

Vergaderjaar 2021–2022

35 306

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

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2022

Hierbij zend ik u een afschrift van de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over «Voortgang STAP en diversen».

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

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Het belang van blijven leren en ontwikkelen tijdens het werkende leven is nog nooit zo evident geweest als nu. De arbeidsmarkt is enorm in beweging, waardoor kennis en vaardigheden snel veranderen, sommig werk verdwijnt en andere nieuwe banen ontstaan. Op dit moment doet zich in veel beroepen en sectoren krapte voor en dat wordt nog versterkt door de klimaat- en energietransitie. Toch zijn er ook nog mensen die werkzoekend zijn en in sommige beroepen of sectoren is sprake van krimp. Om goed inzetbaar te blijven op deze veranderende arbeidsmarkt en plezier te blijven behouden in hun werk, is het belangrijk dat mensen zich blijven ontwikkelen. Daarbij is eigen regie het uitgangspunt. Mensen moeten zoveel mogelijk in staat worden gesteld om weloverwogen keuzes te maken in hun loopbaan en in hun eigen ontwikkeling: verder ontwikkelen in hun vak of juist een nieuw vak leren. Voor wie zijn werk dreigt te verliezen, kunnen Van Werk Naar Werk (VWNW)-trajecten bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid. Naast leren en ontwikkelen is dan ook een goede infrastructuur nodig om van werk naar werk te komen.

Het grootste deel van scholing voor werkenden wordt betaald door werkgevers. Het gaat om zo'n € 3,6 miljard aan directe opleidingskosten per jaar. Een steeds groter deel hiervan kan naar inzicht van de werkenden zelf worden ingezet doordat er in cao's afspraken worden gemaakt over individuele leer- of ontwikkelbudgetten. In aanvulling hierop zet het kabinet in op het STAP-budget dat per 1 maart 2022 opengesteld zal worden. Hiermee komt voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt een individueel ontwikkelbudget binnen handbereik.

De beschikbaarheid van toegankelijke publieke financiering via het STAP-budget is van groot belang, maar op zichzelf niet voldoende om alle groepen te bewegen om met scholing en ontwikkeling aan de slag te gaan. Dat geldt met name voor meer kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, omdat zij niet altijd zelf initiatief tot scholing (kunnen) nemen. Zeker in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt is een brede, daadkrachtige en gezamenlijke aanpak nodig, met inzet van werkgevers, sectoren, vakbonden, opleiders en de vele publiek-private samenwerkingsverbanden in de regio's. Het kabinet komt daarom dit voorjaar met een aanvalsplan, voortbouwend op de Routekaart voor leren en ontwikkelen¹, waarin naast STAP wordt ingezet op een breed palet aan maatregelen om mensen te ondersteunen en bedrijven te stimuleren – onder meer via de SLIM-regeling² – te investeren in een stimulerende leercultuur op het werk. Daarbij wordt ook de in het coalitieakkoord aangekondigde uitbreiding van de publieke financiering van scholing en ontwikkeling via het principe van leerrechten betrokken. Dit principe houdt in dat er meer scholingsbudget beschikbaar komt voor mensen die minder initieel onderwijs hebben genoten. Ook kan worden gezien of andere maatregelen uit het coalitieakkoord aansluiting kunnen vinden bij het beschikbare instrumentarium voor een leven lang ontwikkelen.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 135.

² Stimuleringsregeling voor leren en ontwikkelen in mkb-ondernemingen en specifiek voor de grootbedrijven in de landbouw-, horeca- of recreatiesector.

Na inwerkingtreding van het STAP-budget start ook de monitoring en evaluatie van de regeling. Op deze manier verzamelt SZW inzichten over wie de regeling gebruikt en aan welke (categorieën) scholing het STAP-budget wordt besteed en kan het STAP-budget zo nodig verder worden gericht.

Een van de grootste uitdagingen daarbij zal zijn om ook meer kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te bereiken en voldoende ondersteuning te bieden. In deze brief wordt daarom ingegaan op de inzet van € 12 miljoen aan ontwikkeladviezen voor praktisch geschoolden, flankerend aan het STAP-budget. Een ontwikkeladvies biedt mensen inzicht in hun huidige positie, in kansen op de arbeidsmarkt en in mogelijkheden voor scholing en ontwikkeling. Het ontwikkeladvies voor praktisch geschoolden kan de opstap zijn naar een aanvraag voor financiering van scholing.

In deze brief achtereenvolgens ingegaan op:

- De start van het STAP-budget;
- De aankondiging van het STAP ontwikkeladvies;
- De laatste ontwikkelingen rondom de SLIM-regeling gericht op het versterken van de leercultuur.

STAP-budget

Het STAP-budget is een belangrijk nieuw instrument om leren en ontwikkelen te stimuleren. Vanaf 1 maart 2022 kan iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt jaarlijks een individueel budget van maximaal € 1.000 aanvragen om zichzelf verder te scholen en te ontwikkelen. Daarmee kan de burger zijn positie op de arbeidsmarkt versterken.

Dit budget is aanvullend op private middelen voor scholing. Het is niet de bedoeling dat het STAP-budget in de plaats komt van deze private middelen of andere beschikbare publieke financiering of budgetten, maar een aanvulling is. De bijdrage aan extra scholing en ontwikkeling kan alleen worden gerealiseerd als inspanningen publieke en private partijen elkaar versterken.

Het kabinet meent dat het STAP-budget voor meer mensen toegankelijk is dan zijn voorganger, de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. De aanvraag is minder complex, de burger hoeft geen scholingskosten voor te schieten en een eigen bijdrage is enkel vereist bij scholing die meer kost dan € 1.000. Het STAP-budget kent daarentegen wel een maximumbudget. Voor een goede spreiding is gekozen om iedere twee maanden een tijdvak open te stellen, zodat zoveel mogelijk mensen een kans krijgen om STAP-budget aan te vragen.

Uitvoering

Voor het STAP-budget is een nieuw uitvoeringssysteem ontwikkeld waarmee de burger op eenvoudige wijze zelf publieke financiering van scholing kan gaan aanvragen. De implementatie van de subsidieregeling STAP-budget is een uitdagend traject, waarbij een groot beroep is en wordt gedaan op de ketenpartners UWV, DUO en DSU/Uitvoering van Beleid, de uitvoeringsorganisatie van SZW, maar ook op erkennende organisaties en opleiders. Er is hard gewerkt om de openstelling van het eerste tijdvak op 1 maart mogelijk te maken. Het kabinet is de ketenpartners zeer erkentelijk voor het harde werk dat verricht is.

Door in te zetten op de ontwikkeling van een robuust systeem bij de invoering, dat de basis vormt voor het STAP-budget, en verdere verbete-

ringen te faseren in de tijd, is implementatie per 1 maart 2022 haalbaar gebleken. Er is de afgelopen periode volop en naar tevredenheid getest maar het valt bij de introductie van een nieuw systeem niet uit te sluiten dat er zich knelpunten zullen voordoen die snel moeten worden opgelost. De huidige nauwe samenwerking tussen de ketenpartners biedt vertrouwen dat deze uitdagingen gezamenlijk opgelost kunnen worden. Zoals afgelopen juni reeds voorzien heeft de implementatie tot aanvullende inzichten geleid voor het goed functioneren van het STAP-budget.³ Dat heeft geresulteerd in een recente wijzigingsregeling, nog voor de openstelling van het eerste tijdvak. De STAP-regeling (inclusief de wijziging ervan) is ter informatie als bijlage toegevoegd.

De regeling gaat onder meer in op een betere toegankelijkheid van STAP voor minder digivaardige burgers, conform het advies van het Adviescollege ICT-toetsing en de daarover geuite zorgen vanuit uw Kamer. Met de wijzigingsregeling wordt, ter overbrugging naar een structurele oplossing vanaf september 2022, een beperkte overschrijding van het budget voor twee aanvraagtijdvakken mogelijk als extra budget nodig is voor aanvragen via het UWV-werkloket (dat wordt gecompenseerd door het budget in latere tijdvakken in 2022 te verlagen). Handmatige aanvragen voor minder digivaardige burgers zullen meer tijd in beslag nemen dan de gebruikelijke digitale route.

Toetsingskamer STAP

In de regeling wordt een Toetsingskamer STAP geïntroduceerd, die zal worden belegd bij DSU/Uitvoering van Beleid (UvB). De Toetsingskamer STAP zal onder andere bestuursrechtelijk onderzoek doen naar signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik aan de zijde van opleiders en toezien op de arbeidsmarktgerichtheid van scholingsactiviteiten in het scholingsregister. UWV houdt toezicht op naleving van de verplichtingen door subsidieaanvragers. Maatregelen voor opleiders die zich niet aan de voorwaarden van de regeling houden kunnen liggen in het terugvorderen van subsidie, een tijdelijk of permanente verwijdering uit het scholingsregister. Eventueel strafrechtelijk onderzoek is geen taak van de Toetsingskamer. Wanneer signalen dusdanig ernstig zijn zal in overleg met de Nederlandse Arbeidsinspectie gezien moeten worden of het is aangegeven om hierbij in actie te komen.

Om in aanmerking te komen voor STAP moet scholing enerzijds arbeidsmarktgericht zijn en anderzijds ruimte bieden voor eigen keuzes van mensen via een breed opleidingsaanbod. Door de toelating van opleiders en scholingsactiviteiten via keurmerken en een beperkt aantal brancheorganisaties te laten lopen, wordt toegezien op kwaliteit en arbeidsmarktgerichtheid van het aanbod. Voor de verdere invulling van wat arbeidsmarktgericht is, heeft onderzoeksinstituut ROA een instrument ontwikkeld dat opleiders zelf horen toe te passen. Voor de opleiders worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd over de toepassing van dit instrument. De Toetsingskamer ziet erop toe dat het instrument van ROA goed wordt toegepast.

Doorontwikkeling STAP

Het resultaat is dat er een goed functionerend basissysteem beschikbaar is om grote aantallen aanvragen van het STAP-budget te kunnen behandelen. Voor de aanvragers is er vanaf 1 maart al een breed aanbod met diverse scholingsactiviteiten beschikbaar. De huidige stand⁴ is

³ Kamerstukken II 2020/21, 30 012, nr. 138.

⁴ Op 21 februari 2022 gemeten.

ongeveer 20.000 opleidingen van 200 opleiders. Het aanbod zal de komende tijd nog verder uitbreiden als meer keurmerken worden aangesloten en opleiders meer scholingsaanbod registreren. In de eerste fase worden – met de toevoeging van het CEDEO en CPION-keurmerk – met name generieke, branche overstijgende keurmerken aangesloten en wordt ervaring opgedaan met toegang bieden tot het scholingsregister aan brancheorganisaties met kwalitatief goede, branche specifieke scholing. In de loop van 2022 zullen ook kwalitatief goede branche specifieke keurmerken de mogelijkheid krijgen om toegelaten te worden op basis van een toetsingskader.

Naast het verbreden van het aanbod aan scholingsactiviteiten zal de komende periode worden gebruikt om de functionaliteiten en dienstverlening van het uitvoeringssysteem verder uit te breiden. Zo wordt het met ingang van 2023 mogelijk om EVC-trajecten⁵ in aanmerking te laten komen voor financiering vanuit STAP. EVC-trajecten zijn belangrijk om mensen te ondersteunen om hun opgedane werkervaring te helpen valideren. Daarom zijn EVC-trajecten van meet-af-aan opgenomen in de STAP-regeling. Door uitvoeringstechnische redenen is het helaas nog niet mogelijk de STAP-regeling nu al in te zetten voor een EVC-procedure. Het ministerie onderzoekt daarom de mogelijkheid om EVC-trajecten tijdelijk vanuit de middelen van STAP via de uitvoeringssystematiek van NL Leert Door te financieren. Hierover kan naar verwachting kort na 1 maart meer duidelijkheid over worden gegeven. Verder wordt de komende periode gezien hoe de meermalige toekenning van STAP bij meerjarige opleidingen kan worden geïmplementeerd.

€ 500 miljoen voor scholing en ontwikkeling vanuit het Coalitieakkoord

Na de openstelling van STAP start ook de monitoring en evaluatie van de regeling. Het is van belang om vanaf de start goed in beeld te hebben wie gebruik maakt van het STAP-budget, voor welk type scholing het STAP-budget wordt ingezet en hoe vaak scholing wordt afgerond. De uitkomsten van de monitoring kunnen waar nodig leiden tot het bijsturen van de vormgeving van het STAP-budget. In de monitoring wordt ook gezien in hoeverre minder digivaardige burgers gebruik maken van het STAP-budget en de mogelijkheid die zij hebben om ondersteuning te krijgen bij het aanvragen van de subsidie. Het kabinet bekijkt of de middelen uit het coalitieakkoord voor leerrechten gericht kunnen worden ingezet voor kwetsbare groepen. Uitgangspunt bij deze verkenningen is dat zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de reeds ontwikkelde uitvoeringssystemen zodat de beschikbare middelen op korte termijn kunnen worden ingezet.

STAP Ontwikkeladvies

Vanaf naar verwachting 1 april 2022 wordt het STAP Ontwikkeladvies beschikbaar gesteld voor groepen die weinig bijscholen, weinig scholingsmogelijkheden hebben of het meeste baat hebben bij scholing. Het STAP ontwikkeladvies ondersteunt hen bij hun oriëntatie op leren en ontwikkelen in mogelijke aanloop naar het volgen van scholing en aanvragen van het STAP-budget. Het uitgangspunt van het ontwikkeladvies in relatie tot het STAP-budget is dat het ondersteunend moet zijn aan individuen die eigen regie willen nemen. Dat wil zeggen dat het ontwikkeladvies laagdrempelig is, uit vrije wil wordt gevolgd en geen voorwaarde is voor

⁵ Een EVC-procedure is een methodiek voor het erkennen van verworven competenties op basis van een landelijk erkende standaard waarbij de deelnemers een ervaringscertificaat kunnen ontvangen.

het aanvragen van het STAP-budget. De beide regelingen staan daarom los van elkaar, maar vullen elkaar wel aan.

Bij de vormgeving van het STAP Ontwikkeladvies wordt voortgebouwd op ervaringen uit eerdere regelingen, zoals ontwikkeladviezen in het kader van het Actieplan perspectief voor vijftigplussers en NL leert door. Voor een snelle uitvoering door de UvB wordt op de bestaande werkwijze voortgebouwd, maar met een aantal belangrijke aanpassingen ten opzichte van eerdere regelingen.

De voornaamste aanpassing is gelegen in de doelgroep voor het STAP Ontwikkeladvies. Aangezien uit onderzoek⁶ is gebleken dat met name praktisch geschoolden drempels kunnen ondervinden om eigen regie te nemen dan wel deel te nemen aan (bij)scholing, is gekozen om de ontwikkeladviezen op hen te richten. De doelgroep voor het STAP Ontwikkeladvies is hierbij specifiek afgebakend tot mensen met een hoogst afgeronde opleiding van maximaal MBO-2 niveau.

Bij het ontwerp van het STAP Ontwikkeladvies is voorts rekening gehouden met de ervaringen van het gebruik van het ontwikkeladvies in het kader van NL Leert Door. Zo waren de registraties voor ontwikkeladviezen binnen zeer korte tijd na opening van het tijdvak uitverkocht. Uit nader onderzoek is gebleken dat sommige ontwikkeladviezen bij voorbaat geclaimd waren en dat pas later deelnemers zijn geworven. Dit is niet de bedoeling geweest van de regeling, maar de regeling en het registratieproces bood daarvoor wel ruimte. Dit heeft er echter toe geleid dat het subsidieplafond snel was bereikt en loopbaanadviseurs die al wel een deelnemer hadden gevonden deze niet meer konden registreren en geen subsidie meer konden aanvragen. Dit willen we bij STAP ontwikkeladvies voorkomen. Daarom worden bij STAP ontwikkeladvies maatregelen getroffen om te borgen dat het bij registratie gaat om de deelnemer die ook daadwerkelijk het ontwikkeladviestraject gaat volgen.

Verder zijn de voorwaarden voor inhuurconstructies aangescherpt. Er was een richtlijn in de toelichting op de regeling *NL leert door met inzet van ontwikkeladvies* dat, ingeval van inhuur van een zelfstandig loopbaanadviseur, de loopbaanadviseur ten minste 80% van het subsidiebedrag zou moeten krijgen. Het is echter gebleken dat niet alle aanbieders deze richtlijn hebben gevolgd. Dit is weliswaar in strijd met het idee en het doel van de regeling, maar niet in strijd met de voorwaarden van de regeling. Voor NL Leert Door en de besteding van het subsidiegeld is gekozen om met een richtlijn in plaats van met een voorwaarde te werken. Zo kon de regeling sneller worden opgezet en van start. Daarbij is het aan verantwoordelijkheid van marktpartijen en loopbaanadviseurs zelf overgelaten om onderling goede tariefafspraken te maken. Om loopbaanadviseurs te behoeden voor een te lage beloning hebben wij hen proactief geïnformeerd over de richtlijnen van de regeling. Onder andere via beroepsvereniging Noloc. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat in een aantal gevallen de zelfstandig loopbaanadviseur tegen een te laag tarief is ingehuurd. Daarom wordt in de regeling van het STAP Ontwikkeladvies een minimumtarief als subsidievoorwaarde opgenomen en moet de opdrachtgever (inhuurder) kunnen aantonen dat hij/zij de loopbaanadviseur voor het minimumtarief inhuurt. Genoemde maatregelen dragen bij aan het voorkomen van oneigenlijk gebruik en het bereiken van een gerichtere inzet van ontwikkeladviezen.

Er is ook behoefte om beter zicht te krijgen op de werkzame elementen van het ontwikkeladvies. Om die reden zal het STAP Ontwikkeladvies in

⁶ CPB (2016) Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven.

2023 naar verwachting worden opgevolgd door een pilot met ontwikkeladviezen vormgegeven met middelen uit het Nationaal Groeifonds. Door middel van experimenten is kennisopbouw mogelijk over het vergroten van het bereik en de effectiviteit van (de onderdelen van) het ontwikkeladvies. SZW zal dit voorjaar een nader uitgewerkt projectplan indienen bij de commissie van het Groeifonds om het gereserveerde bedrag van € 45 miljoen te kunnen inzetten.⁷ Het kabinet zal uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de opzet van de pilot ontwikkeladviezen in het kader van het Nationaal Groeifonds.

SLIM

Met ingang van 1 januari 2020 is de SLIM-regeling in werking getreden.⁸ De SLIM-regeling beoogt bedrijven meer te doen investeren in een leerrijke omgeving en een cultuur waarin het «up-to-date» houden van vakken en vaardigheden vanzelfsprekend is. Denk hierbij aan het onderzoeken van scholings- en opleidingsbehoeften in een onderneming. Of het laten ontwikkelen van loopbaanadviezen voor werkenden in de onderneming. De regeling biedt ook ruimte voor initiatieven gericht op het ontwikkelen of invoeren van een methode die werknemers in de onderneming stimuleert kennis, vaardigheden en beroepshouding verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door het oprichten van een bedrijfsschool en het ontwikkelen en realiseren van een systeem van periodieke ontwikkelgesprekken met werknemers in de onderneming. Jaarlijks is voor SLIM € 48 miljoen beschikbaar (€ 29,5 miljoen voor individuele mkb-ondernemers, € 17,5 miljoen voor samenwerkingsverbanden binnen het mkb en € 1,2 miljoen voor grootbedrijven in de landbouw-, horeca- en recreatiesector). De SLIM-regeling loopt nu twee jaar en gebleken is dat de aanvraagtijdvakken voor individuele mkb-ondernemers telkens worden overtekend. De SLIM-regeling voorziet daarmee overduidelijk in een behoefte van mkb-ondernemingen. Er zijn sinds maart 2020 2246 initiatieven van individuele mkb-ondernemingen toegekend en 766 mkb-ondernemingen hebben hun project uitgevoerd. In diezelfde periode zijn er voor samenwerkingsverbanden 174 aanvragen ingediend en door grootbedrijven 17 aanvragen.

De SLIM-regeling gaat gepaard met een kennis- en ondersteuningsprogramma voor aanvragers. Dit programma ondersteunt aanvragers met hun subsidieaanvraag, faciliteert intervisie tussen aanvragers en voorziet in kennis en informatie over leren en ontwikkelen in het mkb. Afgelopen jaar zijn er verschillende webinars en intervisiebijeenkomsten georganiseerd, met een thema als «hoe krijg je je werknemers mee?», maar ook een concreet thema als «verantwoording van de SLIM-subsidie». Op de website van het kennis- en ondersteuningsprogramma worden handvatten en goede voorbeelden gedeeld. De SLIM-subsidie heeft geleid tot een aantal mooie projecten. Dat gaat onder andere om het ontwerp en de implementatie van een online leerplatform voor monteurs van voederinstallaties, de doorlichting van een architectenbureau om ontwikkelmogelijkheden in kaart te brengen en een samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven om met een hybride vorm van leren elektriciens op te leiden.

Inmiddels zijn er ook wijzigingen in de regeling aangebracht. Een belangrijke wijziging maakte het voor grootbedrijven en samenwerkingsverbanden mogelijk om een tussentijdse betaling aan te vragen. De projectperiode van deze aanvragers is twee jaar. Deze periode bleek voor

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 28.

⁸ Met de SLIM-regeling is tegemoet gekomen aan de motie Wiersma (Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 45).

sommige aanvragers lastig te zijn om voor te schieten. In 2022 wordt bezien of signalen uit de uitvoering en signalen die via het kennis-en ondersteuningsprogramma binnenkomen, aanleiding zijn om de regeling te wijzigen. In 2023 staat een tussentijdse evaluatie gepland.

Slot

Het vorige kabinet heeft de afgelopen jaren een verandering in gang gezet: leren en ontwikkelen gericht ondersteunen. De opgave waar we voor staan is groot. De transities waar we voor staan vragen investeringen in leven lang ontwikkelen van werkgevers, sociale partners en overheden. Met STAP en SLIM wil ook het huidige kabinet deze verandering met veel energie ondersteunen. Wij vertrouwen erop dat alle partijen zich blijven inzetten op deze belangrijke opgave.

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

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