiding, aanbod aan meerjarige opleidingen en gebrek aan vertrouwen dat STAP-deelnemers gebruik maken van het aanbod.

Ander genoemde voorbeelden zijn dat de opleidingen (nog) niet erkend zijn (zoals door CPION, brancheorganisatie of NLQF) en daardoor (nog) niet in aanmerking komen voor de STAP-regeling. Een aantal opleiders geeft aan dat de kosten en tijdsinvestering te hoog zijn om de opleiding te erkennen, met name voor opleidingen met een beperkt aantal deelnemers. Enkeligen geven aan dat het tijd kost om hun opleiding te accrediteren en daarop nog wachten. De geënquêteerde opleiders geven ook aan dat het geen zin heeft om opleidingen met een kostprijs onder het maximale STAP-budget te registreren, vanuit de aanname dat STAP-gebruikers de voorkeur geven om het hele bedrag van 1.000 euro te besteden (en het aanvragen van meerdere opleidingen voor de beschikbare 1.000 euro niet mogelijk is). Een ander genoemde reden door opleiders is dat hun meerjarige opleidingen niet goed binnen de STAP-regeling passen. Dit zijn over het algemeen duurdere opleidingen en daarnaast is het niet mogelijk deze opleidingen met het STAP-budget meerjarig te financieren (enkeligen geven de mogelijkheid om het eerste studiejaar met het STAP-budget te financieren). Ook passen de termijnen van de STAP-aanvraagronde en de startdatum niet bij het instroommoment van opleidingen in het publiek bekostigd onderwijs. Daarnaast vinden opleiders het een financieel en organisatorisch risico om een opleiding te registreren als uiteindelijk blijkt dat veel inschrijvers geen STAP-budget toegewezen krijgen, waardoor er te weinig studenten zijn om de opleiding rendabel te maken.

Andere opleiders geven aan dat de niet geregistreerde opleidingen bedrijfstraining op locatie (*in company*) betreffen. Vaak zijn dit ook trainingen op maat die lastig zijn te erkennen en daardoor niet mogelijk is om in aanmerking te laten komen voor het STAP-budget. Ook refereren opleiders aan trainingen die als nascholing

³⁹ Volgens de STAP-regeling hebben opleiders de mogelijkheid om de aanmelding te annuleren, tijdig voor de startdatum van het traject, met vermelding van redenen.

of examentraining getypeerd worden. Verder geven opleiders aan dat ze bepaalde opleidingen niet willen registreren omdat deze pas doorgaan als er voldoende aanmeldingen zijn en STAP-deelnemers niet willen teleurstellen als een cursus geen doorgang vindt. Daarnaast wordt benoemd dat ze het aanmelden van een opleiding pas doen als er voldoende vraag is naar de opleiding of nadat een automatische koppeling via de open standaard voor het delen van onderwijsdata (Open Onderwijs API: OOAPI) mogelijk is.

Andere minder genoemde redenen zijn dat de niet-geregistreerde opleidingen voor scholieren onder de 18 jaar zijn; dat een deel van de opleidingen al wordt aangeboden via subsidieregeling NL leert door (dubbele financiering is niet mogelijk); dat opleidingen vooral deelnemers hebben die gebruik maken van studiefinanciering; dat EVC trajecten nog niet subsidiabel zijn; dat de cursussen voor hele specifieke doelgroepen zijn waarvoor al voldoende financiering is; dat de trainingskosten zijn opgenomen in verblijfskosten; dat training in het buitenland plaatsvindt; en dat opleidingseisen worden gesteld aan deelnemers met een verplichte intake waardoor deelnemers afvallen, wat lastig past bij het aanmeldproces van de STAP-regeling past.

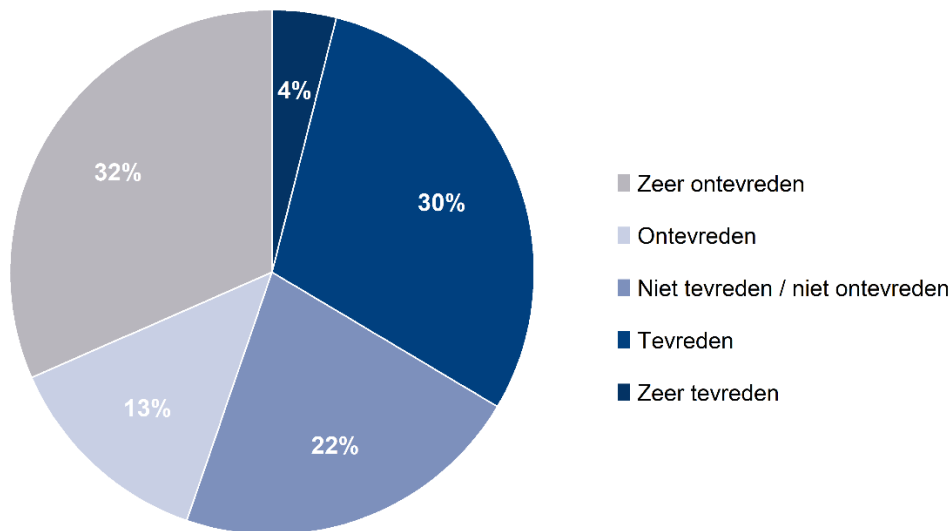
In algemene zin geven de geënquêteerde opleiders meerdere redenen om bepaalde opleidingen of maar een deel van hun opleidingsaanbod te registreren. Zo ervaren sommige opleiders nog veel onzekerheid bij het hanteren van het afwegingskader of zijn ze het inhoudelijk oneens met de criteria die zijn opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan individuen die willen omscholen en niet gebruik kunnen maken van de werkgeversverantwoordelijkheid om hun opleiding te financieren. Een andere motivatie die opleiders uitspreken is de financiële last die zij dragen als ze opleidingen willen laten erkennen, aangezien de uiteindelijke toekenningen van het STAP-budget voor aanvragers onzeker is en ze niet weten of de gemaakte kosten gedekt kunnen worden.

5.4 ERVARINGEN MET TOETSINGSKAMER STAP-BUDGET

Groot aandeel van opleiders zijn over het algemeen kritisch over de communicatie van de Toetsingskamer.

Iets meer dan een kwart (27%) van de geënquêteerde opleiders heeft contact gehad met de Toetsingskamer van het STAP-budget over het opleidingsaanbod dat is opgenomen in het STAP-scholingsregister. Uit figuur 5.6 blijkt dat ongeveer een derde (34%) tevreden is over deze communicatie, terwijl bijna de helft ontevreden is over de communicatie (45%). Er is geen verschil in het oordeel van publiek versus privaat bekostigde opleiders. Wel zijn grote opleiders meer ontevreden over de communicatie van de Toetsingskamer dan kleine opleiders (respectievelijk 54% van opleiders met meer dan 500 deelnemers is daar ontevreden over, terwijl 38% van opleiders tussen de 101 en 500 deelnemers en 30% van de opleiders met minder dan 100 deelnemers daar ontevreden over is).

Figuur 5.6 Mate van tevredenheid over de wijze waarop de Toetsingskamer STAP-budget communiceert



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=152).

Opleiders geven aan de communicatie gebrekkig te vinden door de lange reactietijd, onduidelijke interpretatie van het afwegingskader en het ontbreken van een dialoog tussen opleider en Toetsingskamer.

Uit de opmerkingen in de open vraag over de communicatie met de Toetsingskamer komt naar voren dat veel opleiders de communicatie gebrekkig vinden door de lange reactietijd, onduidelijke interpretatie van het afwegingskader en het ontbreken van een dialoog tussen opleider en Toetsingskamer. Dit komt voornamelijk doordat opleiders aangeven dat de Toetsingskamer maanden later of in enkele gevallen zelfs niet reageert op mailcontact. Omdat opleiders zelf geacht worden binnen vijf dagen bezwaar in te dienen tegen het besluit van de Toetsingskamer wordt dit door enkelen als ‘onrechtvaardig’ ervaren. Samen met het ontbreken van een eenduidige interpretatie van het afwegingskader zorgt het ontbreken van een dialoog over inhoudelijke aspecten van een onderzoek of bezwaar voor veel onzekerheid en onduidelijkheid voor opleiders⁴⁰. Ook de toon waarop de Toetsingskamer communiceert is voor publiek en private opleiders vervelend, vooral wanneer men de aankondiging en uitslag in één brief ontving. Zo zegt een respondent: *“Het bericht dat er onderzoek naar ons was gedaan, tezamen met de uitslag van het onderzoek en de dreiging om als STAP-opleider geroyeerd te worden (dit alles in één bericht), viel ons nogal rauw op het dak. Het contact dat wij daarna (binnen die vijf gestelde dagen) met de Toetsingskamer hebben gehad naar aanleiding van deze communicatie, was echter prima.”* Dit illustreert dat wanneer de geënquêteerde opleiders wel contact hebben gehad met de Toetsingskamer, men het als servicegericht en constructief ervaart. Daarnaast geven opleiders aan dat de brieven van de Toetsingskamer onvoldoende toelichten waarom een bepaalde opleiding moet worden aangepast of geschrapt en welke vervolgstappen moeten worden genomen om aan dit verzoek te voldoen.

Mochten de nodige aanpassingen zijn gedaan door de opleider, geven enkelen aan dat ze negatieve gevolgen ervaren doordat er niet voldoende wordt gecommuniceerd of het onderzoek of bezwaar is afgesloten. Als een opleider de status ‘in onderzoek’ heeft dan worden de STAP-aanvragers hierover ook ingelicht en wordt de betrouwbaarheid van de opleider door aanvragers in twijfel getrokken.

⁴⁰ Vanaf 1 mei 2023 zijn de aangescherpte maatregelen met betrekking tot het afwegingskader en scholingsdefinitie ingegaan. Aangezien de enquête plaatsvond voor dit moment zijn er ervaringen met deze aanpassingen van opleiders niet meegenomen in dit hoofdstuk.

Als laatst geven enkele opleiders aan dat de Toetsingskamer niet op de hoogte was van de verschillende aspecten van het registratieproces zoals EDU-DEX. Dit zorgde voor foutieve communicatie doordat de Toetsingskamer met verouderde informatie werkte: *“één training van ons zat in één van de eerste steekproeven van de Toetsingskamer, wij werden gesommeerd een training te verwijderen die al niet meer opgenomen was in het scholingsregister. De werking van het scholingsregister en Edudex was destijds onvoldoende bekend bij de Toetsingskamer.”*

De geënquêteerde opleiders bevelen aan om het afwegingskader en scholingsdefinities helderder te maken (waaraan per 1 mei 2023 gevolg was gegeven met de aangescherpte maatregelen met betrekking tot het afwegingskader en scholingsdefinitie). Los van deze wijzigingen zou volgens opleiders de communicatie vanuit de Toetsingskamer verbeterd kunnen worden. Het gaat hier om verbetering van de bereikbaarheid van de organisatie (e-mail en telefonisch), maar ook om betere informatie over de inhoud van het onderzoek en hoe de regels van afwegingskader zijn gebruikt. Verder is er de wens voor meer informatie over de onderzoeksprocedure en technische vervolgstappen om correcties in het scholingsregister door te voeren en op welke wijze controle daarop plaatsvindt (en binnen welk tijdspad). Opleiders geven ook het belang aan van een vast contactpersoon voor inhoudelijke communicatie gedurende het onderzoeksproces, waar ze terecht kunnen voor inhoudelijk vragen en/of opmerkingen.

5.5 SUCCESVOLLE UITVOERING VAN DE SCHOLING

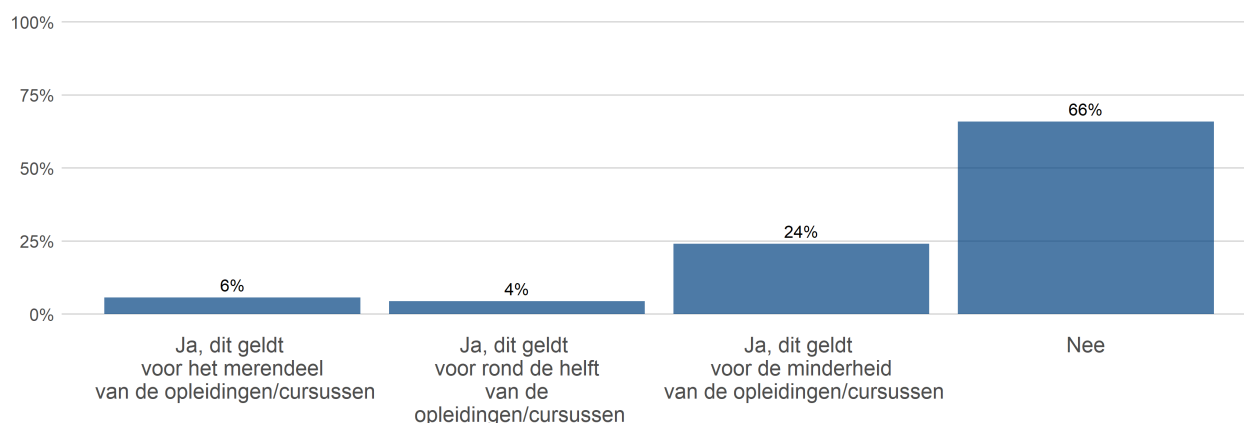
Het uitvalpercentage van STAP-deelnemers wijkt volgens opleiders niet af van de reguliere deelnemers. Een derde van de opleiders geeft aan dat een deel van de opleidingen geen doorgang heeft kunnen vinden.

Uiteindelijk maakt volgens de geënquêteerde opleiders gemiddeld 3% van de STAP deelnemers de scholing niet af (tussentijds uitval).⁴¹ De meerderheid (77%) van de opleiders geeft aan dat dit percentage niet afwijkt van het uitvalpercentage van niet- STAP-deelnemers. Rond de 13% geeft aan dat het uitvalpercentage zelfs lager is, terwijl rond de 10% aangeeft dat het percentage hoger ligt. Dit wijst erop dat het STAP-budget niet leidt tot minder gemotiveerde deelnemers. Hier zijn geen verschillen tussen publieke en privaat bekostigde opleidingen en naar grote van de opleider. Echter, enkele geïnterviewde opleiders merken op dat STAP-deelnemers minder gemotiveerd zijn dan regulier deelnemers omdat de laatste groep zelf de opleiding heeft gefinancierd.

De vraag is ook of bepaalde geregistreerde opleidingen geen doorgang hebben kunnen vinden, omdat aan onvoldoende aanmelders uiteindelijk STAP-budget is toegekend. Figuur 5.7 laat zien dat tweederde (66%) van de opleiders aangeeft dat dit niet het geval is. Een derde van de opleiders geeft aan dat dit wel het geval is. Een kwart (24%) van de opleiders geeft aan dat dit voor de minderheid van de opleidingen/ cursussen geldt, terwijl rond de 4% aangeeft dat dit voor de helft van de opleidingen/ cursussen geldt. Voor rond de 6% van de opleiders geldt dit voor het merendeel van de opleidingen/ cursussen. Hier zijn geen grote verschillen in de antwoorden te vinden tussen publiek en privaat bekostigde opleiders en naar grootte van de opleider.

⁴¹ Van de 108000 ontvangen deelnamebewijzen is 93% afgerond met certificaat of diploma (UWV, peildatum 28 juni 2023).

Figuur 5.7 Mate waarin opleidingen/cursussen geen doorgang kunnen vinden, omdat aan onvoldoende aanmelders uiteindelijk STAP-budget is toegekend



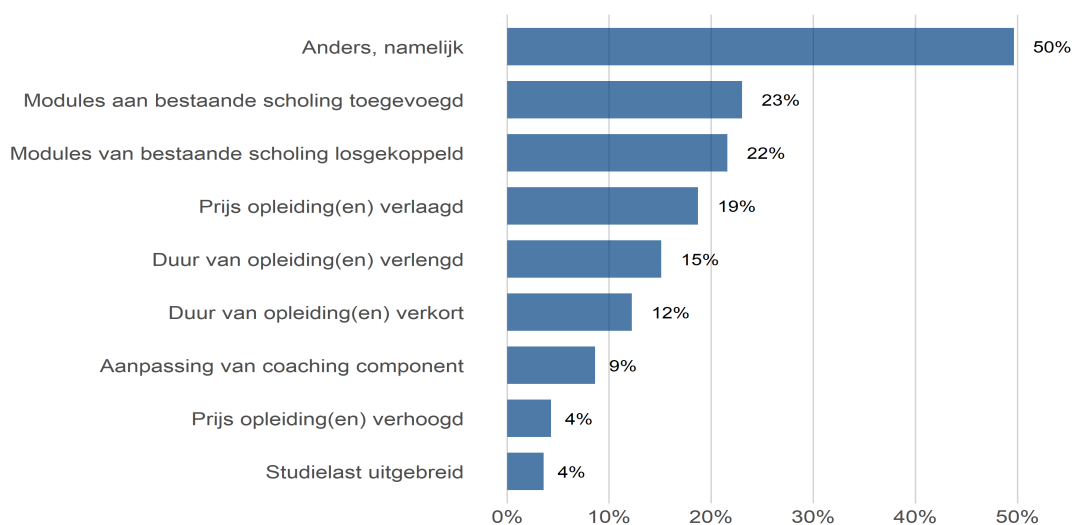
Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=595).

5.6 AANPASSINGEN VAN CURSUS- EN OPLEIDINGSAANBOD

Een kwart van de opleiders had hun cursus- en opleidingsaanbod (deels) aangepast om beter aan te sluiten bij de STAP-regeling (modules toegevoegd of losgekoppeld). Ongeveer een vierde heeft de duur van de opleiding verlengd of verkort. Een vijfde heeft de prijs van de opleiding verlaagd, terwijl een hele kleine groep de prijs heeft verhoogd.

Bijna een kwart (23%) van de geënquêteerde opleiders had hun cursus- en opleidingsaanbod (deels) aangepast zodat de opleiding(en)/ cursus(sen) (beter) aansluit(en) bij de STAP-regeling. Er is hier geen verschil tussen publiek en privaat bekostigde opleidingen, alsmede de grootte van de opleider. Uit figuur 5.8 blijkt dat een kwart van de opleiders die hun aanbod hebben aangepast aangeeft dat ze zowel modules hebben toegevoegd (23%) als losgekoppeld (22%). Een vijfde geeft aan de prijzen te hebben verlaagd (19%). Een kleine groep geeft aan dat ze de duur van de opleidingen hebben verlengd of verkort, maar ook aanpassingen te hebben gedaan van de coaching component. Het verhogen van de prijs en uitbreiding van de studielast is maar door een beperkt aantal opleiders genoemd.

Figuur 5.8 Aanpassingen van zodat scholing (beter) aansluit bij de STAP-regeling (meer dan 1 antwoord mogelijk)



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=139).
Opmerking: Geen van de opleiders gaf aan de studielast te hebben vermindert.

Voorbeelden van andere aanpassingen zijn: de startdatum is aangepast; de toetsing van leeropbrengsten is veranderd; het klassikaal en online onderwijs is geïntegreerd; de opleiding compleet nieuw is vormgegeven; het toelatingsproces voor de opleiding nu in lijn is met het tijdspad voor het vooraanmeldingsproces bij STAP; materiaal niet meer onderdeel is van het aanbod; de omschrijving van de cursus voor deelnemers is verbeterd (inhoud, doelgroep, etc.); de kwaliteit van de opleiding is verbeterd; het vereiste start niveau nu is aangegeven voor het taalaanbod (vanaf A2); de inhoud nadrukkelijker aansluit bij arbeidsmarkt behoefte; de training is uitgebreid met aanvullende activiteiten (zoals met een trainingsacteur); en dat de verschillende kleine cursussen/ training zijn samengevoegd tot een volwaardige training.

5.7 IMPACT VAN STAP OP SCHOLINGSDEELNAME VOLGENS DE OPLEIDERS

Opleiders geeft aan dat een vijfde van het totaal aantal deelnemers aan hun STAP geregistreerde opleidingen, STAP-deelnemers betreft.

De geënquêteerde opleiders geven aan dat gemiddeld 20% van alle deelnemers aan de door hun organisatie aangeboden opleidingen en cursussen ('totaal aanbod') STAP-deelnemers betreft. Dit is 15% voor privaat bekostigde opleiding en 21% voor publiek bekostigde opleiding. Voor grotere opleidingen is het percentage significant minder. Als we ons beperken tot de opleidingen die in het STAP-scholingsregister vallen, is dit percentage 26% (geen significant verschil tussen publiek en privaat bekostigde opleiders, maar wel voor grotere opleiders die een significant lager percentage scoren). Hieruit is te concluderen dat STAP-gebruikers een belangrijk aandeel hebben in het totaal aantal deelnemers van STAP-registreerde opleidingen.

Bij meer dan de helft van de opleiders heeft STAP niet geleid tot een groei van het aantal deelnemers, bij een kwart is dit gestegen en bij bijna een op de zeven is dit gedaald, resulterend in ca. 1% groei in totaal.

Ruim een kwart van de geënquêteerde opleiders geeft aan dat als gevolg van het STAP-budget het totaal aantal deelnemers dat aan hun instelling een opleiding/cursus volgt is toegenomen, terwijl de meerderheid (60%) aangeeft dat dit hetzelfde is gebleven. Rond de 15% van de opleiders geeft aan dat het aantal is afgenomen. Hier zijn geen verschillen tussen publieke en privaat bekostigde opleidingen en naar grootte van de opleider.

Van de respondenten die aangaven een stijging of daling van hun deelnemersaantallen te hebben ervaren over 2022 als het gevolg van het STAP-budget is gevraagd om een indicatie te geven van de grootte van de groei of vermindering in het aantal deelnemers aan opleidingen/cursussen. Instellingen met een groeiend aantal deelnemers zagen gemiddeld een groei van ruim 20%, terwijl instellingen met een dalend aantal deelnemers een relatief grotere daling van bijna 30% ervoeren. Voor de gehele steekproef, inclusief de instellingen die hebben aangegeven geen verandering te hebben waargenomen, is er een kleine groei van 1% waargenomen. Opvallend is dat relatief kleine aanbieders, welke niet meer dan 500 deelnemers ontvingen in 2022, hun deelnemersaantallen gemiddeld zagen dalen met een half procent, terwijl relatief grotere aanbieders, bij wie meer dan 500 deelnemers scholing of een cursus hebben gevolgd in 2022, juist bijna 3% meer deelnemers hadden. Dit verschil is significant. Er wordt geen bewijs gevonden dat publiek en privaat bekostigde instellingen van elkaar verschillen. Verder blijkt dat respondenten met een relatief hogere groei in het aantal deelnemers ook gemiddeld positiever waren over hun ervaringen met verschillende aspecten van de STAP-regeling. Enkele publiek bekostigde instellingen geïnterviewd, melden juist ook dat het aantal deelnemers was afgenomen door het wegvallen van fiscale regeling scholingsaftrek en dat de STAP-regeling minder geschikt is voor hun meerjarig aanbod.

5.8 TERUGKIJKEND OP DE STAP-REGELING DOOR OPLEIDERS EN VERTEGENWOORDIGENDE ORGANISATIES

Opleiders kijken positief terug op bereik van de STAP-regeling.

Opleiders kijken over het algemeen positief terug op het bereik van de STAP-regeling. De regeling was laagdrempelig, heeft nieuwe doelgroepen bereikt en geeft eigen regie aan deelnemers. Het heeft volgens velen bijgedragen aan een toegenomen bewustzijn van het belang van LLO en mensen in de leerstand gebracht. De positieve uitkomsten hadden volgens enkele ketenpartners nadrukkelijker door de overheid gecommuniceerd moeten worden tijdens de uitvoering van STAP-regeling, met name in het licht van de negatieve aandacht vanuit de journalistieke media. De afwezigheid van STAP – of een alternatief daarvoor – wordt als een tekortkoming beschouwd.

Publiek bekostigd onderwijs is in minder aangehaakt in tegenstelling tot het privaat bekostigd onderwijs.

Het publiek bekostigd onderwijs (mbo, ho en wo) was minder aangehaakt bij de STAP-regeling, zowel in hun aandeel in het STAP-scholingsregister als aantal STAP-deelnemers. Dit heeft enerzijds te maken met het aanbod van veel publiek bekostigde instelling dat in mindere mate aansluit bij de STAP-regeling (meerjarige en duurdere opleidingen vaak gebruikt voor omscholing; startdatum van opleidingen), maar anderzijds ook vanwege de benodigde investering om het opleidingsaanbod passend te maken voor STAP door gericht cursorisch aanbod te ontwikkelen of opleidingen op te knippen. Publiek bekostigde opleiders refereren ook aan de administratieve lasten van de regeling m.b.t. het registreren van hun opleidingen in het scholingsregister, het administratief inregelen van het aanmeldingsproces van deelnemers en de verantwoording over de gevolgde scholing (bewijs van deelname en facturering). Deze systemen en manier van werken, pasten niet bij hoe onderwijsinstelling hun administratie hebben ingericht. Ook leggen sommige opleiders in hun activiteiten meer de focus op het initieel onderwijs en minder mate op LLO gerelateerde activiteiten, waarmee de mogelijkheden van STAP als minder interessant werden gezien. In de praktijk vielen de aanmeldingen vanuit STAP voor publiek bekostigde opleiders ook tegen wat de kosten-batenanalyse negatief deed uitvallen voor de opleiders. De beoogde aanpassing om meerjarige opleidingen te faciliteren met de STAP-regeling is nooit geëffectueerd met het stopzetten van de STAP-regeling en de laatste twee tijdvakken, die zich beperkten tot OCW-erkend onderwijs, was de investering niet waard voor opleiders om alsnog hun aanbod te registreren in het scholingsregister en om hun systemen aan te passen (ook omdat de tijdvakken na de maand september vielen, dus minder relevant voor de publiek bekostigde opleiders waarvan de meest opleidingen in september zijn gestart). Veel publiek bekostigde instellingen in het mbo, ho en wo prefereren dan ook de oude fiscale aftrek scholingsuitgaven die beter past bij hun meerjarig en duurdere opleidingsaanbod.

De achilleshiel lag vooral bij het aanbod.

In alle discussies rondom de STAP-regeling heeft veel gedraaid om het aanbod van opleidingen en de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie daarvan. Juist op dit vlak heeft ook negatieve publiciteit zijn weerslag gehad op de regeling. In de interviews met betrokkenen komt dit punt dan ook vaak terug. Hierbij wordt door een aantal betrokkenen van opleiders gewezen op een aantal problemen die volgens hen min of meer inherent waren aan de regeling:

- De keurmerken die zijn benut, zijn vooral gericht op kwaliteitseisen en niet alle keurmerken richten zich op de arbeidsmarktrelevantie van aangeboden opleidingen. Arbeidsmarktrelevant en kwaliteit liepen in discussies door elkaar (gebrek aan arbeidsmarktrelevantie zegt echter niets over de kwaliteit van de opleidingen).
- Keurmerken verschillen erg in de manier hoe ze kwaliteit van organisaties en opleidingen beoordelen. Enkele keurmerken beoordelen alleen de kwaliteit van de organisatie en niet die van individuele opleidingen. Voor een toekomstige regeling zou hier volgens geïnterviewde betrokkenen meer eenduidigheid gewenst zijn.
- Er was een grote toeloop van opleiders bij organisaties die certificeringen afgaven die toegang gaven tot het STAP-register, met name voor de keurmerken waarvoor de investering voor het bemachtigen van een keurmerk minder belastend was ('shopping'). Deze toeloop was moeilijk te verwerken.

- Het duurde lang voordat er een Afwegingskader lag om de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen vast te stellen. Hoe stel je arbeidsmarktgerichtheid en /of arbeidsmarktrelevantie vast? De eerste term is nog wat strikter dan de tweede, maar het blijft situatie-afhankelijk met wat voor doel een deelnemer deelneemt. Denk bijvoorbeeld aan talenopleidingen. Deze onduidelijk werd ook ingegeven door het brede doel van de STAP-regeling (scholing ter versterken van arbeidsmarktpositie door eigen regie; niet direct gericht op kraptesectoren). Respondenten wijzen ook op een duidelijker afbakening wat onder werkgeversverantwoordelijkheid wordt bedoeld.
- Door het verlies van de fiscale aftrek werden juist (dure) langjarige trajecten minder aantrekkelijk, terwijl deze mogelijk juist erg belangrijk zijn voor een substantiële verbetering van de arbeidsmarktpositie. Mede door de complexe procedures werd – zeker aanvankelijk – ook maar een beperkt aantal trajecten vanuit het publiek bekostigd onderwijs opgenomen. Opleiders vragen zich af of je met 1000 Euro een opleiding kan financieren die significante impact heeft op het faciliteren van transitie in je werk en vragen zich af of er meer differentiatie in budgetten moet komen voor bij- en omscholing (of aanvullend persoonlijke ontwikkeling) en doelgroepen.⁴²
- Doordat (tot 1.000 euro) geen sprake is van cofinanciering nemen deelnemers een minder afgewogen keuze van de opleiding.

Er zijn risico's genomen, maar er is wel tussentijds geleerd.

Diverse aanbieders veronderstellen dat deze mogelijke risico's bewust genomen zijn en dat vanuit het concept van "lerende regeling" al werkende weg hierin verbeteringen zouden worden gemaakt. Diverse respondenten benadrukken dat wel degelijk verbeteringen zijn opgetreden, zowel beperkingen aan de aanbodkant, als (beoogde) verbeteringen in het aanvraagproces/verdelingssystematiek (op basis van loting i.p.v. 'wie het eerst komt wie het eerst maalt' om piekmomenten weg te nemen). Ook het ketenoverleg wordt positief beoordeeld, al geven sommigen wel aan dat dit pas (te) laat is opgestart en dat niet altijd wat met hun input werd gedaan (in dit geval was het vaak informerend vanuit betrokken ministeries). Diverse respondenten hadden liever gezien dat men met een kleine regeling, meer experimenteel, was begonnen. Een enkeling uit daarentegen juist respect dat men een regeling als deze heeft aangedurfd. Uiteraard gaat het hierbij om visies achteraf, hoewel sommigen aangeven dat men vooraf de problemen al kon verwachten.

Voor een toekomstige regeling lijkt afbakening cruciaal, maar tegelijkertijd complex, waarmee een voorzichtige start voor de hand ligt.

In de interviews worden ook diverse suggesties geuit om bij een toekomstige regeling meer beperkingen aan te brengen zodat zich niet dezelfde problemen voordoen:

- Een meer voorzichtige start, bijvoorbeeld in bepaalde (krapte-)sectoren, of vanuit overheidserkende opleidingen, waarbij het aanbod langzaam uitgebouwd wordt.
- Een combinatie van een soort individuele leerrekening, met zowel beperkingen aan de deelnemers (vooropleiding, regio, sector) als aanbodkant van opleidingen.
- Het versterken van transparantie van het scholingsaanbod (zoekmachine) en ondersteuning van volwassenen in hun scholingskeuze (ontwikkelaadvies).

Tegelijk wordt erkend dat elke afbakening in de uitvoering problemen oproept, omdat er altijd een grijs gebied is.

⁴² Geïnterviewde opleiders refereerden hierbij aan de ervaringen die zijn opgedaan met de regeling NLLeertdoor. Op basis van de studiebelastinguren in de catalogus werden opleidingen ingedeeld in (enkele) categorieën van prijs. Hierdoor hadden aanbieders minder vrijheidsgraden om de prijs van opleidingen aan te passen (zoals denkbaar bij STAP).

6 PRIJSONTWIKKELING

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag of de introductie van het STAP-budget een onevenredig effect heeft gehad op de prijsontwikkeling van opleidingen. We gebruiken hiervoor verschillende bronnen, zoals online gegevens over prijzen, inclusief historische gegevens, en de enquête onder opleiders. De overkoepelende conclusie van de analyses is dat opleiders niet op grote schaal hun prijzen hebben verhoogd naar aanleiding van de STAP-subsidie. Zeker als we kijken naar de kleinere aanbieders van scholing vinden we geen significante effecten van de invoering van STAP. De prijzen gaan wel degelijk omhoog vanaf 2022, maar dit is ook het geval voor opleidingen die niet in aanmerking komen voor de STAP-subsidie. Vanuit de enquête kunnen we afleiden dat dit met name door de hoge inflatie komt.

Bovenstaande neemt niet weg dat we wel aanwijzingen hebben dat grotere aanbieders wel de prijzen van STAP-opleidingen met gemiddeld ongeveer vijf procentpunten extra hebben verhoogd ten opzichte van opleidingen die niet in aanmerking kwamen voor STAP. Van de vijf grotere aanbieders die zijn onderzocht, vinden we bij twee aanbieders significante effecten. Omdat de grotere aanbieders wel een groot deel van het aanbod verzorgen, kan het toch zo zijn dat een behoorlijk deel van de opleidingen wel met onevenredige prijsontwikkeling te maken heeft gehad.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de prijsontwikkeling van opleidingen die zijn toegelaten voor financiering vanuit het STAP-budget. Omdat het STAP-budget een lumpsum subsidie is aan de vraagzijde van de markt, kan dit een prikkel geven aan opleiders om hun prijzen te verhogen. Het is niet direct evident wanneer een prijsontwikkeling ‘onevenredig’ is. Vanuit de economische theorie kan namelijk een prijsverhoging door dit type subsidies ook goed worden verklaard. Als het STAP-budget leidt tot een hogere vraag naar STAP-opleidingen, kan dit in theorie leiden tot een nieuwe evenwichtsprijs die hoger ligt dan voor de invoering van het STAP-budget. Deze hogere prijs is dan niet per se onevenredig.

Om te onderzoeken of de prijzen van STAP-opleidingen inderdaad een andere ontwikkeling laten zien dan opleidingen zonder STAP-indicatie, gebruiken we een aantal methodieken. Allereerst zijn er in de enquête onder opleiders vragen gesteld over de prijsstelling van opleidingen. Omdat het hier om zelfrapportage gaat, moeten de uitkomsten met enig voorbehoud worden behandeld. Wel kunnen ze dienen als duiding bij de gevonden uitkomsten uit de kwantitatieve analyse. De kwantitatieve analyse bestaat uit twee delen. Ten eerste een analyse van prijsveranderingen bij voornamelijk kleinere opleiders op basis van openbare data, door middel van webscraping verkregen via de site springest.nl. Ten tweede een analyse van prijsontwikkelingen bij acht grotere aanbieders die niet in de openbare dataset aanwezig zijn. Deze tweede analyse is uitgevoerd in het kader van een masterscriptie. Met de combinatie van deze bronnen kunnen we een redelijk beeld schetsen van de ontwikkelingen in prijzen van STAP-opleidingen, en of deze onevenredig zijn.

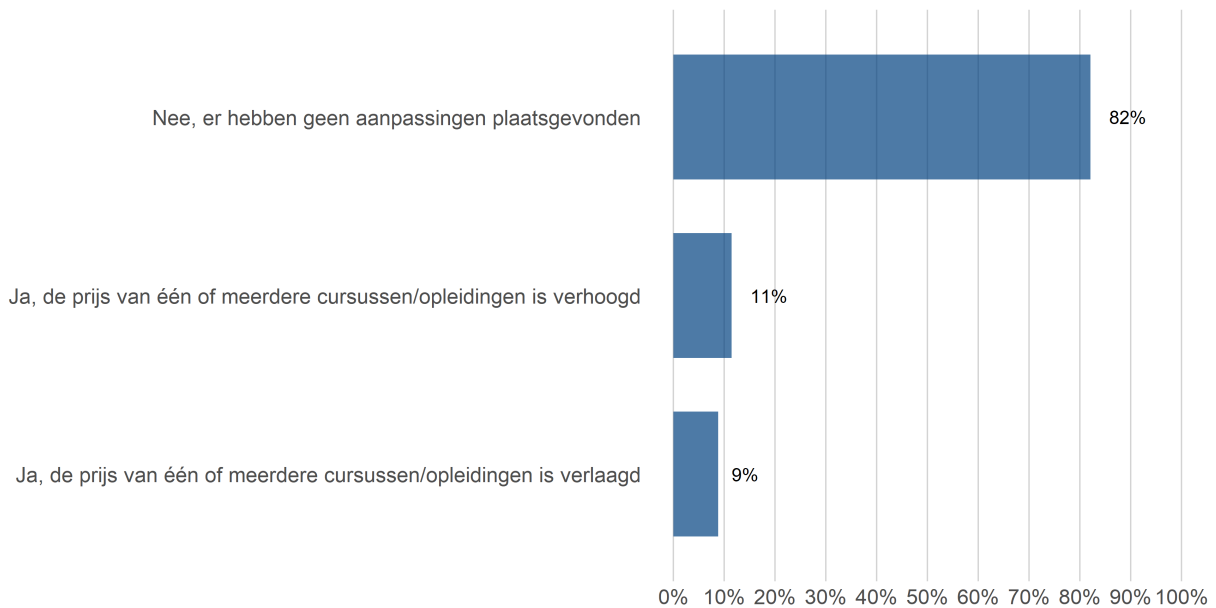
6.1 EIGEN PERCEPTIES OPLEIDERS

Aan opleiders is gevraagd in hoeverre zij de prijzen van hun opleidingen sinds de invoering van de STAP-subsidie hebben verhoogd en welke redenen daaraan ten grondslag lagen. Daarnaast is ook gevraagd of concurrerende aanbieders hun prijzen voor het STAP-budget hebben aangepast.

Merendeel geeft aan prijzen niet te hebben aangepast, inflatie belangrijkste reden voor verhoging.

Meer dan 80% van de opleiders geeft aan dat zij de prijzen van opleidingen die in het STAP-scholingsregister zijn opgenomen niet hebben aangepast als gevolg van de invoering van de STAP-subsidie. 11% geeft aan dat de prijzen zijn verhoogd, en 9% geeft aan dat de prijzen zijn verlaagd. Van de groep die aangeeft dat de prijs is verhoogd geeft bijna driekwart (71%) aan dat dit komt door algemene inflatie. Dit sluit goed aan bij de analyse van de prijsontwikkeling onder kleine aanbieders van opleidingen (paragraaf 6.2.1). Daaruit blijkt dat er wel een prijsverhoging plaatsvindt bij een deel van de opleidingen, maar dat dit net zo goed geldt voor opleidingen buiten het STAP-register.

Figuur 6.1 De mate waarin prijzen van opleidingen en/of cursussen die in het STAP-scholingsregister zijn opgenomen zijn aangepast

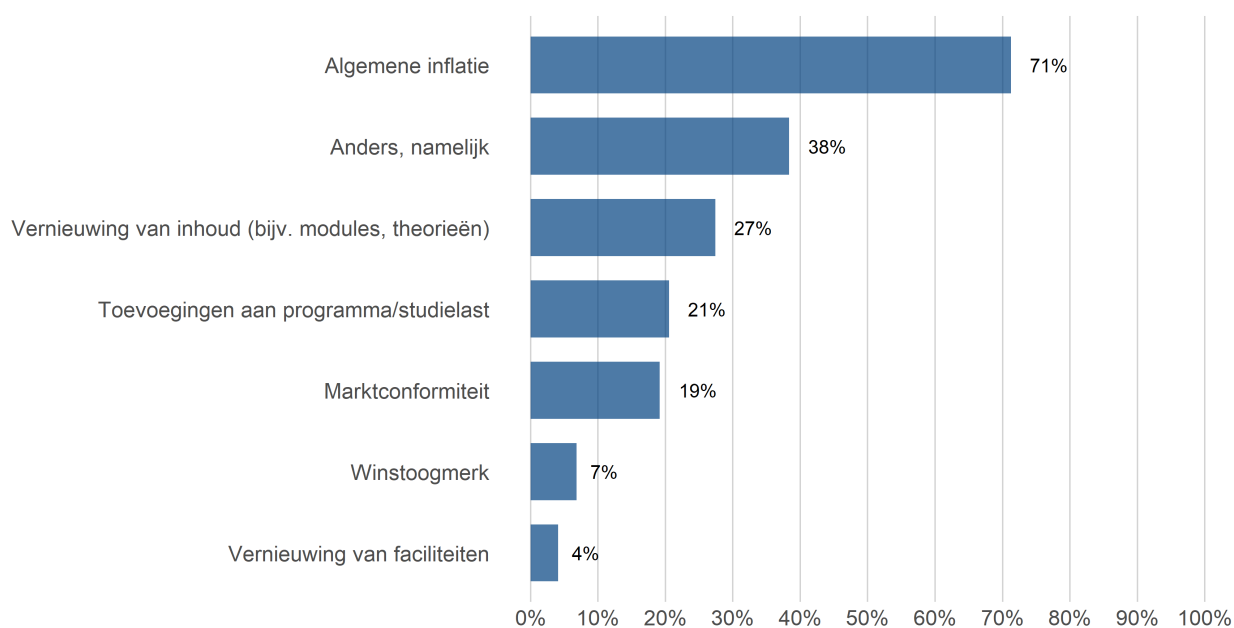


Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=637).

Winstoogmerk/prikkel subsidie slechts voor klein deel van opleiders van belang.

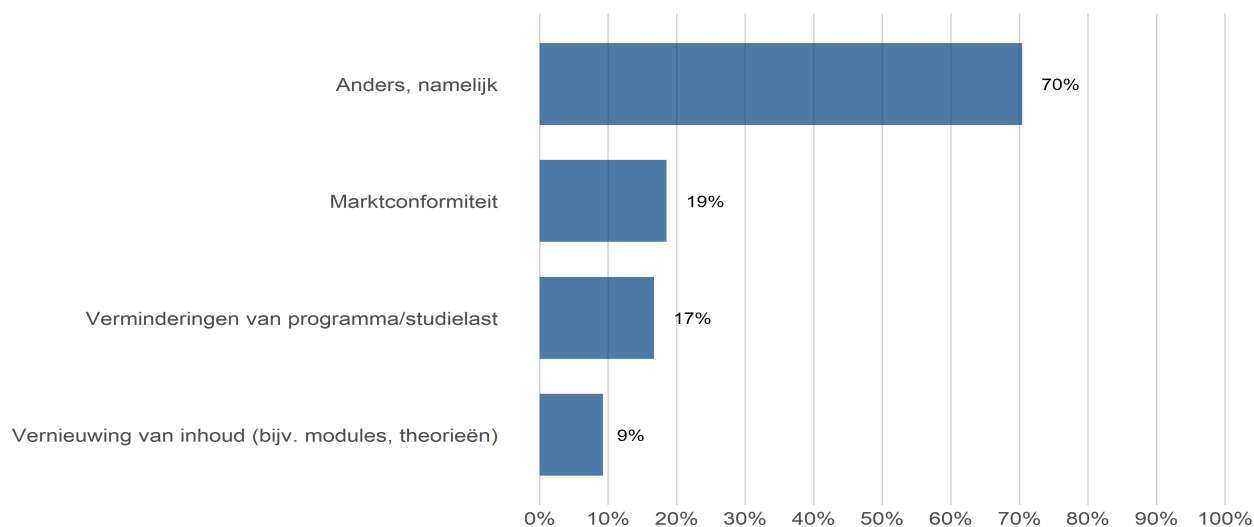
Slechts een kleine groep van 7% geeft aan dat winstoogmerk een belangrijke factor is om de prijs te verhogen. Daarnaast zijn er een paar opleiders die aangeven dat het maximale budget van 1.000 euro een prikkel is voor opleiders om hun STAP-opleidingen rond de 1.000 euro aan te bieden. Het is voor deelnemers niet mogelijk om het resterende budget tot aan 1.000 euro te gebruiken voor andere opleidingen en opleiders veronderstellen dat deelnemers een duurdere opleiding zien als een teken van betere kwaliteit. Dit argument wordt echter ook genoemd door opleiders die hun prijzen hebben verlaagd. Een deel geeft aan dat de grens van 1.000 euro een drukkend effect heeft en dat deelnemers gericht zoeken naar opleidingen rond deze prijs. Opleiders willen voorkomen dat ze zichzelf met hoge prijzen uit de markt prijzen, omdat men ervaart dat STAP-aanvragers over het algemeen niet meer willen betalen dan het maximaal aan te vragen budget.

Figuur 6.2 De motivatie van (onderwijs)instellingen om de prijs te verhogen voor (sommige) bestaande scholing die in het STAP-scholingsregister is opgenomen (meer dan één antwoord mogelijk)



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=73).

Figuur 6.3 De motivatie van (onderwijs)instelling om de prijs te verlagen voor (sommige) bestaande scholing die in het STAP-scholingsregister is opgenomen (meer dan één antwoord mogelijk)

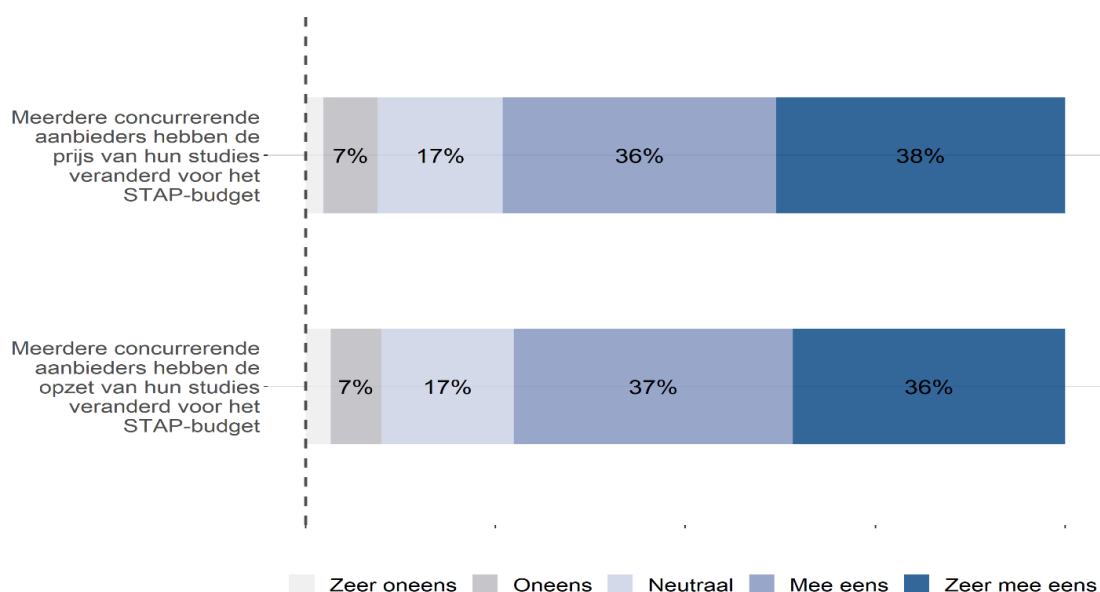


Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023 (N=54).

Merendeel opleiders denkt wel dat concurrenten strategisch hun prijs aanpassen door STAP.

Ondanks dat een grote meerderheid van de opleiders aangeeft hun prijzen niet te verhogen, en zeker niet vanwege winstoogmerk, denkt een groot deel van de opleiders toch dat hun concurrenten dit wel doen. Als we vragen naar de opvattingen van opleiders of concurrerende opleiders vanuit winstoogmerk de opzet of prijs van hun cursus- en opleidingsaanbod hebben aangepast, is de ruime meerderheid van opleiders ermee eens dat dit gebeurt (ongeveer 75%, zie figuur 6.4). Dit geeft aan dat er een brede opvatting heerst dat (meerdere) opleiders de STAP-subsidie benutten om meer winst te genereren, ondanks het feit dat we hier in de praktijk weinig bewijs voor kunnen vinden. Deze signalen worden ook geuit in de interviews met ketenpartners.

Figuur 6.4 Mate waarin aanbieders denken dat concurrerende aanbieders vanuit winstoogmerk de opzet en prijs van opleiding hebben aangepast



Bron: SEOR-enquête onder opleiders geregistreerd in het STAP-scholingsregister begin 2023.

6.2 PRIJSONTWIKKELING OPLEIDINGEN

De kwantitatieve analyse naar de prijsontwikkeling van opleidingen bestaat uit twee delen. Ten eerste hebben we een dataset van prijzen van opleidingen opgebouwd door middel van webscraping. Hiermee hebben we vooral prijzen kunnen verzamelen van kleinere opleiders. Ten tweede hebben we gebruik gemaakt van een dataset van acht grotere aanbieders, die handmatig is samengesteld. Om de invloed van STAP op de prijzen te bepalen, wordt in beide analyses de prijsontwikkeling van opleidingen die (deels) wel met STAP gefinancierd kunnen worden vergeleken met de prijsontwikkeling van opleidingen waarvoor geen STAP-budget aangevraagd kan worden. Hiermee houden we rekening met factoren die in het algemeen prijzen van opleidingen beïnvloeden, zoals opleidingskosten.

6.2.1 Prijsontwikkeling onder kleinere opleiders

De gemiddelde prijsstijgingen bij opleidingen die onder de STAP-regeling vallen, zijn iets groter dan die niet onder de STAP-regeling vallen, maar de verschillen zijn beperkt.

De gemiddelde prijsstijging bij de opleidingen in een periode van ongeveer anderhalf jaar vóór maart 2022 (eerste ronde STAP) is laag en vergelijkbaar tussen de opleidingen die wel onder de STAP-regeling vallen en opleidingen die er nooit onder vallen (tabel 6.1). De gemiddelde prijsstijging bij opleidingen na maart 2022, ook over een periode van ongeveer anderhalf jaar, is fors hoger. Hierbij zien we dat de prijzen bij STAP-opleidingen iets harder groeien dan bij niet-STAP-opleidingen. Het verschil is echter beperkt (0,5%-punt).

Tabel 6.1 Verandering in prijs voor en na invoering STAP

	Geen STAP (N=8.874)	Wel STAP (N=1.640)
Voor maart 2022	0,4%	0,3%
Na maart 2022	3,2%	3,7%

Toelichting: De dataset loopt van augustus 2020 tot november 2023. De periode voorafgaand aan STAP (19 maanden) is dus vergelijkbaar met de periode met STAP (20 maanden). Wel is de dataset ongebalanceerd, in die zin dat de prijzen van opleidingen niet steeds op hetzelfde moment bekend zijn.

Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

Bovenstaande ontwikkelingen worden vervolgens uitgesplitst naar hoogte van de prijs. We bekijken opleidingen met een gemiddelde prijs tot en met 1.000 euro over de hele periode, en opleidingen met prijzen boven de 1.000 euro. Bij deze uitsplitsing zien we dat de verschillen tussen opleidingen met en zonder STAP hetzelfde zijn bij opleidingen tot 1.000 euro en opleidingen van meer dan 1.000 euro. Wel zien we dat de opleidingen tot en met 1.000 euro relatief grotere prijsstijgingen kennen na maart 2022.

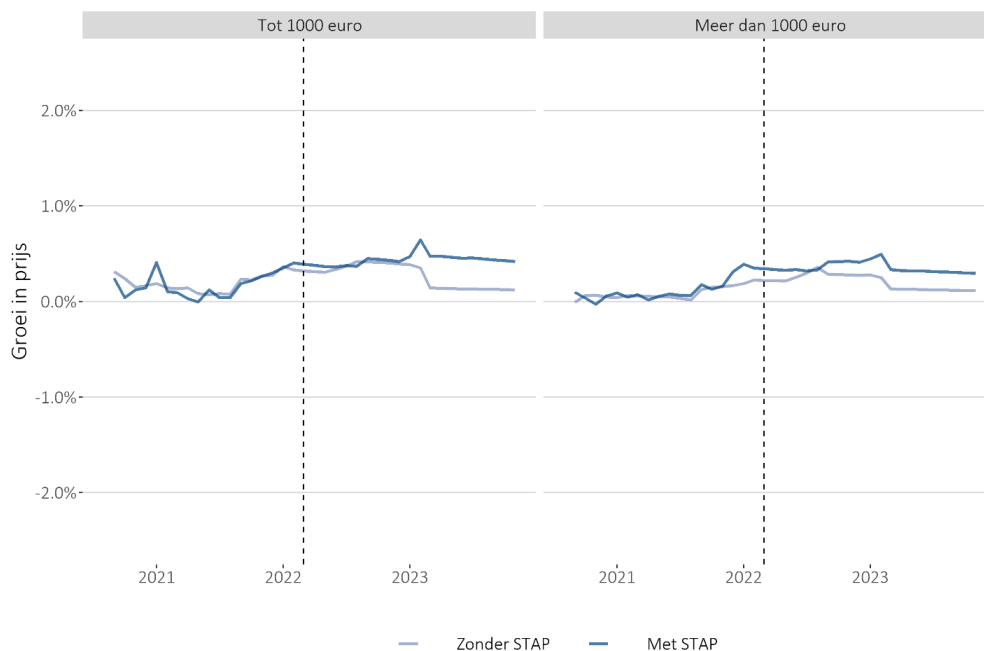
Tabel 6.2 Verandering in prijs voor en na invoering STAP uitgesplitst naar kosten van de opleiding

	Geen STAP (N=8.874)		Wel STAP (N=1.640)	
	≤ 1.000 euro	> 1.000 euro	≤ 1.000 euro	> 1.000 euro
Voor maart 2022	0,5%	0,2%	0,3%	0,3%
Na maart 2022	3,7%	2,7%	4,2%	3,3%

Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

Figuur 6.5 laat de ontwikkeling van de gemiddelde prijzen zien tussen opleidingen zonder STAP en opleidingen met STAP, gecategoriseerd naar onder en boven de 1.000 euro.⁴³ De figuur laat zien dat zowel opleidingen met STAP als opleidingen zonder STAP richting maart 2022 prijsstijgingen lieten zien. Bij beide categorieën (zowel tot en met 1.000 euro als meer dan 1.000 euro) zien we dat de prijsstijgingen uit elkaar gaan lopen. Bij opleidingen tot 1.000 euro gebeurt dit ongeveer vanaf 2023, en bij opleidingen van meer dan 1.000 euro gebeurt dit al eerder, enkele maanden voor 2022. Ten tijde van de invoering van STAP lijkt er dus niet direct iets te gebeuren met de prijs van STAP-opleidingen ten opzichte van andere opleidingen. Bij de duurdere opleidingen ontstaat er enig verschil voor invoering van STAP, bij de minder dure opleidingen ontstaat er wat verschil enige tijd na invoering van STAP.⁴⁴

Figuur 6.5 Ontwikkeling in prijzen voor en na STAP



Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

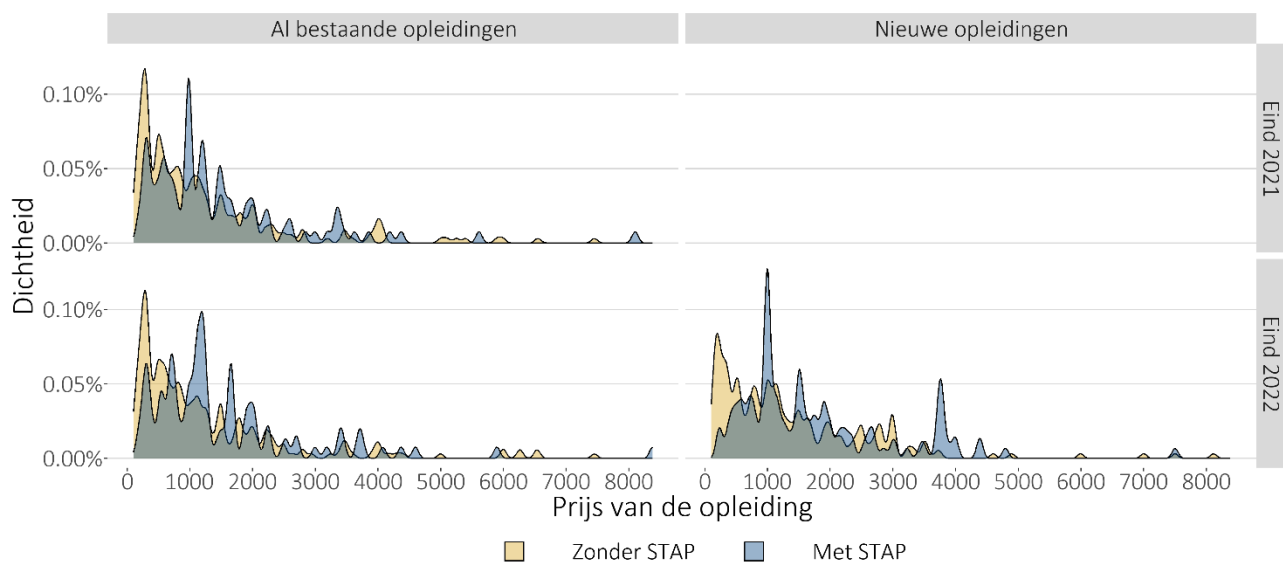
⁴³ We hebben niet voor elke opleiding data in elke maand. Dit hangt af van hoe vaak prijzen zijn opgeslagen in het archief. Voor sommige opleidingen hebben we dus meer datapunten dan voor andere. Om prijsontwikkelingen weer te kunnen geven, maken we gebruik van 'ipoleren'. Dit betekent dat we missende maanden tussen twee observaties invullen op basis van een voorspelling. Als een bepaalde opleiding in maart 2021 bijvoorbeeld een prijs van 600 euro heeft en in juni 2021 ook, dan vullen we voor de maanden april en mei ook 600 euro in. We nemen hierbij aan dat de prijs tussentijds niet is veranderd.

⁴⁴ We hebben ook nog een aantal (*structural break*) tests gedaan om te kijken of opleiders hun prijzen al eerder, in de aanloop naar STAP hebben aangepast. Daar vinden we geen aanwijzingen voor.

Onder de STAP-opleidingen bevinden zich meer opleidingen rond de 1.000 euro.

In de enquête onder opleiders gaven een aantal opleiders aan dat er een prikkel bestaat om meer opleidingen rond de 1.000 euro aan te bieden. Met de dataset van prijzen van opleidingen van zowel STAP als niet-STAP opleidingen, kunnen we testen of dit het geval is. We zien inderdaad dat er een hogere dichtheid van opleidingen is rond de 1.000 euro bij STAP-opleidingen, en deze hogere dichtheid zien we niet terug bij niet-STAP opleidingen. Verder zien we ook dat de 'piek' rond de 1.000 euro hoger is geworden als we eind 2022 (na STAP) met eind 2021 (voor STAP) vergelijken. Dit komt vooral doordat er 'nieuwe' opleidingen⁴⁵ in deze dataset bij zijn gekomen, en die nieuwe opleidingen liggen dus wat vaker rond de 1.000 euro. Figuur 6.6 laat dit duidelijk zien. Op basis van deze dataset lijkt er dus aan de voorkant al een soort selectie te zijn, waarbij er meer STAP-opleidingen rond de 1.000 euro worden aangeboden.

Figuur 6.6 Verdeling prijzen van opleidingen



Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

Het gros van de opleiders heeft hun prijzen niet significant verhoogd vanwege de STAP-subsidie.

Op basis van bovenstaande beschrijvende analyses zien we geen duidelijke veranderingen in prijzen tussen opleidingen met en zonder STAP. Toch kan er wel degelijk een effect zijn dat niet direct uit de beschrijvende data is af te leiden. Het is bijvoorbeeld zo dat opleidingen op meerdere momenten kunnen toetreden tot de STAP-regeling. Het moment van de eventuele prijsstijging zou dus per opleiding kunnen verschillen.

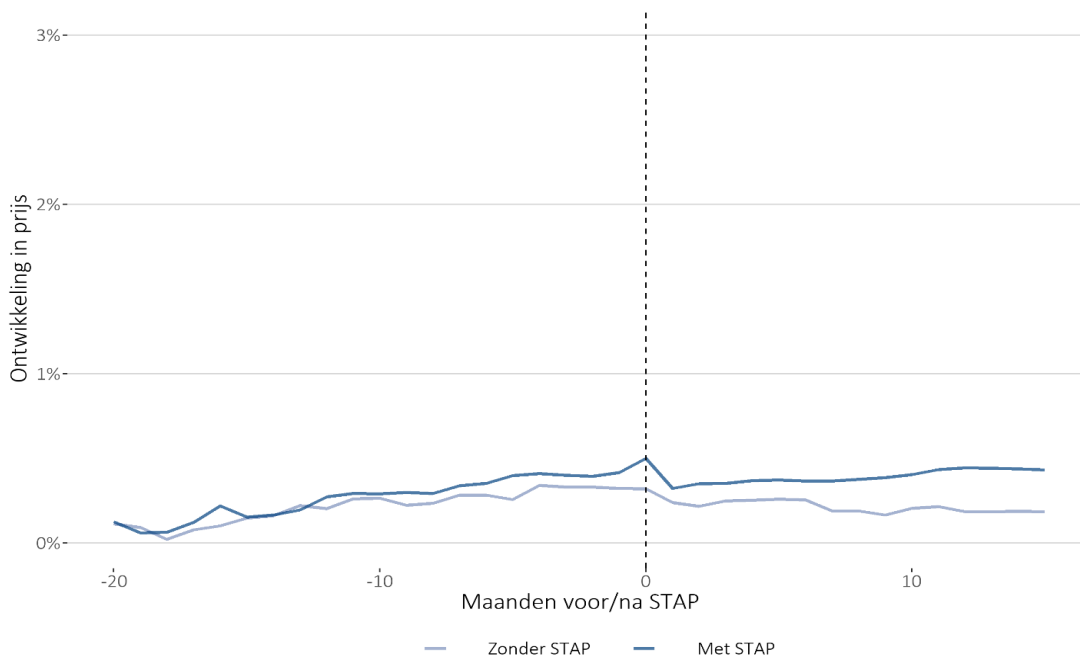
Om het effect van STAP op de prijzen van cursussen te bepalen, maken we gebruik van een *difference-in-differences (DID)* analyse in combinatie met *matching*. In deze analyse worden de prijsontwikkelingen van cursussen zonder STAP gebruikt als een *counterfactual*: een scenario voor wat de prijsontwikkeling van de cursussen die met STAP gefinancierd konden worden was geweest als STAP niet was geïntroduceerd. Belangrijk bij deze methode is dat beide soorten cursussen dezelfde trend in de periode voor de implementatie van STAP laten zien; dat is een indicatie dat de groep die niet in aanmerking komt voor STAP betrouwbaar is voor het samenstellen van een *counterfactual*. We gebruiken matching om te zorgen dat de cursussen zonder STAP zoveel mogelijk lijken op de cursussen met STAP. Figuur 6.7 laat zien dat de prijsontwikkeling van beide soorten cursussen in de periode voor STAP inderdaad sterk op elkaar lijken.⁴⁶

⁴⁵ We hebben geen informatie over of de opleiding daadwerkelijk nieuw is. Het kan bijvoorbeeld ook zo zijn dat de opleiding al wel bestond, maar dat deze voor 2022 nog niet werd vermeld op de overzichtswaarsite springest.nl.

⁴⁶ Zonder matching zijn de trends in prijzen van beide soorten cursussen niet aan elkaar gelijk.

Op basis van de DID-analyse (zie tabel II.3 in bijlage II) vinden we geen significant effect van de invoering van de STAP-regeling op de prijzen van opleidingen (coëfficiënt van DiD-schatter is niet significant). Ook in figuur 6.7 zien we dat er niet veel gebeurt met de prijs tijdens en na invoering van de STAP-regeling. We zien een kleine piek rond maand 0 (invoering STAP) en de prijzen van STAP-opleidingen stijgen net iets harder in de maanden daarna, maar dit is niet groot genoeg voor een significant effect.⁴⁷

Figuur 6.7 Ontwikkeling in prijzen voor en na STAP – difference-in-differences analyse



Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

6.2.2 Prijsontwikkeling onder grotere opleiders

Bovenstaande analyse geeft een goed beeld van een groot deel van de opleiders in Nederland, maar het mist juist een aantal van de grotere opleiders in de analyse, die een groot deel van de STAP-subsidie benutten. Daarom is ook een analyse uitgevoerd bij een aantal grotere opleiders in Nederland. Deze analyse was onderdeel van een masterscriptie.⁴⁸ De analyse betreft een schatting van de prijseffecten van de implementatie van STAP gedaan door middel van (historische) data over de prijzen van online cursussen. Daarbij worden cursussen waarvoor geen STAP kon worden aangevraagd, gebruikt als controlegroep. De resultaten beperken zich tot online cursussen, cursussen op locatie zijn buiten beschouwing gelaten omdat niet iedere aanbieder deze aanbod.

Ook hier maken we gebruik van DID-analyses. In de DID-analyses wordt ook gecontroleerd voor veranderingen in de duur van een opleiding. Een langere duur zou namelijk kunnen duiden op een betere kwaliteit van de opleiding, hetgeen ook een reden kan zijn voor een hogere prijs.

Een limitatie van deze analyse is het beperkte aantal observaties; voor sommige aanbieders was weinig historische prijsinformatie beschikbaar. Daarbij zijn niet alle trends in de prijsontwikkeling van aanbieders parallel. De resultaten moeten daarom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De analyse is namelijk

⁴⁷ We hebben ook nog een analyse uitgevoerd met een andere methode (de synthetic control methode, zie bijlage II.2). Ook in deze analyse vinden we geen significante verschillen in prijsontwikkelingen tussen opleidingen met of zonder STAP.

⁴⁸ Daniël Bos, 2023. One STAP beyond: exploring the economic incidence of the 'STAP-budget' subsidy for online courses. Erasmus School of Economics. Rotterdam.

gebaseerd op de aanname dat cursussen die in aanmerking kwamen voor STAP qua prijsontwikkeling (trend) in een scenario zonder invoering van STAP niet zouden afwijken van cursussen die niet in aanmerking kwamen. Een indicatie van de aannemelijkheid van deze aanname is de mate waarin de trends overeenkomen in de periode voor de invoering van de subsidie.

Er zijn grote verschillen in prijsontwikkeling tussen aanbieders, waarbij de prijzen van opleidingen met STAP sneller stijgen (of minder snel dalen) dan de prijzen van opleidingen zonder STAP.

Uit de verzamelde data valt op dat de verschillende aanbieders cursussen aanbieden op verschillende (gemiddelde) prijsniveaus, zie tabel 6.3. We zien verschillen in prijsniveaus tussen aanbieders, maar ook binnen een aanbieder tussen opleidingen die wel of niet met STAP gefinancierd kunnen worden. Daarnaast zien we verschillen in gemiddelde prijzen van opleidingen in de perioden voor en na de start van STAP. Een eerste vergelijking tussen de gemiddelde prijs voor- en na de implementatie van STAP laat zien dat de prijsontwikkelingen sterk uiteenlopen tussen aanbieders en dat de prijsontwikkeling van cursussen met STAP steeds hoger ligt dan de prijsontwikkeling van cursussen zonder STAP. Dalingen in prijzen kunnen deels worden verklaard door tijdelijke kortingen op cursussen (dit is onder andere het geval bij aanbieder 4).

Tabel 6.3 Gemiddelde prijzen van cursussen per aanbieder, 9 maanden voor en 9 maanden na implementatie.⁴⁹

Cursussoort	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3	Aanbieder 4	Aanbieder 5
Geen STAP	N=44	N=35	N=32	N=22	N=7
Voor	€1.415	€247	€187	€2.472	€724
Na	€1.544	€266	€189	€1.773	€713
Verandering (%)	9,1%	7,7%	1,0%	-28,3%	-1,5%
STAP	N=96	N=90	N=75	N=63	N=13
Voor	€2.493	€416	€370	€3.004	€647
Na	€2.888	€451	€429	€2.534	€714
Verandering (%)	15,8%	8,4%	15,9%	-15,6%	10,4%
<i>Totaal observaties</i>	N=140	N=125	N=107	N=85	N=20
Verandering t.o.v. geen STAP (%-punt)	6,7%	0,7%	14,9%	12,6%	11,9%

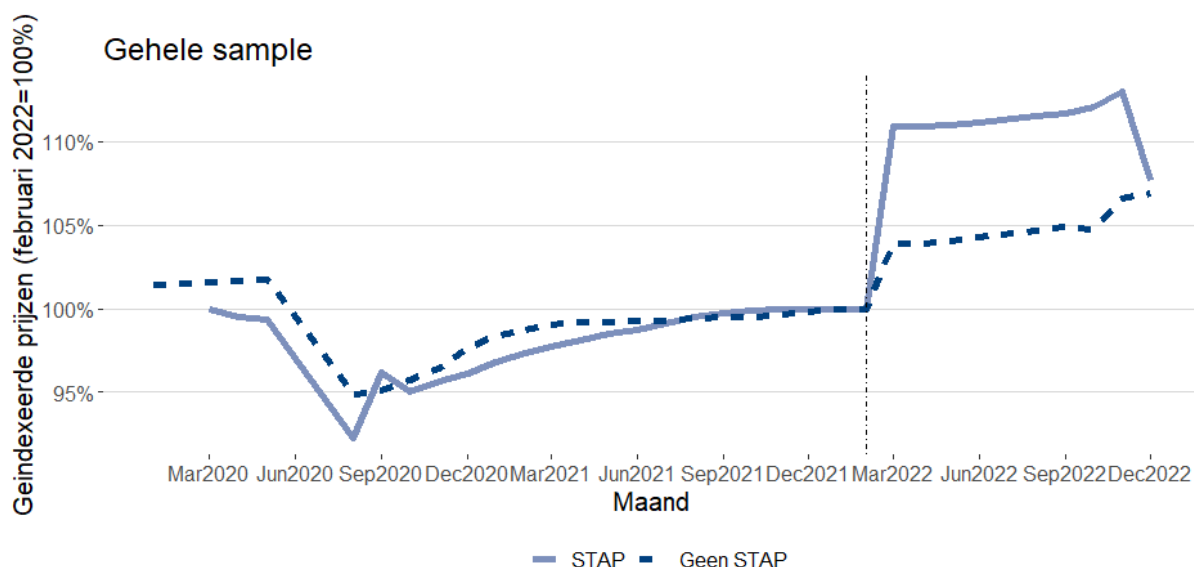
Bron: Bos (2023), Eigen bewerking

Voor de hele sample wordt voldaan aan de voorwaarde van gelijke trends, dit geldt ook voor drie van de vijf aanbieders apart.

In figuur 6.8 zijn de prijsontwikkelingen van de opleidingen van alle aanbieders samen, met en zonder STAP, weergegeven. In de periode voorafgaand aan STAP zijn de ontwikkelingen in prijzen in beide groepen sterk vergelijkbaar. Dit impliceert dat de opleidingen zonder STAP een goede controlegroep vormen. In figuren I.14-18 in bijlage I zijn de prijsontwikkelingen per aanbieder weergegeven. Bij de analyses op individuele aanbieders zien we dat de trends voor aanbieders 1, 2 en 3 goed passen. Bij aanbieder 4 en 5 is dat niet het geval; daar lopen de trends voor de implementatie van STAP niet gelijk. De uiteenlopende trends kunnen duiden op anticipatie van de aanbieders op de implementatie van STAP. Anderzijds kan het ook betekenen dat cursussen zonder STAP voor deze aanbieders geen goede controlegroep vormen. De uitkomsten van de analyses met uiteenlopende trends moeten dus met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

⁴⁹ Voor aanbieders 6, 7 en 8 zijn er niet voldoende gegevens om betrouwbare gemiddelde prijzen te bepalen.

Figuur 6.8 Prijsontwikkelingen voor gehele sample



Bron: Bos (2023), Eigen bewerking

Opleidingen met STAP zijn gemiddeld vijf procentpunten meer in prijs gestegen dan opleidingen zonder STAP, dit is vooral veroorzaakt door de prijsontwikkelingen bij twee van de vijf aanbieders.

Uit de uitkomsten (tabel 6.4) blijkt dat opleidingen met STAP gemiddeld 5,2 procentpunten meer in prijs zijn gestegen dan cursussen waarvoor geen STAP-budget ingezet kon worden. Dit effect is ook te zien in figuur 9.5. Dit is het gemiddelde beeld van alle aanbieders samen. Uit de afzonderlijke analyses per aanbieder blijkt dat dit totale effect vooral gedreven wordt door twee aanbieders (aanbieders 3 en 4). Bij de andere aanbieders worden geen significante effecten gevonden. Waarbij het gevonden effect voor aanbieder 4 minder zeker is door het ontbreken van gelijke trends voor aanvang van STAP.

Tabel 6.4 Effecten STAP op prijsontwikkeling

Variabelen	Alle aanbieders	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3	Aanbieder 4	Aanbieder 5
In aanmerking voor STAP	0,0518*** (0,00949)	0,00648 (0,0131)	0,0167 (0,0118)	0,148*** (0,0260)	0,0775*** (0,0241)	0,0668 (0,0577)
Log Duur studie	0,0722 (0,0674)	1,049*** (0,0465)	0,0370 (0,0744)	-0,256 (0,155)	0,289*** (0,0714)	-0,607** (0,281)
Constante	6,167*** (0,139)	4,788*** (0,0950)	5,609*** (0,150)	6,054*** (0,298)	6,187*** (0,187)	7,493*** (0,511)
Observaties	2.445	682	693	501	410	90

*Toelichting: De analyse op prijsontwikkelingen is gedaan met logaritmische prijzen. Hierdoor geven de coëfficiënten (wel of niet in aanmerking voor STAP) een procentuele verandering weer. Onder de coëfficiënten (tussen haakjes) staan steeds de standaardfouten (mate van precisie) van de schattingen. De effecten van (opleidingen die in aanmerking komen voor) STAP staan in de eerste rij. Een coëfficiënt van 0,0518 (eerste kolom) geeft aan dat de prijsontwikkeling van STAP-opleidingen gemiddeld 5,18 procentpunten hoger lag dan van opleidingen waarvoor geen STAP-budget ingezet kon worden. De sterretjes geven het niveau van significantie aan (***) $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$).*

Bron: Bos (2023), Eigen bewerking



BIJDRAGE STAP AAN LLO EN ARBEIDSMARKT

7 AANSLUITING SCHOLINGSAANBOD OP BEHOEFTE

Omdat in de regeling ook de behoeften van de arbeidsmarkt een rol spelen, zou denkbaar zijn dat de regeling juist in kraptesectoren is benut. Er is echter geen duidelijk verband. De deelname is relatief hoog in sommige sectoren met veel kraptes, zoals de zorg en IT, maar juist weer lager in de industrie en bouw, wat een aanwijzing is dat juist in de technische hoek minder gebruik gemaakt is van STAP-opleidingen.

Uit een verkennende analyse van opleidingsnamen komt een diverse mix van veel gevolgde opleidingen, waarvan een deel meer direct te koppelen is aan werk, zoals diverse veel gevolgde opleidingen op het terrein van zorg en welzijn. Een ander deel lijkt meer de persoonlijke interesse van deelnemers te dienen i.p.v. directe versterking van de arbeidsmarktpositie en wordt ook gevolgd in sectoren waarbij de verbinding met werkzaamheden in deze sectoren moeilijker te maken is. In de laatste twee tijdvakken is het scholingsaanbod ingeperkt tot OCW-erkende opleidingen. Dit leidt tot een ander patroon waarin meer 'hobymatig' ogende opleidingen veel minder terug te zien zijn. Veel gevolgde opleidingen liggen op de

Een belangrijk doel van de STAP-regeling is dat het scholingsaanbod aansluit bij de behoeften van de beroepsbevolking en de arbeidsmarkt. Om zicht te krijgen of het scholingsaanbod aansluit bij de behoeftes van de potentiële deelnemers, kijken we naar de tevredenheid van de deelnemers over het scholingsaanbod. Om meer inzicht te krijgen op de behoeften van de arbeidsmarkt, kijken we naar twee zaken:

- De mate waarin STAP gebruikt wordt in kraptesectoren. Dit is een indicatie of STAP juist ook daar gebruikt wordt, waar zich knelpunten op de arbeidsmarkt voordoen. Als kwalificaties en competenties in deze sectoren versterkt worden, kan dit verlichting geven op knelpunten.
- We voeren een verkennende analyse uit naar de inhoud van opleidingen via de namen hiervan, om indicaties te krijgen of de verbinding met werk heel duidelijk is, of dat dit minder het geval lijkt. De analyse geeft sowieso meer duidelijkheid over typen opleidingen die veel gevolgd zijn.

7.1 GEBRUIK VAN STAP IN KRAPTESECTOREN

Onder- en oververtegenwoordiging van deelname in sectoren is niet systematisch gekoppeld aan krapte.

Er is geen duidelijk patroon dat STAP-deelnemers relatief veel terug te vinden zijn in kraptesectoren, zie tabel 7.2. Voor sommige sectoren geldt dit wel, zoals de zorg en in meer beperkte mate ICT (in de derde aanvraagronde). Daartegenover is de deelname juist relatief lager in de industrie en bouwnijverheid, waar zich ook belangrijke kraptes voordoen. Dit is een aanwijzing dat juist meer technische opleidingen minder vaak terugkomen.

Tabel 7.2 Gebruik STAP over sectoren waar men werkzaam is en krapte in deze sectoren

Sector	Mate waarin werkgevers last hebben van krapte op de arbeidsmarkt (werkgevers; % hoge of zeer hoge mate)*	Sector waar men werkt	Vershil tussen STAP-aanvragen en populatie werkzame bevolking (eerste en tweede aanvraagperiode)**	Vershil tussen STAP-aanvragen en populatie werkzame bevolking (derde aanvraagperiode)***
Onderwijs	44%	Onderwijs	0	+1

Gezondheidszorg	42%			
Sociaal werk, jeugdzorg, kinderopvang	28%	Zorg	+6	+8
Bouwnijverheid	41%	Bouwnijverheid	-1	-2
Verhuur en overige zakelijke diensten	40%	Verhuur/handel onroerend goed	0	0
Industrie	36%	Industrie	-4	-4
Informatie en communicatie	34%	Informatie en communicatie	0	+3
Financiële instellingen	32%	Financiële dienstverlening	+2	+2
Overige dienstverlening, cultuur, sport en recreatie	30%	Cultuur, recreatie en overige diensten	+4	+4
Openbaar bestuur	30%	Openbaar bestuur	-5	-5
Specialistische zakelijke diensten	29%			
Groothandel	29%	Handel	-3	+1
Detailhandel en autohandel	27%			
Vervoer en opslag	28%	Vervoer en opslag	-1	-1
Horeca	28%	Horeca	+2	+3

* Bron: UWV (2024) *Krapte op de arbeidsmarkt: maatregelen van werkgevers. Dit betreft een enquêteonderzoek in opdracht van UWV onder 4.059 werkgevers in de periode 25 september tot en met 4 december 2023.*

** Bron: Monitor eerste en tweede aanvraagperiode 2023. Voor de verdeling van de STAP-gebruikers is iedereen gebruikt die ten minste 25 jaar en ten hoogste 65 jaar was ten tijde van de aanvraag en aangaf werkzaam te zijn op een vast contract, tijdelijk contract, of als zzp'er. De cijfers betreffen een verschil in procentpunten tussen de STAP-aanvragers en populatie.

*** Monitor derde aanvraagperiode 2023. Voor de verdeling van de STAP-gebruikers is iedereen gebruikt die ten minste 25 jaar en ten hoogste 65 jaar was ten tijde van de aanvraag en aangaf werkzaam te zijn op een vast contract, tijdelijk contract, of als zzp'er. De cijfers betreffen een verschil in procentpunten tussen de STAP-aanvragers en populatie.

Vaststelling van de sector op basis van de CBS-data geeft op sommige punten een iets ander beeld, maar ook hier geldt dat er geen systematische samenhang is met kraptesectoren.

De verdeling naar sectoren van deelnemers in tabel 7.2 is gebaseerd op eigen registratie van deelnemers bij de aanvraag, waarbij gekozen kon worden uit een vaste sectorindeling op het formulier. Door de koppeling van deelnemers met CBS-data kan de sector meer precies worden vastgesteld (tabel 7.3). Hierbij zijn de sectoren meer gedetailleerd uitgesplitst. Bovendien hebben deze gegevens betrekking op alle aanvraagtijdvakken. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen de verdeling van de sectoren waar STAP-deelnemers werkzaam zijn, met de verdeling van de werkzame bevolking. Sectoren waarbij sprake is van serieuze onder- of oververtegenwoordiging in STAP (meer dan halve procentpunt) zijn oranje respectievelijk groen ingekleurd. Op diverse punten is het beeld goed vergelijkbaar met die van de eigen registraties uit tabel 7.2, maar bij sommige sectoren is het beeld via de koppeling wat anders. Zo is bij het onderwijs sprake van enige ondervertegenwoordiging, terwijl openbaar bestuur redelijk evenredig vertegenwoordigd is, terwijl in de eigen registraties deze sector ondervertegenwoordigd was. De horeca is in de CBS-data niet oververtegenwoordigd.

Tabel 7.3 Verdeling van werkende deelnemers op basis van koppeling met CBS-data

Sector	Sector werkende deelnemers alle tijdvakken (Laatste maand baan voor scholing)	Verdeling werkzame bevolking naar sector (2021)
Landbouw, bosbouw en visserij	0,5	2,2
Industrie (+ winning delfstoffen)	5,7	8,5
Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht	0,4	0,4

Winning en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering	0,3	0,5
Bouwnijverheid	2,1	4,3
Handel	13,7	15,6
Vervoer en opslag	3,5	5,0
Horeca	3,6	4,1
Uitgeverijen, film, radio en t.v.	0,8	0,9
Telecommunicatie	0,4	0,4
IT- en informatiedienstverlening	4,8	3,1
Financiële instellingen	3,8	3,0
Verhuur van en handel in onroerend goed	1,0	0,8
Management- en technisch advies	6,5	6,3
Research	0,6	0,7
Reclame, design, overige diensten	2,0	1,7
Verhuur en overige zakelijke diensten (inclusief uitzendbureaus)	12,2	4,6
Openbaar bestuur	6,6	6,8
Onderwijs	6,5	7,5
Gezondheidszorg	8,4	7,7
Verzorging en welzijn	11,9	9,2
Cultuur, sport en recreatie	2,4	2,2
Overige dienstverlening	2,1	2,1
Onbekend + overig	0,5	2,2
<i>Totaal</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Bronnen: Deelnemers STAP: CBS-microdata, gekoppeld vanuit alle aanvraagtijdvakken; verdeling werkzame bevolking: CBS Statline.

Ook voor deze bron geldt dat onder- en oververtegenwoordiging weinig systematisch verband vertoont met kraptes. Er is sprake van oververtegenwoordiging in een aantal sectoren met kraptes (zorg, verhuur en overige zakelijke diensten, IT), maar ondervertegenwoordiging in andere (industrie, bouw, en onderwijs). De ondervertegenwoordiging in de industrie en bouw is vrij groot, wat een aanwijzing is dat meer technische opleidingen mogelijk minder zijn gebruikt. Bij de zorg is de oververtegenwoordiging sterker bij verzorging en welzijn (waaronder verzorgingshuizen, verpleeghuizen, kinderopvang) dan bij gezondheidszorg (waaronder ziekenhuizen). De oververtegenwoordiging in verhuur en overige zakelijke diensten (onder meer uitzendbureaus, reisbranche, beveiliging, schoonmaak) is hoog.⁵⁰

7.2 GEVOLGDE OPLEIDINGEN

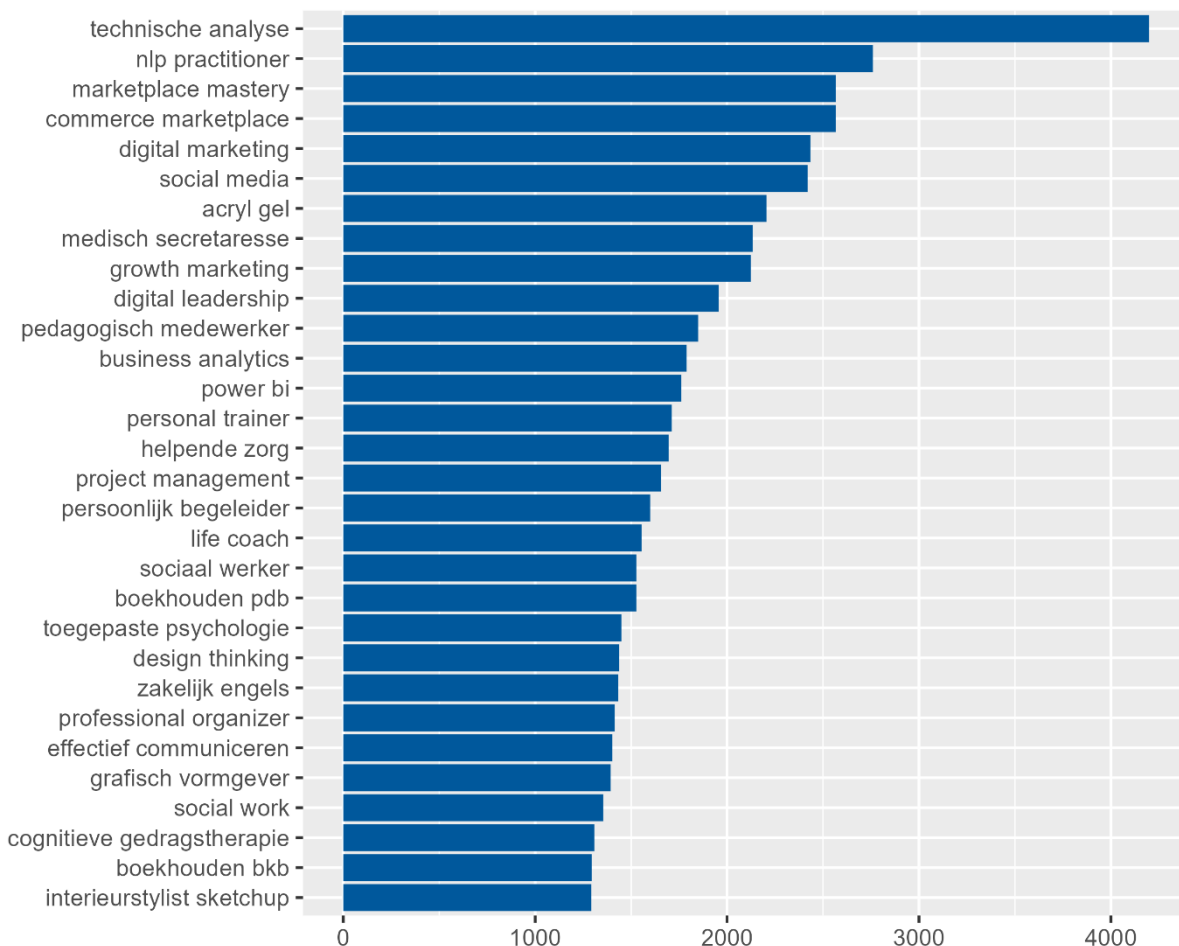
Een grote variëteit aan opleidingen is gevolgd waarvan een deel direct is gerelateerd aan werk, terwijl dit voor andere cursussen minder duidelijk is, en voor sommige deelnemers wellicht meer vanuit persoonlijke interesse.

Om meer inzicht te krijgen in het soort opleidingen dat deelnemers volgen, hebben we een analyse uitgevoerd op de opleidingsnamen. Dit geeft een indicatie in wat voor richting opleidingen te vinden zijn en tevens een indicatie van de mate waarin opleidingen direct verbonden zijn aan werk, of – in ieder geval voor sommigen – meer vanuit persoonlijke interesse gevolgd te zijn en minder direct ter versterking van de arbeidsmarktpositie. Definitieve uitspraken hierover zijn moeilijk te maken, omdat de link met werk afhangt van de context van de deelnemer.

⁵⁰ Het gaat hierbij wel om een bijzondere sector omdat uitzendkrachten een belangrijk onderdeel vormen. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de achterliggende bron van het CBS (de Enquête beroepsbevolking) bij deze flexibele vorm van arbeid een onderschatting geeft.

Hierbij kijken we naar de opleidingsnamen en veelvoorkomende combinaties van woorden daarin. Het betreft een verkennende analyse, die een schets geeft van de opleidingsrichtingen waarvoor STAP is gebruikt. Deze analyse geeft echter geen volledig beeld. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat voor de ene opleidingsrichting vaak dezelfde naam of woorden worden gebruikt, terwijl hier bij een andere richting veel meer variatie in zit. Die laatste richting komt dan minder sterk naar voren in de verkennende analyse.

Figuur 7.1 30 meest voorkomende combinaties van woorden in opleidingsnamen, naar aantal deelnemers



Bron: UWV-data over STAP-gebruikers. Dit heeft betrekking op gebruikers in alle tijdvakken.

Figuur 7.1 geeft een overzicht van de dertig meest voorkomende combinaties van twee opeenvolgende woorden met het aantal deelnemers aan een opleiding die deze twee woorden bevat. Opleidingsrichtingen die we vaak zien terugkomen, zijn handelen in aandelen/cryptocurrencies (technische analyse), persoonlijke groei en zelfontdekking (nlp practitioner), digitale commercie en marketing, nagelstyling (acryl gel), data-analyse (business analytics en power bi), coaching (life coach, professional organizer/opruimcoach). Ook een aantal opleidingen in zorg en welzijn, zoals medisch secretaresse, helpende zorg en welzijn, persoonlijk begeleider, pedagogisch medewerker en sociaal werk, komen veel voor. Daarnaast zien we een aantal opleidingen op het gebied van zakelijke communicatie en boekhouding en een aantal meer creatieve opleidingen.

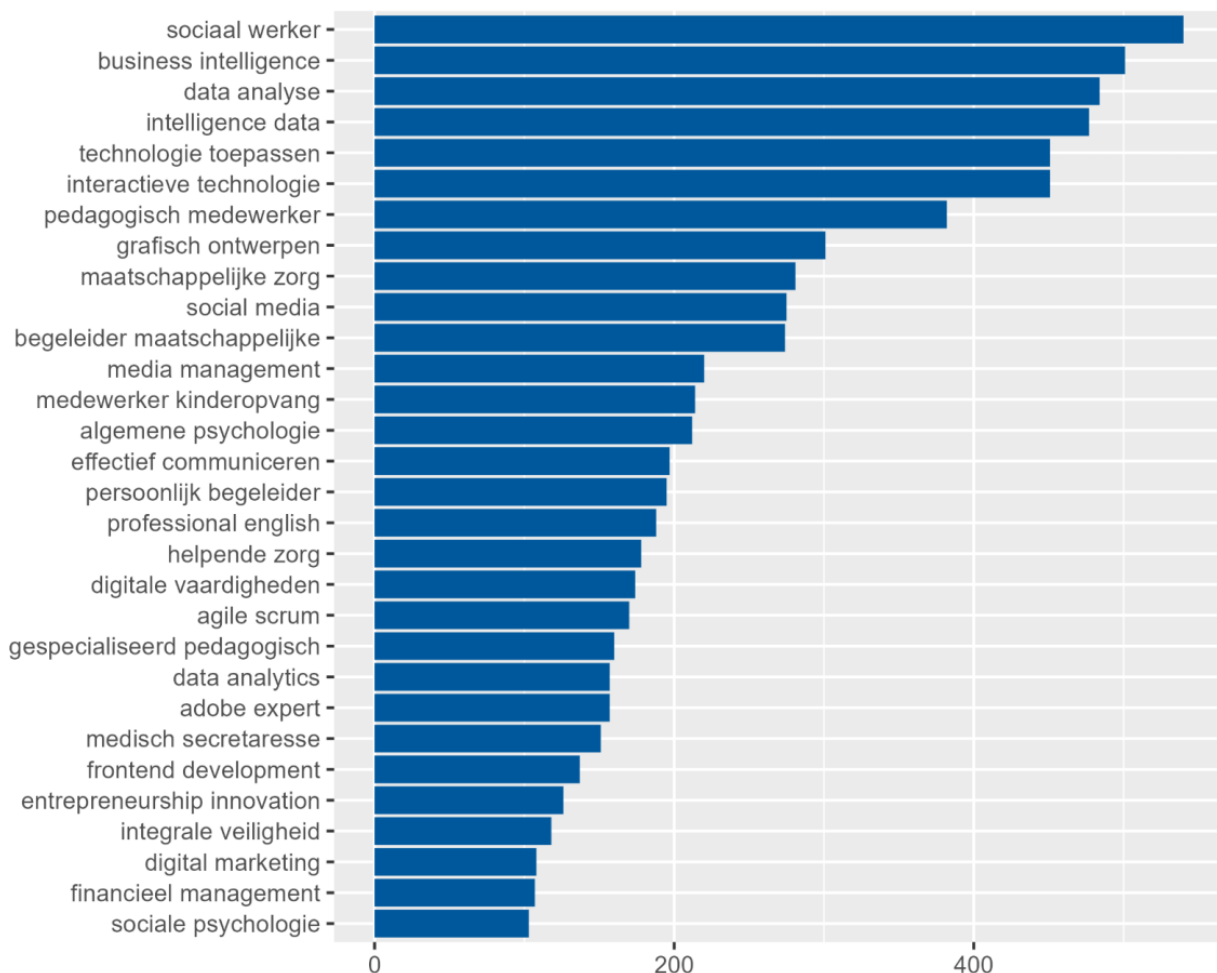
Een dergelijke mix van opleidingen geldt voor het hele opleidingsaanbod. Deze groep van dertig combinaties van woorden in de opleidingsnamen betreffen in totaal slechts 13% van het totaal aantal deelnemers. In een nadere scan van alle opleidingsnamen komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Wel geldt dat naarmate het aantal deelnemers bij een opleidingsnaam lager ligt, het gewicht afneemt van cursussen die meer de persoonlijke interesse van deelnemers te dienen dan direct versterking van de arbeidsmarktpositie. Een schets

hiervan wordt gegeven in de bijlage in tabel I.7 waarbij een steekproef is genomen van opleidingsnamen met minimaal twintig deelnemers.⁵¹

Een andere nuancering is dat als de combinaties van opleidingsnamen gerelateerd worden aan de sector waarin men werkt, dat dit wel een iets meer plausibel patroon geeft. Cursussen die meer de persoonlijke interesse van deelnemers bedienen, komen vaker voor in sectoren waar een raakvlak met werk meer denkbaar is. Toch blijven hierop ook opvallende uitzonderingen. Zo komen technische analyse (cryptocurrencies), marketplace mastery, commerce marketplace en digital marketing in diverse sectoren sterk terug, en niet alleen bij bijvoorbeeld handel. De betreffende figuren naar sector zijn terug te vinden in figuur I.19a en figuur I.19b van de bijlage.

In de laatste twee tijdvakken is het aanbod veel sterker gereguleerd en zijn alleen OCW-erkende opleidingen subsidiabel. Dit geeft een wat ander beeld als we wederom kijken naar veelvoorkomende combinaties van woorden in de opleidingsnamen (figuur 7.2). Meer ‘hobymatig’ ogende opleidingen komen weinig terug. Diverse opleidingen liggen op het terrein van ICT en zorg en welzijn. Deze opleidingen betreffen vaak een mbo- of hbo-programma. Om dit zichtbaar te maken zijn in tabel I.8 in de bijlage de dertig meest voorkomende voluit uitgeschreven opleidingsnamen opgenomen.

Figuur 7.2 30 meest voorkomende combinaties van woorden in opleidingsnamen, naar aantal deelnemers in laatste twee tijdvakken



Bron: UWV-data over STAP-gebruikers. Dit heeft betrekking op gebruikers in alle tijdvakken.

⁵¹ Bij opleidingsnamen met minimaal 20 deelnemers gaat het in totaal om ongeveer 80% van alle deelnemers.

8 HET EFFECT VAN HET STAP-BUDGET OP LEREN EN ONTWIKKELEN

Het eerste doel van de STAP-regeling is deelname aan leren en ontwikkelen te verhogen. Om te bepalen in hoeverre dit doel wordt gehaald, vergelijken we deelname aan scholing in de periode na invoering van STAP met deelname aan scholing voor invoering van STAP (toen er de mogelijkheid was van fiscale aftrek voor scholingsuitgaven). Hiervoor gebruiken we gegevens over deelname aan leren en ontwikkelen in de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Dit laat zien dat het aandeel mensen dat deelneemt aan leren en ontwikkelen in de afgelopen jaren (2013 – 2022) stabiel is gebleven. Het effect van het STAP-budget op deelname aan scholing is vergelijkbaar met het effect van de fiscale aftrek scholingsuitgaven, mogelijk zelfs iets kleiner.

Het beperkte negatieve effect van het STAP-budget ten opzichte van de fiscale aftrek op deelname aan scholing wordt mogelijk deels veroorzaakt doordat het totale budget dat beschikbaar is voor de STAP-regeling het aantal deelnemers beperkt. Het aantal (en aandeel) STAP-gebruikers ligt ook lager dan het aantal (aandeel) gebruikers van de fiscale scholingsaftrek.

Voor specifieke doelgroepen (werklozen, lager opgeleiden, zelfstandigen, flexwerkers en mensen met een migratieachtergrond) vinden we in het geval van niet-formele scholing (licht) positieve effecten van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek. Dit is een indicatie dat het STAP-budget, in het geval van niet-formele scholing, er beter in slaagt mensen uit deze specifieke doelgroepen te bereiken dan de fiscale aftrek.

Het eerste doel van de STAP-regeling is deelname aan leren en ontwikkelen (LLO) te verhogen. Informatie over deelname aan leren en ontwikkelen is aanwezig in de Enquête Beroepsbevolking (EBB), een landelijk representatieve enquête waarmee informatie over de arbeidsmarkt en gerelateerde kenmerken van personen, zoals onderwijsdeelname, wordt verzameld. Eén van de vragen hierin betreft of iemand in de afgelopen vier weken formeel of niet-formeel onderwijs heeft gevolgd.⁵² Op basis van deze data bepalen we per kwartaal de deelname (als percentage van de beroepsbevolking) aan formeel en niet-formeel onderwijs. Om het effect van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven te bepalen, vergelijken we vervolgens deelname aan onderwijs in de periode voor invoering van STAP (toen er de mogelijkheid was van fiscale aftrek voor scholingsuitgaven) met deelname aan onderwijs in de periode na invoering van STAP. Hierbij houden we rekening met verschillende factoren die ook invloed (kunnen) hebben op deelname aan onderwijs.

Dit doen we ook specifiek voor de meer kwetsbare groepen. Deze groepen maakten relatief weinig gebruik van de voorgaande regeling (fiscale aftrek scholingsuitgaven) omdat opleidingen moesten worden voorgefinancierd zonder zekerheid of deze van de belastingafdracht konden worden afgetrokken (in geval van een laag of geen inkomen). Het STAP-budget neemt (deels) een financiële barrière weg en zal daarom naar verwachting het meest effect hebben op de groep mensen die financiële barrières ervaren, vooral de lager opgeleiden.

8.1 DEELNAME AAN LEVEN LANG ONTWIKKELEN

Hoe heeft de deelname aan leven lang ontwikkelen zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? Onder de deelname aan leven lang ontwikkelen wordt hier zowel de formele als niet-formele scholing verstaan door volwassenen van tussen de 25 en 65 jaar. Onder leven lang ontwikkelen vallen alle opleidingen en cursussen die personen

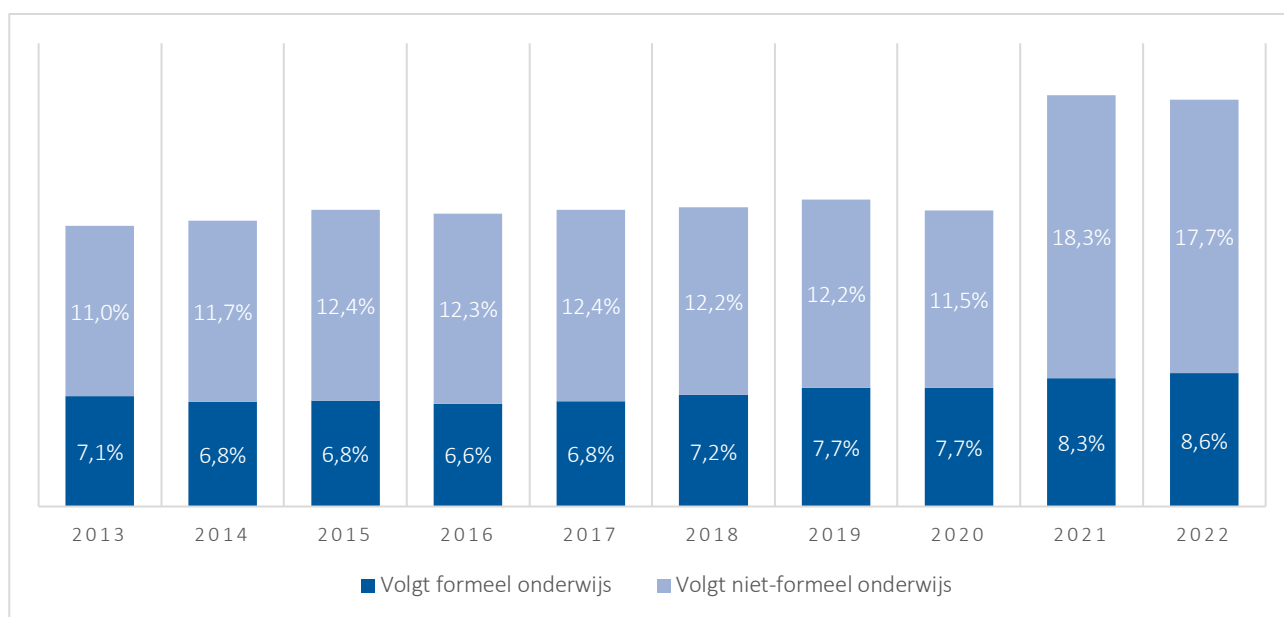
⁵² Er zijn drie antwoordcategorieën: (1) volgt formeel onderwijs, (2) volgt niet-formeel onderwijs, (3) volgt geen onderwijs.

volgen of recent (afgelopen vier weken) gevolgd hebben. Het kan dan gaan om formele opleiding en/of niet-formele onderwijsactiviteiten zoals cursussen, workshops of privélessen.

Het aandeel mensen dat deelneemt aan leren en ontwikkelen is de afgelopen jaren stabiel.

De deelname aan leren en ontwikkelen is in de afgelopen jaren relatief stabiel. De ontwikkeling in deelname aan leren en ontwikkelen is te zien in figuur 8.1. In de jaren 2013 tot en met 2020 nam ongeveer 19% van de mensen deel aan leren en ontwikkelen. Rond de 7% volgde formeel onderwijs en ongeveer 12% niet-formeel onderwijs. De aandelen mensen die formeel en niet-formeel onderwijs volgen liggen in de twee jaar daarna een stuk hoger, ca. 8,5% volgde formeel onderwijs en 18% niet-formeel onderwijs. De cijfers in 2021 en 2022 zijn echter niet zonder meer vergelijkbaar met de voorgaande jaren vanwege wijzigingen in het onderzoeksdesign en de vragenlijst van de EBB.⁵³ Waarschijnlijk zijn de cijfers over deelname aan leren en ontwikkelen in 2021 en 2022 een betere weergave van de werkelijkheid dan de cijfers in de jaren ervoor.

Figuur 8.1 Aandeel personen tussen 25 en 65 jaar dat deelneemt aan leven lang ontwikkelen



Toelichting: Het betreft deelnemers aan leven lang ontwikkelen vanuit de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Onder leven lang ontwikkelen vallen alle opleidingen en cursussen die personen volgen of recent (afgelopen 4 weken) gevolgd hebben. Het kan dan gaan om formele opleiding en/of niet-formele onderwijsactiviteiten zoals cursussen, workshops of privélessen. Bron: CBS-statline

Als we deelname aan LLO in 2022, het jaar waarin het STAP-budget van start is gegaan (vanaf 1 maart), vergelijken met deelname aan LLO in 2021, zien we dat deelname aan LLO vrijwel gelijk is gebleven (een kleine, niet-significante daling van 0,2 procentpunten). Waarbij het aandeel mensen dat niet-formele scholing volgt, is gedaald (licht significant), terwijl het aandeel mensen dat formele scholing volgt, juist iets is gestegen (niet significant).

Aantal STAP-gebruikers lager dan aantal gebruikers van de fiscale scholingsaftrek.

In 2021 waren er ongeveer 300 duizend gebruikers van de fiscale scholingsaftrek (Algemene Rekenkamer, 2023). Dit is ca. 12,4% van de ongeveer 2,4 miljoen mensen die dat jaar aan scholing hebben deelgenomen. Ook in 2022 hebben in totaal ongeveer 2,4 miljoen mensen aan scholing deelgenomen. Daarvan hebben ongeveer 216 duizend mensen scholing gevolgd met het STAP-budget. Dat betekent dus dat ca. 9,0% van de mensen die aan scholing hebben deelgenomen, deze scholing (deels) hebben gefinancierd met behulp van het

⁵³ Hierin speelt mee dat de EBB-vragenlijst persoonsgebonden is geworden, terwijl voorheen respondenten werd gevraagd naar de situatie voor het hele gezin of huishouden. Nu antwoordt iedereen alleen voor zichzelf en niet meer voor anderen. Vooral voor de niet-formele opleidingen blijkt dat als die door anderen opgegeven worden, ze minder goed gemeten worden.

STAP-budget. Als we er rekening mee houden dat het STAP-budget pas in maart van dat jaar startte, stijgt het percentage naar ca. 10,7%. Het aantal STAP-gebruikers ligt hiermee lager dan het aantal gebruikers van de fiscale scholingsaftrek. Dit reflecteert het feit dat deelname aan STAP beperkt is tot de hoogte van het beschikbare budget; zonder maximum was de deelname (aanzienlijk) hoger geweest vanwege de grote interesse in de regeling.

8.2 EFFECTEN STAP-REGELING

8.2.1 Effecten op de totale populatie

Het effect van STAP (ten opzichte van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven) meten we met behulp van regressieanalyse, waarin we deelname aan leren en ontwikkelen relateren aan persoonskenmerken, baankenmerken (voor de groep die een baan heeft), de conjuncturele ontwikkeling (BBP en werkloosheidspercentage) en de STAP-periode.⁵⁴ Daarnaast houden we ook rekening met de invloed van de coronacrisis en met andere regelingen die van invloed (kunnen) zijn op deelname aan scholing, zoals NL leert door.⁵⁵

De regressieanalyse heeft betrekking op de periode 2018 – 2022. De meest recente versie van de EBB betreft het jaar 2022. In de eindevaluatie kunnen we, voor een vollediger beeld, ook het jaar 2023 in de analyse meenemen. De analyse levert het effect op van STAP op deelname aan leren en ontwikkelen ten opzichte van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven.⁵⁶

Het STAP-budget heeft ten opzichte van de fiscale aftrek scholingsuitgaven niet geleid tot een grotere deelname aan leren en ontwikkelen.

Door de introductie van de STAP-regeling in plaats van de fiscale aftrek scholingsuitgaven is het aandeel mensen van tussen de 25 en 65 jaar dat deelneemt aan formele scholing iets gedaald met 0,8 procentpunten⁵⁷, zie tabel 5.1 (en tabel I.2 in bijlage I voor de regressie-uitkomsten). Ook het aandeel mensen dat deelneemt aan niet-formele scholing is mogelijk iets lager door de overgang van de fiscale aftrek naar de STAP-regeling, maar dit effect is niet significant. Het negatieve effect van het STAP-budget ten opzichte van de fiscale aftrek op de deelname aan scholing wordt mogelijk deels veroorzaakt doordat het totale budget dat beschikbaar is voor de STAP-regeling het aantal deelnemers beperkt. Gezien de populariteit van STAP – het totaal aantal aanmeldingen voor STAP-budget overtrof steeds het aanbod – zouden er veel meer mensen gebruik van hebben kunnen maken als er meer budget voor beschikbaar was. Dit betekent trouwens niet dat al deze mensen nu geen scholing volgen. Van de afvallers, degenen die wel geprobeerd hebben om STAP-budget te verkrijgen maar dit niet hebben gekregen, zal waarschijnlijk een deel de scholing alsnog volgen (met behulp van een andere financieringsbron), een deel de scholing niet volgen, en een deel de scholing uitstellen om een nieuwe poging te doen om STAP-budget te verkrijgen.

Dat er binnen STAP minder aan formele scholing is gedaan ten opzichte van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven is logisch, omdat formele scholing veelal meerjarige opleidingen betreft en deze niet in aanmerking kwamen voor STAP.⁵⁸ De fiscale regeling was hiervoor aantrekkelijker.

⁵⁴ De STAP-periode is hier een zogenoemde dummy, die gelijk is aan 0 voor invoering van STAP en 1 gedurende de STAP-periode.

⁵⁵ Ook de invloed van alternatieve scholingsregelingen is geoperationaliseerd met behulp van dummies (gelijk aan 1 in de periode waarin de specifieke regeling bestaat en voor degenen die daarvoor in aanmerking komen).

⁵⁶ Tussen het einde van de fiscale-aftrekregeling en de start van de STAP-regeling waren er twee maanden zonder regeling. Deze periode is te kort om een effect te meten ten opzichte van geen regeling.

⁵⁷ Dit komt overeen met ongeveer 71.000 personen.

⁵⁸ Vanaf 1 juli 2023 was het de bedoeling dat deelnemers jaarlijks STAP-budget aanvragen voor meerjarige (door OCW-erkende) scholingen. Het gaat om het jaarlijks mogen aanvragen van STAP-budget waarbij de kans op toekenning even groot is als bij alle andere mensen die STAP-budget aanvragen.

Als we de totale bevolking tussen 25 en 65 jaar onderverdelen in werkenden, werklozen en de niet-beroepsbevolking, zien we min of meer dezelfde negatieve effecten bij de werkenden (zij zijn ook de grootste groep) en iets grotere negatieve effecten bij de niet-beroepsbevolking (zie tabel 8.1). Maar omdat de aantallen bij deze deelgroepen kleiner zijn, zijn deze effecten niet significant. Bij de werklozen zien we positieve effecten van STAP t.o.v. de fiscale aftrek, vooral bij formele scholing. Maar ook hier zijn de aantallen te klein om significante effecten te meten.

Tabel 8.1 Effecten STAP-regeling t.o.v. fiscale aftrek scholingsuitgaven op aandeel personen dat deelneemt aan leven lang ontwikkelen[†]

	Effect STAP – formele scholing	Effect STAP – niet-formele scholing	Aandeel scholing 2022	Aantal personen 2022 (x1.000)
Totaal	-0,8%**	-0,3%	26%	9.146
Werkenden	-0,6%	-0,3%	28%	7.613
Werklozen	3,6%	0,2%	29%	202
Niet-beroepsbevolking	-1,3%	-0,6%	15%	1.334
Specifieke doelgroepen				
Lager opgeleiden	-1,5%**	0,2%	14%	1.700
Middelbaar opgeleiden	-0,7%	-0,9%	24%	3.310
Zelfstandigen	-0,3%	0,7%	24%	955
Flexwerkers	-1,3%	2,2%*	30%	1.354
Ouders geboren buiten Europa	-1,1%	0,0%	29%	1.879
Ouders geboren in Europa (excl. NL)	-2,1%	2,9%	21%	941

[†] Het betreft hier de effecten van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek op deelname aan volwassenen van tussen de 25 en 65 jaar.

*** significant op 1%-niveau, ** significant op 5%-niveau, * significant op 10%-niveau

Bron: CBS-statline en microdata, eigen bewerking

8.2.2 Effecten op specifieke doelgroepen

Scholingsregelingen worden vaak nog onvoldoende gevonden door mensen die daar het meeste baat bij hebben,⁵⁹ zoals mensen in een kwetsbare positie. Dit kan liggen aan zowel het gebrek aan vindbaarheid of toegankelijkheid van de regelingen als het niet inzien van de noodzaak van om-, her- en bijscholing. Het is daarom interessant om te zien of het STAP-budget beter dan de fiscale aftrek in staat is om bepaalde doelgroepen te bereiken, vooral mensen in een relatief kwetsbare positie. Daarbij hebben we, naast werklozen, gekeken naar lager en middelbaar opgeleiden, zzp'ers en flexwerkers en mensen met een migratieachtergrond (ouders niet geboren in Nederland). Tabel 5.1 bevat de effecten van STAP op het aandeel mensen dat (formele en niet-formele) scholing volgt voor deze specifieke doelgroepen.

Door de overgang van de fiscale aftrek naar STAP volgen lager opgeleiden minder vaak formele scholing en volgen flexwerkers vaker niet-formele scholing.

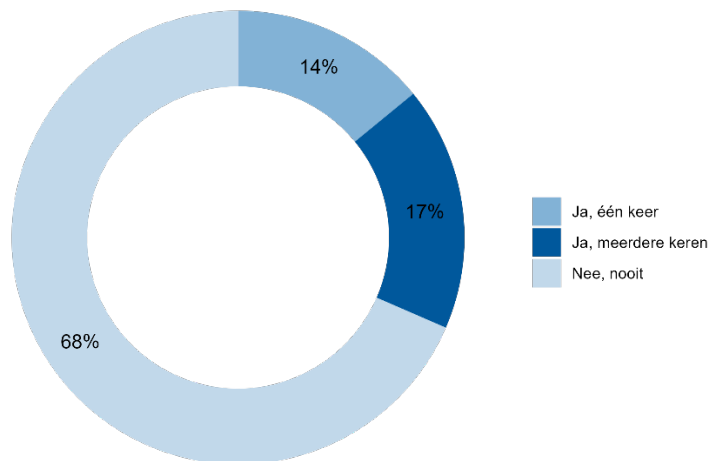
In het geval van formele scholing is het effect van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek voor de specifieke doelgroepen, op de werklozen na, (licht) negatief. Dit reflecteert het relatief beperkte aanbod van formele scholing via het STAP-budget. Voor lager opgeleiden vinden we een significant, negatief effect van 1,5 procentpunten.

In het geval van niet-formele scholing vinden we juist meer (licht) positieve effecten van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek. Voor flexwerkers vinden we een licht significant, positief effect van 2,2 procentpunten. Dit geeft een indicatie dat het STAP-budget, in het geval van niet-formele scholing, er beter in slaagt mensen uit deze specifieke doelgroepen te bereiken dan de fiscale aftrek.

⁵⁹ Elderenbosch, M., D. van Uden, J. van de Haterd en E. Ternité, "Hoe bereiken we kwetsbare doelgroepen voor loopbaanbegeleiding?", CINOP, 2022.

Een groot deel van de STAP-deelnemers (68%) geeft aan nooit gebruik te hebben gemaakt van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven (figuur 8.2). Veel van hen hebben sowieso in de afgelopen vijf jaar (vóór STAP) niet eerder deelgenomen aan opleidingen, cursussen of trainingen (50% van de STAP-deelnemers). Het deel dat aangeeft nooit gebruik te hebben gemaakt van de fiscale aftrek is groter naarmate het onderwijsniveau van de deelnemers lager is. Ook dit geeft aan dat het STAP-budget een andere populatie aantrekt dan de fiscale aftrek.

Figuur 8.2 Vóór STAP waren scholingskosten aftrekbaar bij de belastingaangifte. Heeft u ooit wel eens scholingskosten opgevoerd als aftrekpost?



Bron: Enquête onder deelnemers

9 AFWENTELING EN DEADWEIGHT LOSS

De enquête onder deelnemers impliceert dat het STAP-budget bij ongeveer de helft van de subsidieontvangers tot scholing leidt die zij zonder STAP-budget niet gevolgd zouden hebben. De andere helft van de subsidie komt terecht bij mensen die ook zonder subsidie scholing gevolgd zouden hebben. Dit zou een *deadweight loss* betekenen van ongeveer 50%, wat lager dan de *deadweight loss* van 60% die de Algemene Rekenkamer vindt; net zoals de 60% gevonden in het STAP-gebruikers onderzoek van Kantar Public.

De enquête onder deelnemers geeft aanwijzingen dat zonder STAP ongeveer 1 op de 8 (12,5%) een beroep had gedaan op het bedrijf om deze opleiding te financieren. Dit wijst erop dat door STAP enige substitutie van investeringen door scholing door bedrijven heeft plaatsgevonden. Ook een deel van de opleiders geeft aan dat enige afwenteling van investeringen in scholing door bedrijven heeft plaatsgevonden.

De enquête onder deelnemers en interviews met betrokkenen maken duidelijk dat de invloed van STAP op O&O-fondsen en andere financieringsregelingen zeer beperkt is geweest. O&O-fondsen werken veel met regelingen voor bedrijven en veel minder voor werknemers. Sowieso bleek voor sommige O&O-fondsen STAP zodanig complex, dat men koos om vast te houden aan de eigen regelingen. Bij andere regelingen speelt vaak een rol dat men hier vaak gericht op bepaalde doelgroepen mikt. Het bedrag via STAP is vaak ook lager dan de eigen regeling.

Er wordt al heel wat aan scholing, ontwikkeladvies en andere maatregelen gedaan door sectoren. Ook zijn er naast het STAP-budget andere beleidsmaatregelen om scholing te stimuleren. De STAP-regeling is doeltreffend als deze leidt tot *extra* scholing of, in andere woorden, als de regeling mensen bereikt die zonder het STAP-budget geen scholing gevolgd zouden hebben. Als mensen ook zonder een STAP-budget scholing hadden gevolgd, spreken we van *deadweight loss*. Door de STAP-regeling wordt er dan minder gebruik gemaakt van andere alternatieve financieringsbronnen, zoals de bijdrage werkgevers en O&O-fondsen, het gebruik van andere publieke financieringsregelingen of de eigen bijdrage. In dit hoofdstuk maken we een schatting van de *deadweight loss* en onderzoeken we in hoeverre er sprake is van afwenteling van uitgaven door de verschillende alternatieve financieringsbronnen.

9.1 DEADWEIGHT LOSS

Uit de literatuur over financiële ondersteuning van scholing blijkt dat financiële ondersteuning door de overheid scholingsdeelname stimuleert, maar dat de financiering ook kostbaar kan zijn (CPB, 2021, 2016). Dit laatste komt doordat een (groot) deel van de mensen voor wie de overheid de scholing betaalt, deze ook wel gevolgd zou hebben als de overheid deze niet zou betalen. Het percentage mensen dat ook zonder overheidsfinanciering wel scholing zou hebben gevolgd, heet de *deadweight loss*.

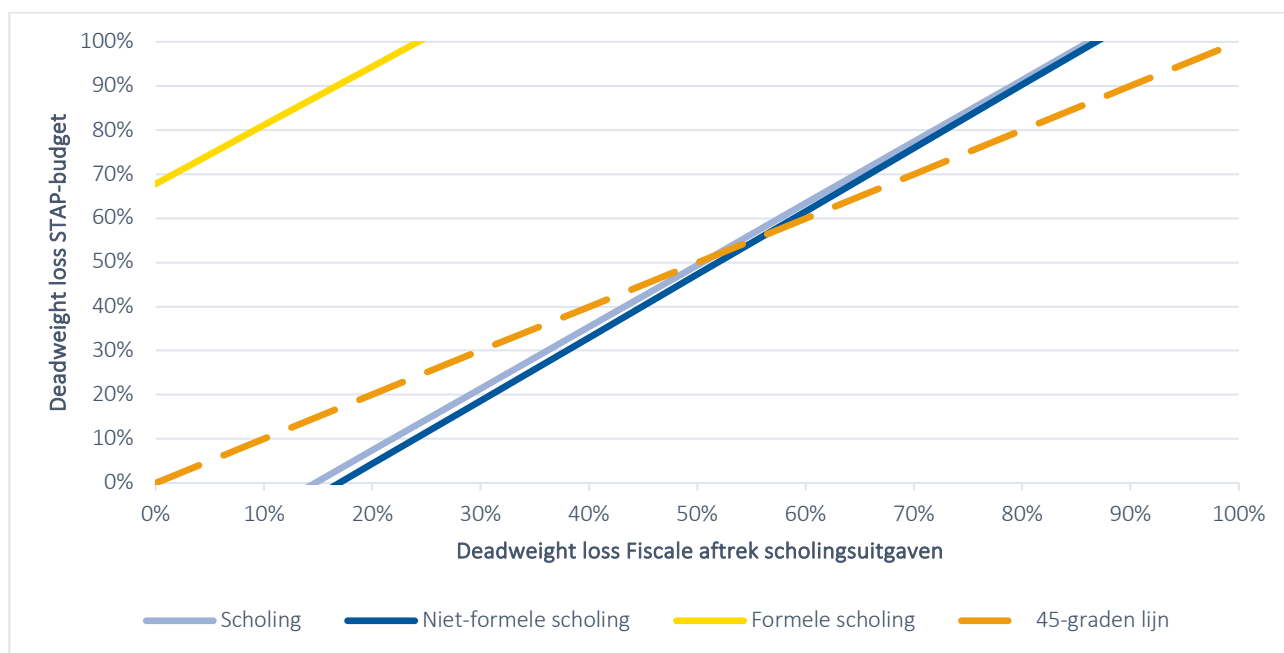
Op basis van de effectmeting kunnen we geen onafhankelijke schatting maken van de *deadweight loss* van de STAP-regeling. Wel kunnen we, evenals bij de effecten, de *deadweight loss* van STAP bepalen relatief ten opzichte van de *deadweight loss* van de fiscale aftrekregeling. Om toch meer zicht te krijgen op de *deadweight loss* van STAP, zijn we afhankelijk van wat deelnemers aan STAP zelf aangeven over de additionaliteit van het

STAP-budget.⁶⁰ Omdat het doorgaans niet eenvoudig is om te weten wat je zou hebben gedaan als er geen STAP-budget beschikbaar was, zijn schattingen op basis van enquêtes met de nodige onzekerheid omgeven.

De deadweight loss van de STAP-regeling ligt in de buurt van de deadweight loss van de fiscale aftrekregeling

De *deadweight loss* van STAP kan berekend worden op basis van het geschatte effect van STAP t.o.v. de fiscale aftrek, het aantal gebruikers van de fiscale aftrek (in 2021), het aantal gebruikers van STAP (in 2022) en de *deadweight loss* van de fiscale aftrek (zie Bijlage II.2). Omdat deze laatste niet bekend is⁶¹, berekenen we de *deadweight loss* van STAP als functie van de *deadweight loss* van de fiscale aftrek. Figuur 9.1 laat de uitkomsten hiervan zien, zowel voor totale scholing als voor formele en niet-formele scholing apart.

Figuur 9.1 *Deadweight loss STAP-budget als functie van de deadweight loss fiscale aftrek*



Bron: CBS microdata en statline, bewerking SEOR

Voor lagere waarden van de *deadweight loss* ligt de *deadweight loss* van scholing (totaal) en niet-formele scholing met STAP onder die van de fiscale aftrek, voor hogere waarden van de *deadweight loss* is dit andersom. De *deadweight loss* van formele scholing ligt, gegeven de *deadweight loss* van de fiscale aftrek, een stuk hoger omdat het effect van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek in het geval van formele scholing veel sterker is in negatieve zin (-0,8 procentpunten op een aandeel van 8,3 procent dat formele scholing volgt ten opzichte van -0,3 procentpunten op een aandeel van 18,3 procent dat niet-formele scholing volgt).⁶²

Het STAP-budget leidt bij ongeveer 40 tot 50 procent van de deelnemers tot extra scholing.

In de enquête onder deelnemers hebben we gevraagd of zij de gekozen scholing ook zonder STAP-budget zouden hebben gevolgd. Figuur 9.2 laat zien hoe daarop geantwoord is. Hieruit blijkt dat ongeveer de helft van de deelnemers aangeeft dat zij ook zonder STAP-budget (een vorm van) de gekozen scholing zouden

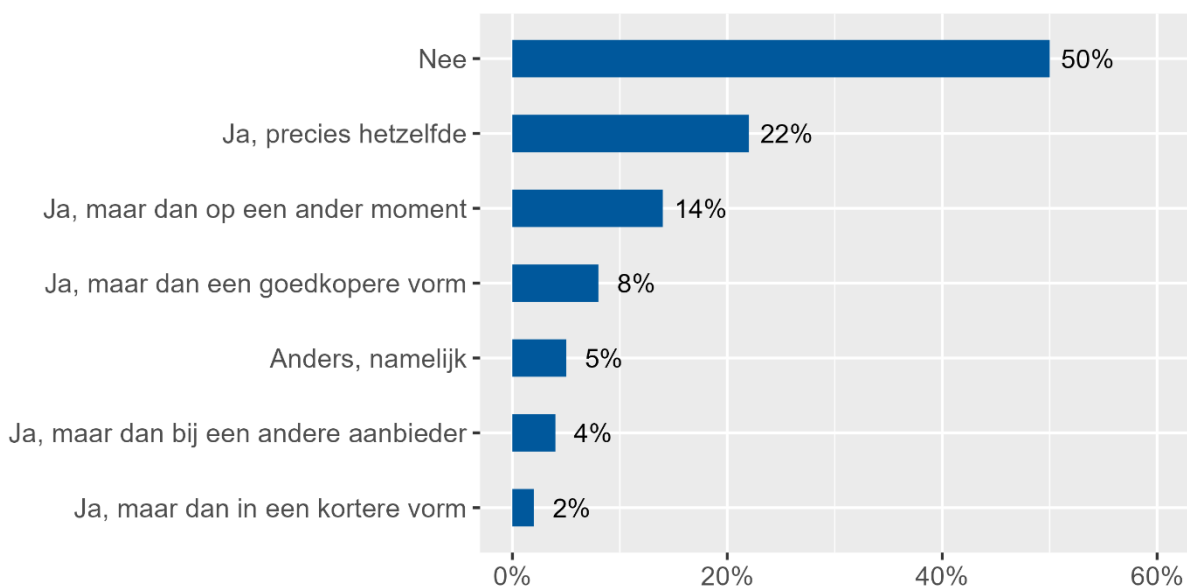
⁶⁰ Belangrijk verschil met de berekening op basis van de effectmeting is dat de inschatting van de STAP-deelnemers over de additionaliteit van STAP niet is *ten opzichte* van de fiscale aftrek, maar ten opzichte van het niet krijgen van STAP-budget (in een situatie waarin ook de fiscale aftrek niet meer bestaat).

⁶¹ CPB (Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven, CPB Notitie, 1 juli 2016) heeft alleen de *marginale* *deadweight loss* kunnen berekenen en niet de *gemiddelde* *deadweight loss*. De marginale *deadweight loss* – dat wil zeggen het deel van een extra euro scholingsaftrek dat niet leidt tot extra scholing – bedraagt tussen de 73 en 100%, afhankelijk van de groep en het belastingtarief.

⁶² Een *deadweight loss* van meer dan 100% zou kunnen optreden als (het beperkte aanbod van) STAP-budget ervoor zorgt dat mensen die zonder regeling wel scholing zouden volgen scholing uitstellen of (uiteindelijk) zelfs afstellen. Dit is mogelijk van toepassing op formele scholing.

hebben gevolgd. Daarbij zitten dus ook mensen die dan een goedkopere of kortere vorm van scholing zouden kiezen en, onder “anders, namelijk”, mensen die dan misschien, onder voorwaarden (bv. als de werkgever het zou vergoeden) de scholing zouden volgen.

Figuur 9.2 Zou u de gekozen scholing ook hebben gevolgd zonder het STAP-budget?



Bron: Enquête onder deelnemers

Op basis van onze enquête leidt het STAP-budget dus bij ruim de helft van de subsidieontvangers tot scholing die zij zonder STAP-budget niet gevolgd zouden hebben. Naar schatting komt dus iets minder dan de helft van de subsidie terecht bij mensen die ook zonder subsidie een opleiding gevolgd zouden hebben. Dit zou een *deadweight loss* betekenen van ongeveer (een kleine) 50%. De Algemene Rekenkamer⁶³ vindt op basis van een eigen enquête dat bij ongeveer 40% van de deelnemers het STAP-budget leidt tot extra scholing en komt dus uit op een *deadweight loss* van 60%. Ook de enquête uitgevoerd in het kader van het STAP-gebruikers onderzoek van Kantar Public (2023), komt op een *deadweight loss* van 60%.⁶⁴ Deze schattingen van de *deadweight loss* zijn in lijn met schattingen van de *deadweight loss* van scholingsvouchers voor werkenden. Schwerdt et al. (2012) vinden op basis van een Zwitsers experiment een *deadweight loss* van 30%.⁶⁵ Hidalgo et al. (2014) vinden op basis van een Nederlands experiment (gericht op laaggeschoolden) een *deadweight loss* van 60%.⁶⁶ SEO (2022) berekende voor de vergelijkbare regeling ‘Nederland Leert Door’ een *deadweight loss* van tussen de 30 en 40 procent voor de gevolgde scholingstrajecten.⁶⁷

De (zelf gerapporteerde) additionaliteit van het STAP-budget – het aandeel subsidieontvangers dat zonder STAP-budget geen scholing zou hebben gevolgd – vertoont een zekere variatie onder deelgroepen. Zo geven lager opgeleiden vaker aan dat zij zonder STAP-budget geen scholing zouden hebben gevolgd dan middelbaar en hoger opgeleiden (56% versus 50%). We zien ook verschillen tussen sectoren; sectoren met een relatief lage additionaliteit zijn bijvoorbeeld financiële dienstverlening (44%) en zorg (46%), terwijl de sectoren informatie en communicatie (57%) en openbaar bestuur (58%) een relatief hoge additionaliteit vertonen. Ook

⁶³ Algemene Rekenkamer (2023). *Verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*.

⁶⁴ Kantar Public (2023). *Gebruikersonderzoek STAP-budget*.

⁶⁵ Schwerdt, G., D. Messer, L. Woessmann en S.C. Wolter, 2012, The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment, *Journal of Public Economics*, vol. 96(7-8): 569-583.

⁶⁶ Hidalgo, D., H. Oosterbeek en D. Webbink, 2014, The impact of training vouchers on low-skilled workers, *Labour Economics*, vol. 31: 117-128.

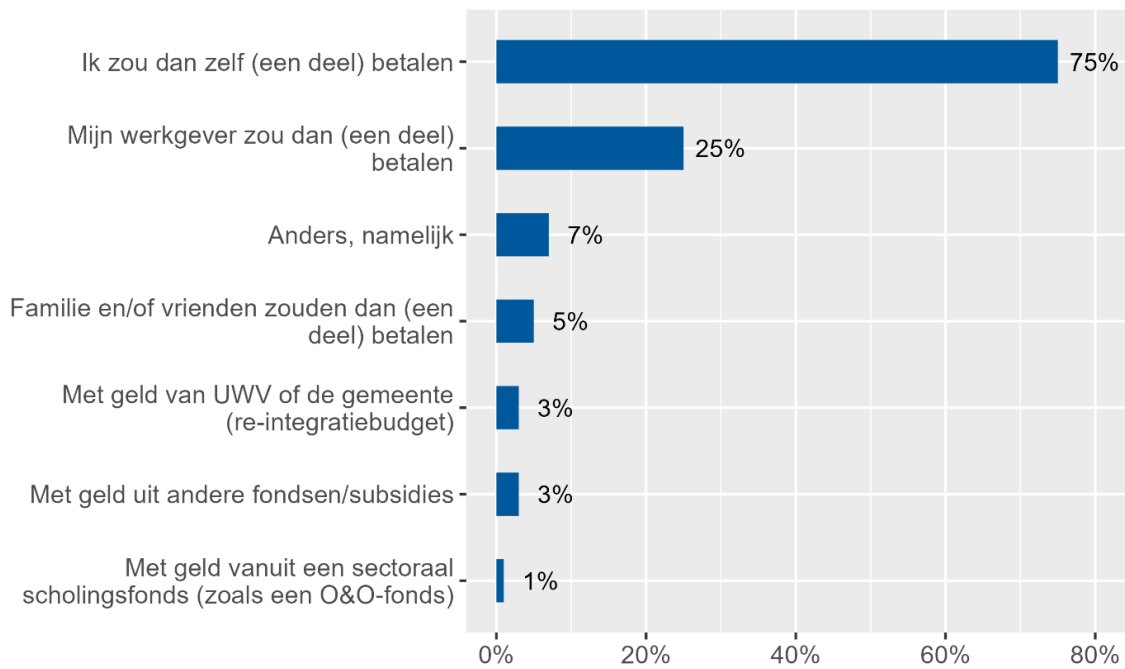
⁶⁷ SEO (2022). *Evaluatie Nederland Leert door. Eerste tussenrapportage*.

de opleidingen die langer dan 2 maanden duren hebben gemiddeld een lagere additionaliteit (47%) dan de korter durende opleidingen.

Deelnemers die ook zonder STAP scholing zouden volgen, zouden dat zelf of door werkgever (laten) betalen.

Van de mensen die hebben aangegeven dat zij ook zonder subsidie een opleiding gevolgd zouden hebben, zou een groot deel (75%) deze opleiding dan (voor een deel) zelf betalen en voor een wat kleiner deel (25%) zou de werkgever (een deel) betalen (figuur 9.3). Slechts een klein deel geeft aan de scholing (deels) uit een andere bron te betalen, zoals UWV, gemeenten of andere scholingsregelingen.

Figuur 9.3 Hoe zou u de scholing dan hebben betaald?

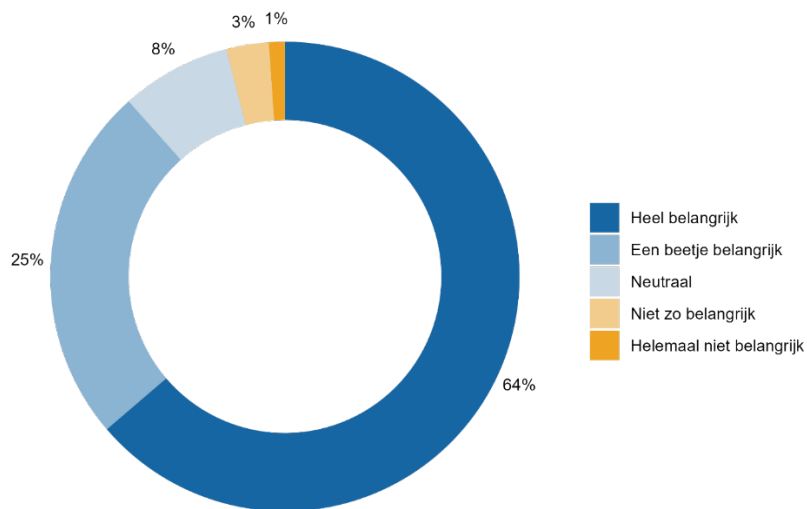


Bron: Enquête onder deelnemers

Voor de meeste mensen is financiële ondersteuning belangrijk in hun keuze voor scholing.

Op de vraag of zij in de toekomst nog een opleiding, cursus of training willen volgen, geeft slechts 2% aan dit niet te willen. Het merendeel (88%) wil in de toekomst nog een opleiding, cursus of training volgen, wat duidt op een sterke wil om zich blijvend te scholen en ontwikkelen. De overige 10% weet het (nog) niet. Van degenen die (mogelijk) nog een keer scholing willen volgen, geeft een groot deel aan het heel belangrijk (64%) of een beetje belangrijk (25%) te vinden om daarbij financiële ondersteuning te krijgen (figuur 9.4). Ook dit ondersteunt het belang van een scholingsregeling in het stimuleren van scholing.

Figuur 9.4 Hoe belangrijk is het krijgen van financiële ondersteuning (zoals het STAP-budget) voor uw keuze om nog een keer scholing te volgen?



Bron: Enquête onder deelnemers

Opleiders geven aan dat 28% van de mensen met een aanmeldbewijs, maar die geen STAP budget kregen, uiteindelijk hebben deelgenomen.

Opleiders geven in de enquête aan dat gemiddeld 40% van de personen die een STAP-aanmeldingsbewijs hebben aangevraagd voor één van hun opleidingen, uiteindelijk geen STAP-budget heeft gekregen (met geen significant verschil tussen publiek en privaat bekostigde opleiders, maar wel voor grotere opleiders die een significant lager percentage scoren). Gemiddeld 28% van degenen die een aanmeldingsbewijs hadden, maar geen STAP-budget kregen, nam uiteindelijk toch deel aan de opleiding/cursus (geen significante verschillen tussen publiek en privaat en grootte van de opleider), wat een indicatie is van de additionaliteit van de regeling.

9.2 AFWENTELING

De evaluatie moet onder meer inzicht bieden in welke mate STAP heeft bijgedragen aan de versterking van leven lang leren, en in het bijzonder voor de deelname van bepaalde groepen. Dit effect kan gedempt worden als STAP heeft geleid tot substitutie, dat wil zeggen dat door STAP minder gebruik is gemaakt van andere alternatieve financieringsbronnen, zoals de bijdrage werkgevers, O&O-fondsen en het gebruik van andere publieke financieringsregelingen. We gebruiken zowel de termen substitutie als afwenteling. De term "afwenteling" suggereert iets meer een bewuste strategie; de term "substitutie" is wat neutraler, maar het eindresultaat is hetzelfde. We focussen met name op het eindresultaat, namelijk of STAP heeft geleid tot minder investeringen in scholing vanuit andere financieringsbronnen. Voor een beoordeling hiervan gebruiken we verschillende bronnen:

- Tijdreeks van CAO-afspraken over scholing en uitgaven aan O&O-fondsen voor en na introductie STAP.
- Bestaand materiaal over de ontwikkeling van bedrijfsopleidingen voor en na introductie STAP.
- Interviews met O&O-fondsen en verantwoordelijken van andere scholingsregelingen.
- De enquête onder deelnemers.
- De enquête onder scholingsaanbieders.

Hieronder bespreken we mogelijke afwenteling bij O&O-fondsen, bedrijfsopleidingen en andere financieringsregelingen.

9.2.1 Afwenteling bij O&O-fondsen

Er zijn geen aanwijzingen dat STAP heeft geleid tot minder afspraken over scholing in cao's.

Tabel 9.1 geeft de ontwikkeling in een aantal indicatoren van cao-afspraken over scholing. De percentages geven het aandeel werknemers waarbij er in hun cao een afspraak over dit aspect rondom scholing is gemaakt. Deze indicatoren zijn tussen 2020 en 2022 vrij stabiel. Dit wijst er dus niet op dat STAP heeft geleid tot verdringing van sectorale afspraken over scholing. Het gaat hierbij wel om meer globale categorisering waarbij er wel of niet sprake is van een dergelijke afspraak. In principe is het bijvoorbeeld denkbaar dat vergoedingen blijven bestaan, maar bijvoorbeeld wel wat lager worden met de komst van STAP. Een indicatie daarvan is bijvoorbeeld de hoogte van premies van fondsen, maar een bestaande bron hierover loopt tot 2021 (zie tabel 9.2). Het gaat hierbij om een jaarlijkse publicatie, dus in een later stadium van de evaluatie kan wel getoetst worden of in de periode van STAP een verandering heeft plaatsgevonden.⁶⁸

Tabel 9.1 Indicatoren voor scholing in cao's (percentage werknemers met een afspraak hierover in een cao)

Aspect in cao	2016	2017	2018	2020	2022
<i>Vorm scholingsafspraken</i>					
Plicht tot scholing	43	50	67	63	67
Recht op scholing	33	44	27	33	33
Gelegenheid tot scholing			37	30	30
Overige scholing			19	19	19
EVC	46	34	30	28	29
Informeel leren			16	16	16
<i>Vergoeding scholingskosten</i>					
Functiegerichte scholing			31	32	33
Functiegerichte en brede scholing			23	35	35
Individueel ontwikkelbudget	37	24	27	28	27
Gemiddeld individueel ontwikkelbudget		€530	€450	€500	€450

Bron: *Leren en Ontwikkelen in cao's 2022, Ministerie van SZW, uitgave 2023.*

Tabel 9.2 Indicatoren voor scholing in cao's (percentage werknemers met een afspraak hierover in een cao)

Aspect in CAO'	2013	2015	2017	2019	2021
Gemiddelde fondspremie	0,64%	0,52%	0,67%	0,55%	0,58%

Bron: *Leren en Ontwikkelen in cao's 2022, Ministerie van SZW, uitgave 2023*

In de publicatie *Leren en Ontwikkelen in cao's 2022* is ook nagegaan hoe vaak een verwijzing naar STAP expliciet terugkomt in de cao-afspraken. Dit blijkt bij geen enkele cao het geval.

Er zijn weinig aanwijzingen dat STAP heeft geleid tot aanpassing activiteiten O&O-fondsen.

O&O-fondsen zijn wel op de hoogte van STAP en hebben soms gepoogd om de verbinding te maken met hun eigen activiteiten. Uit een rapportage over interviews met sectorfondsen⁶⁹ blijkt dat een sectorfonds soms wel hun medewerkers adviseert om van STAP gebruik te maken en kan de werknemers hierin bijvoorbeeld ook ondersteunen bij de aanvraag. Volgens dit rapport is het "echter niet duidelijk geworden hoe deze

⁶⁸ De betreffende bron geeft ook een verdeling van de middelen van cao-fondsen over verschillende bestemmingen, waaronder scholing. Ook hierin kunnen door de komst van STAP in theorie verschuivingen plaatsgevonden hebben.

⁶⁹ J. Coenen, B. Bremer, W. Kleinendorst, L. Nieuwenhuis, M. Rens & W. Wesseling (2022). Vijfde Monitor O&O fondsen. Uitgave ECBO.

ondersteuning zich verhoudt tot het eigen opleidingsbudget van de sectorfondsen.” Uit onze eigen gesprekken met een aantal fondsen komt naar voren dat men soms wel dacht om STAP te kunnen benutten, maar dat men uiteindelijk hier maar beperkt gebruik van heeft gemaakt (zie ook tabel 9.3).

Tabel 9.3 Link van activiteiten van enkele sectorfondsen met STAP

O&O-fonds	Link eigen activiteiten met STAP
O&O-fonds 1	Aanvankelijk werd STAP verwelkomd als extra instrument en is hier publiciteit aan gegeven via nieuwsbrieven en informeren loopbaanadviseurs in de sector. Men heeft hier echter weinig van terug gehoord. Fonds richt zich minder op individuen, maar vooral ondersteuning van HR-afdelingen. Behalve de bijdrage vanuit de sector wordt hierbij gebruikt gemaakt van (andere) subsidies, waaronder NL Leert Door.
O&O-fonds 2	Omdat eigen regelingen via de werkgever lopen was het lastig om STAP duidelijk te communiceren in de sector. Het sectorinstituut heeft een beperkte rol gespeeld voor branche-erkenning in opleidingenregister van STAP.
O&O-fonds 3	Vrijwel alle regelingen lopen via de werkgever, zowel ondersteuning van reguliere (duale) opleidingen, als meer korte cursussen gericht op aantal thema's. Hierdoor zag men weinig verbinding met STAP.
O&O-fonds 4	Sector kent faciliteiten voor werkgevers en werknemers. Sector heeft een rol gehad in erkenning van opleidingen voor register STAP. In eerste instantie is overwogen om STAP te benutten voor eigen interventies. Maar hiervan is afgezien door complexe procedures rondom het toevoegen van opleidingen in het STAP-register en de uitvoering rondom STAP, waaronder veel checks. Uiteindelijk is bewust gekozen voor een scheiding en ongewijzigde continuering van de eigen regelingen en geen combinatie met financiering met STAP toe te passen.
O&O-fonds 5	Sector kent eigen regeling voor bedrijven. Men kijkt wel naar mogelijkheden voor programma's voor individuele werknemers, maar ziet daar voorlopig nog vanaf. Aanvankelijk is er discussie geweest om STAP als sector te benutten. Overwogen is om branchecertificering voor STAP te ontwikkelen, maar uiteindelijk is dit niet gedaan, omdat hiervoor een forse investering in tijd en middelen werd verwacht. Denk alleen al aan ontwikkeling transparante criteria en zorgvuldige toepassing daarvan.

Bron: Interviews met betrokkenen van O&O-fondsen.

Uit tabel 9.3 wordt duidelijk dat de directe link van STAP met de eigen activiteiten uiteindelijk beperkt is. De praktische invulling bleek complex, zoals het ontwikkelen of toepassen van accreditering vanuit de branche voor het STAP-scholingsregister, de complexiteit van de uitvoering van de regeling zelf en de onzekerheid in de “trekkan” voor aanvragers. In het begin is soms wel publiciteit gegeven aan de regeling, maar systematische doorverwijzing komt weinig terug in de gesprekken. Een fonds meldt dat als een gewenste cursus niet onder de eigen regelingen viel, dat men dan de aanvragers op de mogelijkheid van STAP attent maakte.

Voor diverse bestaande regelingen van de fondsen waren er sowieso minder aanknopingspunten omdat:

- De eigen regeling(en) via de werkgever liepen en daarmee een heel andere opzet kenden.
- De eigen infrastructuur (met subsidies) bekend is en men dit niet te veel wilde aantasten.
- Men het bedrag van STAP te laag vond (en stapelen wilde vermijden).

In de meeste benaderde sectoren lopen de regelingen vooral via werkgevers. In sommige gevallen heeft men wel overwogen om gebruik te maken van regelingen die via de werknemer lopen, maar ziet men hier (nog) vanaf, of heeft men slechts een voorzichtig begin gemaakt. De reden hiervoor is dan niet dat men vindt dat dit met STAP overbodig is geworden, maar men wijst op andere knelpunten:

- Alle sectoren hechten aan het bereiken van specifieke doelgroepen. Voor diverse sectoren betekent dit dat men toch vooral inzet op de rol van de werkgever hierin. Bij een regeling die gericht is op werknemers is al snel het risico dat men juist specifieke doelgroepen misloopt. Een sector experimenteert wel met een voucherregeling voor werknemers waarbij begeleiding een belangrijke rol speelt.
- Regelingen via de werknemer vereisen een geheel eigen beheersystematiek.

De heffing van de loonsom voor het O&O-fonds is reeds over langere periode stabiel in vier van de vijf geïnterviewde sectoren. In de vijfde sector is dit moeilijk na te gaan omdat de heffingswijze is veranderd. Bij een sector is sinds 2020 een (groeierende) werknemersregeling ontwikkeld (ondanks STAP).

Al met al betekent dit dat alle geïnterviewden aangeven dat STAP uiteindelijk weinig invloed heeft gehad op de benutting van de eigen regelingen. Dit spoort ook met figuur 9.3 waarin O&O-fondsen door geënquêteerde deelnemers zelden worden genoemd als alternatieve financieringsbron als STAP er niet geweest was. De geënquêteerde opleiders laten iets meer ruimte dat er toch enige substitutie heeft plaatsgevonden. Maar ook hier gaat het om een minderheid. Bijna een kwart (23%) vindt dat het STAP-budget ten koste gaat van het gebruik van sectorale of regionale financieringsregelingen, terwijl 43% dit niet het geval vindt en een derde geen mening heeft.

Wanneer we de verschillende bronnen naast elkaar leggen (ontwikkelingen in cao's, interviews met O&O-fondsen, enquêtes onder deelnemers en aanbieders) is de conclusie dat de invloed van STAP op de activiteiten van O&O-fondsen beperkt is. De afwenteling van uitgaven van O&O-fondsen ten gevolge van STAP lijkt klein.

9.2.2 Afwenteling via de uitgaven aan eigen scholingsbudgetten van bedrijven

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of STAP ertoe heeft geleid tot minder uitgaven van bedrijven aan scholing. Om een indicatie te krijgen van mogelijke substitutie van scholingsuitgaven van bedrijven ten gevolge van STAP gebruiken we 3 bronnen:

1. Meer algemeen beschikbare externe gegevens;
2. De eigen enquête onder deelnemers;
3. De enquête onder opleiders.

Het is moeilijk om substitutie terug te vinden in de beschikbare meer algemene gegevens, maar de nu beschikbare data zijn hier ook maar beperkt geschikt voor.

Een eerste externe bron over de uitgaven van bedrijven is een peiling van AWWN. Volgens een in einde 2023 uitgevoerd AWWN-onderzoek⁷⁰ blijkt dat de meeste werkgevers jaarlijks een bedrag van tussen 500 en 1.000 euro per werknemer beschikbaar stellen voor opleidingen. Naar schatting beschikt 75 procent van de 8,1 miljoen werkende personen over een gemiddeld budget van 700 euro per werknemer op jaarbasis. Het artikel geeft aan dat uit eerder AWWN-onderzoek⁷¹ vergelijkbare bedragen naar voren komen. Dit zou betekenen dat STAP hierin weinig verandering heeft gebracht. Uit de genoemde bronnen wordt echter niet duidelijk of de eerdere onderzoeken over 2020 en 2021 qua methode vergelijkbaar zijn met 2023. Het is dus de vraag of vanuit deze bron robuuste conclusies kunnen worden getrokken of er na introductie van STAP wel of niet een trendbreuk heeft plaatsgevonden.

Wat wel in de verschillende peilingen- zowel voor als na STAP- naar voren komt is dat opleidingsgeld onbenut blijft. Werkgevers zijn redelijk tevreden over hun opleidingsbeleid, maar stellen ook vast dat de uitvoering problemen ondervindt. Volgens de ondervraagde werkgevers in 2023 wordt jaarlijks slechts 55 procent van de beschikbare opleidingsbudgetten benut. Van de jaarlijks circa 4 miljard euro die ze beschikbaar stellen als opleidingsbudget, wordt tenminste 1,5 miljard euro niet uitgegeven. Mogelijk valt dit bedrag in de praktijk nog hoger uit. Een soortgelijke conclusie komt terug in een eerder AWWN-onderzoek (2021) naar het persoonlijk ontwikkelbudget.⁷² Omdat de methode van onderzoek niet vergelijkbaar is, is niet vast te stellen of de omvang van de benutting c.q. onderbenutting van opleidingsgelden na introductie van STAP is veranderd.

⁷⁰ [https://www.awvn.nl/duurzame-inzetbaarheid/publicaties/opleidingsbudgetten-beter-benutten-om-vaardigheden-op-peil-te-houden/#:~:text=De%20meeste%20werkgevers%20geven%20een,per%20werknemer%20\(per%20jaar\).](https://www.awvn.nl/duurzame-inzetbaarheid/publicaties/opleidingsbudgetten-beter-benutten-om-vaardigheden-op-peil-te-houden/#:~:text=De%20meeste%20werkgevers%20geven%20een,per%20werknemer%20(per%20jaar).)

⁷¹ Verwezen wordt naar: : <https://www.awvn.nl/arbeidsvoorwaarden/publicaties/stimuleer-gebruik-van-persoonlijk-ontwikkelbudget/> en <https://www.awvn.nl/arbeidsvoorwaarden/publicaties/pob-persoonlijk-ontwikkelbudget/>

⁷² <https://www.awvn.nl/duurzame-inzetbaarheid/nieuws/werknemers-laten-jaarlijks-15-miljard-aan-scholingsgeld-liggen/> Zie ook: <https://www.awvn.nl/duurzame-inzetbaarheid/publicaties/opleidingsbudgetten-beter-benutten-om-vaardigheden-op-peil-te-houden/>

Een andere externe bron is de NEA⁷³. De NEA omvat een meer indirecte vraag aan de werknemer of men tevreden is over de mogelijkheden tot leren in de huidige baan. Deze tevredenheid hierover stijgt al langere tijd en zet zich ook na 2021 door. STAP lijkt dus niet te hebben geleid tot minder tevredenheid over mogelijkheden tot leren in de eigen baan.

Sommige sectoren monitoren de opleidingsinspanningen van bedrijven en organisaties in hun eigen sector. We konden in dit verband na een snelle search vier sectoren vinden: gemeenten⁷⁴, provincies⁷⁵, waterschappen⁷⁶ en de sector transport en logistiek⁷⁷. In ieder van deze publicaties worden de investeringen van werkgevers op een iets andere manier gemeten. Voor geen van deze indicatoren geldt dat in 2022 sprake is van een teruggang van investeringen van bedrijven in vergelijking met de jaren daarvoor. Maar het gaat hier dus maar om een beperkt aantal sectoren. Daarom is van belang in een volgende rapportage enkele nieuw te verwachten publicaties⁷⁸ te benutten voor een meer overkoepelend beeld.

Tenslotte nog enkele kanttekeningen. Hoewel het bij STAP om een behoorlijk bedrag gaat, is dit in vergelijking met de investeringen van bedrijven nog altijd redelijk beperkt. Zeker als substitutie plaatsvindt, maar vrij beperkt is, is dit in de algemene cijfers over bedrijfsopleidingen minder snel zichtbaar.⁷⁹ Bovendien speelt met name bij een vergelijking van 2022 met daarvoor corona een rol. In een later stadium kunnen daarom meer robuuste conclusies getrokken worden als meer bronnen en meer gegevens over 2023 beschikbaar zijn.

De enquête onder deelnemers geeft aanwijzingen dat (enige) substitutie van scholingsinvesteringen door bedrijven heeft plaatsgevonden.

Ongeveer de helft van de respondenten in de enquête onder deelnemers geeft aan dat zonder STAP men de opleiding niet gevolgd had. Voor deze groep is dus sowieso geen sprake van afwenteling van investeringen door bedrijven. Deelnemers die de opleiding toch hadden willen volgen zonder STAP geven voor ongeveer een kwart aan dat men dan een beroep had gedaan op financiële ondersteuning van het bedrijf (zie figuur 9.3). Per saldo geeft dit aan dat er een groep is van ongeveer 12,5% die zonder STAP een beroep zou hebben gedaan op het bedrijf. Deze groep is niet heel groot, maar geeft wel aan zonder STAP wel een groter beroep op investeringen door bedrijven zou zijn gedaan.

Ook opleiders geven aan dat er afwenteling heeft plaatsgevonden.

In de enquête onder opleiders in 2023 zijn aan opleiders enige vragen gesteld over afwenteling. Meer dan een derde (37%) van de opleiders vindt dat werkgevers door het STAP-budget minder bereid zijn om financiële hulp te verstrekken aan hun werknemers, terwijl rond de 40% van de opleiders dit niet het geval vindt. Verder is bijna een kwart van de opleiders het niet oneens/niet eens met de stelling. De interviews met betrokken ketenpartners en opleiders bevestigen dit beeld.

⁷³ Zie: <https://monitorarbeid.tno.nl/cijfers-en-trends/werknemers/> Hierbij wordt een voorbehoud gemaakt dat juist na 2021 de gegevensverzameling iets veranderd is, wat invloed kan hebben op de vergelijkbaarheid.

⁷⁴ <https://personeelsmonitorgemeenten.incijfers.nl/>

⁷⁵ <https://personeelsmonitorprovincies.onderzoek.nl/main/main/resultYear/2022>

⁷⁶ <https://www.aenowaterschappen.nl/activiteiten/hr-monitor-sector-waterschappen>

⁷⁷ https://www.stl.nl/getmedia/8ddc476f-f828-459c-8f40-5c7475d9cab2/STL-50126_H3-Een-leven-lang-ontwikkelen_LR-spreads.pdf

⁷⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om het bedrijvenpanel van het SCP, waarvoor een meting over 2023 is uitgevoerd, maar waarover nog niet is gepubliceerd. In dit panel zijn vragen over het opleidingsbeleid van bedrijven opgenomen. Informatie over een eerdere editie is terug te vinden op: <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-4/wilt-u-meer-weten/>

⁷⁹ De gemiddelde uitgaven per werknemer omvatte in 2020 ongeveer 530 euro. Uitgaande van bijna 9 miljoen werknemers komen we dan op ongeveer 4 tot 5 miljard euro aan (directe) kosten voor bedrijfsopleidingen (exclusief gedeelde arbeidstijd). Uitgaande van een subsidiepot van STAP voor 2022 van 160 miljoen gaat het bij dit bedrag dan om ongeveer 3,5% ten opzichte van de uitgaven voor bedrijfsopleidingen. Stel dat in lijn met de enquête ongeveer een kwart van de uitgaven voor STAP anders door bedrijven zou zijn gefinancierd, dan is dit ongeveer een procent van de scholingsuitgaven van bedrijven. Overigens denkbaar dat substitutie een veelvoud van de uitgaven van STAP omvat, omdat bedrijven – zeker aanvankelijk – veronderstellen dat meer van hun werknemers hiervoor in aanmerking komen, terwijl de feitelijke benutting veel meer beperkt blijkt door onder meer uitputting van het budget.

Zowel de enquêtes onder deelnemers als opleiders geven dus aanwijzingen voor substitutie, maar er is wel een accentverschil of deze substitutie op voorhand is geïnitieerd door werkgevers. In de enquête onder deelnemers geeft slechts een kleine groep aan dat men STAP heeft aangevraagd op verzoek van de werkgever (hoofdstuk 4). De substitutie lijkt meer plaats te vinden omdat men zonder STAP meer zelf het initiatief had genomen om een groter beroep op de werkgever te doen. Bij de enquête onder opleiders komt meer naar voren dat werkgevers op voorhand meer terughoudend zijn om zelf te investeren in scholing. Het resultaat van beide mechanismen is wel hetzelfde, namelijk dat zonder STAP bedrijven meer zouden hebben geïnvesteerd in scholing.

9.2.3 Andere financieringsregelingen

STAP lijkt weinig invloed te hebben gehad op de timing van andere financieringsregelingen.

Nederland kent naast STAP diverse andere regelingen om leven lang leren te stimuleren, zoals levenlanglerenkrediet⁸⁰, SLIM⁸¹, Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV⁸², en ook regionale voucherregelingen⁸³. Voor de evaluatie is vooral van belang hoe deze maatregelen zich verhouden tot STAP. STAP heeft in ieder geval weinig invloed gehad op de timing van andere maatregelen. De genoemde maatregelen liepen door tijdens STAP of zijn zelfs gestart in de periode van STAP. De maatregel NLLeertDoor⁸⁴ is wel tijdens STAP gestopt, maar deze regeling was bedoeld als tijdelijke crisismaatregel gelinkt aan corona.

Betrokkenen geven aan dat STAP weinig invloed heeft gehad op de deelname aan andere regelingen. Substitutie met andere regelingen is dus beperkt.

Hoewel STAP dus niet deze maatregelen heeft vervangen of voorkomen, is denkbaar dat STAP invloed heeft op de deelname door substitutie. We hebben diverse vertegenwoordigers van deze regelingen gesproken, maar zij geven aan dat de invloed beperkt was. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd:

- De overlap van het aanbod is beperkt. Verschillende maatregelen richten zich relatief meer op (langere) reguliere opleidingen dan STAP. Tevens wijzen enkele respondenten erop dat hun aanbod veel meer gericht was op kraptesectoren. Een respondent van een regionaal fond wijst er bijvoorbeeld op dat de eigen deelname sterk in de techniek lag, terwijl dit juist bij STAP minder aan bod kwam. Ook de regeling rondom het scholingsbudget van UWV heeft een sterke focus op krapteberoepen.
- Bij enkele regelingen is sprake van een meer gerichte afbakening van de doelgroep (bijvoorbeeld op grond van vooropleiding), of arbeidsmarktstatus (werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt) die minder snel van STAP gebruik maken. Bij deze regelingen speelt begeleiding en advies een grotere rol.

Bij een specifieke regeling voor de creatieve sector (PPO)⁸⁵ waren er plannen om STAP te benutten om daarmee op den duur de benodigde financiering van de eigen regeling te verminderen. Het doel was om een branche-erkenning op te zetten van opleidingen en dit als basis te gebruiken voor het STAP-scholingsregister, maar voordat men zo ver was, is de regeling al beëindigd. De route via NRTO was lastig omdat aanbieders in

⁸⁰ <https://duo.nl/particulier/levenlanglerenkrediet/>

⁸¹ <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/slim>

⁸² Op 1 juli 2018 is de Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV van start gegaan. Deze regeling was oorspronkelijk tijdelijk bedoeld. Het tijdelijke scholingsbudget WW krijgt vanaf 2023 een structureel karakter (zie ook Jaarplan 2023 UWV).

⁸³ Voorbeelden van dergelijke regelingen zijn opgenomen in: <https://www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/regels>

⁸⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiële-regelingen/nederland-leert-door>

⁸⁵ Werktuig PPO heeft tot doel om levenlang leren in de culturele en creatieve sector te stimuleren en bewustwording te creëren dat scholingsmiddelen onderdeel moeten zijn van afspraken over arbeidsvoorwaarden. Het programma gaat uit van cofinanciering. Zie ook: <https://werktuigppo.nl/spelregels/>

de sector vaak te klein zijn (omzetvoorwaarde). Wat ook meespeelde was een zekere aarzeling om gebruik te maken van de STAP-regeling omdat deze niet op cofinanciering was gebaseerd, zoals de eigen PPO-regeling. Cofinanciering leidt volgens betrokkene tot een veel bewustere opleidingskeuze en daarmee eigen regie van de deelnemer. De voordelen van cofinanciering worden ook benadrukt in een aantal interviews met scholingsaanbieders.

Hoewel er de nodige kritiek geuit wordt op de STAP-regeling – vooral op de weinig gerichte opzet en de complexe uitvoering – is er ook waardering. De regeling heeft volgens diverse betrokkenen de aandacht voor het belang van leven lang leren vergroot en de potentiële vraag hiernaar duidelijk gemaakt. Ondanks alle beperkingen lijkt de regeling er toch in geslaagd om deels ook andere groepen te bereiken dan de fiscale aftrek.



CONCLUSIES EN OVERWEGINGEN VOOR DE
TOEKOMST

10 CONCLUSIES EN OVERWEGINGEN VOOR DE TOEKOMST

10.1 WAT GING GOED?

Ketenpartners kijken over het algemeen positief terug op het bereik van de STAP-regeling.

De STAP-regeling was laagdrempelig, heeft nieuwe doelgroepen bereikt en geeft eigen regie aan deelnemers. Het heeft volgens velen bijgedragen aan een toegenomen bewustzijn van het belang van LLO en mensen in de leerstand gebracht. Het budget was in alle tijdvakken overvraagd, wat duidt dat de regeling tegemoet komt aan een behoefte.

De STAP-regeling weet andere groepen deelnemers te bereiken in vergelijken met reguliere LLO-deelname.

Vergeleken met de meer algemene Nederlandse populatie zijn hoger opgeleiden sterker vertegenwoordigd en mbo'ers iets minder vertegenwoordigd onder STAP-gebruikers. Vergelijken we de deelname met LLO-deelname statistieken dan zie we juist dat de groep STAP-gebruikers met middelbaar onderwijsniveau oververtegenwoordigd zijn, terwijl STAP-gebruikers met een hoog onderwijsniveau licht ondervertegenwoordigd zijn. Hieruit blijkt dat de STAP-regeling goed de doelgroep mbo'ers weet te bereiken. Echter de STAP-regeling weet in mindere mate de groep ouderen te bereiken als we het bereik vergelijken met de populatie LLO-deelnemers.

De bulk van STAP-gebruikers zijn werkenden en deze groep werkt relatief vaker voor kleinere bedrijven en minder vaak voor grote bedrijven. Wanneer STAP-gebruikers worden vergeleken met de Nederlandse populatie en de populatie LLO-deelnemers lijkt er sprake te zijn van een (lichte) oververtegenwoordiging van niet-werkzame STAP-gebruikers en ondervertegenwoordiging van werkzame STAP-gebruikers. Binnen de groep werkenden is het aantal zzp'ers oververtegenwoordigd en de groep met een vast contract ondervertegenwoordigd. Verder blijkt dat onder STAP-gebruikers met een flexibel dienstverband de personen met een tijdelijk contract zijn oververtegenwoordigd en mensen met een uitzendovereenkomst zijn ondervertegenwoordigd.

In de laatste twee tijdvakken nemen minder hoger opgeleiden (minimaal Hbo-associatie degree) deel, maar juist meer deelnemers met mbo 3/4 opleidingsniveau en gebruikers met hoogstens een middelbareschooldiploma, in vergelijking met de eerste acht tijdvakken. Ook zijn in de laatste twee tijdvakken minder ouderen bereikt en juist meer jongeren, door het alleen toelaten voor OCW-erkende opleidingen.

De grote meerderheid van STAP-gebruikers toont zich tevreden over de STAP-regeling en gevolgde scholing.

STAP-gebruikers zijn over het algemeen tevreden met verschillende elementen van de STAP-regeling. Deelnemers zijn echter meer kritisch over het aanmeldingsproces (volgens 'wie het eerste komt, wie het eerste maalt' principe). Ook is de meerderheid van de deelnemers tevreden met de kwaliteit en het nut van de scholing voor het versterken van hun arbeidsmarktpositie. Deelnemers aan het STAP-ontwikkeladvies zijn ook positief over de regeling en geboden ontwikkeladvies. In de meest gevallen hebben STAP-gebruikers dit advies gebruikt om een keuze te maken uit het scholingsaanbod.

Scholingsaanbod is deels aangepast aan de regeling en wensen van volwassenen en LLO.

Bijna een kwart van de geënquêteerde opleiders had hun cursus- en opleidingsaanbod (deels) aangepast zodat de opleiding(en)/ cursus(sen) (beter) aansluit(en) bij de STAP-regeling, maar ook de wensen voor volwassen lerenden. Een kwart van de opleiders die hun aanbod hebben aangepast geeft aan dat ze zowel modules hebben toegevoegd als losgekoppeld. Een vijfde geeft aan de prijzen te hebben verlaagd. Een kleine groep

geeft aan dat ze de duur van de opleidingen hebben verlengd of verkort, maar ook aanpassingen te hebben gedaan van de coaching component. Het verhogen van de prijs en uitbreiding van de studielast is maar door een beperkt aantal opleiders genoemd. Met deze aanpassingen hebben opleiders een stap gezet om hun aanbod aantrekkelijker en flexibeler te maken voor volwassen scholingsdeelnemers en daarmee de infrastructuur voor LLO. Het publiek bekostigd onderwijs (mbo, hbo en wo) is minder aangehaakt aan de STAP-regeling (aantal geregistreerde opleidingen en aantal STAP gebruikers).

Het effect van het STAP-budget op deelname aan scholing is vergelijkbaar met het effect van de fiscale aftrek scholingsuitgaven; lichte positieve effecten van STAP voor specifieke doelgroepen in het geval van non-formele scholing.

Het aandeel mensen dat deelneemt aan formele en niet-formele scholing door de introductie van de STAP-regeling, i.p.v. de fiscale aftrek van scholingsuitgaven, is iets gedaald. Het beperkte negatieve effect van het STAP-budget ten opzichte van de fiscale aftrek wordt mogelijk deels veroorzaakt doordat het totale budget dat beschikbaar is voor de STAP-regeling het aantal deelnemers beperkt, aangezien het animo veel groter is. Een licht negatief effect op formele scholing is logisch aangezien de STAP-regeling minder geschikt is voor het ondersteunen van meerjarige en duurdere opleidingen, in vergelijking met de fiscale scholingsaftrek. Wel zien we positieve effecten van de STAP-regeling voor specifieke doelgroepen in geval van non-formele scholing. Voor werklozen, lager opgeleiden, zelfstandigen, flexwerkers en mensen met een migratieachtergrond vinden we in het geval van non-formele scholing (licht) positieve effecten van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek. Dit is een indicatie dat het STAP-budget, in het geval van niet-formele scholing, er beter in slaagt mensen uit deze specifieke doelgroepen te bereiken dan de fiscale aftrek.

Positieve gepercipieerde arbeidsmarkteffecten voor STAP-deelnemers; werkelijke arbeidsmarkteffecten voor STAP-deelnemers zonder baan.

Het onderzoek laat zien dat er belangrijke intermediaire effecten worden behaald ter versterking van de eigen regie van deelnemers en hun aspiraties om te leren en te ontwikkelen. Deelnemers voelen zich bekwaam en geven aan dat hun interesse is aangewakkerd om zich verder te ontwikkelen. Ook geeft de helft van de deelnemers aan dat ze beter weten wat ze willen in hun professionele en persoonlijke leven als gevolg van deelname.

STAP-deelnemers zonder baan vinden in het eerste jaar vaker werk dan mensen in een vergelijkbare controlegroep. Dit is in lijn met de beweringen van de STAP-deelnemers zelf, van wie ruim een kwart aangeeft dat STAP een grote rol heeft gespeeld in het vinden van werk. De helft van de nog werkloze deelnemers is van mening dat door STAP hun kans op een baan wel is vergroot, zij ondernemen ook daadwerkelijk stappen om werk te vinden. STAP-deelnemers met een baan zijn na een jaar iets minder vaak als werknemer aan het werk dan mensen uit de controlegroep. De meeste STAP-deelnemers dichten de STAP-scholing ook geen rol toe bij het behouden van hun baan. Desondanks geeft deze groep aan dat zij beter toegerust zijn tegen toekomstige veranderingen: zij denken door STAP makkelijker een andere functie of baan te kunnen krijgen. Een deel van de deelnemers, zowel werknemers als werklozen, maakte een transitie naar zelfstandig ondernemerschap. Bij 70% van degenen die zelfstandig zijn geworden, speelde – naar eigen zeggen – de STAP-scholing een rol bij deze transitie. In vergelijking met de controlegroep vinden werkloze STAP-deelnemers in het eerste jaar weliswaar vaker een baan, maar als zij een baan vinden, ligt de kwaliteit van de banen gemiddeld iets lager (minder vaak vast contract, minder aantal uren, lager uurloon). Bij de werkende STAP-deelnemers vinden we gemiddeld geen effect van STAP op de kwaliteit van de banen. Wel ervaart ongeveer de helft van de STAP-deelnemers een positief effect op hun productiviteit, aanpassingsvermogen, ontwikkelruimte, het werkplezier en de inhoud van het werk.

Een substantieel deel van de scholing zou zonder STAP geen doorgang vinden; enige substitutie-effecten.

De enquête onder deelnemers impliceert dat het STAP-budget bij ongeveer de helft van de subsidieontvangers tot scholing leidt die zij zonder STAP-budget niet gevolgd zouden hebben. De andere helft van de subsidie komt terecht bij mensen die ook zonder subsidie scholing gevolgd zouden hebben. Dit zou een *deadweight loss* betekenen van ongeveer 50%, wat lager is dan de *deadweight loss* van 60% die de Algemene Rekenkamer vindt; net zoals de 60% op basis van het STAP-gebruikersonderzoek van Kantar Public. Dit getal vertoont een zekere variëteit onder doelgroepen. Zo geven lager opgeleiden vaker aan dat zij zonder STAP-budget geen

scholing zouden hebben gevolgd dan middelbaar en hoger opgeleiden. We zien ook verschillen tussen sectoren; sectoren met een relatief lage additionaliteit zijn bijvoorbeeld financiële dienstverlening en zorg, terwijl de sectoren informatie en communicatie en openbaar bestuur een relatief hoge additionaliteit vertonen. Ook de opleidingen die langer dan 2 maanden duren hebben gemiddeld een lagere additionaliteit dan de korter durende opleidingen.

De enquête onder deelnemers geeft aanwijzingen dat ongeveer een kwart van degenen die ook zonder STAP scholing hadden gevolgd, een beroep had gedaan op het bedrijf om deze opleiding te financieren. Dit wijst erop dat door STAP enige substitutie van investeringen in scholing door bedrijven heeft plaatsgevonden. De enquête onder deelnemers en interviews met betrokkenen maken duidelijk dat de invloed van STAP op O&O-fondsen en andere financieringsregelingen zeer beperkt is geweest. O&O-fondsen werken veel met regelingen voor bedrijven en veel minder voor werknemers. Sowieso bleek voor sommige O&O-fondsen STAP zodanig complex, dat men koos om vast te houden aan de eigen regelingen. Bij andere financieringsregelingen speelt vaak een rol dat men hier vaak gericht op bepaalde doelgroepen mikt. Het bedrag via STAP is vaak ook lager dan de eigen regeling.

De meeste opleiders hebben de prijzen van STAP-opleidingen niet extra verhoogd, enkele grotere aanbieders van opleidingen hebben dit wel gedaan.

Ondanks dat het merendeel van opleiders in de enquête denkt dat concurrenten strategisch hun prijs aanpassen door STAP, laat aanvullende analyses zien dat opleiders hebben niet op grote schaal hun prijzen hebben verhoogd naar aanleiding van de STAP-subsidie. Zeker als we kijken naar de kleinere aanbieders van scholing vinden we geen significante effecten van de invoering van STAP. De prijzen gaan wel degelijk omhoog vanaf 2022, maar dit is ook het geval voor opleidingen die niet in aanmerking komen voor de STAP-subsidie. Vanuit de enquête kunnen we afleiden dat dit met name door de hoge inflatie komt. Bovenstaande neemt niet weg dat we wel aanwijzingen hebben dat een aantal grotere aanbieders wel de prijzen van STAP-opleidingen extra hebben verhoogd, resulterend in prijzen van STAP-opleidingen die gemiddeld ongeveer 5% hoger zijn dan de prijzen van opleidingen die niet in aanmerking kwamen voor STAP. Van de vijf grotere aanbieders die zijn onderzocht vinden we bij twee significante effecten. Omdat de grotere aanbieders wel een groot deel van het aanbod verzorgen, kan het toch zo zijn dat een behoorlijk deel van de opleidingen wel met onevenredige prijsontwikkeling te maken hebben gehad.

Met de STAP-regeling is er een infrastructuur opgebouwd waar toekomstige publieke budgetten voor LLO gebruiken van kunnen maken.

Met de ontwikkeling van de regeling voor het STAP-budget is een infrastructuur gecreëerd die geschikt is voor in de toekomst beschikbaar komende publieke budgetten gericht op scholing en ontwikkeling voor het individu. Er is een scholingsregister waarmee aanbieders nu bekend zijn, net als een uitvoeringsinfrastructuur voor inschrijving, uitvoering en financiële afhandeling van de gesubsidieerde scholing.

10.2 WAT KAN BETER?

Tijdens de uitvoering van de STAP-regeling lag er veel maatschappelijke druk op de (uitvoering van de) STAP-regeling met discussies over misbruik/oneigenlijk gebruik en de arbeidsmarktrelevantie van het scholingsaanbod, maar ook de uitdaging dat het budget niet toereikend was om aan de grote vraag te voldoen, met daaraan gerelateerde problemen met het aanvraagproces. De STAP-regeling was opgezet als lerende regeling en gedurende de implementatie van de regeling zijn er al aanpassingen gedaan op basis van eerste ervaringen en stonden andere aanpassingen in de planning voor het stopzetten van de STAP-regeling. Het effect hiervan kan niet worden gemeten door het stopzetten van de regeling. Wel kunnen lessen worden getrokken voor de vormgeving van een toekomstige regeling.

STAP-budget niet toereikend om aan de vraag te voldoen.

De regeling was overvraagd in elk tijdvak en de middelen waren snel uitgeput, waardoor veel aanvragers geen gebruik konden maken van de regeling, wat leidde tot teleurstelling onder aanvragers, maar ook onder aanbieders vanwege de onzekerheid of hun opleidingen doorgang konden vinden vanwege het niet toekennen

van het STAP-budget aan hun deelnemers. Hierdoor ontstond de impressie dat de regeling onvoldoende toegankelijk is en sterk afhankelijk is van het toeval of je gebruik kon maken van het STAP-budget of niet. Ketenpartners werkten in 2023 al aan een verandering van het aanvraagproces, zodat het succes van het verkrijgen van STAP-gelden niet afhankelijk is of je je als eerste aanmeldt, maar met loting van aanvragers die over een langere periode een aanvraag hebben ingediend. De personen die onvoldoende digitaal vaardig zijn om zich aan te melden, niet beschikbaar waren tijdens de start van de openstellingen van het tijdvak, of zijn/haar leervraag niet heeft gearticuleerd, waren hierbij in het nadeel. De veranderingen zijn echter niet gerealiseerd door het stopzetten van de STAP-regeling.

In de hele maatschappelijke discussie over STAP was kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van het (ruime) aanbod een cruciaal element.

Hoe stel je arbeidsmarktgerichtheid en/of arbeidsmarktrelevantie vast? Het duurde lang voordat er een afwegingskader lag om de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen vast te stellen, wat leidde tot onduidelijkheid bij opleiders. De consequentie is dat het scholingsaanbod divers was met enerzijds opleidingen/cursussen met een heel duidelijke link met de arbeidsmarkt en anderzijds cursussen die de persoonlijke interesse van deelnemers dienen. In de laatste twee aanvraagtijdvakken is het aanbod versmald tot OCW-erkende opleidingen, waarmee de opleidingen met een meer 'hobbiematisch' karakter zichtbaar meer op de achtergrond verdwenen.

Daarnaast verschillen keurmerken erg in de manier hoe ze kwaliteit van organisaties en opleidingen beoordelen. Enkele keurmerken beoordelen alleen de kwaliteit van de organisatie en niet die van individuele opleidingen. Dit leidt tot onduidelijkheid over wat onder kwaliteit wordt verstaan en hoe deze voor individuele opleidingen in het register gegarandeerd wordt.

Een ander aandachtspunt is dat door het stopzetten van de fiscale aftrek juist (dure) langjarige trajecten minder aantrekkelijk werden, terwijl deze mogelijk juist erg belangrijk zijn voor een substantiële verbetering van de arbeidsmarktpositie. Mede door de complexe procedures werd – zeker aanvankelijk – ook maar een beperkt aantal trajecten vanuit het publiek bekostigd onderwijs opgenomen. Geïnterviewde ketenpartners stellen de vraag of je met 1.000 Euro een opleiding kan financieren die significant impact heeft op het faciliteren van transitie in je werk en vragen zich af of er meer differentiatie in budgetten moet komen voor bij- en omscholing (of aanvullend persoonlijke ontwikkeling) en doelgroepen.

De uitdaging ligt dan ook in de beperkingen, bij de doelgroep en/of de opleidingen. In een later stadium van de STAP-regeling zijn hierin ook stappen gezet door het scholingsaanbod te beperken tot OCW-erkende opleidingen, waarvan de effecten in de evaluatie ook deels pas later aan de orde komen. Ervaringen met andere regelingen kunnen bij een toekomstige regeling hierbij als inspiratie dienen.

Opleiders beoordelen de administratieve lasten voor de STAP-regeling als hoog.

Aandachtspunten genoemd door opleiders zelf zijn: (1) de gefragmenteerde communicatie en informatievoorziening van de regeling door verschillende instanties (UWV; DUO; SZW); (2) het belang van tijdig communiceren van wijzigingen van de regeling; (3) de complexiteit van het registratieproces voor opleidingen; (4) de complexe aanvraagprocedure voor opleiders en deelnemers (voorwaarden startdatum; vooraanmelding); (5) gebruiksonvriendelijkheid van het UWV-opleidersportaal; (5) onduidelijkheid over criteria afwegingskader; en (6) onzekerheid over de toekenning van het STAP-budget voor deelnemers en opleiders. Het stopzetten van de STAP-regeling maakt voor veel opleiders de gedane investering om hun opleiding te registreren in het scholingsregister tevergeefs. Mede als gevolg hiervan heeft het stopzetten van de STAP-regeling bij opleiders het vertrouwen geschaad in de overheid als betrouwbare partner in het faciliteren van LLO.

Beperkte link tussen STAP-scholingsregeling en STAP-ontwikkeladvies.

Slechts 2% van de gebruikers van de STAP-regeling heeft ook gebruik gemaakt van het STAP-ontwikkeladvies. De link tussen het ontwikkeladvies en scholing wordt bemoeilijkt doordat een ontwikkeladvies geen garantie geeft voor een succesvolle aanvraag voor het STAP-scholingsbudget.

10.3 OVERWEGINGEN VOOR EEN TOEKOMSTIGE REGELING

Diverse respondentent benadrukken dat met een “lerende regeling” wel degelijk verbeteringen zijn opgetreden, door het stellen van beperkingen aan de aanbdkant, als (beoogde) verbeteringen in het aanvraagproces/verdelingsystematiek (op basis van loting i.p.v. ‘wie het eerst komt wie het eerst maalt’). In de interviews met ketenpartners worden diverse suggesties geuit om bij een toekomstige regeling meer beperkingen aan te brengen zodat zich niet dezelfde problemen voordoen (zie paragraaf 10.2):

- Een meer voorzichtige start, bijvoorbeeld in bepaalde (krapte-)sectoren, of vanuit overheidserkende opleidingen, waarbij het aanbod langzaam uitgebouwd wordt.
- Een combinatie van een soort individuele leerrekening, met zowel beperkingen aan de deelnemers (vooropleiding, regio, sector) als aanbdkant van opleidingen.
- Meer differentiatie in budgetten voor bij- en omscholing (of aanvullend persoonlijke ontwikkeling) en doelgroepen (afhankelijk van inkomenspositie).
- Versterking van de eis voor cofinanciering (vast percentage) van scholing om motivatie te versterken en duurdere (en substantiële) opleidingen te stimuleren.
- Meer zekerheid voor financiële steun voor meerjarige opleidingen.
- Versterk het faciliterend kader van de regeling door de transparante van het scholingsaanbod versterken (zoals het doorontwikkelen van het scholingsregister in samenspraak met leeroverzicht.nl met een zoekmachine op basis van skills behoefte) en betere integrale ondersteuning van gebruikers in hun scholingskeuze (met ‘ontwikkelaadvies’ en ‘validatiemogelijkheden’). Zorg ervoor dat deze instrumenten met elkaar communiceren zodat scholing georganiseerd kan worden na het ontwikkeladvies.
- Maak meer gebruik van regionale werkcentra en andere vindplaatsen om juist de groep niet deelnemers beter te bereiken.

Tegelijk wordt erkend dat elke afbakening in de uitvoering problemen oproept, omdat er altijd een grijs gebied is. Een enkeling uit daarentegen juist respect voor de overheid dat men een regeling als deze heeft aangedurfd. Uiteraard gaat het hierbij om visies achteraf, hoewel sommigen aangeven dat men vooraf de problemen al had kunnen verwachten. Ketenpartners zijn redelijk unaniem dat een leerrechtensysteem hun voorkeur heeft voor de toekomst, zodat juist de doelgroepen die minder profijt hebben gehad van hun leerrechten in hun initiële opleiding daar later gebruik van kunnen maken om zich bij- en om te scholen.

I BIJLAGE 1: TABELLEN EN FIGUREN

Tabel I.1 Percentage STAP gebruikers naar verschillende achtergrondkenmerken; vergelijking eerste 8 tijdvakken met laatste 2 tijdvakken

Achtergrondkenmerken	Eerste 8 tijdvakken	Laatste 2 tijdvakken	Vershil
Geslacht			
Vrouw	65,3%	66,0%	0,7%
Man	34,7%	34,0%	-0,7%
Opleidingsniveau			
Basisonderwijs	1,6%	1,4%	-0,2%
Vmbo b/k, Mbo1	4,4%	4,2%	-0,2%
Middelbare school	13,3%	16,8%	3,5%
Mbo2	4,4%	4,2%	-0,2%
Mbo3	7,8%	8,8%	0,9%
Mbo4	19,6%	21,2%	1,6%
Hbo- en Wo-bachelor	31,3%	29,2%	-2,0%
Hbo-, Wo-master, doctor	17,5%	14,2%	-3,3%
Leeftijd			
<25	13,3%	15,7%	2,4%
25-35	29,7%	29,4%	-0,3%
35-45	26,3%	27,6%	1,3%
45-55	20,4%	19,3%	-1,0%
>55	10,4%	8,0%	-2,4%
Provincie			
Drenthe	2,3%	2,2%	-0,1%
Flevoland	3,0%	3,2%	0,2%
Fryslân	3,1%	3,5%	0,4%
Gelderland	11,0%	10,9%	-0,1%
Groningen	3,2%	3,5%	0,3%
Limburg	4,7%	4,6%	-0,1%
Noord-Brabant	14,3%	13,0%	-1,3%
Noord-Holland	20,3%	19,9%	-0,4%
Overijssel	5,5%	5,5%	0,0%
Utrecht	8,9%	8,5%	-0,5%
Zeeland	1,5%	1,5%	-0,1%
Zuid-Holland	22,0%	23,5%	1,5%
Herkomst			
Nederland	70,5%	68,5%	-2,0%
Europa (exclusief Nederland)	7,8%	7,2%	-0,5%
Turkije	2,3%	2,7%	0,5%
Marokko	2,6%	3,6%	1,1%
Suriname	3,9%	4,6%	0,7%
Nederlands-Caribisch gebied	1,9%	2,2%	0,3%
Indonesië	2,6%	2,7%	0,0%
Overig Afrika	1,8%	2,1%	0,3%

Overig Azië	4,5%	4,5%	0,0%
Overig Amerika en Oceanië	2,2%	2,0%	-0,2%

Persoonlijk inkomen

Geen persoonlijk inkomen	2,5%	2,7%	0,2%
< €8.000	6,9%	8,0%	1,1%
€8000 - €14.000	6,4%	7,0%	0,7%
€14.000 - €20.000	7,8%	8,5%	0,7%
€20.000- €26.000	8,0%	8,3%	0,3%
€26.000 - €33.000	9,8%	9,6%	-0,2%
€33.000 - €42.000	11,4%	11,5%	0,1%
€42.000 - €52.000	12,8%	12,1%	-0,6%
€52.000 - €65.000	12,8%	12,5%	-0,3%
€65.000 - € 87.000	12,3%	11,6%	-0,7%
> €87.000	9,2%	8,1%	-1,1%

Huishoudinkomen

< €18.000	7,4%	8,6%	1,2%
€18.000- €21.000	6,5%	7,2%	0,7%
€21.000 - €24.000	6,2%	6,6%	0,5%
€24.000 - €28.000	8,4%	9,3%	0,9%
€28.000 - €32.000	9,5%	10,2%	0,7%
€32.000 - €35.000	10,6%	10,9%	0,3%
€35.000 - €40.000	11,6%	11,1%	-0,4%
€40.000 - €45.000	12,8%	12,6%	-0,1%
€45.000 - €55.000	14,0%	12,7%	-1,2%
> €55.000	13,0%	10,6%	-2,4%

Contractsoort

Tijdelijk dienstverband of stageovereenkomst	28,1%	28,2%	0,0%
Vast dienstverband of Dga	62,0%	61,2%	-0,8%
Uitzendovereenkomst	4,0%	3,6%	-0,4%
Oproepovereenkomst	5,9%	7,1%	1,2%

Grootteklasse bedrijf

Eenmanszaak	2,9%	2,6%	-0,3%
Microbedrijven (2-10)	13,1%	11,6%	-1,5%
Klein (10-49)	18,6%	17,2%	-1,4%
Middel (50-250)	17,8%	17,0%	-0,8%
Groot (>250)	47,6%	51,7%	4,1%

Sector (Sbi)

1 Landbouw	0,5%	0,5%	0,0%
2-5 Industrie	6,0%	5,9%	-0,1%
6 Bouwnijverheid	2,1%	1,9%	-0,2%
7 Handel	13,7%	14,8%	1,1%
8 Vervoer en opslag	3,6%	3,7%	0,1%
9 Horeca	3,6%	3,4%	-0,2%
10 ICT	6,0%	5,6%	-0,4%
11 Financiële diensten	3,9%	3,4%	-0,5%
12 Onroerend goed	1,0%	0,9%	-0,1%
13 Specialistische zakelijke dienstverlening	9,2%	8,1%	-1,2%

14 Overige zakelijke dienstverlening	12,1%	12,4%	0,3%
15 Openbaar bestuur	6,5%	8,5%	2,1%
16 Onderwijs	6,6%	5,6%	-1,0%
17 Zorg	20,3%	20,4%	0,1%
18 Cultuur	2,4%	2,6%	0,2%
19 Overige dienstverlening	2,2%	2,0%	-0,3%
Doel van opleiding			
Omscholen	42,4%	46,7%	4,3%
Bijscholen	57,6%	53,3%	-4,3%
Opleidingsduur			
1 dag of korter	10%	1%	
2 tot 7 dagen	13%	5%	
1 tot 4 weken	3%	3%	
1 tot 3 maanden	9%	40%	
3 maanden tot en jaar	42%	19%	
Langer dan een jaar	4%	14%	
Onbekend	19%	18%	
Opleidingsvorm			
Klassikaal	27%	7%	
Klassikaal en online	49%	80%	
Online	21%	9%	
Overig	3%	4%	
Cataloguswaarde			
<500 euro	8%	3%	
500-1000 euro	70%	69%	
1000-2000 euro	14%	15%	
2000-5000 euro	6%	9%	
>5000 euro	1%	4%	

Bron: UWV-data over STAP-gebruikers gekoppeld aan CBS-Microdata. Eigen bewerkingen SEOR, 2024.

Tabel I.2 Uitkomsten logit-regressies op deelname aan leven lang ontwikkelen

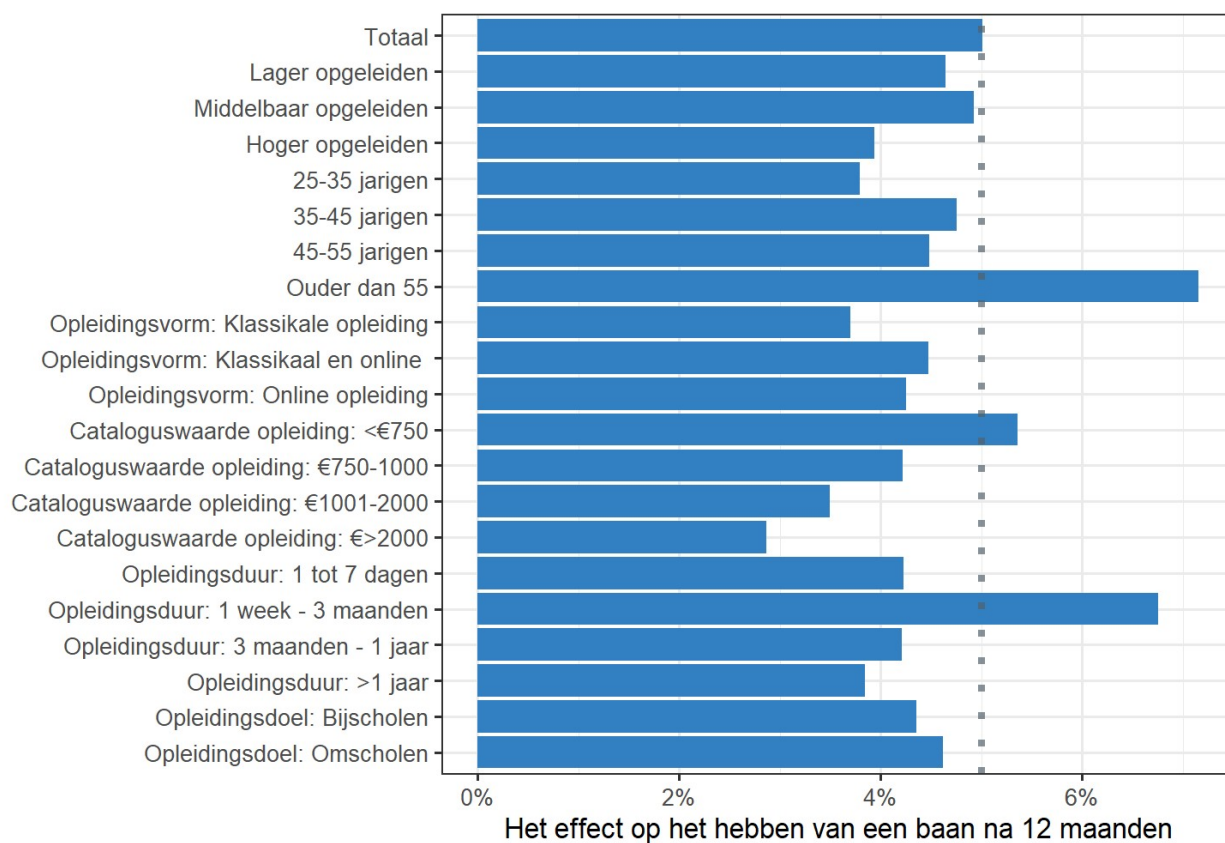
Variabelen	Formele scholing		Niet-formele scholing	
	Coëfficiënten	Marginale effecten	Coëfficiënten	Marginale effecten
Periode STAP	-0.116*	-0.00777**	-0.0241	-0.00286
	(0.0607)	(0.00395)	(0.0416)	(0.00491)
Periode zonder regeling	-0.121**		-0.00259	
	(0.0521)		(0.0357)	
Periode voor EBB-breuk	-0.0425		-0.344***	
	(0.0632)		(0.0438)	
Regio zwolle	-0.0682*		0.00535	
	(0.0386)		(0.0269)	
Scholingsvouchers Zwolle	0.179***		0.0699*	
	(0.0564)		(0.0393)	
Periode NLLD	0.147***		0.00143	
	(0.0423)		(0.0336)	
Covid (maart20-juli20)	0.0114		-0.00845	
	(0.0304)		(0.0236)	
Covid (okt20-jan21)	-0.150***		-0.0125	

	(0.0463)	(0.0356)
Covid (feb21-nov21)	-0.124**	0.0900**
	(0.0583)	(0.0397)
Covid (dec21-jan22)	-0.0731	-0.0685**
	(0.0510)	(0.0345)
Kwartalen (ref. Eerste kwartaal)		
Tweede kwartaal	0.00381	-0.0950***
	(0.0233)	(0.0176)
Derde kwartaal	-0.0103	-0.267***
	(0.0175)	(0.0130)
Vierde kwartaal	-0.0106	-0.0668***
	(0.0271)	(0.0201)
Vrouw	0.237***	0.0909***
	(0.0117)	(0.00825)
Leeftijd (ref. 25 tot 35 jaar)		
Leeftijd 35 tot 45 jaar	-0.772***	0.124***
	(0.0149)	(0.0131)
Leeftijd 45 tot 55 jaar	-1.139***	0.119***
	(0.0155)	(0.0126)
Leeftijd 55 tot 65 jaar	-1.883***	0.0186
	(0.0192)	(0.0127)
Herkomst (ref. Geboren NL, ouder(s) geboren in NL)		
Geboren NL ouder(s) geboren in Europa (excl NL)	0.141***	0.0183
	(0.0357)	(0.0270)
Geboren NL ouder(s) geboren buiten Europa	0.245***	-0.0242
	(0.0210)	(0.0177)
Geboren in Europa (excl NL)	0.0654**	0.0770***
	(0.0306)	(0.0234)
Geboren buiten Europa	0.419***	-0.0196
	(0.0184)	(0.0159)
Onbekend	0.260	0.0885
	(0.160)	(0.168)
Positie in huishouden (ref. Eenpersoonshuishouden)		
Alleenstaande ouder	-0.190***	0.0633***
	(0.0297)	(0.0223)
Lid van een ouderpaar	-0.532***	-0.0854***
	(0.0163)	(0.0129)
Lid van een paar (geen ouder)	-0.224***	-0.0290**
	(0.0178)	(0.0138)
Overig	0.192***	-0.226***
	(0.0234)	(0.0261)
Weet niet of onbekend	-0.261***	0.00214
	(0.0225)	(0.0164)
Bevolking (ref. Werkzame beroepsbevolking)		
Werkloze beroepsbevolking	0.218***	-0.147***
	(0.0336)	(0.0282)

Niet beroepsbevolking	0.302*** (0.0178)	-0.979*** (0.0177)
Opleiding (ref. Havo, vwo, mbo)		
Basisonderwijs	-0.327*** (0.0329)	-0.694*** (0.0307)
Vmbo, havo-, vwo-onderbouw, mbo 1	-0.686*** (0.0247)	-0.451*** (0.0161)
Hbo-, wo-bachelor	0.237*** (0.0139)	0.289*** (0.00996)
Hbo-, wo-master, doctor	0.198*** (0.0158)	0.417*** (0.0112)
Weet niet of onbekend	-3.438*** (0.193)	-0.772*** (0.0620)
BBP	-0.0873 (0.255)	1.343*** (0.193)
Werkloosheidspercentage	-0.0489** (0.0243)	0.0912*** (0.0182)
Constante	-1.058* (0.548)	-4.526*** (0.416)
Provincie-dummies	Ja	Ja
Waarnemingen	962.596	962.596

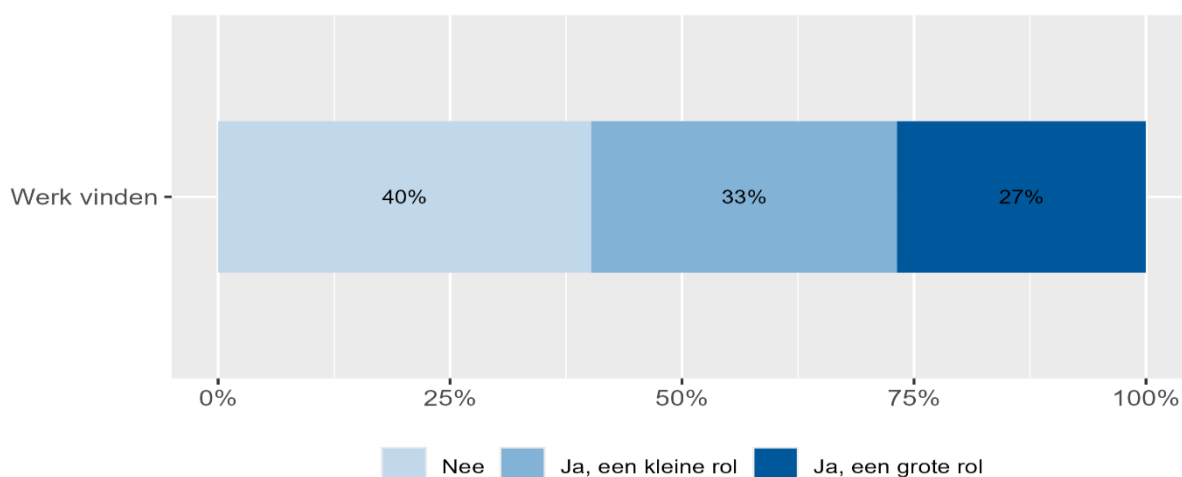
Bron: CBS microdata, eigen bewerking

Figuur I.1 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor de totale groep (Totaal) en voor verschillende deelgroepen



Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.2 U heeft sinds het volgen van de STAP-scholing werk gevonden. Heeft de STAP-scholing hierbij een rol gespeeld?



Bron: Enquête onder deelnemers – niet werkzaam (arbeidsongeschikt, werkloos/werkzoekend/bijstand, student, huisman/huisvrouw) bij aanvang scholing en wel werkzaam (werknemer, ondernemer met personeel, zzp'er) op moment van enquêtering (N = 528)

Tabel I.3 Sector waarin werkloze STAP-deelnemers werkte en zijn gaan werken na de scholing, afgezet tegen een controlegroep

Standaard Bedrijfsindeling 2008	Sector laatste baan voor werkloosheid (STAP-deelnemers)	Sector nieuwe baan na werkloosheid (STAP-deelnemers)	Sector laatste baan voor werkloosheid (Controlegroep)	Sector nieuwe baan na werkloosheid (Controlegroep)
A Landbouw, bosbouw en visserij	0,6%	0,4%	0,7%	0,7%
B- E Industrie, winning van delfstoffen en nutsbedrijven	5,4%	4,1%	5,1%	5,7%
F Bouwnijverheid	1,5%	1,6%	1,7%	1,9%
G Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	18,6%	16,9%	18,7%	16,8%
H Vervoer en opslag	4,4%	4,2%	4,2%	3,7%
I Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	7,0%	5,0%	8,1%	7,1%
J Informatie en communicatie	4,7%	4,8%	4,4%	4,4%
K Financiële instellingen	3,2%	2,4%	3,0%	2,1%
L Verhuur van en handel in onroerend goed	0,9%	1,1%	1,0%	0,8%
M Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	7,8%	8,4%	7,9%	8,5%

N	Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	14,1%	13,2%	13,6%	12,1%
O	Openbaar bestuur	2,7%	4,6%	2,4%	4,6%
P	Onderwijs	5,6%	6,8%	5,9%	7,3%
Q	Gezondheids- en welzijnszorg	18,0%	20,6%	18,2%	19,4%
R	Cultuur, sport en recreatie	3,0%	3,2%	2,6%	2,8%
S	Overige dienstverlening	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%

Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Toelichting: Er is gekeken naar de laatste sector waarin iemand heeft gewerkt in de 5 jaar voor aanvang van de opleiding en dit is vergeleken met de sector na de start van de opleiding. De controlegroep bestaat uit niet-deelnemers uit de in Nederland woonachtige bevolking tussen de 18 jaar en de AOW-leeftijd. Deze controlegroep is vergelijkbaar gemaakt op basis van een groot aantal achtergrondkenmerken (o.a. het arbeidsverleden, kenmerken over de laatste baan, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen).

Tabel I.4 Sector waarin werkende STAP-deelnemers werkte en zijn gaan werken na de scholing, afgezet tegen een controlegroep

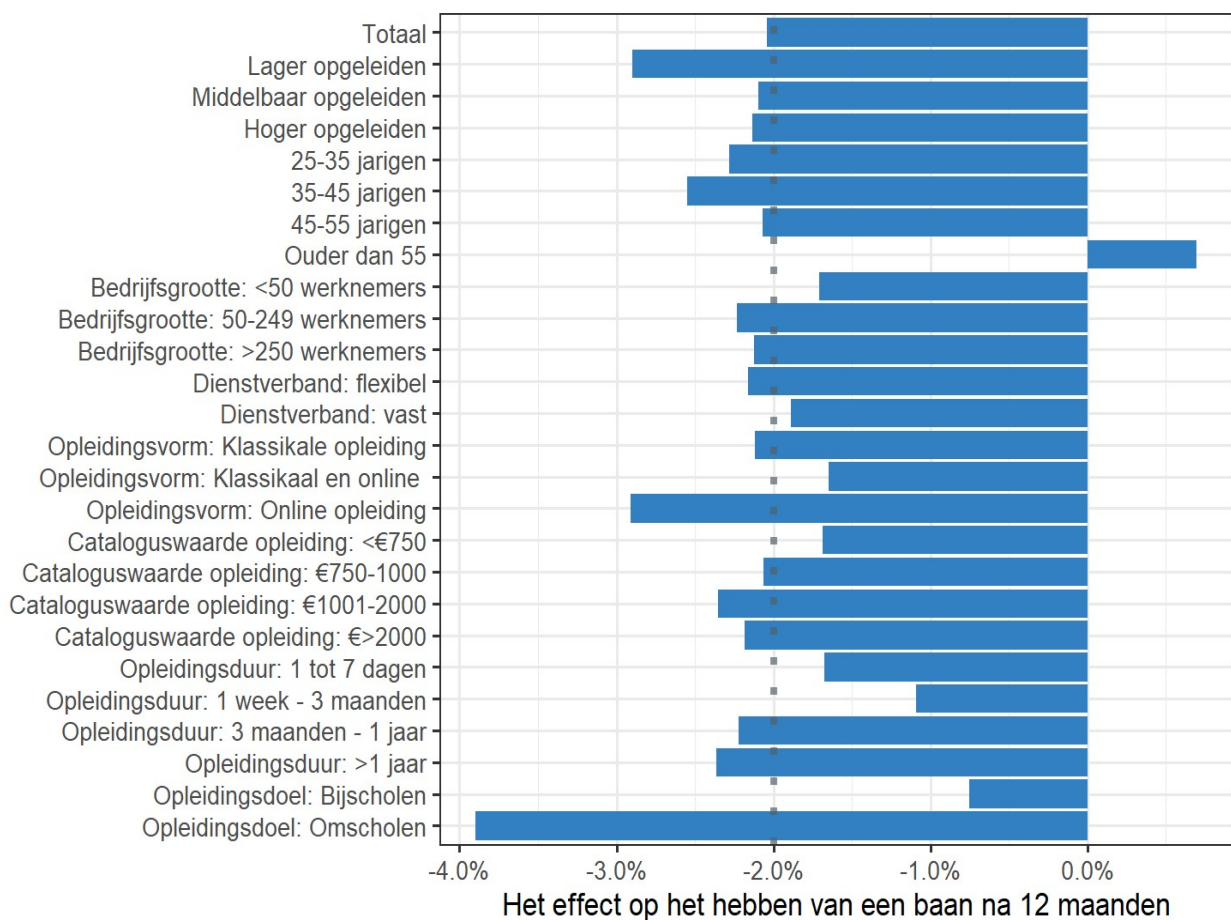
Standaard 2008	Bedrijfsindeling	Sector voor aanvang scholing (STAP-deelnemers)	Sector na aanvang scholing (STAP-deelnemers)	Sector voor aanvang scholing (Controlegroep)	Sector na aanvang scholing (Controlegroep)
A	Landbouw, bosbouw en visserij	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%
B	Winning van delfstoffen	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
C	Industrie	5,9%	6,0%	5,6%	6,2%
D	Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht	0,4%	0,5%	0,3%	0,4%
E	Winning en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
F	Bouwnijverheid	2,2%	2,4%	2,6%	2,8%
G	Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	14,2%	13,3%	14,3%	13,9%
H	Vervoer en opslag	3,8%	3,9%	3,7%	3,8%
I	Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	3,8%	3,2%	4,8%	4,1%
J	Informatie en communicatie	6,0%	6,0%	5,4%	5,3%
K	Financiële instellingen	4,2%	4,4%	4,2%	4,3%
L	Verhuur van en handel in onroerend goed	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
M	Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	9,4%	9,3%	9,7%	9,6%
N	Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	8,9%	7,7%	8,4%	7,0%

O	Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen	6,8%	8,2%	6,1%	7,2%
P	Onderwijs	6,6%	6,9%	7,3%	7,8%
Q	Gezondheids- en welzijnzorg	21,1%	21,3%	21,1%	21,4%
R	Cultuur, sport en recreatie	2,4%	2,4%	2,1%	2,0%
S	Overige dienstverlening	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%

Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

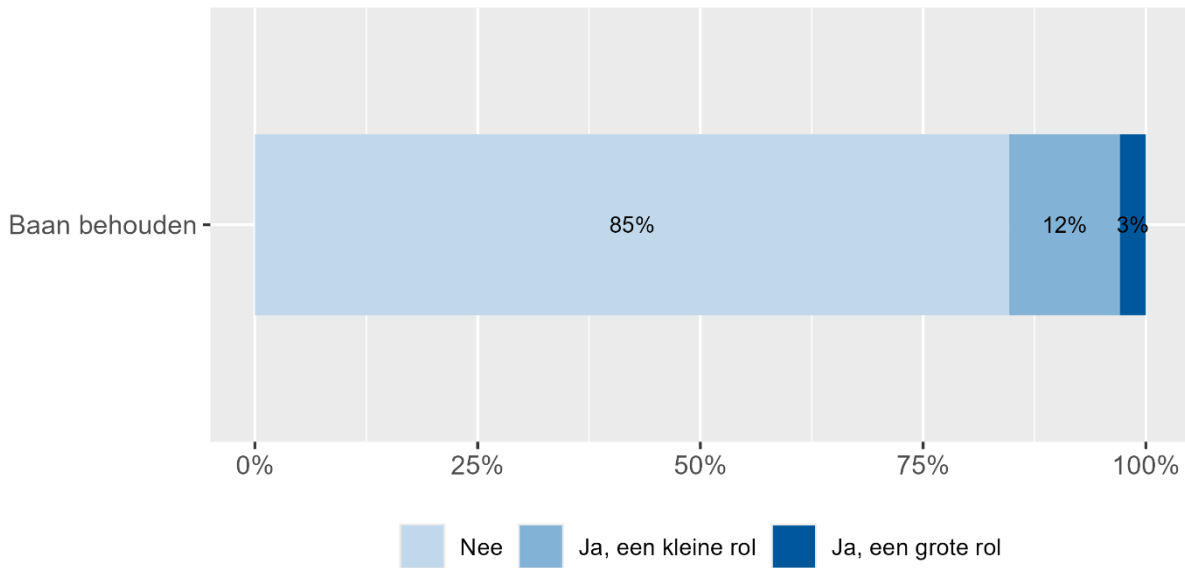
Toelichting: Er is gekeken naar de laatste sector waarin iemand heeft gewerkt in de 5 jaar voor aanvang van de opleiding en dit is vergeleken met de sector na de start van de opleiding. De controlegroep bestaat uit niet-deelnemers uit de in Nederland woonachtige bevolking tussen de 18 jaar en de AOW-leeftijd. Deze controlegroep is vergelijkbaar gemaakt op basis van een groot aantal achtergrondkenmerken (o.a. het arbeidsverleden, kenmerken over de laatste baan, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen).

Figuur I.3 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkende deelgroepen op het hebben van een baan na 12 maanden



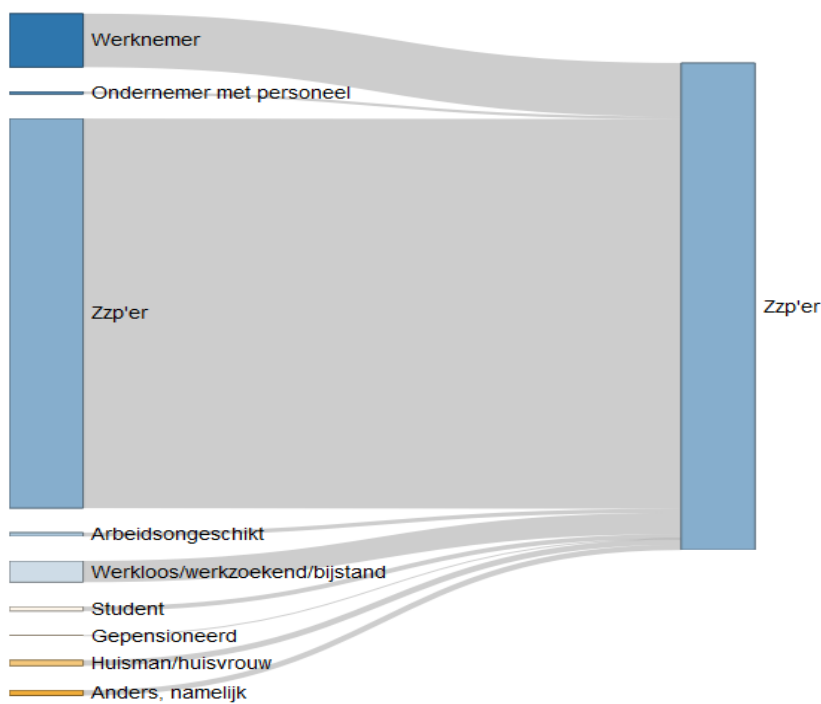
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.4 Heeft de STAP-scholing een rol gespeeld bij het behouden van uw baan?



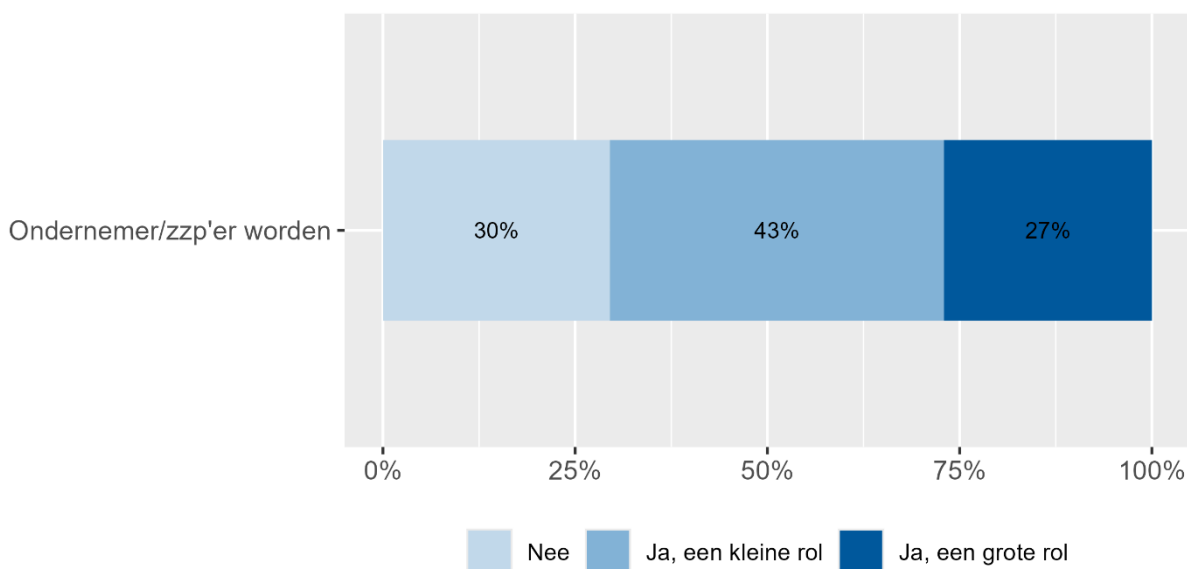
Bron: Enquête onder deelnemers – werknemer, sinds aanvang STAP-scholing niet veranderd van baan (N = 4.473)

Figuur I.5 Transitie naar zzp'er



Bron: Enquête onder deelnemers – zzp'er op moment van enquêtering (N = 2.535)

Figuur I.6 U bent sinds het volgen van de STAP-scholing ondernemer/zzp'er geworden. Heeft de STAP-scholing hierbij een rol gespeeld?



Bron: Enquête onder deelnemers – geen ondernemer (met/zonder personeel) bij aanvang STAP-scholing, wel ondernemer (met/zonder personeel) op moment van enquêtering (N = 221)

Tabel I.5 De contractsoort van werkloze STAP-deelnemers en de controlegroep na de start van de opleiding

Contractsoort	STAP-deelnemers	Controlegroep
Arbeidsovereenkomst bepaalde tijd	57%	53%
Arbeidsovereenkomst onbepaalde tijd	15%	18%
Uitzendovereenkomst	11%	11%
Oroepovereenkomst	17%	18%
Totaal	100%	100%

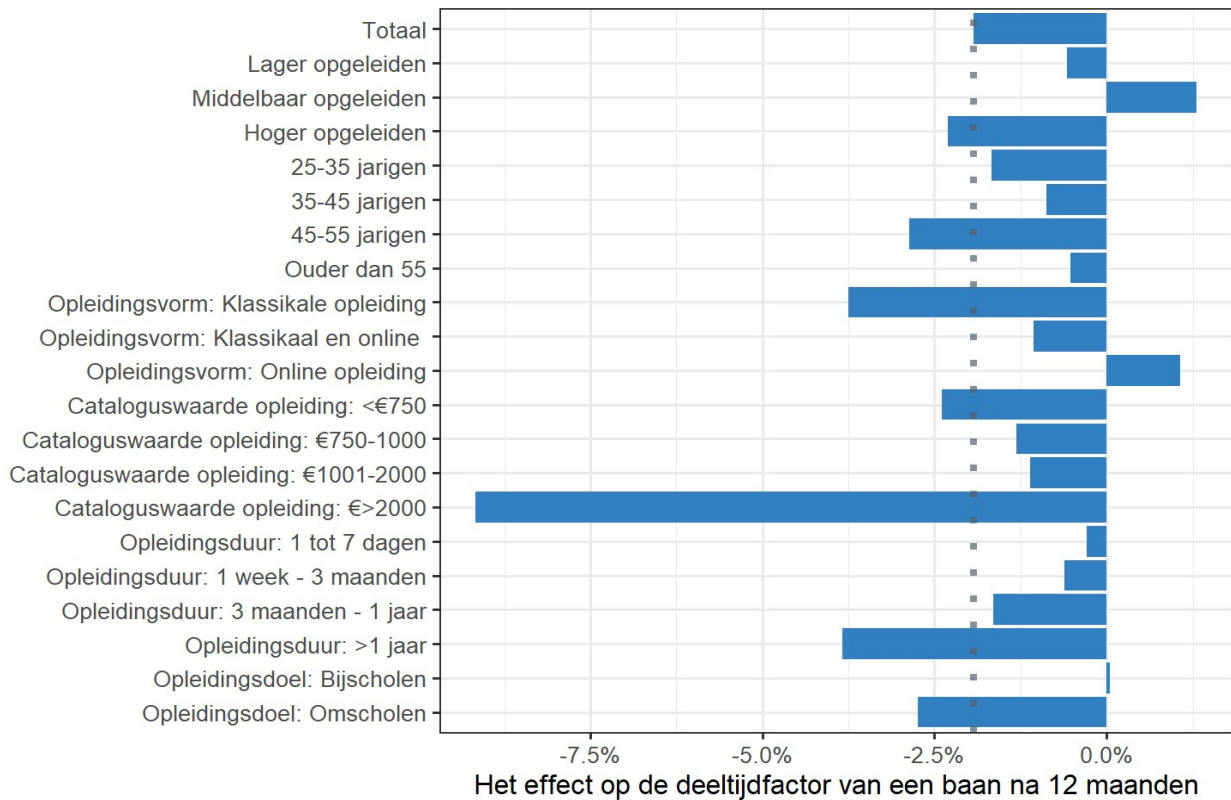
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Tabel I.6 De contractsoort van de werkende STAP-deelnemers en de controlegroep na de start van de opleiding

Contractsoort	STAP-deelnemers Voor scholing	STAP-deelnemers Na scholing	Controlegroep Voor scholing	Controlegroep Na scholing
Arbeidsovereenkomst bepaalde tijd	28%	27%	28%	22%
Arbeidsovereenkomst onbepaalde tijd	62%	66%	62%	70%
Uitzendovereenkomst	4%	3%	4%	3%
Oroepovereenkomst	6%	4%	6%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

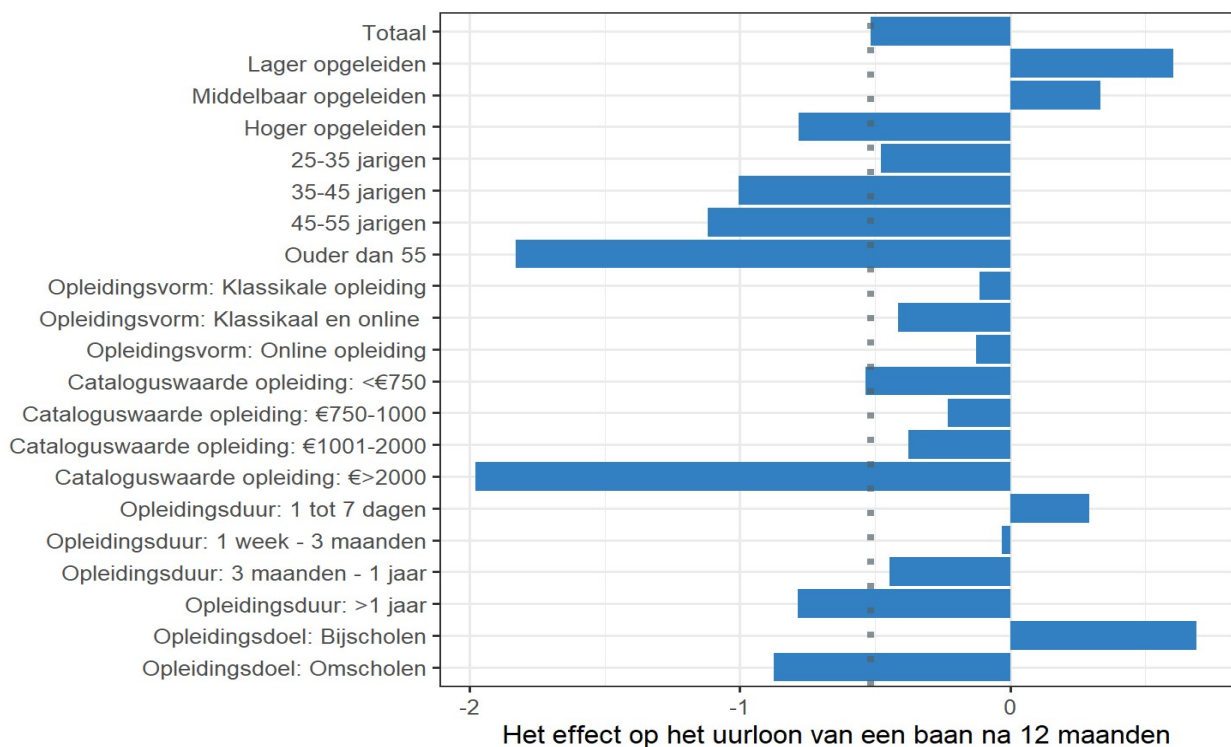
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.7 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkloze deelgroepen op de deeltijdfactor van de baan die men heeft na 12 maanden



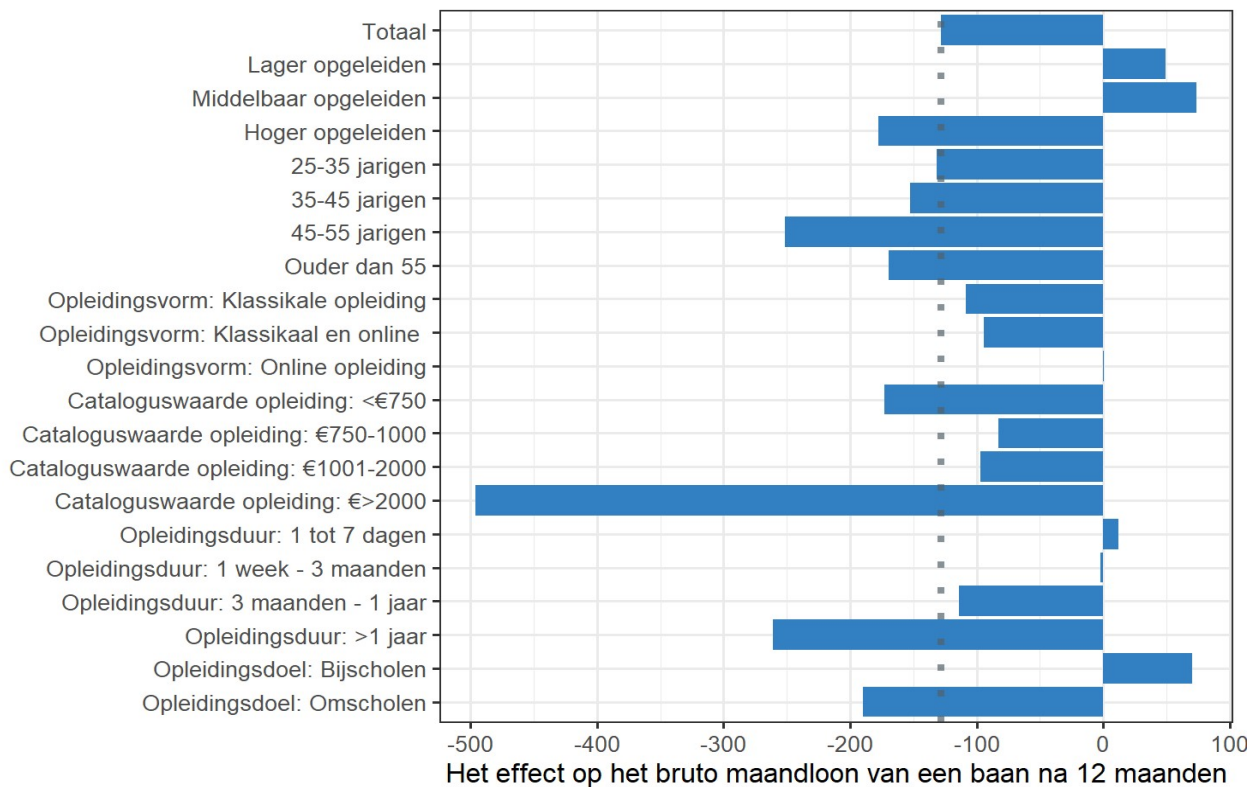
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.8 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkloze deelgroepen op het uurloon van de baan die men heeft na 12 maanden



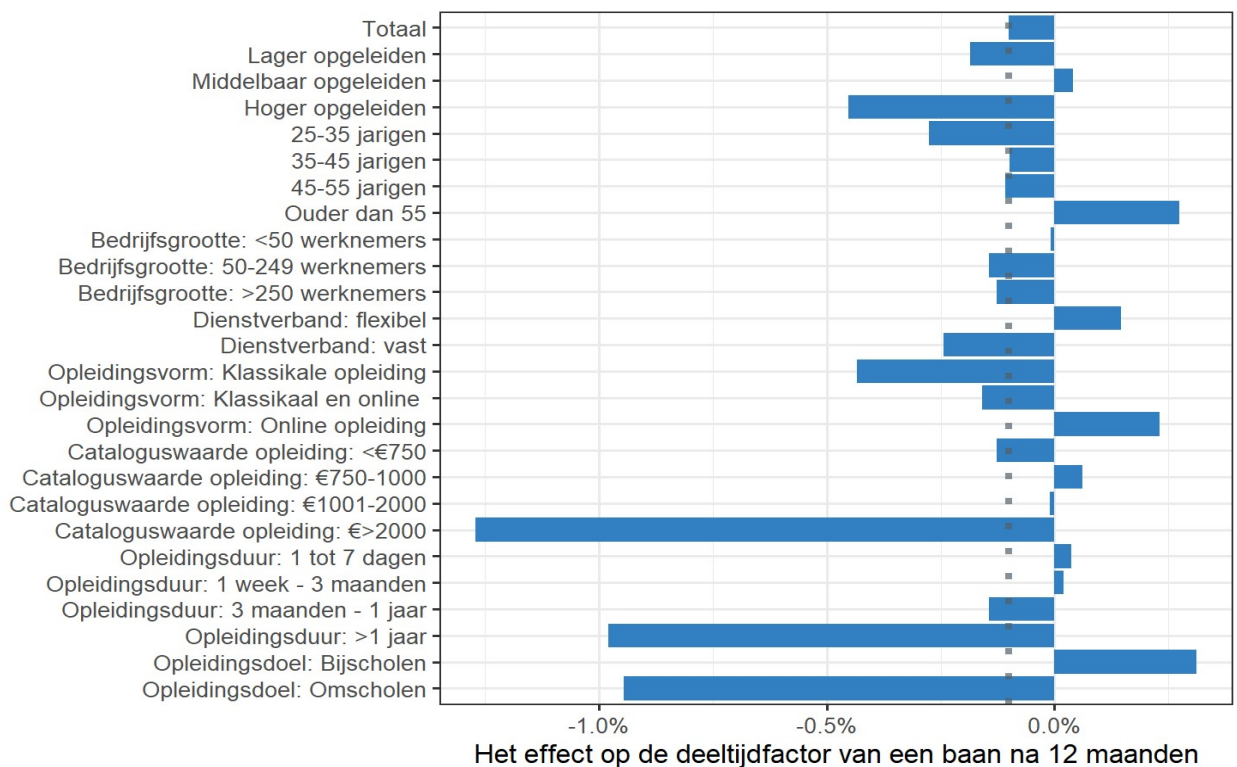
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.9 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkloze deelgroepen op het bruto maandloon van de baan die men heeft na 12 maanden



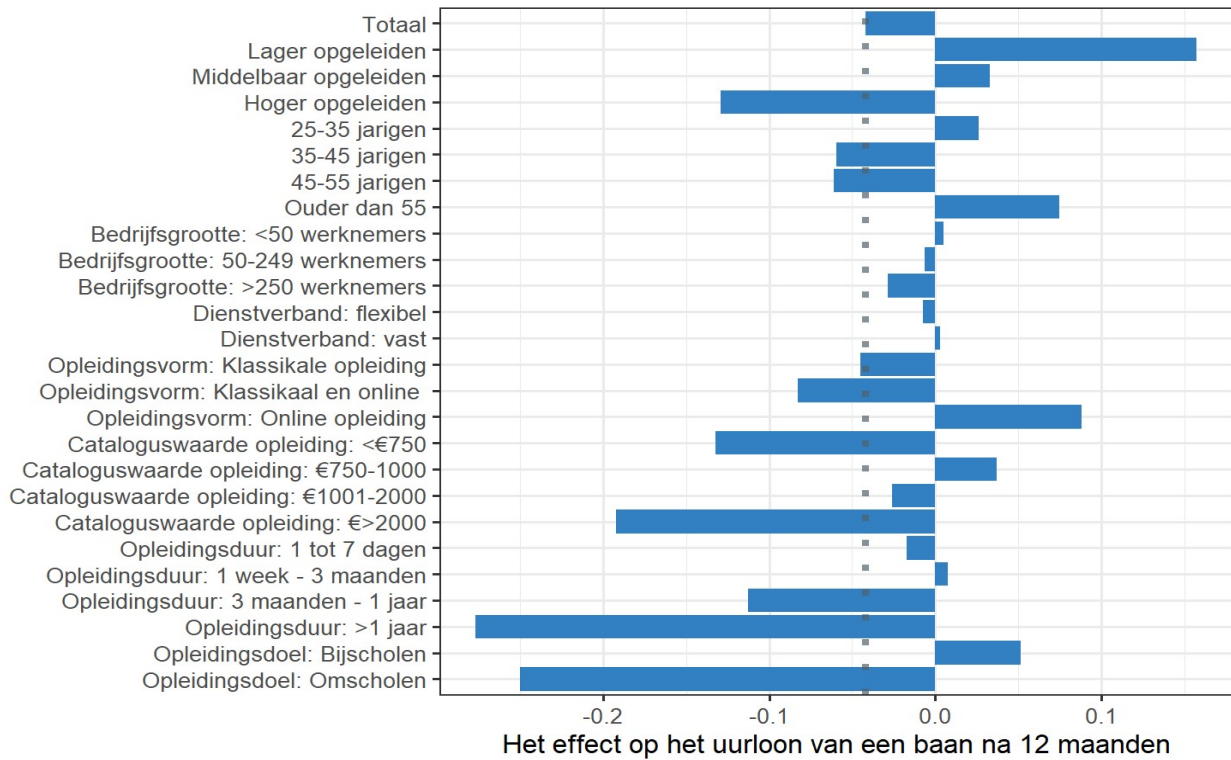
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.10 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkende deelgroepen op de deeltijdfactor van de baan die men heeft na 12 maanden



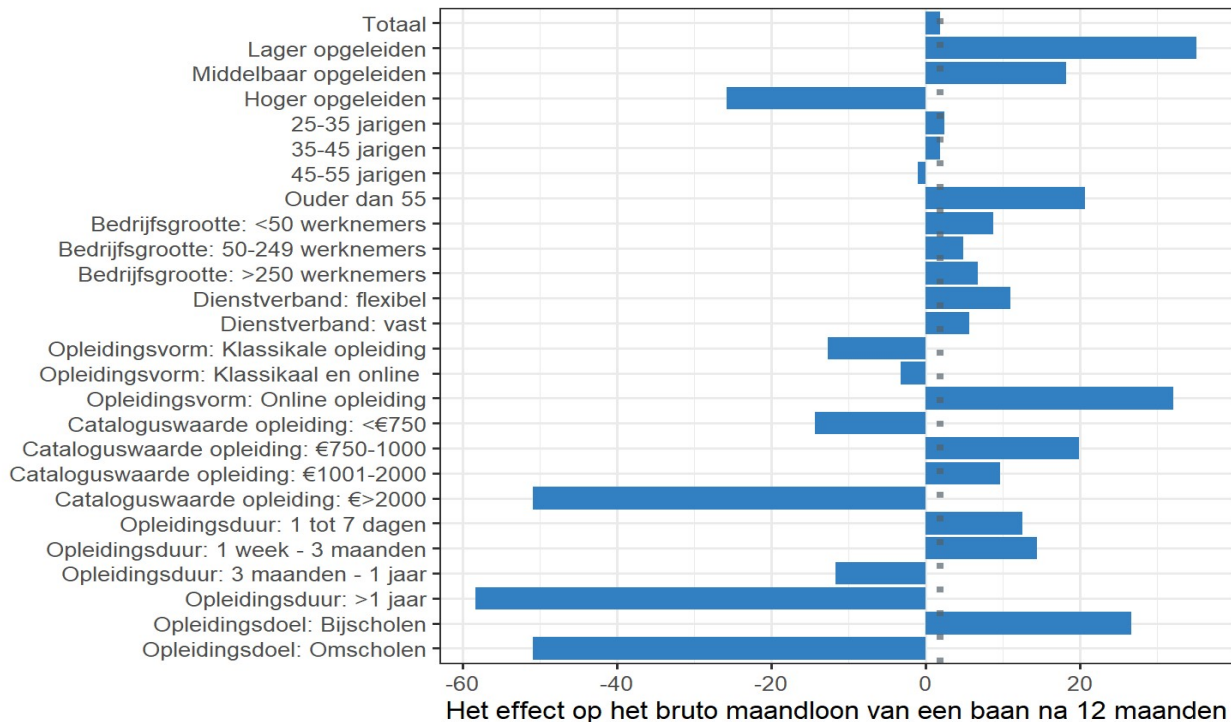
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.11 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkende deelgroepen op het uurloon van de baan die men heeft na 12 maanden



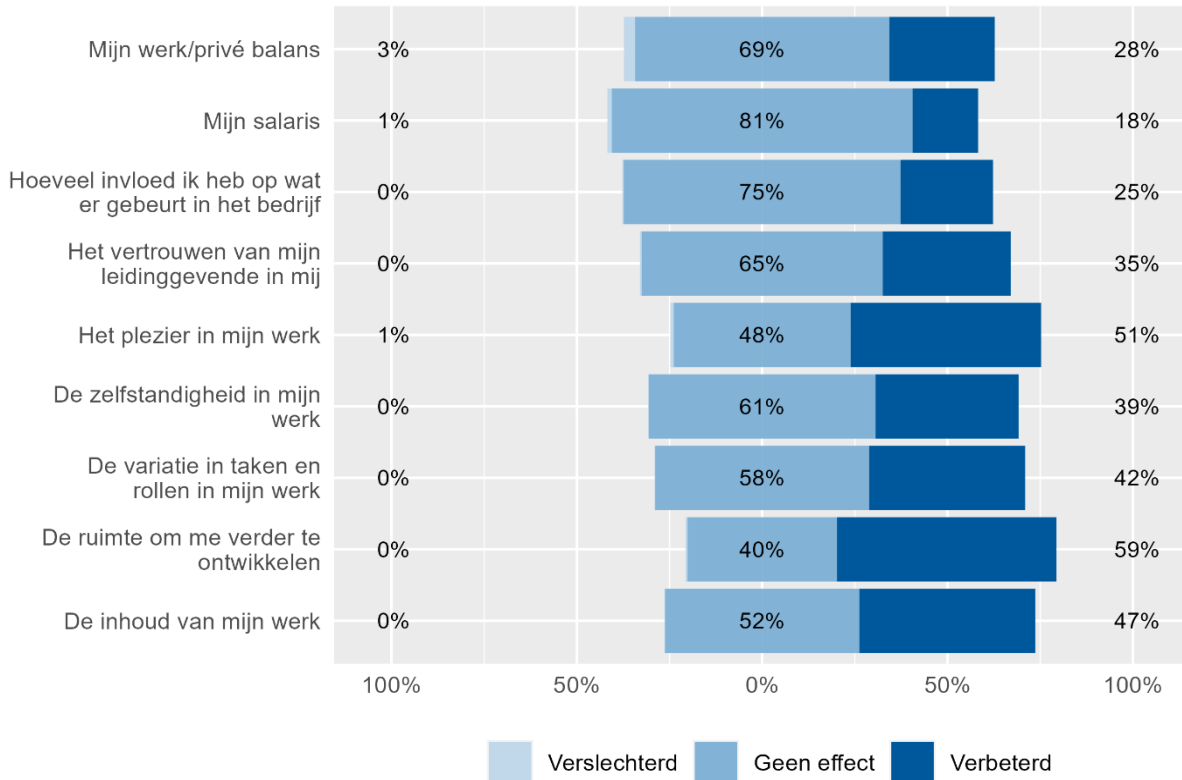
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.12 Het effect van het volgen van een opleiding met een STAP-budget voor verschillende werkende deelgroepen op het bruto maandloon van de baan die men heeft na 12 maanden



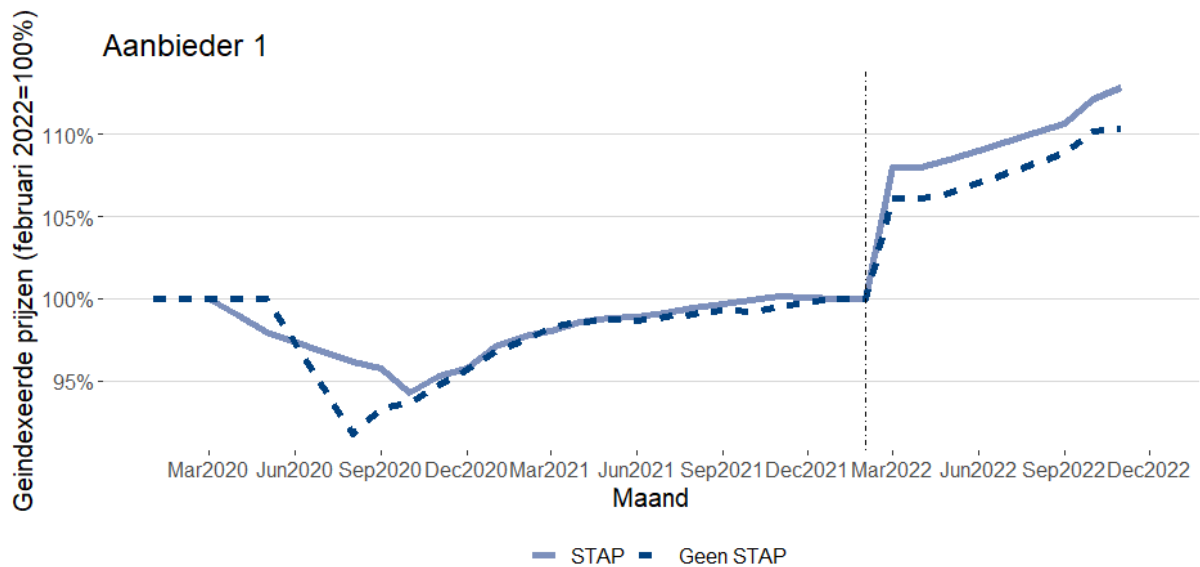
Bron: CBS-Microdata, eigen bewerkingen SEOR (2024).

Figuur I.13 Wat is het effect van de STAP-scholing op onderstaande kenmerken van uw werk?



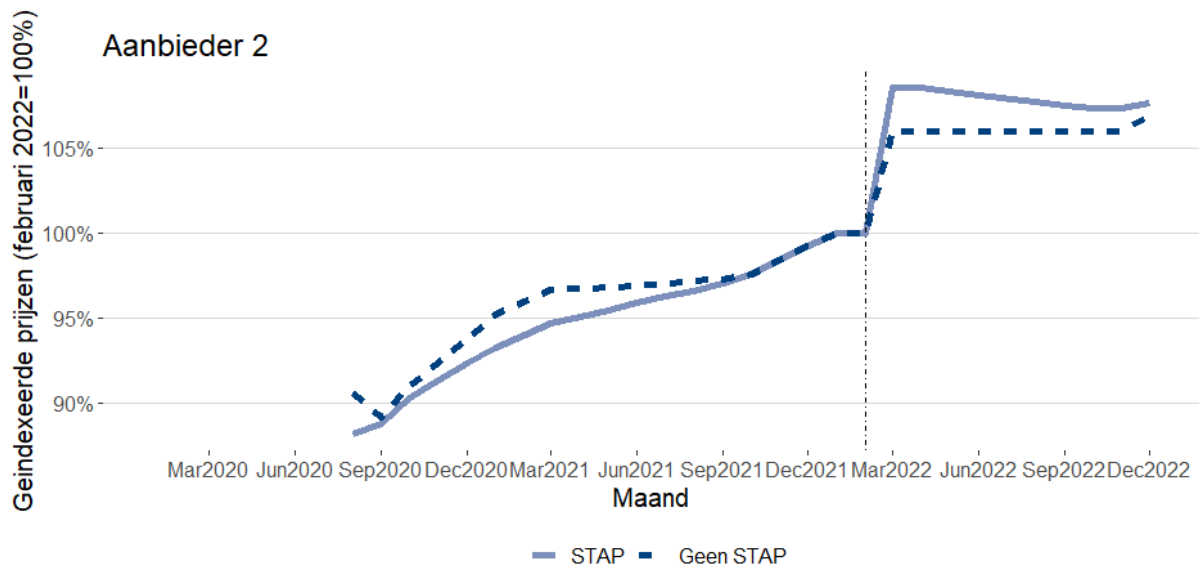
Bron: Enquête onder deelnemers – werkzaam (werknemer, ondernemer met personeel, zzp'er) bij aanvang scholing en op moment van enquêtering (N = 5.899 – 8589, afhankelijk van item)

Figuur I.14 Prijsontwikkeling Aanbieder 1



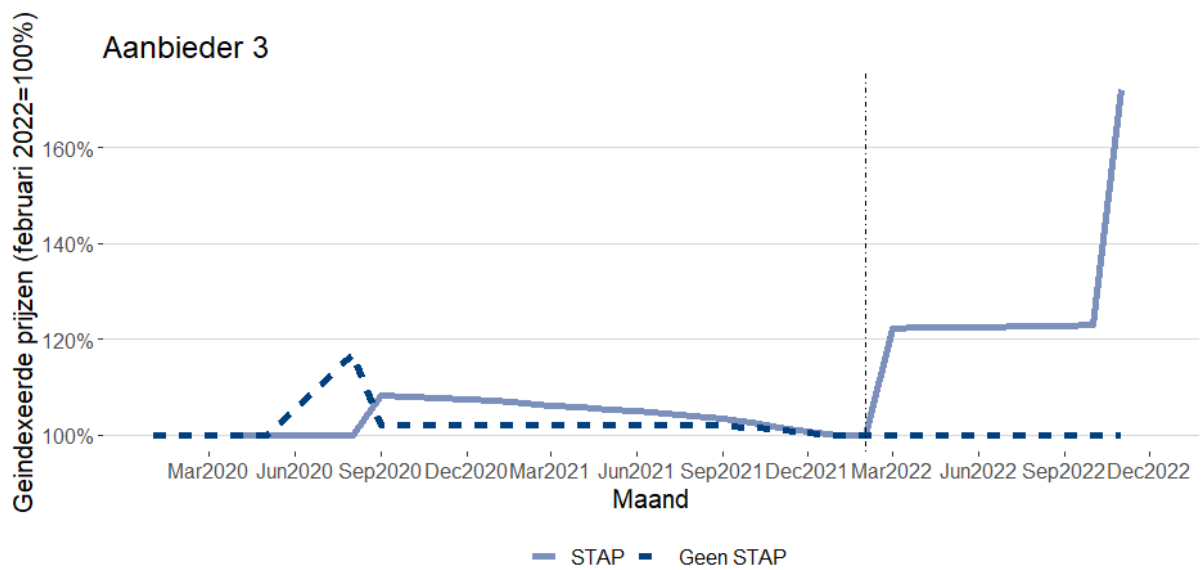
Bron: Bos (2023), Bewerking SEOR

Figuur I.15 Prijsontwikkeling Aanbieder 2



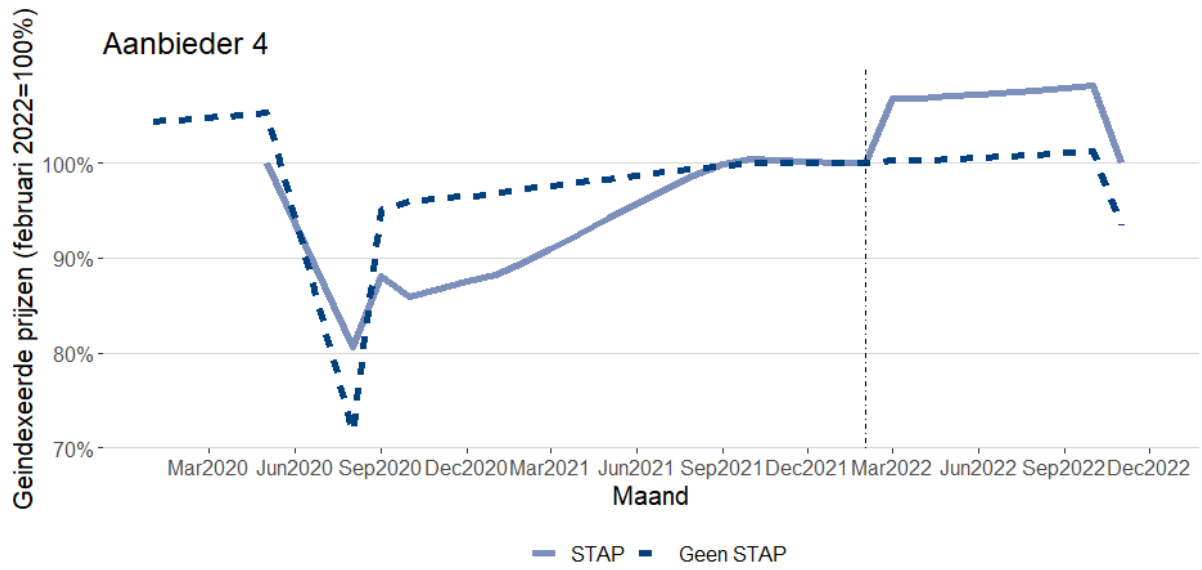
Bron: Bos (2023), Bewerking SEOR

Figuur I.16 Prijsontwikkeling Aanbieder 3



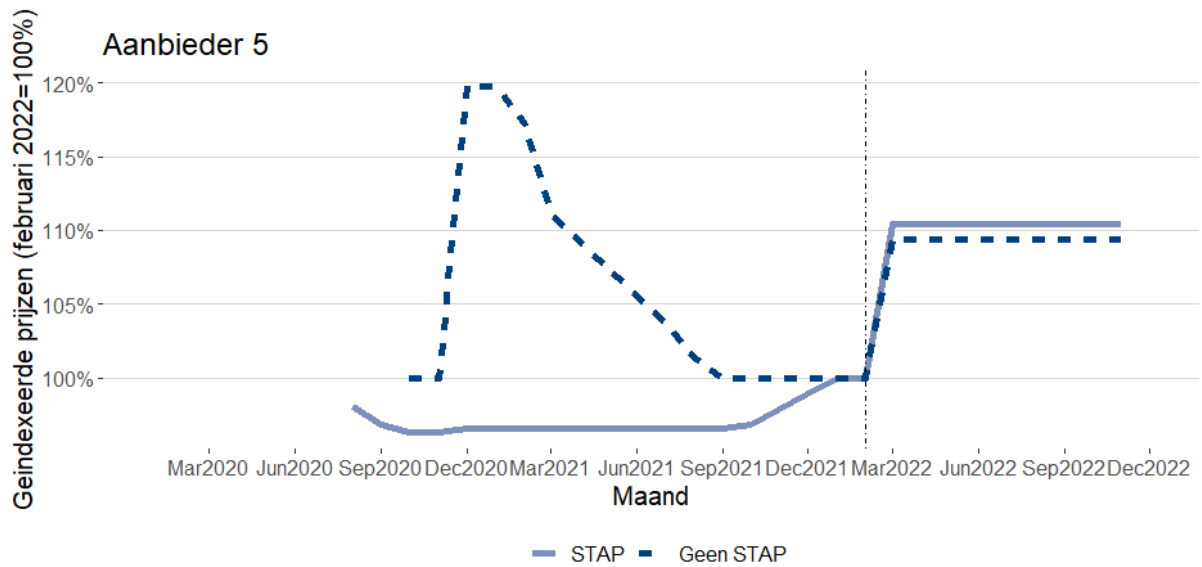
Bron: Bos (2023), Bewerking SEOR

Figuur I.17 Prijsontwikkeling Aanbieder 4



Bron: Bos (2023), Bewerking SEOR

Figuur I.18 Prijsontwikkeling Aanbieder 5



Bron: Bos (2023), Bewerking SEOR

Tabel I.7 Steekproef opleidingsnamen met minimaal 20 deelnemers (alle tranches)

Opleidingsnaam	Deelnemers
Budgetcoach	801
Holistische therapeut	330
BABSen-training – Dag (Buitengewoon Ambtenenaar Burgerlijke Stand)	220
Cursus Arbeidsrecht, arbeidscontract en ontslag	172
Agile Scrum	142
Allround burn out coach	119
Buitengewoon Opsporingsambtenaar	103
Ironhack Web3 Fundamentals	93
Horecaportier	84
Brow Expert (wenkbrouwexpert)	76
Basisopleiding Jeugdzorg	69
MBO Basisopleiding Persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg	63
Training Succesvol onderhandelen	58
Opleiding Combi Henna Brows & Waxing + Lash Lift + Brow Lift + Dermaplaning	53
HBO-programma Opvoedcoach	49
Ouderenzorg	46
Cursus geweldige sales	42
EnergiePrestatie adviseur Utiliteit Basis – volledige cursus (EP-UB)	39
Infographics maken	37
PRINCE2® 6e editie Agile Foundation- incl. examenvoucher	35
Â 105 Bol.com Kickstart Cursus - met live online colleges en persoonlijke begeleiding	33
Microsoft Office - Basis (klassikaal/virtual classrooms)	31
Een 10 voor Taal: opfrustraining Spelling & Grammatica (blended learning)	29
HBO-programma Digitale veiligheid	28
Rijopleiding CE	27
Gecertificeerd Orange Belt	25
MBO-module Dierenverzorging	24
Nuvrachtwagen	23
Opleiding Preventieassistent	22
Pedicure branche - ProVoet erkend	21
Leadership (MBA)	20

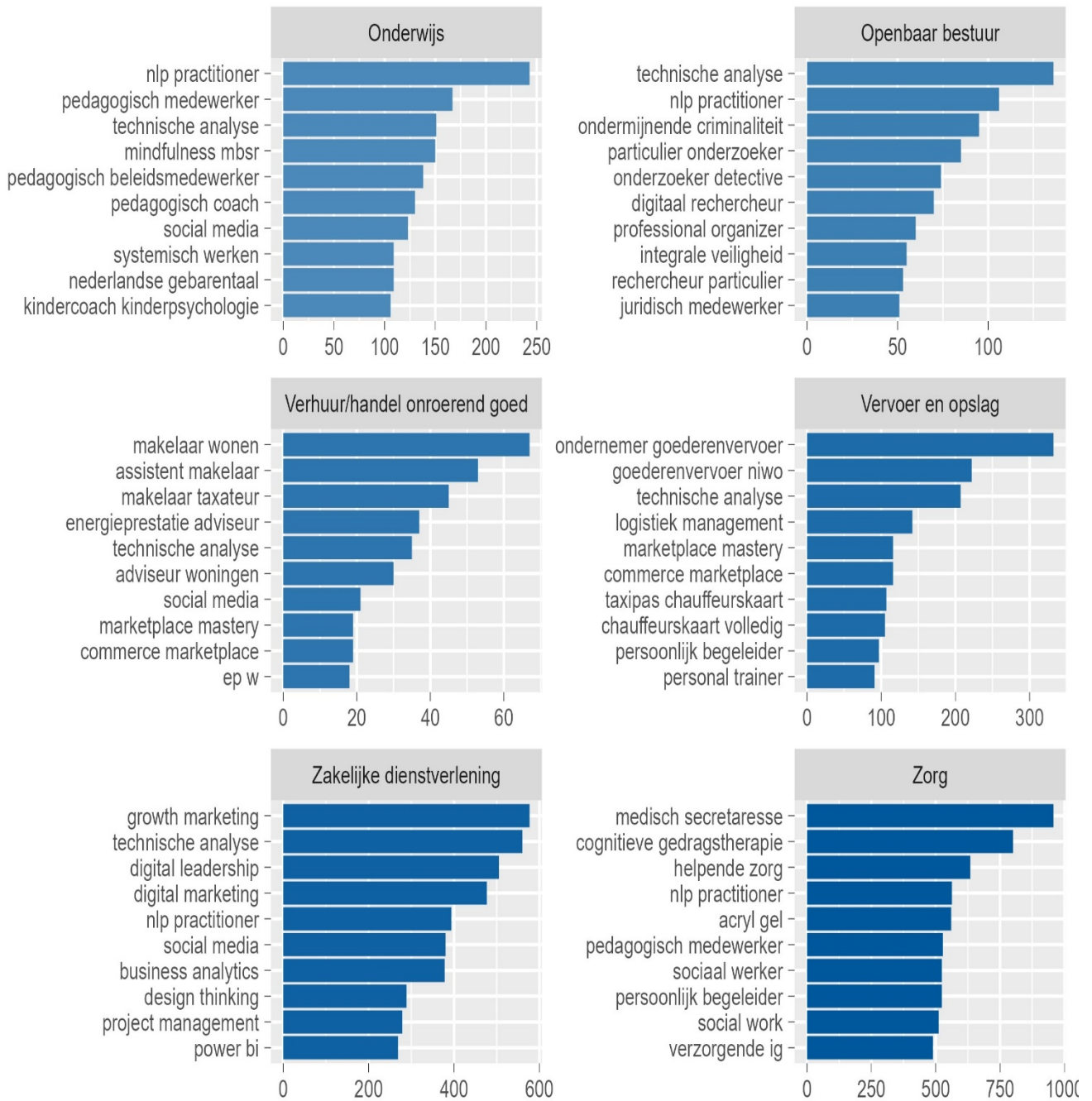
Methode: om de 100 namen (bij aflopende aantal deelnemers) is een naam gekozen. Gestart is bij 22; gestopt is bij 20 deelnemers).

Figuur I.19a Meest voorkomende combinaties van woorden in opleidingsnamen naar sector (aantal deelnemers)



Noot: deze analyse heeft betrekking op gevolgde opleidingen van alle tijdvakken

Figuur I.19b Meest voorkomende combinaties van woorden in opleidingsnamen naar sector (aantal deelnemers)



Noot: deze analyse heeft betrekking op gevolgde opleidingen van alle tijdvakken

Tabel I.8 Opleidingsnamen met meeste deelnemers in tranche 9 en 10

Opleidingsnamen met meeste deelnemers in tranche 9 en 10	Deelnemers
K Business intelligence: data-analyse (ODT)	477
K Interactieve technologie toepassen (ODT)	451
HBO-programma Project- en procesmanagement	269
Kort MBO Bedrijfsadministratie	237
MBO Basisopleiding Sociaal werker	237
MBO Beveiliging	237
HBO-programma Online marketing en adverteren	221
HBO-programma Social media management	220
Kort MBO Grafisch ontwerpen	208
HBO-programma Algemene psychologie	197
HBO-programma Professional English	188
K Digitale vaardigheden gevorderd (ODT)	161
HBO-programma Arbeidsrecht	160
HBO-programma Programmeren in Python	157
HBO-programma Voedingsleer	157
MBO Basisopleiding Onderwijsassistent	156
HBO-programma Inleiding psychologie	149
HBO-programma Contentmarketing	147
HBO-programma Cybersecurity	143
HBO-programma Agile Scrum en DevOps	139
K Frontend development (ODT)	137
HBO-programma Criminologie	131
HBO-programma Effectief communiceren	129
MBO-basisopleiding Dierenartsassistent en dierverzorger	129
Entrepreneurship & Innovation	126
Mastermodule Leidinggeven aan verandering	124
HBO-programma Onderwijspsychologie	122
MBO Basisopleiding Doktersassistent	120
HBO-programma Adobe-expert	118
HBO-programma Verander- en innovatiemanagement	117

II BIJLAGE 2: METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

II.1 ONDERZOEKOPZET NETTO-EFFECTIVITEITSMETINGEN

In deze bijlage wordt ingegaan op de methodologie achter de analyses die zijn uitgevoerd in hoofdstuk 4 (arbeidsmarkteffecten) met behulp van CBS-microdata. Er wordt een korte, stapsgewijze beschrijving van gegeven.

Vorbereiding: gegevens STAP-gebruikers koppelen en selectie van STAP-gebruikers

1. Ten eerste zijn alle ontvangers van een STAP-budget bij het CBS aangeleverd en geanonimiseerd waarna wij verschillende registratiebestanden aan deze groep hebben gekoppeld. Daarnaast is het STAP-scholingsregister vanuit DUO aangeleverd om informatie over de gevolgde opleidingen te kunnen achterhalen.
2. Voor deze tussenrapportage zijn vervolgens alle STAP-gebruikers geselecteerd die hun opleiding zijn gestart tussen maart 2022 en december 2022. Het gaat hier dus om (een deel van de) gebruikers van de eerste vijf tijdvakken. Deze selectie is gemaakt omdat we dan de gehele groep voor een heel jaar hebben kunnen volgen op de arbeidsmarkt (op basis van de Polisadministratie).
3. De STAP-gebruikers die tijdens de start van de opleiding inkomen verdienen als zelfstandige zijn *niet* meegenomen in deze analyses omdat er geen informatie beschikbaar is over zelfstandigen in 2023. Deze groep zouden we niet kunnen volgen. Voor de andere gebruikers geldt dus ook dat wij over 2023 niet hebben kunnen observeren of zij zijn gaan werken als zelfstandige. We hebben dit enigszins opgevangen door gebruik te maken van de enquête onder deelnemers.

Netto-effectiviteit: Stacked difference-in-difference methode

Voor het berekenen van de netto-effecten van het volgen van een opleiding met het STAP-budget wordt gebruik gemaakt van de difference-in-differences methode. Hierbij representeert de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie in de controlegroep de ontwikkeling van de STAP-gebruikers als men geen STAP-budget had gekregen. We maken hiervoor gebruik van de *stacked difference-in-differences* methode⁸⁶: we construeren verschillende controlegroepen voor de afzonderlijke STAP-cohorten en voegen deze vervolgens samen in één onderzoeksbestand (stapelen). Op deze manier kan worden gecontroleerd voor het (verschillende) effect van veranderende economische omstandigheden op de uitkomstmaten van de behandel- en controlegroep (de cohorten volgen hun opleiding op een ander moment in de tijd) én voor de verschillen die bestaan tussen de deelnemers in de verschillende aanvraagtijdvakken. Daarnaast trimmen we de onderzoeksperiode naar 36 maanden voor de start van de scholing en 12 maanden daarna waardoor de compositie van de groepen op alle tijdstippen gelijk is.⁸⁷ Om deze methode toe te passen zijn de volgende voorbereidende stappen ondernomen:

4. De STAP-gebruikers zijn in twee aparte groepen onderscheiden: werklozen en werkenden. Werklozen zijn alle personen die in de maand voor aanvang van de opleiding geen baan in loondienst hadden, werkenden hadden dit wel.

⁸⁶ Deze nieuwere difference-in-differences methode is recentelijk geïntroduceerd en wordt inmiddels veelvuldig toegepast om bepaalde tekortkomingen van de standaard difference-in-differences schattingsmethodiek te ondervangen. Zie bijv. Cengiz, et al (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. The Quarterly Journal of Economics 134 (3), 1405–1454.

⁸⁷ Omdat we de eerdere cohorten langer kunnen volgen is de samenstelling van de totale groep niet op alle tijdstippen gelijk en heeft dit een mogelijke invloed op de ontwikkeling van het effect in de maanden nadat de scholing is aangevangen. Zie o.a. Wing et al (2024). *Stacked difference-in-differences*. NBER Working paper 32054.

5. Vervolgens zijn deze werklozen en werkenden verder in groepen verdeeld op basis van de maand waarin hun scholing aanving. Hiermee ontstaan twintig cohorten. Dit onderscheid wordt gebruikt in het maken van de controlegroepen die benodigd zijn voor de *stacked difference-in-differences* methode.
6. Om een controlegroep voor de STAP-gebruikers te construeren, zijn alle niet-deelnemers geïdentificeerd voor de maanden maart 2022 tot december 2022. Deze niet-deelnemers zijn minimaal 18 jaar oud en hebben de Aow-leeftijd nog niet bereikt. Verder staan zij in de twee jaar voorafgaand aan deze periode ingeschreven op een Nederlands woonadres en hebben zij zodoende een binding met de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast hebben deze personen geen STAP-budget ontvangen in 2022 of 2023.
7. Omdat de groep niet-deelnemers zeer groot is qua omvang, is hiervan een gestratificeerde steekproef getrokken van in totaal 10%. Er is daarbij rekening gehouden met geslacht, leeftijd en opleidingsniveau van de STAP-gebruikers. Zodoende is gewerkt met een groep niet-deelnemers die initieel op deze achtergrondkenmerken weinig verschilde van de STAP-gebruikers.
8. Daarna is voor ieder werkzaam/werkloos cohort een controlegroep samengesteld door middel van een wegingstechniek (*entropy balancing*⁸⁸). Hierdoor ontstaat een controlegroep die nagenoeg perfect overeenkomt met de STAP-gebruikers voor een gekozen set aan achtergrondkenmerken. In deze weging is gebruik gemaakt van persoonskenmerken als geslacht, leeftijd, arbeidsmarktpositie voor STAP, opleidingsniveau, inkomen, arbeidsverleden, herkomst en kenmerken van de laatste baan (de sector, en contractsoort).
9. De laatste voorbereidende stap is dat alle cohorten op elkaar worden *gestapeld*, zodat er twee bestanden ontstaan: een bestand met werkende STAP-deelnemers en een bijbehorende controlegroep en een bestand met werkloze STAP-deelnemers en een bijbehorende controlegroep.

Op basis van deze datasets worden de verschillende analyses uitgevoerd die te vinden zijn in hoofdstuk 6 van deze tussenrapportage. We schatten de netto-effecten op het baanaandeel, de deeltijdfactor, het uurloon en het bruto-maandloon voor zowel de werkloze als werkende STAP-gebruikers. We doen dit ook voor verschillende deelgroepen, waaronder verschillende leeftijdsklassen, opleidingsniveaus, flexwerkers en naar type opleidingen. Deze analyses zijn terug te vinden in paragrafen 4.3 en 4.5.

Parallele trends assumptie(s)

De belangrijkste aanname van deze difference-in-differences analyses is die van de parallele trends. Deze assumptie houdt in dat de uitkomsten van STAP-deelnemers, in het geval zij geen subsidie zouden hebben ontvangen (de *counterfactual*), zich op eenzelfde manier hadden ontwikkeld als de uitkomsten van de controlegroep. Anders gezegd, de ontwikkeling van de uitkomsten in de controlegroep representeert wat zou zijn gebeurd met de STAP-deelnemers in het geval dat zij geen subsidie hadden ontvangen. Om deze aanname te toetsen is het gebruikelijk om de ontwikkeling van de uitkomsten van de STAP-deelnemers en de controlegroep vóór de STAP-subsidie met elkaar te vergelijken. In het geval de uitkomsten van beide groepen zich op een vergelijkbare wijze ontwikkelden vóór de STAP-deelname, is het aannemelijk dat de verschillen die na de STAP-deelname ontstaan, zijn toe te schrijven aan de STAP-subsidie. Voor alle afzonderlijke effectmetingen in hoofdstuk 4 die zijn gedaan met behulp van het difference-in-differences model is vastgesteld dat aan deze parallele trend assumptie is voldaan.

Vergelijking van oude en nieuwe baankenmerken van STAP-gebruikers en de controlegroep

Met een tweede soort analyse worden enkele baankenmerken vergeleken tussen de laatste baan die men voor STAP had en de nieuwe baan die men na STAP vindt. Hiervoor is maximaal vijf jaar voor de aanvang van de scholing teruggekeken en daarbij de laatst mogelijke baan geselecteerd. Vervolgens wordt in de 12-21

⁸⁸ Met *entropy-balancing* wordt de controlegroep nauwkeurig op meerdere kenmerken vergelijkbaar gemaakt aan de STAP-gebruikers. Deze methode minimaliseert daarbij een informatiecriterium waarbij tot de kleinst mogelijke afwijking in gewichten (ten opzichte van uniforme gewichten) wordt gekomen om deze (exacte) overeenkomsten in gemiddelden te bereiken. Zie Hainmueller, J. (2012). Entropy balancing for causal effects: A multivariate reweighting method to produce balanced samples in observational studies. *Political analysis*, 20(1), 25-46.

maanden nadat de scholing aanving, gezocht naar de laatste maand waarin iemand een baan heeft en wordt deze baan geselecteerd. Voor de controlegroep wordt gedaan alsof zij ook in die maand aan hun scholingsactiviteit begonnen, waardoor banen worden vergeleken in dezelfde periode. De sector, werkgever en de contractsoort van beide banen worden met elkaar vergeleken. Deze analyses zijn terug te vinden in paragraaf 4.4 en 4.5.

II.2 PRIJSONTWIKKELING

II.2.1 Beschrijving van de data

Door middel van webscraping is een database opgebouwd van historische prijzen van een groot aantal opleidingen in Nederland. Deze prijzen hebben betrekking op de perioden vóór en na invoering van het STAP-budget. De database bevat de prijzen van veel verschillende opleidingen en opleiders, waarmee het een groot deel van de markt voor opleiders dekt. Maar wat betreft het aantal STAP-deelnemers bevat deze database een relatief beperkt deel, omdat de prijzen van opleidingen van vooral een aantal van de grotere opleiders in Nederland niet via webscraping gevonden zijn. Daarom hebben we ook gebruik gemaakt van data die handmatig is verzameld met behulp van oude versies van webpagina's. Beide datasets worden hieronder (apart) beschreven.

Dataverzameling kleinere aanbieders van opleidingen

De site www.springest.nl bevat informatie over opleidingen van bijna 9.000 verschillende aanbieders. Met behulp van webscraping kunnen we deze informatie in grote getalen van deze site afhalen en analyseren. Daarbij maken we gebruik van webarchive om informatie uit het verleden boven tafel te krijgen. The Internet Archive kan gezien worden als een digitale bibliotheek waar een groot aantal websites zijn opgeslagen, ook uit het verleden. Van een groot aantal websites is dus niet alleen op dit moment informatie, maar ook uit het verleden. Dit gebruiken we om informatie over opleidingen op meerdere momenten in de tijd te verzamelen. Doordat we automatisch deze sites scrapen en daarbij de meest relevante informatie verzamelen, kunnen we een grote database opbouwen aan informatie over opleidingen.

Een nadeel van deze methode is dat op deze openbare site niet alle opleiders vertegenwoordigd zijn. Met name een aantal van de grotere opleiders in Nederland zijn niet terug te vinden op deze site. Dit maakt dat we weliswaar een database hebben van veel verschillende opleidingen en opleiders, en daarmee een groot deel van de markt voor opleiders te pakken hebben, maar dat dit qua aantal deelnemers aan de opleiders maar een relatief beperkt deel is. Uit de Voortgangsmonitor STAP-gebruik blijkt namelijk dat de drie grootste opleiders samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers bedienen.

Er zijn in totaal meer dan 100.000 verschillende url's gescraped vanaf de website www.springest.nl. Niet elk van deze url's bevat informatie over specifieke opleidingen. De eerste webscrape heeft een totaal van ongeveer 300.000 ruwe observaties opgeleverd over de periode januari 2020 tot en met februari 2023. De tweede webscrape is uitgevoerd in november 2023. Hier is met name informatie van november 2023 toegevoegd aan de bestaande data. Daarnaast zijn ook nog gearchiveerde punten tussen februari en november 2023 toegevoegd. Op deze dataset moeten de nodige bewerkingen en selecties gemaakt worden om tot een dataset te komen waarbij we opleidingen met en zonder STAP-budget met elkaar kunnen vergelijken. We doen de volgende databewerkingen:

- Als observaties exact dezelfde opleidingsnaam, opleider en duur van de opleiding hebben, dan zien we het als dezelfde opleiding. Wanneer een opleiding van naam of duur veranderd, nemen we dit dus mee als een aparte opleiding. Dit is niet ideaal, maar het is ondoenlijk om handmatig te controleren of opleidingen van naam zijn veranderd. Via deze selectie weten we zeker dat we eenzelfde opleiding over de tijd volgen.
- We selecteren alleen observaties waarbij de prijs bekend is.
- We selecteren observaties die minimaal 1 waarneming na mei 2022 hebben.
- We selecteren observaties die minimaal 3 waarnemingen voor mei 2022 hebben.

- We selecteren opleidingen met een maximumprijs van 10.000 euro en een minimumprijs van 100 euro.
- Het kan zijn dat een opleiding twee varianten heeft, die wel dezelfde naam, opleider en duur hebben, maar toch qua prijs zeer verschillen. In die gevallen zie je dat de prijs zeer hard toe of af kan nemen over de tijd, terwijl dit niet daadwerkelijk het geval is. Opleidingen met prijsstijgingen van meer dan 100% halen we daarom uit de data.

Na bovenstaande databewerkingen houden we uiteindelijk 53.436 observaties over. Qua unieke opleidingen gaat het in totaal om 10.514 opleidingen waarvan 1.640 ooit zijn opgenomen in het STAP-scholingsregister (16%) en 8.874 nooit zijn opgenomen. De opleidingen zijn verdeeld over in totaal 1.364 verschillende opleiders. Onderstaande figuur laat alle datapunten zien die zijn verzameld vanuit de webscrape. De gestippelde verticale lijn geeft het moment van invoer van de STAP-regeling weer.

Figuur II.1 Datapunten prijzen opleidingen



Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

Vanuit de webscrape hebben we, naast de prijs, informatie over een aantal kenmerken van de opleidingen. Dit gaat om:

- Duur van de opleiding
- Niveau van de opleiding
- Maximaal aantal deelnemers per opleiding
- Klassikaal of online

Onderstaande tabel geeft informatie over het type opleiding qua locatie en niveau. Helaas is de informatie voor een behoorlijk deel van de opleidingen niet bekend. Dit is relatief vaker bij opleidingen die nooit in het STAP-scholingsregister zijn opgenomen.

De tabel laat een aantal verschillen zien tussen de opleidingen met en zonder STAP-budget. Opleidingen met STAP-budget in deze dataset zijn relatief vaker op hbo niveau, terwijl opleidingen zonder STAP-budget relatief vaker op mbo niveau zijn. Echter geldt wel dat voor bijna de helft van de opleidingen het niveau niet bekend is. Verder zien we dat er relatief wat meer opleidingen zonder STAP-budget zijn die meer dan 3 maanden duren. Wel zien we dat de gemiddelde prijzen van de opleidingen behoorlijk dicht bij elkaar liggen: beide iets boven de 1.400 euro per opleiding. Dit is een gemiddelde over alle datums, dus zowel voor als na de invoering van de STAP-regeling.

Tabel II.1 Kenmerken opleidingen in database

Kenmerk	Geen STAP (N=8.874)	Wel STAP (N=1.640)
Locatie		
Klassikaal	58%	59%
Online	3%	3%
Beide	6%	23%
Onbekend	33%	16%
Niveau		
mbo	23%	16%
hbo	17%	34%
post-hbo	4%	4%
wo	1%	<1%
onbekend	54%	46%
Max. aantal deelnemers		
1-5 deelnemers	3%	2%
5-10 deelnemers	20%	26%
10-25 deelnemers	41%	51%
Meer dan 25 deelnemers	2%	2%
Onbekend	33%	19%
Duur opleiding		
Minder dan 1 dag	3%	2%
1 of 2 dagen	33%	36%
3 dagen tot 1 week	16%	24%
1 week tot 1 maand	5%	8%
1 tot 3 maanden	2%	2%
Meer dan 3 maanden	11%	2%
Onbekend	31%	27%
Gemiddelde prijs (over alle datums)	€1.466,07	€1.476,15

Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

Dataverzameling grotere aanbieders van opleidingen

De data is handmatig verzameld met behulp van oude versies van webpagina's. Aan de hand van verschillende peildata zijn er vervolgens per cursus tijdreeksen van de prijs, de duur en het soort diploma gemaakt. Om te bepalen welke aanbieders gebruikt werden voor de steekproef is gebruik gemaakt van een document van het UWV dat aangeeft welk percentage van het budget naar welke aanbieder is gegaan in de eerste ronde van de subsidie.⁸⁹ Ook uit de data die SEOR heeft ontvangen voor latere tijdvakken blijkt dat deze aanbieders behoren tot de grootste subsidieontvangers. Er is over acht aanbieders informatie verzameld, het aantal cursussen dat verzameld is voor de steekproef per aanbieder is, voor zover mogelijk, naar rato van de ontvangen subsidie gedaan.

De mate waarin informatie over cursussen verzameld kon worden varieerde sterk. Met name de beschikbaarheid van historische versies van webpagina's was hierin een beperkende factor. De prijseffecten voor een aanbieder worden geschat door cursussen met STAP en cursussen zonder STAP van dezelfde aanbieder te vergelijken. Dat maakt dat een klein aanbod aan cursussen en het alleen maar aanbieden van cursussen met STAP de mate waarin de prijsontwikkeling voor sommige aanbieders kon worden geëvalueerd, beperkt. Het selecteren van welke cursus werd gebruikt voor de steekproef gebeurde op basis van de categorieën cursussen op de site van de aanbieder, binnen die categorieën werden cursussen *random* gekozen voor de steekproef. De resulterende *panel data* bestaat uit 500 cursussen, met prijsinformatie tussen januari 2020 en december 2022. Bij het verzamelen van de prijsinformatie is de prijs genomen die consumenten op dat moment zouden moeten betalen voor het volgen van de cursus; in het geval dat er een tijdelijke korting

⁸⁹ Zie <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/woo-publicaties/2022/besluit-woo-verzoek-opleiders-en-stap-budget.aspx>

was voor een bepaalde cursus werd de prijs inclusief korting gebruikt. De samenstelling van de data is in meer detail te vinden in tabel II.2.

Tabel II.2 Samenstelling van de data (aanbieders zijn geanonimiseerd)

Aanbieder	Percentage van STAP ontvangen	Aantal opleidingen in steekproef			Aantal observaties
		STAP	Controle	Totaal	
Aanbieder 1	20%	96	44	140	682
Aanbieder 2	17%	90	35	125	693
Aanbieder 3	7%	75	32	107	501
Aanbieder 4	5%	63	22	85	410
Aanbieder 5	2%	13	7	20	90
Aanbieder 6	2%	6	4	10	34
Aanbieder 7	11%	7	1	8	19
Aanbieder 8	2%	5	0	5	16
Totaal	66%	355	145	500	2445

Bron: Bos (2023), bewerking door SEOR

II.2.2 Verklarende analyses

We voeren twee analyses uit: een synthetic control methode en een difference-in-differences (DiD) in combinatie met matching. Beide methodes lijken veel op elkaar. Bij beide methodes gaat het erom om dat de controlegroep zoveel mogelijk gelijk wordt gemaakt aan de behandelgroep. Bij de synthetic control methode wordt op de opleidingen zonder STAP een weging toegepast zodat de groep als geheel zoveel mogelijk overeenkomt met de groep opleidingen met STAP. Bij de DiD-methode matchen we eerst de STAP-opleidingen aan de opleidingen zonder STAP. Dit doen we via ‘nearest neighbour’ matching. Dit houdt in dat we op basis van een aantal kenmerken een score berekenen (via een probit regressie) en dat we opleidingen aan elkaar matchen die zoveel mogelijk dezelfde scores hebben. Vervolgens voeren we de DiD-analyse uit op de gematchte groepen. Het voordeel van de DiD-methode in combinatie met matching is dat we op individueel niveau informatie behouden (we matchen individuele opleidingen aan elkaar). Bij de synthetic control methode kijken we naar de groep STAP-opleidingen en zorgen we dat gemiddelden van de kenmerken van de STAP-opleidingen zoveel mogelijk gelijk zijn aan de opleidingen zonder STAP. Het nadeel van de DiD-methode in combinatie met matching is dat we data weggooien: opleidingen die te veel afwijken van de behandelgroep nemen we niet mee in de analyse.

Uitkomsten difference-in-differences in combinatie met matching

Voordat we de difference-in-differences analyse uitvoeren, voeren we eerst een nearest neighbour matching uit. Zoals gezegd houdt dit in dat we op basis van een aantal kenmerken een score berekenen (via een probit regressie) en dat we opleidingen aan elkaar matchen die zoveel mogelijk dezelfde scores hebben. Als verklarende variabelen in de probit regressie gebruiken we de gemiddelde prijs voorafgaand aan de STAP-periode (voor maart 2022), de vorm van de opleiding (online of klassikaal), het aantal deelnemers, het niveau en de duur van de opleidingen. Op basis van de scores van deze regressie bepalen we maximaal vier ‘neighbours’: elke opleiding met STAP-subsidie wordt gekoppeld aan maximaal vier controleopleidingen die een zo gelijk mogelijke score hebben. Vervolgens wordt voor elke opleiding het aantal maanden voor en na STAP berekend. Voor de controleopleidingen nemen we voor de invoeringsdatum de datum van de STAP-opleiding waaraan de controleopleiding is gekoppeld. Om het uiteindelijke effect van de invoering van de STAP-regeling te meten, voeren we een difference-in-differences analyse uit. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de difference-in-differences analyse te vinden.

Tabel II.3 **Uitkomsten difference-in-differences analyse**

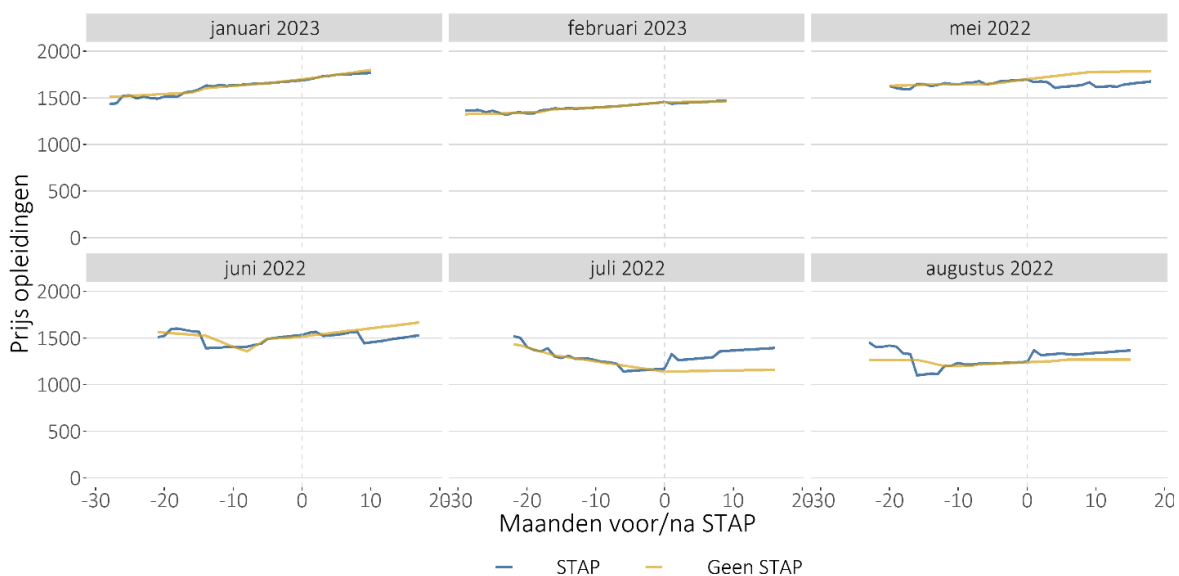
Variabele	Coëfficiënt
Tijd	0.20*** (0.075)
Treatment (wel/geen stap)	0.12 (0.085)
DiD-schatter	0.04 (0.090)
Locatie (ref. = online)	
Onbekend	-0.05 (0.085)
Op locatie	0.18*** (0.054)
Beide	0.10 (0.071)
Niveau (ref. = mbo)	
Onbekend	0.10 (0.062)
hbo	0.01 (0.065)
post-hbo	0.04 (0.072)
wo	0.01 (0.149)
Max. aantal deelnemers (ref. = 1-5 deelnemers)	
Onbekend	0.34*** (0.111)
5-10 deelnemers	0.28*** (0.047)
10-25 deelnemers	0.15*** (0.047)
Meer dan 25 deelnemers	0.12 (0.094)
Duur opleiding (ref. = minder dan 1 dag)	
Onbekend	-0.15 (0.300)
1 of 2 dagen	-0.13 (0.294)
3 dagen tot 1 week	-0.23 (0.297)
1 week tot 1 maand	-0.17 (0.294)
1 tot 3 maanden	-0.07 (0.343)
Meer dan 3 maanden	-0.08 (0.303)
Constante	-0.19 (0.285)
Observaties	6,740
R-kwadraat	0.013

*Toelichting: De DiD-schatter geeft het effect van de invoering van de STAP-regeling weer. Standaardfouten staan tussen haakjes. Significantieniveau is aangegeven met sterretjes: *significant op 10%-niveau, **significant op 5%-niveau, ***significant op 10%-niveau.*

Uitkomsten synthetic control

Omdat de invoering van STAP per opleiding kan verschillen, selecteren we in de synthetic control methode steeds groepen op basis van de startdatum van de STAP-opleiding. We nemen wel steeds alle controleopleidingen mee. Op basis van de data hebben we zes verschillende startdatums geselecteerd waarbij de aantallen opleidingen hoog genoeg zijn (minimaal tien unieke opleidingen in de behandelgroep). Vervolgens passen we wegen toe op de controle-opleidingen om deze zoveel mogelijk gelijk te krijgen aan de behandelgroep. De belangrijkste variabele waarop we wegen is de prijs voorafgaand aan de invoering van STAP. We willen opleidingen die qua (ontwikkeling in) prijzen voorafgaand aan STAP zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. Veel van de andere controlevariabelen zoals duur van de opleiding, aantal deelnemers en locatie zijn daardoor minder relevant omdat deze allemaal een grote invloed hebben op de prijs.

Figuur II.2 Uitkomsten synthetic control methode



Bron: www.springest.nl, webscrape en bewerkingen door SEOR.

In figuur II.2 zijn de resultaten van de synthetic control methode te vinden. Zoals in de figuur is te zien, zijn de ontwikkelingen in prijzen voorafgaand aan de invoering van STAP sterk vergelijkbaar tussen opleidingen met en zonder STAP-subsidie. Rond de invoering van de STAP-regeling (maand 0 in de figuren) zien we soms iets hogere (gemiddelde) prijzen voor STAP-opleidingen (juli en augustus), soms iets lagere prijzen voor STAP-opleidingen (mei en juni) en soms vrijwel geen verschil in prijzen (januari en februari). In geen van de gevallen zijn de verschillen significant.

II.3 BEREKENING DEADWEIGHT LOSS STAP-REGELING

Het aandeel mensen dat gebruik maakt van een scholingsregeling kan verdeeld worden in het aandeel dat ook zonder de regeling had deelgenomen (afwenteling) en het deel dat zonder de regeling niet had deelgenomen (effect). De deadweight loss (D) kunnen we dan berekenen door het aandeel afwenteling (A) te delen door het totaal aandeel mensen dat gebruik maakt van de scholingsregeling (S):

$$D = \frac{A}{S} = \frac{A}{A + E}$$

D = deadweight loss

E = effect van regeling op deelname scholing

A = afwenteling

S = aandeel mensen dat gebruik maakt van een scholingsregeling

Zonder afwenteling ($A = 0$) is er geen deadweight loss (0%, $D = 0$), als de regeling geen effect heeft ($E = 0$) is de deadweight loss maximaal (100%, $D = 1$).

Uit bovenstaande relaties volgt in geval van de fiscale aftrek (subscript F):

$$E_F = S_F - A_F = S_F - S_F \cdot DW_F = S_F \cdot (1 - DW_F)$$

De deadweight loss van STAP (subscript S) is dan gelijk aan:

$$DW_S = \frac{A_S}{S_S} = \frac{S_S - E_S}{S_S} = \frac{S_S - (E_F - E_{S/F})}{S_S} = \frac{S_S - S_F \cdot (1 - DW_F) + E_{S/F}}{S_S}$$

$E_{S/F}$ = effect van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek

Hierbij is gebruik gemaakt van het feit dat $E_{S/F} = E_F - E_S$.

Omdat we informatie hebben over het aandeel mensen dat gebruik maakt van STAP (S_S), het aandeel mensen dat gebruik maakt van de fiscale aftrekregeling (S_F) en het effect van STAP ten opzichte van de fiscale aftrek ($E_{S/F}$), kunnen we voor elke waarde van de deadweight loss van de fiscale aftrekregeling (DW_F) de deadweight loss van STAP (DW_S) berekenen.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV en OCKHAM IPS.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV, Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam.

www.seor.nl