

# Een STAP naar een leven lang leren?

TRA 2023/77

**Aan het begin van het Europees Jaar van de vaardigheden heeft Nederland besloten de STAP-regeling af te schaffen. De STAP-regeling is evenwel in staat gebleken om doelgroepen te bereiken zoals werklozen en praktisch opgeleiden. De EU wil volwassenen faciliteren om door te blijven leren, en wil meer individuele leerrekeningen. De STAP-regeling lijkt op een individuele leerrekening, al sluit de STAP-regeling volwassenen uit door de beperkte financiële middelen. Individuele leerrekeningen geven alle volwassenen toegang tot een persoonlijk budget voor scholing. De ervaringen met STAP zijn nuttig voor het maken van een inclusievere regeling.**

## 1. Inleiding

Het jaar 2023 is uitgeroepen tot het Europees Jaar van de vaardigheden. Daarmee wil de EU een impuls geven aan het idee van een leven lang leren om zo personen en bedrijven in staat te stellen bij te dragen aan de groene en digitale transities, te innoveren en hun concurrentievermogen te verstevigen. De ambitie is dat elk jaar ten minste 60% van de volwassenen training of scholing moet volgen. Daarnaast wil de EU dat er elk jaar veertien miljoen volwassenen zonder startkwalificatie<sup>2</sup> een opleiding of training volgen, en dat 20% van de werkloze volwassenen een recente leerervaring heeft.<sup>3</sup> Met deze doelen worden de ambities van de Europese pijler van sociale rechten op het gebied van training en scholing geconcretiseerd. De Europese pijler wil een eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkt realiseren en omvat twintig fundamentele beginselen over gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie. Het beginsel over training en scholing wil iedereen het recht geven op goede en inclusieve scholing, training en een leven lang leren. Leren wordt gezien als een manier om een inclusieve samenleving te realiseren die volwassenen een sterkere basis geeft om succesvolle stappen te zetten op de arbeidsmarkt. Goede scholing en training voedt bovendien de economie met het benodigde menselijke kapitaal.

Nederland heeft, nota bene aan het begin van het Europees Jaar van de vaardigheden, besloten om per 2024 de zogenoemde STAP-regeling (STAP staat voor STimulering Arbeidsmarkt Positie werkenden en werkzoekenden), die hierna wordt toegelicht, af te schaffen. Die beslissing heeft

1 Sonja Bekker is universitair hoofddocent Europees sociaal beleid aan de Universiteit Utrecht.

2 Een startkwalificatie staat voor afgeronde opleiding op ten minste mbo-2-niveau en geeft uitzicht op een goede arbeidsmarktpositie.

3 Europese Commissie, European skills agenda, Background note on the Skills Objectives, 2020.

tot een golf van verontwaardiging geleid.<sup>4</sup> Wel geeft de minister aan te onderzoeken welk alternatieve instrumenten er zijn om een leven lang ontwikkelen (LLO) vorm te geven en die ingevoerd zouden kunnen worden door het volgende kabinet.<sup>5</sup> In dit artikel bespreek ik of, en zo ja hoe, de STAP-regeling in de Europese strategie past die een leven lang leren bevordert. Verbetert de STAP-regeling voor alle volwassenen de toegang tot scholing? Ik bespreek hierna eerst de Europese scholingsagenda. Vervolgens zal ik de scholingsinspanningen van Nederland vergelijken met de inspanningen van andere Europese landen. Daarna wordt de situatie in Nederland beschreven. Wie heeft er toegang tot scholing en welke groepen blijven achter? Wat zijn de oorzaken van achterblijvende deelname aan scholing en training? Ten slotte behandel ik de STAP-regeling. Welke groepen hebben van deze regeling gebruik kunnen maken? Is de STAP-regeling daarmee een instrument dat past bij de Europese doelstellingen en kan het een blauwdruk zijn voor de alternatieve regelingen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat onderzoeken?

## 2. De Europese agenda voor een leven lang leren

Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, vastgesteld tijdens de Europese sociale top in Porto 2021, bevat als doel dat uiterlijk 2030 60% van de volwassenen in de werkende leeftijd jaarlijks een opleiding volgt. De EU-leiders hebben dit doel herhaald in de conclusies van de Europese Raad van 25 juni 2021. Deze Europese ambitie om mensen meer te laten leren komt niet uit de lucht vallen, maar sluit aan bij decennialange aandacht voor het versterken van de kenniseconomie, zoals bijvoorbeeld vastgesteld in de Lissabonstrategie (2010), de Europese pijler van sociale rechten (2017), de Europese vaardighedenagenda (2020), en richtsnoer 6 van het Europees werkgelegenheidsbeleid (2021). Op dit moment liggen er een voorstel voor een aanbeveling van de Raad voor individuele leerrekeningen<sup>6</sup> en een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid.<sup>7</sup> Individuele leerrekeningen zijn persoonlijke rekeningen die individuen in staat stellen hun rechten mettertijd op te bouwen en te behouden om ze te gebruiken voor een opleidings-, begeleidings- of va-

4 NOS, Opleiders snappen afschaffen STAP-budget niet: 'Nieuwe doelgroep bereikt', 28 april 2023; Tof Thissen, De STAP-regeling is goud waard, hou die in stand, NRC, 2 mei 2023.

5 Brief Ministerie SZW aan Tweede Kamer, Afronding STAP-budget 2023, 203-0000299614, 13 juni 2023.

6 Europese Commissie, Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen, COM(2021) 773 final, 2021/0405(NLE), Brussel, 10.12.2021.

7 European Commission, Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability, COM(2021) 770 final, Brussels, 10.12.2021.

lidatiemogelijkheid.<sup>8</sup> Het is een individueel recht, een recht op toegang tot een persoonlijk budget waarover iemand kan beschikken om de (voor financiering in aanmerking komende) directe kosten voor scholing en begeleiding te dekken.<sup>9</sup> Hiermee wil de EU volwassenen in staat stellen om hun leerrechten volledig zelf te beheren en hun zo toegang geven tot opleidingen. Lidstaten en de sociale partners worden verzocht zulke individuele leerrekeningen op te zetten. Het voorstel voor een aanbeveling over microcredentials belooft de kwaliteit, de transparantie en de erkenning van korte opleidingsprogramma's te bevorderen, in welk verband een microcredential het bewijs is van de leerresultaten die zijn behaald na een 'klein leervolume': een korte leerervaring, zoals een cursus. Deze leerresultaten zouden beoordeeld moeten worden aan de hand van transparante en duidelijk omschreven normen. Microcredentials zijn eigendom van de lerende, kunnen worden gedeeld en zijn meeneembaar, bijvoorbeeld als een werknemer van baan verandert. Het erkennen van microcredentials ondersteunt het idee dat ook korte cursussen en leermomenten belangrijk zijn voor het op peil houden van vaardigheden van volwassenen.

De Europese doelen en voorstellen lijken op de goede voornemens in langlopende Nederlandse beleidsdiscussies.<sup>10</sup> In 2002 adviseerde de SER al om een systematiek te ontwikkelen voor de erkenning van eerder verworven competenties. Ook adviseerde de SER te komen tot het recht van gebruik van door de overheid bekostigd initieel onderwijs voor eenieder die geen startkwalificatie heeft.<sup>11</sup> In het meest recente middellange termijnadvies concludeert de SER dat er weliswaar stappen zijn gezet, maar dat de infrastructuur voor LLO nog fragiel is. Een voorbeeld daarvan is dat uitkeringsgerechtigden niet gemakkelijk toegang hebben tot LLO, omdat het uitgangspunt in de regelgeving met betrekking tot sociale zekerheid dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk moeten, belemmerend werkt. Daarmee wordt ook een duurzame werkhervatting bemoeilijkt.<sup>12</sup> Verder is de SER voorstander van het beter zichtbaar maken van (kleine) stappen in ontwikkeling en van (private) leerrekeningen, om werkenden meer regie te geven over hun ontwikkeling.<sup>13</sup> Dergelijke plannen lijken op die van de EU inzake microcredentials en individuele leerrekeningen zoals hiervoor besproken. In 2022 heeft het kabinet nog Beleidslijnen op-

gesteld voor LLO, waarvan de STAP-regeling één van de instrumenten was.<sup>14</sup> Deze gaat nu dus verdwijnen.

Hoewel volgens de SER, LLO in Nederland nog verder ontwikkeld zou mogen worden, scoort Nederland in vergelijking met andere landen lang niet slecht als het gaat om volwassenen die deelnemen aan training en scholing. In 2016 stond Nederland binnen de EU zelfs op de eerste plaats met 64,1% van de volwassenen (leeftijd 25-64 jaar) die in de laatste twaalf maanden aan enige vorm van formele of informele training hadden deelgenomen.<sup>15</sup> Dit is inclusief trainingen die niet direct van nut zijn voor werk. Ook cursussen voor hobby en vrije tijd tellen dus mee. Gemiddeld lag de trainingsdeelname in Europa in 2016 op 43,7% van de volwassenen. Enerzijds is de topositie van Nederland een mooie prestatie, zeker omdat Nederland lang tot de Europese middenmoot heeft behoord. Anderzijds kan het optellen van alle soorten informeel en formeel leren gemakkelijk tot een mooie score leiden zonder dat dit per se de arbeidsmarktpositie van volwassenen verstevigt. Bovendien laten de cijfers niet zien of alle volwassenen toegang hebben tot scholing voor beroep of werk, hetgeen wel het Europese streven is. In de volgende paragraaf bespreek ik daarom meer gedetailleerd wie er in Nederland training en scholing volgt. Daarbij betrek ik bovendien alleen het leren in het kader van werk of beroep.

### 3. Een leven lang leren voor beroep of werk in Nederland

Bij de bespreking van de Nederlandse situatie begin ik met de cijfers over scholing en training die ten goede komen aan werk of beroep. Figuur 1 geeft het percentage volwassenen weer dat in de twee jaar voorafgaand aan de meting scholing heeft gevolgd. Deze figuur laat zien dat de deelname aan scholing voor werk en beroep in Nederland al vele jaren stabiel is en zelfs een beetje daalt. Van de werkenden uit 2020 heeft 38% in de afgelopen twee jaar een cursus gevolgd. Deze percentages zijn dus somberder dan de topositie die Nederland in de Europese statistieken krijgt toebedeeld. Daarnaast is scholing niet voor alle volwassenen toegankelijk. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen werkenden en werkzoekenden, en tot 2018 hadden werkzoekenden een veel lagere scholingsdeelname (23%). De recente toename van scholingsdeelname van werkzoekenden in het jaar 2020 heeft waarschijnlijk te maken met de veranderde samenstelling van de groep werkzoekenden, omdat velen door de Covid-maatregelen hun baan verloren. Werkzoekenden uit 2019-2020 waren gemiddeld minder lang werkloos dan die uit eerdere jaren en het kan zijn dat een deel van hen nog scholing heeft gevolgd in hun positie als werknemer (de meting vraagt im-

8 COM(2021) 773 final.

9 COM(2021) 773 final.

10 Bijvoorbeeld Schouten en Nelissen (2011), *Ten minste houdbaar tot... Over de urgentie van duurzame inzetbaarheid in Nederland*, Zaltbommel.

11 SER (2002), *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kennis-economie*, Den Haag: SER, juni 2002: 7.

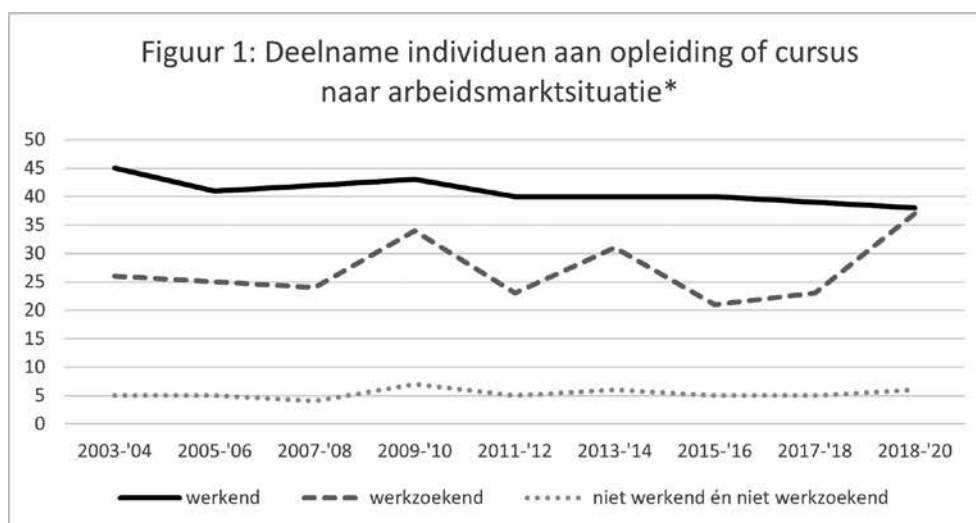
12 SER-advies, *Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*, Den Haag: SER, 3 december 2019.

13 SER (2021), *Advies Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*; SER (2023), *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*, advies 23/01.

14 Brief Ministerie SZW aan Tweede Kamer, *Betreft Kamerbrief Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*, 20 22-0000194169, 23 september 2022.

15 Meest actuele cijfers. In de loop van 2023 komt Eurostat met actuelere data.

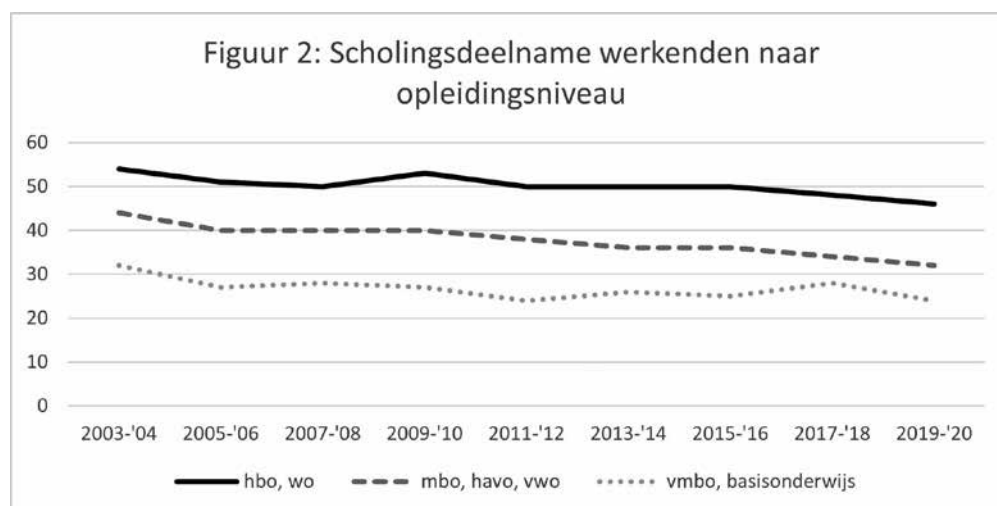
Figuur 1



Bron: SCP (AAP'04-'20).

\* Personen van 25-65 jaar in peiljaar. Scholieren en studenten met een bijbaan zijn niet meegerekend, evenals 25-minners, zodat mensen die de voorafgaande twee jaren nog met hun opleiding bezig waren zoveel mogelijk zijn uitgesloten.

Figuur 2



Bron: SCP (AAP'04-'20).

mers naar scholingsdeelname in de afgelopen twee jaar).<sup>16</sup> Personen die noch werkend, noch werkzoekend zijn, nemen nauwelijks deel aan cursussen (6%). Zij nemen dus niet of nauwelijks deel aan een formele ontwikkeling van hun vaardigheden en kennis (zie figuur 1 op p. 5).

Binnen de groep werkenden is deelname aan scholing ook ongelijk verdeeld. Juist de zwakste groepen op de arbeidsmarkt, die het meest baat zouden kunnen hebben bij scholing, hebben de slechtste toegang tot scholing. Vooral ouderen, praktisch geschoolden en werknemers met een (kleine) deeltijdbaam nemen veel minder vaak deel aan

scholing voor beroep of werk.<sup>17</sup> Figuur 2 laat de ontwikkelingen zien wat betreft scholingsdeelname naar opleidingsniveau. Ook hier is een dalende trend in scholingsdeelname zichtbaar. Daarnaast is er een veel lagere deelname aan scholing voor werk of beroep door werkenden met een basisschool- of vmbo-diploma, maar ook door werkenden met een mbo-, havo-, of vwo-diploma (zie figuur 2).

Data van SCP laten ook zien waarom personen die wel een cursus willen volgen, toch besluiten om dit niet te doen.

<sup>16</sup> Babette Pouwels, Neemt een leven lang ontwikkelen onder werkenden toe?, Den Haag: SCP, 2021.

<sup>17</sup> Portegijs, W. (2020), Neemt een leven lang leren onder werkenden toe?; Arbeidsmarkt in kaart, editie 2, werkenden en niet-werkenden, Factsheet SCP digitaal, <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-2/neemt-een-leven-lang-leren-onder-werkenden-toe/>.

Die redenen komen er in de kern op neer dat volwassenen die willen leren, daarin worden gehinderd door een gebrek aan geld en/of tijd. Werkenden met een gebrek aan tijd verwijzen vaak naar familie- of gezinsverantwoordelijkheden. Dit is vooral voor vrouwen (44%) een obstakel om scholing te volgen, maar in mindere mate ook voor mannen (29%).<sup>18</sup> Bijna 30% van de volwassenen die willen leren (ongeacht gender) stelt dat de opleidingen en cursussen onverenigbaar zijn met werktijden. Daarnaast noemt 25% van de volwassenen persoonlijke redenen, en iets meer dan een kwart van de vrouwen die afzien van een gewenste cursus noemen de hoge kosten van een opleiding of cursus als reden. Ook personen met een laag huishoudinkomen lopen tegen de kosten van scholing aan.

Naast formeel leren door middel van deelname aan een cursus kan een werknemer ook informeel leren op het werk, bijvoorbeeld door te leren van collega's en leidinggevenden. Informeel leren is de belangrijkste leervorm op de Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>19</sup> Maar ook hier hebben praktisch opgeleiden veel minder kans om deel te nemen aan informeel leren dan theoretisch opgeleiden. Bovendien is dit een vorm van leren waartoe volwassenen zonder werkgever, bijvoorbeeld werkzoekenden, geen toegang hebben. Informeel en formeel leren blijken bovendien samen te hangen: diegenen die formeel leren, leren ook vaker informeel bij.<sup>20</sup> Werkenden zonder cursusdeelname die tegelijkertijd minder vaak informeel leren, zijn relatief vaak vrouw, 55-plus, zelfstandige zonder personeel of hebben relatief vaak geen startkwalificatie, een havo/vwo-diploma, of zijn praktisch opgeleid.<sup>21</sup>

Samenvattend daalt de formele scholingsdeelname voor werk of beroep licht, en nemen werkenden met een praktische opleiding of werkzoekenden minder vaak deel aan scholing. Werkenden die wel zouden willen leren, noemen vaak gebrek aan tijd en/of geld als reden om dat niet te doen. Dat is voor de Europese Commissie een van de redenen om een voorstel te doen voor een aanbeveling aan landen om individuele leerrekeningen in te stellen. Op die manier worden leerrechten losgekoppeld van financieringsbronnen.

Op zich komt een regeling als STAP in de buurt van zo'n individueel leerrecht, alhoewel er ook grote verschillen lijken te zijn. In de volgende paragraaf ga ik na of de STAP-regeling ook de groepen weet te bereiken die normaal ge-

sproken slechter toegang hebben tot scholing. Daarna, in de conclusie, zal ik analyseren in hoeverre de STAP-regeling overeenkomt of juist verschilt met een individuele leerrekening en of kenmerken van de STAP-regeling kunnen inspireren tot een alternatief instrument om LLO voor alle volwassenen mogelijk te maken.

#### 4. Wat is de STAP-regeling en wie maken er gebruik van?

De STAP-regeling stelt maximaal € 1000 per persoon per jaar beschikbaar voor formele scholing en ontwikkeling. De regeling biedt daarmee individueel toegankelijke scholingsgelden, waarmee in ieder geval het obstakel 'te weinig geld' verminderd kan worden voor diegenen die wel willen leren, maar daar door de hoge kosten van afzien. Daarnaast biedt de regeling het STAP-ontwikkeladvies voor personen met maximaal een mbo-2-opleiding, dat inzicht geeft in het toekomstperspectief van het huidige werk, competenties en toekomstige loopbaanmogelijkheden van de deelnemer en de scholing die gevolgd kan worden.<sup>22</sup> Ook voorziet de regeling in ondersteuning van het UWV bij een STAP-aanvraag, bijvoorbeeld als een digitale aanvraag lastig is. Blijkens het grote aantal mensen dat van de STAP-regeling gebruik wil maken, is de regeling een succes. Bij de eerste openstelling van de regeling in maart 2022 was de subsidiepot binnen enkele dagen leeg en bij de ronde van mei 2023 was de pot binnen drie uur leeg.<sup>23</sup> Omdat het totale STAP-budget echter steeds vaststaat, vallen veel aanvragers buiten de boot. Het principe voor toekenning van het scholingsbudget is 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Dit is een eerste kritiekpunt op de regeling: er is een dosis geluk voor nodig om de subsidie te bemachtigen. Legitieme financieringsvragen voor opleidingen worden niet in behandeling genomen, omdat er net niet op tijd is ingelogd in de systemen van het UWV. Als aanvragers wel door de wachtrij heen komen, kunnen zij een opleiding kiezen uit een scholingsregister. Daar staan alleen opleiders in die voldoen aan bepaalde keurmerken. De opleiding die zij aanbieden, moet bijvoorbeeld arbeidsmarktgericht zijn.<sup>24</sup> Opleiders moesten evenwel zelf beoordelen of hun opleiding voldoet aan de criteria, en het Ministerie van SZW toetst dit achteraf.<sup>25</sup> Het tweede kritiekpunt op de STAP-regeling betreft dan ook het hobby-achtige karakter van sommige opleidingen die uit de regeling gefinancierd worden. Uit een steekproef van de Algemene Rekenkamer blijkt dat 4% van de STAP-gebruikers een opleiding heeft gevolgd voor hobby of vrije

18 Maslowski, R. (2019), Grenzen aan een leven lang leren, Den Haag: SCP; zie ook S. Bekker (2022), Een leven lang leren van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, in: W. Conen & J. Oude Mulders (red.); *Accumulatie van menselijk kapitaal: een levenslang proces*; Liber amicorum Joop Schippers, Utrecht University, november 2022.

19 ROA, Leven lang ontwikkelen in Nederland, ROA-R-2022/1, Maastricht: ROA.

20 Pouwels, B. (2022). Neemt informeel leren toe?, in: *Arbeidsmarkt in kaart: Wel-en niet-werkenden – editie 3*. Geraadpleegd op 16 mei 2023 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-3/neemt-informeel-leren-toe>.

21 ROA, Leven lang ontwikkelen in Nederland, ROA-R-2022/1, Maastricht: ROA.

22 Rekenkamer.

23 NOS, STAP-budget binnen drie uur vergeven, 38.000 mensen aangemeld voor opleiding, 1 mei 2023; NOS, eerste-ronde-omscholingsbudget-stap-na-drie-dagen-op, 4 maart 2022 [geraadpleegd op 12 mei 2022].

24 ROA (2021). Afbakening arbeidsmarktgerichtheid niet-OCW erkende scholing voor STAP-regeling. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

25 Rekenkamer Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023.

tijd. 80% heeft de STAP-regeling gebruikt voor om- of bijscholing en 16% voor algemene ontwikkeling.<sup>26</sup> Hoewel de Rekenkamer het STAP-gebruik van 4% van de deelnemers voor hobby vrij veel lijkt te vinden, kun je net zo goed concluderen dat dit wel meevalt. De EU telt immers leren voor hobby of vrije tijd gewoon mee in de statistieken. Maar, relevanter, het scholingsregister is gaandeweg aangepast, waardoor irrelevante cursussen zijn verwijderd uit de lijst van opleidingen die in aanmerking komen voor STAP-financiering. Verdere aanpassingen kunnen gemakkelijk doorgevoerd worden. Hiermee zou het tweede kritiekpunt weg kunnen vallen.

In 2022 hebben 216.269 personen een STAP-budget ontvangen. De Rekenkamer schat dat dit bij 40% van hen heeft geleid tot extra scholing en dat 60% de scholing zonder de STAP-regeling ook zou hebben gevolgd.<sup>27</sup> Praktisch opgeleiden (hier: basisonderwijs, onderbouw havo/vwo, vmbo of mbo-1), flexwerkers zoals werkenden met een tijdelijk, uitzend-, of oproepcontract, en 55-plussers maken gemiddeld minder gebruik van de STAP-regeling in vergelijking met de totale bevolking tussen 18 en 66 jaar. 10% van de STAP-ontvangers is, bijvoorbeeld, praktisch opgeleid, terwijl dat bij de totale bevolking 23% is. Hier komt een derde kritiekpunt op de STAP-regeling naar voren: de Rekenkamer concludeert dat de STAP-regeling er niet daadwerkelijk in is geslaagd om de beoogde doelgroepen, zoals praktisch opgeleiden, te bereiken. Wel vindt de Rekenkamer het bemoedigend dat werkzoekenden de STAP-regeling relatief vaak gebruiken: 12% van de STAP-gebruikers is werkzoekend, terwijl dat maar voor 4% van de bevolking geldt. Flexwerkers gebruiken de STAP-regeling ongeveer even vaak als werknemers met een vast contract. Al met al oordeelt de Rekenkamer de effectiviteit van het STAP-budget als 'matig'. Gezien het vermogen van de STAP-regeling om groepen te bereiken die normaal gesproken een lagere scholingsdeelname hebben, kan de STAP-regeling desalniettemin gezien worden als een stap in de goede richting wat betreft het bereiken van *alle* volwassenen. Dat beeld lijken ook de voorlopige cijfers van het UWV over de eerste STAP-aanvraagperiode 2023 te geven. In die periode hebben 39.500 personen een STAP-budget gekregen.<sup>28</sup> Het toegekende budget is gebruikt voor ruim 6800 verschillende opleidingen. Meer dan de helft van de aanvragers heeft ten hoogste een mbo-opleiding gevolgd, onder wie 500 personen met alleen basisonderwijs, 2400 personen met een havodiploma en 2500 personen met een vmbo-diploma. Zo'n 75% van de aanvragers is werkend, waaronder 7600 personen met een tijdelijk contract, 6300 zzp'ers en 5300 werkzoekenden.<sup>29</sup> Dit betekent dat ook op grond van de cijfers van het UWV geconcludeerd kan worden dat de STAP-regeling erin slaagt om groepen te bereiken die zon-

der die regeling minder gemakkelijk aan scholing kunnen deelnemen. Tegelijkertijd wordt de STAP-regeling ook gebruikt door werkenden met voldoende competenties of met voldoende financiële middelen. De beoordeling van het gebruik van de STAP-regeling lijkt een kwestie van 'is het glas half vol of half leeg'. Is het voldoende te weten dat de doelgroepen behoorlijk goed bereikt worden, of is het de bedoeling dat alleen diegenen die er het meest baat bij hebben, de STAP-regeling gebruiken? Wat het moeilijk maakt om deze vraag te beantwoorden, is dat het voor de Rekenkamer onduidelijk is of laag- en middelbaar opgeleiden vaker gebruikmaken van de STAP-regeling dan van de voorganger daarvan, de afgeschafte fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. Ook stelt de Rekenkamer dat er geen streefcijfers voor de STAP-regeling zijn vastgesteld, zodat het onduidelijk is of de doelstellingen behaald zijn.

## 5. Conclusie

Tot slot kijk ik terug naar de Europese doelen om een leven lang leren toegankelijk te maken voor alle volwassenen, in het bijzonder langs de weg van de aanbevolen individuele leerrekening en microcredentials. Hoewel onderdelen van de STAP-regeling kenmerken hebben van een individuele leerrekening, zoals het individueel kunnen aanvragen van een budget voor een zelfgekozen opleiding, zijn er toch belangrijke verschillen aan te wijzen. Eén belangrijk verschil is dat de Europese individuele leerrekening rechten geeft aan iedereen, terwijl de STAP-regeling op basis van 'wie het eerst komt ...' budgetten uitdeelt tot de geldpot leeg is. De STAP-regeling bevat dus niet de gegarandeerde individuele toegankelijkheid die een individuele leerrekening nastreeft. Ook zijn in de STAP-regeling leerrechten niet helemaal losgekoppeld van de overheid als financier. Wel is de STAP-regeling in staat gebleken de interesse te wekken van een groot scala aan werkenden en niet-werkenden, inclusief doelgroepen zoals werklozen en praktisch opgeleiden, die in sommige gevallen dankzij deze regeling een training konden volgen. Dit is heel waardevol en vrij bijzonder gezien de lange zoektocht in Nederland naar de juiste vorm van een leven lang ontwikkelen. Het nieuw te ontwikkelen instrument zal dit vermogen om alle doelgroepen te bereiken, ook moeten hebben. Dat de STAP-regeling soms hobby-achtige en kortdurende cursussen financiert hoeft wellicht niet meteen een groot probleem te zijn, althans in het licht van de Europese scholingsagenda. Korte cursussen kunnen ook leerresultaten opleveren, die via de microcredentials vastgelegd kunnen worden. Het erkennen van kleine leerinspanningen kan bovendien het obstakel 'te weinig tijd' wegnemen voor een deel van de Nederlandse volwassenen die nu nog besluiten om geen opleiding of cursus te gaan volgen, terwijl ze dat wel zouden willen. Dat tegelijkertijd de kwaliteit, de transparantie en de erkenning van korte opleidingsprogramma's bevorderd moet worden, was in de STAP-regeling gaandeweg steeds beter meegenomen en zal onderdeel moeten zijn van het nieuwe LLO-instrument.

26 Rekenkamer.

27 Rekenkamer.

28 UWV, Feiten en cijfers STAP eerste aanvraagperiode 2023, 26 april 2023.

29 UWV, Feiten en cijfers STAP eerste aanvraagperiode 2023, 26 april 2023.