

EVALUATIE EN MONITORING STAP-REGELING

MANAGEMENT SAMENVATTING EERSTE TUSSENRAPPORTAGE

Bert-Jan Buiskool

Arie Gelderblom

Mark den Hartog

Paul de Hek

Li-An Mulder

Daniël Bos

Arie-Jan van der Toorn

Rotterdam, 26 mei 2023

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

OCKHAM IPS

© SEOR BV / ROTTERDAM, 26 MEI 2023

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

MANAGEMENT SAMENVATTING EERSTE TUSSENRAPPORTAGE

CONTACTPERSOON

| | |
|----------|--|
| Naam | Bert-Jan Buiskool |
| Telefoon | 0643213393 |
| Email | b.buiskool@ockham-ips.nl |

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----------|
| DE UITKOMSTEN IN HET KORT | 2 |
| De beleidsmonitor/ -evaluatie van de STAP-regeling | 2 |
| Eerste tussenrapportage begin 2023 | 2 |
| Conclusie 1: Veel interesse en extra budget voor regeling in 2022 | 3 |
| Conclusie 2: Zwaartepunt bereik op 25-55 jarigen en deelnemers met Mbo en Hbo opleiding. | 3 |
| Conclusie 3: STAP-budget gebruikt voor bij- en omscholing | 3 |
| Conclusie 4 Gebruik kent veel opleidingen van 3-12 maanden, hybride en rond de €1.000 | 4 |
| Conclusie 5: Opleiders overwegend positief over doeltreffendheid van de regeling | 4 |
| Conclusie 6: Opleiders niet eenduidig over afwenteling van private op publieke middelen | 5 |
| Conclusie 7: Gemixte proceservaringen van geregistreerde opleiders | 5 |
| Conclusie 8: indicatie dat prijzen beperkt zijn gestegen door STAP-budget | 6 |

DE UITKOMSTEN IN HET KORT

DE BELEIDSMONITOR/ -EVALUATIE VAN DE STAP-REGELING

In opdracht van het ministerie van SZW voeren SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Ockham IPS de beleidsmonitor en -evaluatie uit van de STAP-regeling, gedurende de looptijd van de regeling.

De evaluatie moet enerzijds inzicht creëren of het STAP-budget meer toegankelijk is voor alle beoogde groepen en een stimulans vormt om te leren in vergelijking tot de eerdere fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de bijdrage van het STAP-budget aan de (verbeterde) arbeidsmarktpositie van deelnemers. De evaluatie moet ook inzicht creëren in de afwenteling van private middelen op publieke middelen, mogelijke 'deadweight loss', substitutie van alternatieve financieringsbronnen voor scholing en effecten op prijsontwikkeling van geregistreerde opleidingen in het STAP-scholingsregister.

Ten behoeve van de evaluatie is ook een monitor opgestart, gebruik makende van de administratieve gegevens van UWV en DUO, uitmondend in een reguliere monitoringsrapportage. In deze monitoringsrapportages is er veel aandacht voor de vraag of het STAP-budget in staat is om alle doelgroepen te bereiken, vooral kwetsbare groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (met bijzondere aandacht voor de groep 'niet-digivaardigen'), de financiële uitputting van de regeling en het gebruik verdeeld over type scholingsactiviteiten.

Op het moment van schrijven van deze tussenrapportage is in de Voorjaarsnota 2023 besloten om de STAP-regeling vanaf 2024 te beëindigen. Als gevolg hiervan heeft de beleidsmonitor en -evaluatie geen directe relevantie meer voor het verbeteren van de huidige STAP-regeling, maar bieden de uitkomsten juist input voor het maken van geïnformeerde keuzes voor toekomstige scholingsregelingen en LLO-beleid door de Rijksoverheid en uitvoerende organisaties.

EERSTE TUSSENRAPPORTAGE BEGIN 2023

Gedurende de looptijd van STAP-regeling levert de beleidsmonitor/ -evaluatie verschillende deelproducten op. Deze zijn opgesteld op basis van meerdere onderzoeksactiviteiten (analyse UWV/ DUO data; analyse CBS-microdata; enquête onder STAP deelnemers en afvallers; enquête onder geregistreerde opleiders; analyse prijsontwikkeling van registreerde opleidingen; analyse afwenteling/ deadweightloss; en analyse aansluiting scholingsaanbod op arbeidsmarktbehoeften). De producten zijn tweemaandelijks monitorrapportages (tot en met 2023), tussenrapportages in 2023 en 2024 en een eindrapportage in 2027.¹

Dit document bevat de eerste tussenrapportage met algemene conclusies op basis van de volgende deelproducten:

- (Basis-) monitor STAP-gebruik 2022 (**zie bijlage 1**)²
- Rapportage over de enquête onder geregistreerde opleiders in het STAP-scholingsregister (**zie bijlage 2**)
- Rapportage over de analyse van prijsontwikkeling opleidingsaanbod (**zie bijlage 3**)

¹ De consequenties van het kabinetsvoornemen om de STAP-regeling eind 2023 te beëindigen op de uitvoering van het monitor- en evaluatieonderzoek zijn nog niet bekend.

² In de tweede helft van 2023 is een monitor-plus variant voorzien waarin de resultaten van de eerste enquête onder deelnemers en CBS-gegevens worden verwerkt.

Elk van deze bijlagen kunnen worden gelezen als afzonderlijke onderzoeksrapportages die gezamenlijk input geven aan de beleidsmonitor/ -evaluatie. Voor deze eerste tussenrapportage wordt beschikbare informatie benut om een doorkijkje te geven van één jaar STAP. Nadruk ligt vooral op het bereik van de STAP-regeling, de ervaringen van geregistreerde opleiders en een eerste analyse van de prijsontwikkeling van geregistreerde opleidingen. Hieronder worden eerste conclusies gepresenteerd op basis van de onderzoeksactiviteiten die tot nu toe zijn uitgevoerd en hebben daarmee een meer voorlopig karakter. Begin 2024 volgt een uitgebreidere rapportage twee jaar na inwerkingtreding van de STAP -regeling met aanvullende analyses ter beantwoording van de evaluatievragen.

CONCLUSIE 1: VEEL INTERESSE EN EXTRA BUDGET VOOR REGELING IN 2022

Oorspronkelijk was er 32 miljoen euro beschikbaar gesteld voor ieder van de vijf aanvraagtijdvakken van 2022. Gedurende dat jaar is er additioneel budget beschikbaar gekomen: 12,9 miljoen euro voor de tijdvakken van september en november en een extra aanvulling voor november van 10,9 miljoen euro. Voor het eerste tijdvak was nog sprake van een onderuitputting vanwege technische onvolkomenheden van de STAP-applicatie, terwijl vanaf het tweede tijdvak sprake is geweest van een volledige (en snelle) uitputting met meer geïnteresseerden dan beschikbaar budget.

CONCLUSIE 2: ZWAARTEPUNT BEREIK OP 25-55 JARIGEN EN DEELNEMERS MET MBO EN HBO OPLEIDING.

Over het gehele kalenderjaar hebben ongeveer 216.000 mensen een STAP-budget ontvangen. Met de verhoging van het subsidieplafond is ook een toename zichtbaar in het aantal gebruikers van het STAP-budget over de vijf tijdvakken. Tegelijkertijd is ook het gemiddelde subsidiebedrag (licht) gestegen van 800 naar 870 euro.

Onder STAP-gebruikers is de leeftijdscategorie 25-45 sterk (over)vertegenwoordigd en zijn de 55-plussers ondervertegenwoordigd wanneer dit wordt afgezet tegen de Nederlandse populatie, en meer algemene gegevens over deelname aan scholing. De groep Mbo'ers (33%) is de grootste groep binnen de STAP-gebruikers, gevolgd door Hbo (32%) en Wo (15%). Vergeleken met de populatie zijn hoger opgeleiden enigszins oververtegenwoordigd en Mbo'ers ongeveer naar rato vertegenwoordigd. De groep met lager opleidingsniveau (Vmbo en Basisonderwijs) is duidelijk ondervertegenwoordigd. Het zwaartepunt van het STAP-gebruik ligt hiermee bij de 25-55 jarigen met als hoogst genoten opleidingsniveau het Mbo en Hbo.

De verhouding werkenden versus niet-werkende deelnemers (80% versus 20%) is ongeveer vergelijkbaar met de populatie. Dit aandeel van 20% niet-werkenden (inclusief werkzoekenden) onder de STAP-deelnemers is wel hoger dan het aandeel van deze groep in meer algemene gegevens over deelname aan scholing. Binnen de groep werkenden is het aantal Zzp'ers oververtegenwoordigd en de groep met een vast contract ondervertegenwoordigd. In het vervolgonderzoek kijkt de monitor nadrukkelijk ook naar het bereik van niet digi-vaardigen.

Wat betreft sectorverdeling is sprake van een oververtegenwoordiging van mensen uit de zorg, zakelijke en financiële dienstverlening, ICT en andere dienstverlening als de cultuursector, recreatie of de horeca. Onderwijs, industrie, openbaar bestuur en (land)bouw zijn ondervertegenwoordigd voor wat betreft STAP-gebruik.

CONCLUSIE 3: STAP-BUDGET GEBRUIKT VOOR BIJ- EN OMSCHOLING

Ongeveer 6 op de 10 personen zet het STAP-budget in voor bijscholing en 4 op de 10 voor omscholing. Er is een duidelijke samenhang hiervan zichtbaar met de persoonskenmerken van de STAP-gebruikers. Zo wordt het STAP-budget vaker ingezet voor bijscholing naarmate men een hoger opleidingsniveau heeft genoten, men

werkzaam is met een vast contract of als Zzp'er. Personen die een lager opleidingsniveau hebben genoten, zetten het STAP-budget relatief vaak in voor omscholing.

CONCLUSIE 4 GEBRUIK KENT VEEL OPLEIDINGEN VAN 3-12 MAANDEN, HYBRIDE EN ROND DE €1.000

Het aantal opleiders in het scholingsregister is ruim 1800 (per april 2023). Meer dan de helft van de gebruikers is echter geconcentreerd bij zo'n 90 opleiders. Drie opleiders bedienen samen iets meer dan een derde van alle STAP-deelnemers, terwijl zeven opleiders de helft van alle deelnemers bedienen.

Bijna de helft van het 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 relatief iets meer geconcentreerd op de middencategorie: 43% van de deelnemers 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. Zo is de groep Mbo'ers sterk vertegenwoordigd onder de langdurende scholingsactiviteiten. Ook de STAP-gebruikers die werkzaam zijn (ongeacht de arbeidsvorm) kiezen relatief vaak voor kortlopende scholingsactiviteiten (vaak gericht op bijscholing) terwijl de niet-werkenden het STAP-budget relatief vaak inzetten voor langer durende opleidingen (vaak gericht op omscholing).

De meeste gevolgde scholingsactiviteiten zijn een combinatie van klassikaal en online onderwijs (50%). Het aandeel opleidingen dat enkel klassikaal óf online wordt gevolgd ligt tussen de 23 en 26%. Er is een grote afwijking zichtbaar ten opzichte van het opleidingsaanbod in het scholingsregister en het gebruik daarvan. Zo wordt het gros van de opleidingen klassikaal aangeboden, terwijl dit bij de vraag een kleiner aandeel vormt. Wat het meest opvalt is het kleine percentage online opleidingen in het aanbod (2%) en dat deze goed zijn voor 23% van het aantal gevolgde opleidingen met een STAP-budget.

Het gros van de gevolgde opleidingen met STAP-subsidie heeft een cataloguswaarde beneden de €1.000 euro én wordt daarmee volledig gefinancierd met STAP (ongeveer 2 op de 3 gevolgde opleidingen). Ook is er een piek zichtbaar rond de cataloguswaarde van €1.000 euro. Duurdere cursussen worden niet vaak gekozen en betreffen relatief vaker omscholing. De gemiddelde cataloguswaarde van gevolgde opleidingen met STAP-subsidie (€1.250 euro) ligt lager dan de gemiddelde cataloguswaarde van het totale opleidingsaanbod in het STAP-scholingsregister (€2.800 euro).

CONCLUSIE 5: OPLEIDERS OVERWEGEND POSITIEF OVER DOELTREFFENDHEID VAN DE REGELING

De sleutelvraag is of de STAP-regeling mensen bereikt die anders niet zouden deelnemen. Deze vraag is in deze fase van het onderzoek – op basis van ingezette onderzoeksinstrumenten - nog niet volledig te beantwoorden.

Op basis van deelname cijfers in 2022 zien we dat de STAP-regeling de groep hoger opgeleiden en mbo'ers bereikt, maar in mindere mate de groep met een lager opleidingsniveau (Vmbo en Basisonderwijs) en ouderen. Ook worden de groep Zzp'ers goed bereikt en in mindere mate de groep werkenden met een vast contract. 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 CPB (2016) was eveneens sprake van een hoge deelname van hoger opgeleiden. Het probleem in deze evaluatie van het CPB is dat bij meer dan een vijfde van de deelnemers het opleidingsniveau niet bekend is.

Desondanks geeft bijna de helft (48%) van de geënquêteerde opleiders aan dat het STAP-budget het mogelijk maakt om doelgroepen (zoals praktisch opgeleiden), die anders niet of nauwelijks deelnemen, nu wel te laten deelnemen aan hun opleidingen en cursussen. Ook geven geënquêteerde opleiders signalen af dat slechts gemiddeld 28% van de personen die wel een aanmeldingsbewijs hadden maar geen STAP-budget toegewezen hadden gekregen, uiteindelijk toch deelnemen aan de opleiding of cursus. Dit is een gunstige uitkomst voor de doeltreffendheid van de regeling, aangezien een ruime meerderheid van de mensen die geen STAP-budget

hebben toegewezen gekregen volgens de opleiders afzag van het volgen van de cursus of opleiding. Meer dan 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, wat een teken is van additionaliteit. De meerderheid (60%) geeft echter aan dat dit aantal hetzelfde is gebleven en rond de 15% geeft aan dat het aantal is afgenomen. Voor de gehele steekproef, inclusief de opleiders die hebben aangegeven geen verandering te hebben waargenomen, is er een kleine gemiddelde groei van 1% waargenomen. De tussenrapportage begin 2024 geeft meer duidelijkheid over mogelijke 'deadweight loss' en netto effectiviteit van de regeling.

De STAP-regeling heeft niet een hoger deelnemersbereik in vergelijking met de fiscale scholingsaftrek regeling.³ Dit valt ook niet te verwachten aangezien het beschikbare budget en gemiddelde overheidsbijdrage per deelnemer ongeveer hetzelfde is bij het STAP-budget en de fiscale scholingsaftrek. Belangrijke kanttekening hierbij is 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.

Uiteindelijk maakt volgens de geënquêteerde opleiders gemiddeld 3% van de STAP deelnemers de scholing niet af (tussentijdse uitval). De meerderheid (77%) van de opleiders geeft aan dat dit percentage niet afwijkt van het uitvalpercentage van niet- STAP-deelnemers. Dit wijst erop dat het STAP-budget niet leidt tot minder gemotiveerde deelnemers of lager studierendement. Deze uitkomst dient in het vervolgonderzoek nader te worden onderzocht onder STAP-deelnemers en aanvullende analyses van UWV-data.

CONCLUSIE 6: OPLEIDERS NIET EENDUIDIG OVER AFWENTELING VAN PRIVATE OP PUBLIEKE MIDDELEN

Een meerderheid (61%) van de geënquêteerde opleiders gelooft dat door de introductie van het STAP-budget de bijdrage van andere financieringsbronnen waarvan volwassenen gebruik kunnen maken (zoals werkgeversvergoedingen, O&O fondsen en regionale scholingsfondsen) onveranderd is gebleven, terwijl bijna een derde aangeeft te geloven dat dit minder is geworden. Deze mogelijke afwenteling van private middelen op publieke middelen dient nader te worden onderzocht tijdens het vervolg van het onderzoek.

CONCLUSIE 7: GEMIXTE PROCESERVARINGEN VAN GEREgistREERDE OPLEIDERS

De geënquêteerde opleiders zijn het meest positief 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%). Aanbieders zijn minder positief over het vooraanmeldproces voor deelnemers (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%). Iets meer dan een kwart (27%) van de opleiders heeft contact gehad met de Toetsingskamer van het STAP-budget over het opleidingsaanbod dat is opgenomen in het STAP-scholingsregister. Ongeveer een derde (34%) is tevreden over deze communicatie, terwijl bijna de helft ontevreden is over de communicatie (45%). Opleiders geven aan de communicatie gebrekkig te vinden door de lange reactietijd, onduidelijke interpretatie van het toetsingskader en het ontbreken van een dialoog tussen opleider en Toetsingskamer. Opleiders beoordelen de administratieve lasten voor de STAP-regeling als hoog. Rond 90% van de opleiders geeft aan dat dit (veel) hoger is dan alternatieve scholingsregelingen.

³ In totaal zijn er 216 duizend mensen in 2022 met het STAP-budget bereikt in vergelijking met de 208 duizend gebruikers van de fiscale scholingsaftrek in 2013 (2,6% van alle belastingplichtigen tussen de 25 en 60 jaar) (CPB, 2016).

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

CONCLUSIE 8: INDICATIE DAT PRIJZEN BEPERKT ZIJN GESTEGEN DOOR STAP-BUDGET

Eerder onderzoek laat zien dat de prijzen van onlinecursussen met STAP gemiddeld harder zijn gestegen (met 5 procentpunten) dan de prijzen van cursussen die niet in aanmerking komen voor STAP. De mate waarin er sprake is van een prijsstijging ten opzichte van de controlegroep varieert sterk per aanbieder, variërend van 0 tot 15 procentpunten. Dit effect (de relatieve prijsstijging) is niet voor alle aanbieders significant bevonden.

Aanvullende analyse uitgevoerd binnen dit onderzoek met behulp van webscraping geeft een eerste beeld van de prijsveranderingen door de invoering van het STAP-budget. De eerste beschrijvende statistieken lijken aan te geven dat er prijsstijgingen zijn, maar dat die zowel voorkomen bij opleidingen zonder als opleidingen met het STAP-budget, en ook in ongeveer dezelfde mate. Aanvullende analyses laten wel zien dat bij de opleidingen van meer dan 1000 euro er vanaf september 2022 een wat hogere gemiddelde prijsstijging lijkt te zijn dan de opleidingen met een STAP-keurmerk.

Volgens de geënquêteerde opleiders heeft de introductie van de STAP-regeling slechts in beperkte mate geleid tot aanpassingen in het opleidingsaanbod en de prijzen van de eigen cursussen en opleidingen. Eén op de vijf opleiders zegt de prijzen van hun aanbod te hebben aangepast, waarvan de helft aangeeft de prijzen te hebben verhoogd, terwijl de andere helft aangeeft de prijzen juist te hebben verlaagd. Als motivatie voor prijsverhoging wordt voornamelijk de algemene inflatie genoemd, en in mindere mate de vernieuwing van de inhoud van cursussen/opleidingen en toevoegingen aan het programma en/of de studielast ervan. Slechts een kleine groep geeft aan dat het winstoogmerk een belangrijke reden was om prijsverhogingen door te voeren. Toch geeft een ruime meerderheid van de geënquêteerde opleiders aan te geloven dat concurrerende opleiders vanuit winstoogmerk de opzet van hun cursus- en opleidingsaanbod hebben aangepast en dat concurrerende aanbieders vanuit winstoogmerk hun prijs voor scholing hebben verhoogd. Door de verschillende perceptie van de eigen situatie en die van de concurrentie is het dus niet mogelijk om op grond van de enquête onder opleiders tot een eenduidige conclusie op dit punt te komen. Wel geven enkele opleiders aan dat het maximale budget een prikkel is voor opleiders om hun STAP opleidingen rond de 1000 euro aan te bieden. Dit argument werd genoemd om zowel te prijs te verhogen als te verlagen. Dit wordt bevestigd met dat het gros van de gevolgde opleidingen een cataloguswaarde heeft die lager ligt dan het STAP-budget van €1.000 euro.

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