

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0747/2019-U114

Uw referentie

Datum 15 augustus 2019
Betreft Subsidieregeling STAP-budget

Geachte heer Koolmees,

Op 5 augustus 2019 is aan ATR voor advies aangeboden de Subsidieregeling STAP-budget. De reactietermijn verstrijkt op 2 september 2019. Er is al op 15 juli 2019 een internetconsultatie voor de regeling gestart. Daarvan verstrijkt de reactietermijn op 30 augustus 2019. In de versie die in internetconsultatie is gebracht is geen regeldrukparagraaf opgenomen. In de aan ATR toegezonden versie is deze wel opgenomen.

Context en inhoud

Nederlanders moeten naar de mening van het kabinet een 'Leven Lang Ontwikkelen' (LLO). Het belang ervan is volgens het kabinet sterk toegenomen door de veranderingen op de arbeidsmarkt (door snelle technologische ontwikkelingen), de globalisering en de latere pensioenleeftijd. LLO is niet alleen voor mensen zelf, maar ook voor bedrijven en instellingen en de samenleving en economie als geheel van belang. Na het verlaten van het initieel onderwijs is in feite gedurende de hele loopbaan aandacht voor ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid nodig. Leren en werken moeten steeds meer samengaan. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is geconcludeerd dat een aantal specifieke groepen op de arbeidsmarkt weinig aan bijscholing doet, in het bijzonder de praktisch opgeleiden en ouderen. Verder blijkt dat ook mensen met een flexibel contract, mensen werkzaam in het mkb en zzp'ers weinig aan bijscholing doen. Daarom zijn volgens het kabinet maatregelen noodzakelijk.

In het kader van het beleid 'Leven Lang Ontwikkelen' wil het kabinet stimuleren dat iedereen in Nederland de kans krijgt om meer de regie over investeringen in de eigen ontwikkeling te nemen. Het blijkt dat op dit moment niet iedereen kan beschikken over een budget voor scholing of duurzame inzetbaarheid (omdat dat niet door overheid of private partijen ter beschikking wordt gesteld). Het kabinet heeft vastgesteld dat de huidige fiscale aftrek van scholingsuitgaven voor individuen dit probleem niet oplost, omdat de aftrekregeling niet alle doelgroepen bereikt. Een reden hiervan is dat de uitgaven door het individu volledig moeten worden voorgeschoten en pas achteraf via de belastingaangifte gedeeltelijk kunnen worden teruggevraagd. Dat is een drempel voor met name lagere inkomens. Bovendien is, overigens afhankelijk van de belastingschijf waarbinnen het inkomen valt, bij de aftrekfaciliteit een aanzienlijke eigen bijdrage vereist. Die bijdrage is voor lagere inkomens verhoudingsgewijs hoger dan voor hogere inkomens. Verder blijkt uit de evaluatie dat voor 73% tot 100% van de gevallen waarin de

scholingsuitgaven fiscaal in aftrek zijn gebracht de scholing ook zou zijn gevolgd zonder de extra subsidie. De stimulans die dus van de aftrekregeling uitgaat is beperkt. Voor het kabinet is dit aanleiding om de fiscale aftrek te vervangen door een publiek individueel leer- en ontwikkelbudget, waar iedereen over kan beschikken. Dat gebeurt door middel van de voorgenomen Subsidieregeling STAP-budget (Stimulans van de Arbeidsmarktpositie). Het STAP-budget is een uitgavenregeling (subsidierегeling) die voor volwassenen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt (dat zijn niet alleen werknemers, maar bijvoorbeeld ook zzp'ers) financiering van scholingsactiviteiten biedt. Het STAP-budget stimuleert de eigen regie omdat het budget individueel is en voor aanvang van de scholingsactiviteit kan worden aangevraagd en verkregen. De eigen bijdrage is bij deze regeling niet langer afhankelijk van het inkomen, zoals bij de aftrek van scholingsuitgaven het geval, maar van de prijs van de scholingsactiviteit. Voor scholingsactiviteiten die niet duurder zijn dan het gestelde maximum bedrag (1.000 euro) is er geen eigen bijdrage. Daarboven wel, want het surplus komt voor eigen rekening of rekening van andere partijen.

De toegestane scholingsactiviteiten zijn opleidingen en trainingen, niet zijnde een bedrijfsspecifieke training. Zij moeten leiden tot een diploma of certificaat. De minister verstrekt de subsidie. De regeling zal echter in mandaat door UWV worden uitgevoerd. Een subsidieaanvraag moet met behulp van een elektronisch formulier (artikel 7) worden gedaan. Het moet onder meer de scholingsactiviteit, de opleider, de start- en einddatum, het verschuldigde bedrag en het doel van de activiteit vermelden. Binnen vier weken na de aanvraag neemt de minister een besluit over de aanvraag. De opleider ontvangt na het besluit tot subsidieverlening een voorschot van 100%. Hij moet daarvoor wel een kopie van de subsidiebeschikking, een bewijs van inschrijving en een specificatie van de subsidiabele kosten indienen. Na afronding van de activiteit (dat is het geval bij het behalen van een diploma of certificaat of een aanwezigheidspercentage van 80%) vindt vaststelling van de subsidie plaats. Is er geen sprake van een afronding (geen diploma of certificaat of geen 80% aanwezigheid), dan moet de opleider het voorschot terugbetalen. De opleider moet dan de kosten verhalen op de cursist.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de regeling zijn in de toelichting beschreven. Het kabinet wil het mogelijk maken dat iedereen kan beschikken over een publiek individueel budget voor scholing en duurzame inzetbaarheid. Dat is op dit moment nog niet het geval, omdat de huidige fiscale aftrek voor scholing niet alle doelgroepen (met name niet de lagere inkomens) bereikt. Van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven maken op dit moment rond de 200.000 belastingplichtigen gebruik.¹ Volgens het kabinet zal een uitgavenregeling in de vorm van een subsidieregeling wel alle doelgroepen bereiken. De redenen hiervan zijn dat het budget individueel is, de hoogte van het budget niet meer afhankelijk

¹ Cijfer 2013: 208.417 CPB notitie Evaluatie aftrek scholingsuitgaven d.d. 1 juli 2016

is van het inkomen (geen eigen bijdrage meer bij activiteiten tot maximaal 1.000 euro) en het opleidingsbedrag niet meer hoeft te worden voorgeschoten. Daarmee komen de huidige drempels voor deze doelgroepen te vervallen. De toelichting is echter niet concreet als het gaat om de omvang van de effecten die van de regeling op het volgen van scholing door de onderscheiden doelgroepen van de regeling uitgaat. Met andere woorden niet duidelijk is in welke mate in dat opzicht een beter effect wordt verwacht en welke norm wordt gehanteerd om dat na invoering van de regeling uiteindelijk ook vast te stellen. In zoverre is er naar het oordeel van het college behoefte aan aanvulling van de toelichting op nut en noodzaak. Voor het overige heeft het college geen opmerkingen bij de beschrijving van nut en noodzaak van de regeling.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting duidelijk te maken welke verwachtingen er concreet zijn ten aanzien van de omvang van de effecten die van de regeling op het volgen van scholing uitgaat.

1.2 Het college adviseert om in de toelichting een norm op te nemen aan de hand waarvan na invoering getoetst kan worden of van de regeling in dat opzicht een beter effect uitgaat.

2 Minder belastende alternatieven

De regeling legt de regie over het budget voor scholing en duurzame arbeidsinzet in meerdere mate dan nu het geval bij de subsidieaanvrager/ontvanger. Hij moet zorgen voor de aanvraag van de subsidie, de opleider contracteren en ervoor zorgen dat de opleider een kopie van de subsidiebeschikking krijgt, zodat deze het voorschot betaald kan krijgen. De opleider moet de nodige documenten aan UWV (onder meer een bewijs van deelname) sturen, ten einde de subsidie te doen vaststellen. De regeling legt niet volledig de regie (en uitvoering) bij de burger. Dan zou de burger ook zelf moeten zorgdragen voor de betaling van de opleider en de handelingen ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. In zekere zin zou dat vergelijkbaar zijn met de invulling die aan het persoonsgebonden budget in de zorg is gegeven. De toelichting wijst ter onderbouwing van deze keuze op een onderzoek naar de besteding van scholingsvouchers in de periode van mei 2016 tot en met december 2017.² Bij deze regeling zorgt de cursist voor de betaling aan de opleider. In 3% van de gevallen is de voucher niet besteed aan scholing, in 6% slechts ten dele en in 13% is de besteding niet vast te stellen. Daarom is ervoor gekozen om de betaling van de subsidie rechtstreeks aan de opleider te doen. Deze wijze van invulling sluit aan bij die van andere scholingsregelingen, zoals bijvoorbeeld het scholingsbudget UWV. Bij deze regelingen blijkt de besteding van het geld aan de juiste bestemming geen probleem. Het college acht de voorgenomen invulling van de regierol voldoende onderbouwd. Op onderdelen is echter wel een minder belastende invulling van de regeling mogelijk.

Verplichte toezending van een kopie van de subsidiebeschikking aan UWV

UWV stuurt de subsidiebeschikking aan de aanvrager (de burger). In deze beschikking staat ook wie de opleider is. Om een voorschot betaald te krijgen moet de opleider een kopie van deze beschikking aan UWV sturen (artikel 17). De aanvrager/subsidieontvanger moet daarom een kopie van de subsidiebeschikking aan de opleider verstrekken/sturen. Omdat de aan UWV toe te sturen kopie van de subsidiebeschikking van deze organisatie afkomstig is, heeft de verplichte toezending van de kopie geen meerwaarde. De verplichte toezending van de kopie kan daarom achterwege blijven, of zou op een minder belastende

² Kamertukken II, 2018-19, 33566, nr 103.

wijze invulling kunnen krijgen, bijvoorbeeld door uitsluitend vermelding van het registratienummer van de beschikking.

2.1 Het college adviseert af te zien van de verplichting voor de opleider om een kopie van de subsidiebeschikking aan UWV ten behoeve van de voorschotverstrekking te sturen, dan wel om de verplichting op een minder belastende wijze invulling (bijvoorbeeld door vermelding van het registratienummer) te geven.

Vermelding doel van de scholingsactiviteit in de aanvraag

Op het digitale aanvraagformulier moet het doel van de opleiding ingevuld worden. Dat lijkt op het eerste gezicht logisch. Echter, de regeling kent maar één doel en dat is de versterking van de arbeidsmarktpositie. Het invullen van het doel op het aanvraagformulier is daarmee in feite overbodig. Met de aanvraag mag worden aangenomen dat die gericht is op de versterking van de arbeidsmarktpositie, temeer daar alleen goedgekeurde scholingsactiviteiten kunnen worden 'aangevinkt'.

2.2 Het college adviseert om de verplichting om het doel van de scholingsactiviteiten op het aanvraagformulier in te vullen achterwege te laten.

De aanvrager van een subsidie moet op de aanvraag vermelden of hij voor de scholingsactiviteiten ook een financiële bijdrage bij een ander bestuursorgaan of rechtspersoon gaat aanvragen. Als hij deze bedragen inmiddels heeft ontvangen, moet hij dat ook op de aanvraag vermelden. Een aantal van deze bijdragen is afkomstig van bestuursorganen en rechtspersonen waarmee UWV-gegevens kan uitwisselen, zoals bijvoorbeeld DUO (Wet Studiefinanciering en Subsidieregeling Lerarenbeurs). Omdat de overheid al over deze informatie beschikt, kan een specifieke uitvraag naar deze bijdragen achterwege blijven. Het vragen van deze informatie aan de aanvrager betekent dat hij in feite als postbode voor de overheid moet gaan fungeren.

2.3 Het college adviseert bij de aanvraag van de subsidie niet te vragen naar financiële bijdragen van derden, waarover al informatie bij de overheid beschikbaar is.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De subsidieregeling komt in de plaats van de fiscale aftrekregeling. Zij heeft tot doel om alle doelgroepen van de regeling in staat te stellen om over een individueel budget te beschikken (waarbij ervoor moet worden gewaakt dat de gelden niet aan andere doelen worden besteed). De regeling moet de burger stimuleren zich permanent te ontwikkelen. De aftrekfaciliteit is daartoe niet in staat gebleken. Of dat met deze regeling wel gaat lukken, is niet met zekerheid te zeggen. Het is onder meer afhankelijk van de werkbaarheid van de handelingen die van aanvragers en opleiders worden gevraagd. Ook is het afhankelijk van het effect van de regeling op hun gedrag. Worden zij echt gestimuleerd zich permanent te scholen of ontwikkelen? Is de regeling verder simpel genoeg om ook praktisch geschoolden te verleiden om een aanvraag in te dienen? Kan de mkb werknemer ook voldoende worden bereikt? Dit alles pleit ervoor om de regeling bij burgers en opleiders op werkbaarheid en doenvermogen te toetsen. Dat is nog niet gebeurd. De toelichting wijst wel op een nog uit te voeren doenvermogenstoets. Of daarmee ook de werkbaarheid voor opleiders in beeld wordt gebracht, is niet duidelijk.

3.1 Het college adviseert de regeling bij burgers, in het bijzonder de praktisch geschoolden, de ouderen, de flexkrachten, werknemers in het mkb en zzp'ers' op het zogeheten doenvermogen te toetsen.

3.2 Het college adviseert de regeling bij opleiders, in bijzonder kleine opleiders, op werkbaarheid te toetsen.

De regeling legt vast dat de aanvraag van een subsidie via een elektronisch formulier gebeurt (artikel 7, lid 1). Het heeft onder meer als voordeel dat een koppeling met het scholingsregister mogelijk is en een opleiding daaruit kan worden "aangevinkt". Dat maakt het invullen van de aanvraag in dit opzicht eenvoudig en voorkomt fouten. Ook maakt het mogelijk met voorgevulde informatie te werken. Echter, niet alle aanvragers kunnen met een elektronisch formulier uit de voeten, omdat zij niet digitaal vaardig zijn of niet beschikken over de vereiste ICT-voorzieningen. Voor deze groep aanvragers moet het mogelijk zijn om de aanvraag ook op papier in te dienen.

3.3 Het college adviseert in de regeling vast te leggen dat de subsidie ook op papier is aan te vragen.

De regeling bevat geen datum van inwerkingtreding. Het college wijst er in dit verband op dat een invoering op korte termijn risico's op onnodige regeldruk met zich mee brengt. Er moet namelijk nog erg veel gebeuren, wil de regeling voor de uitvoerder (UWV), de burgers (aanvragers) en de opleiders werkbaar zijn. Daartoe behoren onder meer de ontwikkeling van een applicatie en (digitaal) formulier voor de aanvraag (UWV), het opzetten van een uitvoeringsorganisatie (UWV), een handhavingsorganisatie om fraude en oneigenlijk gebruik te voorkomen en bestrijden (UWV), het ontwikkelen en vullen van een scholingsregister (onder andere de opleiders) en de communicatie met alle doelgroepen van de regeling om deze succesvol te laten zijn (overheid/UWV). Zoals al onder 3.1 vermeld zou van de voorbereiding ook deel moeten uitmaken een praktijktoets op de werkbaarheid van de regeling en de bijbehorende instrumenten (applicatie, formulier en register). Al deze activiteiten tezamen genomen maakt een invoering van de regeling per 1 januari aanstaande niet mogelijk, zeker niet als dat zonder risico's op onnodige regeldruk moet gebeuren. Een voldoende voorbereidingstermijn en een duidelijk en samenhangend implementatieplan zijn noodzakelijk.

3.4. Het college adviseert voldoende voorbereidingstijd te nemen c.q. te geven en aan de invoering een voor alle voorbereidingsactiviteiten en betrokken partijen samenhangend implementatieplan ten grondslag te leggen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

In de aan ATR voor advies voorgelegde regeling is een regeldrukparagraaf opgenomen. Dat is niet gebeurd in de versie die in internetconsultatie is gebracht. Met de opname van de paragraaf zouden ook burgers en bedrijven in de gelegenheid zijn om inzicht te krijgen in de voorziene regeldrukeffecten. Het had hen de mogelijkheid geboden om op deze effecten te reageren, hetgeen de kwaliteit van de besluitvorming over de regeling ten goede kan komen.

Volgens de toelichting zijn de administratieve lasten gelegen in de aanvraag van het STAP-budget door de aanvrager en de declaratie van de kosten van de scholingsactiviteit door de uitvoerder. Uitgaande van 250.000 aanvragen komt de administratieve last voor burgers jaarlijks neer op 625.000 euro. De berekening van de administratieve lasten van

de aanvraag is toereikend, zij het dat daar nog wel bij betrokken moeten worden het tijdsbeslag en de kosten van de verstrekking van de kopie van de beschikking aan de opleider.

4.1 Het college adviseert in de beschrijving en berekening van de regeldruk voor de aanvrager ook de verstrekking van de kopie aan de opleider te betrekken.

De administratieve lasten voor de opleider zijn volgens de toelichting geraamd op circa 3,4 miljoen euro. Daarbovenop komen de kosten die betrekking hebben betrekking op het registreren en bijhouden van noodzakelijke informatie over scholingsactiviteiten in het scholingsregister en het opstellen en verzenden van het bewijs van deelname en afronding per deelnemer door de opleider (eenmalig 90.000 euro en jaarlijks 1.965.000 euro). De beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk van de opleider zijn naar het oordeel van het college toereikend.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen is toereikend. Op onderdelen is de regeling minder belastend in te vullen. De regeling is nog niet op werkbaarheid en doenvermogen getoetst. Ook is nog een beperkte aanvulling van de regeldrukparagraaf aangewezen.

Daarom is het dictum:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris