



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de minister, de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95 (Zürichtoren)
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag

www.adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000476330

Uw kenmerk

2021-0000018663

Datum 16 september 2021
Betreft Definitief BIT-advies programma STAP-budget

Geachte heer Koolmees,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma STAP-budget van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De opdrachtgever van het programma is de directeur-generaal Werk. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Het programma STAP-budget werkt aan de implementatie van de Subsidieregeling Stimulering Arbeidsmarktpositie (STAP). Deze regeling introduceert een individueel leer- en ontwikkelbudget voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt en vervangt de scholingsaftrekregeling binnen de inkomstenbelasting. De regeling moet per 1 januari 2022 ingaan. Voor de regeling is jaarlijks € 218 miljoen beschikbaar. De structurele uitvoeringskosten worden geschat op € 21,5 miljoen per jaar. Het beschikbare budget is dus ongeveer € 200 miljoen per jaar.

Het programma wordt uitgevoerd door SZW. De regeling zal worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voorziet UWV van informatie over erkende opleiders en opleidingen.

Onder verantwoordelijkheid van het programma richt UWV de benodigde ketenprocessen en ICT-systemen in voor het aanvragen en afhandelen van de STAP-subsidieaanvragen. De uitvoering van de STAP-regeling wordt door UWV ondergebracht in een apart organisatieonderdeel. De ontwikkeling en het beheer van de ICT-systemen is door UWV uitbesteed aan marktpartijen.

DUO ontwikkelt voor de uitvoering van de subsidieregeling het Scholingsregister STAP (SRS), waarin erkende opleiders hun opleidingsaanbod kunnen registreren. SRS wordt gebaseerd op de bestaande Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO). RIO wordt daartoe uitgebreid met gegevens van ruim 200 opleiders uit het niet-bekostigd onderwijs. In veel gevallen verloopt deze uitbreiding via de

Datum
16 september 2021

Kenmerk
2021-0000476330

bestaande registratie van de stichting EDU-DEX. Ook wordt een loket ontwikkeld waarmee erkennende organisaties zoals de Nederlandse Raad voor Trainingen en Opleidingen (NRTO) erkenningen van opleiders kunnen toevoegen aan RIO en beheren.

Het programmabudget is € 14,9 miljoen, waarvan per begin mei 2021 € 3,2 miljoen is besteed.

Deze toets is uitgevoerd tussen 18 maart en 8 juni 2021. De conclusie kan als volgt worden samengevat:

We begrijpen de maatschappelijke relevantie van de STAP-subsidieregeling, maar we zijn bezorgd dat één van de doelstellingen, het bereiken van meer kwetsbare groepen, mogelijk niet gerealiseerd gaat worden. Dat komt doordat de gekozen procesinrichting niet effectief is en onder andere het risico inhoudt dat minder digitaal vaardige burgers, lager opgeleiden en ouderen gaan afhaken.

Het programma heeft bovendien nog onvoldoende grip op de invoering van de regeling. Hoewel het eind vorig jaar is versterkt, richt het zich namelijk nog onvoldoende op de uitvoeringsketen.

Wij adviseren u de procesinrichting aan te passen. We denken dat de eventuele vertraging die dit kan opleveren opweegt tegen de voordelen voor burgers en opleiders en voor UWV.

Daarnaast adviseren we de sturing door het programma te versterken. Geef daarbij prioriteit aan het structureel invullen van de ketenregiefunctie, onder andere door een ketenarchitect aan te stellen die de samenhang binnen de STAP-keten nu en in de toekomst bewaakt.

Wij lichten de conclusie hieronder toe.

ZORGEN OVER REALISATIE DOEL STAP-REGELING

In deze toets hebben we het programma STAP-budget van twee kanten belicht:

- We hebben beoordeeld hoe de STAP-regeling is uitgewerkt in ketenprocessen en de bijbehorende ICT-systemen. Wij begrijpen de maatschappelijke relevantie van de regeling, maar zijn bezorgd dat de gekozen procesinrichting afbreuk doet aan het streven om ook meer kwetsbare groepen te bereiken.
- We hebben gekeken naar de wijze waarop de implementatie van de regeling wordt bestuurd. We concluderen dat het programma onvoldoende grip heeft op de risico's en de voortgang van de implementatie, met name bij de opleiders.

We werken deze twee hoofdbevindingen hierna uit.

A. Gekozen procesinrichting is niet effectief

Om uitvoering te geven aan de STAP-regeling hebben UWV en DUO - in overleg met SZW en OCW - een procesinrichting uitgewerkt¹. Op basis van ons onderzoek komen we tot de conclusie dat deze procesinrichting niet effectief is. We werken deze bevinding uit langs vijf lijnen:

Procesinrichting is onnodig complex

Het risico is groot dat minder digitaal vaardige burgers, lager opgeleiden en ouderen in het aanvraagproces afhaken, omdat ze (te) veel handelingen moeten uitvoeren om subsidie te verkrijgen en de uitkomst van het proces lang onzeker kan zijn. Gedragswetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van het programma is uitgevoerd adviseert nader te onderzoeken hoe het aantal handelingen kan worden beperkt. UWV heeft naar aanleiding van dit advies wel geïnvesteerd in de gebruikersvriendelijkheid van het STAP-portaal en ondersteuning via het Contactcenter, maar heeft dit meer fundamentele risico onvoldoende onderzocht.

Wij denken bovendien dat SRS weinig meerwaarde heeft voor het gekozen uitvoeringsproces:

- Opleidingsgegevens uit SRS worden gebruikt om burgers de mogelijkheid te geven zich te oriënteren op het beschikbare opleidingsaanbod. Deze oriëntatiefunctie heeft weinig meerwaarde door de beperkte beschikbare informatie en het ontbreken van goede zoek- en filtermogelijkheden.
- De burger moet bij de subsidieaanvraag de gegevens over de gekozen opleiding invoeren met behulp van SRS. Dit kan simpeler door de opleider het aanmeldingsbewijs met de gegevens van de gekozen opleiding aan UWV te laten aanleveren. De burger hoeft hierop dan alleen nog een akkoord te geven.
- UWV stelt de opleidingsinformatie uit SRS nodig te hebben om de rechtmatigheid van de aanvraag te kunnen vaststellen. Echter, de door opleiders aangeleverde informatie wordt niet gevalideerd en is dus niet betrouwbaarder dan de informatie uit het aanmeldingsbewijs. Alleen de erkenningsinformatie heeft een onafhankelijke bron.

UWV geeft daarnaast aan dat een scholingsregister noodzakelijk is met het oog op de doorontwikkeling van de STAP-regeling. Het is echter nog onduidelijk hoe die doorontwikkeling eruit gaat zien, welke scholingsinformatie daarvoor nodig is en of SRS daarvoor een geschikte bron is.

Procesinrichting is onnodig duur

De gekozen procesinrichting leidt tot onnodig hoge uitvoeringskosten. De beoogde geautomatiseerde afhandeling zal in de praktijk vaak niet mogelijk zijn of extra steekproefsgewijze controles achteraf noodzakelijk maken. Zo is het handmatig invoeren van het aanmeldingsbewijs en het deelnamebewijs foutgevoelig en kunnen aanvragen na indiening nog worden aangepast. Ook verwacht UWV veel bezwaar- en beroepsgevallen. UWV hanteert daarom nog aanzienlijke

¹ In de bijlage is een beknopte beschrijving van het proces opgenomen.

Datum

16 september 2021

Kenmerk

2021-0000476330

onzekerheidsmarges voor het aantal fte dat nodig is voor de uitvoering van de regeling.

Procesinrichting bevoordeelt assertieve, digitaal vaardige burgers

De gekozen procesinrichting is kwetsbaar voor onbedoelde gedragseffecten. SZW heeft onvoldoende maatregelen genomen om dit risico te mitigeren. We zien in elk geval twee relevante gedragseffecten:

- Het totaal aangevraagde subsidiebedrag in een tijdvak kan enkele malen hoger zijn dan het beschikbare budget. Toekenning van de subsidie vindt bovendien plaats volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Proactieve, digitaal vaardige burgers zullen daarom direct aan het begin van een tijdvak hun aanvraag indienen. Daardoor worden de kansen van anderen beperkt, bijvoorbeeld omdat zij bij hun aanvraag ondersteuning nodig hebben van een UWV-medewerker.
- Wij verwachten dat het hiervoor genoemde effect wordt versterkt doordat opleiders burgers actief gaan attenderen op de aanmeldingsmomenten. Opleiders hebben er immers belang bij dat de STAP-aanvraag wordt toegekend.

Procesinrichting is kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik

Het proces is zo ingericht dat het voor betrokkenen relatief eenvoudig is om de regeling te gebruiken op een manier die door de wetgever niet bedoeld is.

Voorbeelden:

- Werkgevers kunnen opleidingskosten afwentelen op de regeling door afspraken te maken met medewerkers en/of opleiders om STAP-subsidie aan te vragen voor opleidingen die tot nu toe door de werkgever worden bekostigd.
- De STAP-regeling richt zich op het bevorderen van scholing 'gericht op eigen ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid'. Vaststellen of een gekozen opleiding in dat kader relevant is, is buitengewoon lastig. SZW heeft daarom gekozen dit niet in de erkenningseisen op te nemen.
- Terugvorderen van subsidie van opleidingen die niet of niet met voldoende resultaat zijn afgerond is ingewikkeld. Processen om te bepalen of sprake is van verwijtbaarheid zijn nog niet uitgewerkt.

Procesinrichting sluit slecht aan bij de praktijk van de opleiders

Opleiders zijn pas bij de voorbereiding van STAP betrokken toen de procesinrichting op hoofdlijnen al was bepaald. Daardoor komen knelpunten bij opleiders pas laat aan het licht. Het gevolg is dat ver in het realisatietraject soms nog substantiële wijzigingen moeten worden doorgevoerd. We verwachten bovendien dat de voor begin 2022 geplande simulatie nieuwe knelpunten aan het licht brengt. Voorbeelden van knelpunten die nu al aan het licht zijn gekomen:

- Opleiders blijven lang in het ongewisse of er voldoende deelnemers zijn voor (klassikale) opleidingen, doordat burgers tot het laatste moment hun aanmelding kunnen annuleren als de STAP-subsidie niet is toegekend.
- De gekozen systematiek van zes gelijke budgetten per jaar veronderstelt ten onrechte dat er sprake is van een homogene verdeling van startdata van opleidingen. Dit zorgt er voor dat de kans op toekenning van een subsidie niet

Datum
16 september 2021

Kenmerk
2021-0000476330

in alle perioden even groot is. SZW heeft dit risico weliswaar onderkend maar wil de systematiek pas op termijn aanpassen.

- Ten tijde van onze toets bestond nog onduidelijkheid over belangrijke uitwerkingen van de regeling. Vragen zoals: wat is de juridische entiteit van opleiders, hoe loopt de facturatie en wat gebeurt er als een subsidie moet worden teruggevorderd, zijn nog niet beantwoord.

B. Onvoldoende grip en zicht op de STAP-keten

Eind 2020 is het programmamanagement versterkt, maar het programma richt zich nog steeds onvoldoende op de uitvoeringsketen als geheel. Het heeft daardoor beperkt zicht op de voortgang van de implementatie. Mede hierdoor is de planning onder druk komen te staan en is het nog altijd onzeker of er bij de start een werkbaar STAP-portaal is dat bijdraagt aan de geformuleerde doelen. We onderbouwen deze constatering hieronder.

Programma houdt onvoldoende rekening met opleiders

Het programmamanagement vult weliswaar de rol in van ketenregisseur, maar richt zich daarbij vooral op het oplossen van knelpunten in de samenwerking tussen UWV en DUO. De opleiders zijn lang buiten beeld gebleven. Het programma maakt daarin nu een inhaalslag, maar opleiders hebben nog steeds geen formele positie. Bovendien is de rol van de ketenarchitect, die het ontwerp en de samenhang binnen de gehele keten moet bewaken, niet ingevuld.

Majeure beslissingen over de procesinrichting worden bovendien door UWV genomen en niet op programmaniveau. Daarbij weegt de impact van besluiten op de rest van de keten soms onvoldoende mee in de besluitvorming. We zien dit bij de introductie van de 'vooraanmelding' en de uitwerking van de oriëntatiefunctie. Ook wordt niet expliciet rekening gehouden met de kosten die opleiders moeten maken in het kader van de regeling.

Onvoldoende zicht op opleidingsaanbod bij start

Ten tijde van onze toets is nog onduidelijk met welk opleidingsaanbod de regeling van start kan gaan. Er is onvoldoende beeld van de opleiders die voor de STAP-regeling in aanmerking (willen) komen en de opleidingen die ze zullen aanbieden. Dit geldt in het bijzonder voor de branchegerichte opleiders. Het programma heeft bovendien onvoldoende in beeld hoe ver opleiders zijn met het inrichten of aanpassen van processen en systemen.

ADVIES: PAS DE PROCESINRICHTING AAN EN VERSTERK DE STURING

Wij adviseren u om de gekozen procesinrichting aan te laten passen zodat die beter aansluit bij de behoeften van minder digitaal vaardige burgers en bij de praktijk van opleiders. We realiseren ons dat dit een verstrekkend advies is, omdat het kan betekenen dat de regeling moet worden aangepast terwijl het implementatietraject inmiddels vergevorderd is. We denken echter dat de voordelen voor burgers en opleiders, maar ook voor UWV, zullen opwegen tegen de vertraging die hierdoor mogelijk wordt veroorzaakt.

Datum

16 september 2021

Kenmerk

2021-0000476330

Ook adviseren we u de sturing door het programma verder te versterken en binnen het kerndepartement een permanente regierol in te richten die zich richt op de STAP-keten als geheel.

1. Overweeg een aanpassing van de procesinrichting

Wij geven u in overweging om nog voordat de regeling wordt ingevoerd een aantal vereenvoudigingen door te voeren in de gekozen procesinrichting die kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van de regeling tegen lagere kosten:

- Leid de voor de subsidieaanvraag relevante opleidingsinformatie af uit het aanmeldingsbewijs. Daartoe dient de opleider de informatie uit het aanmeldingsbewijs geautomatiseerd aan te leveren aan UWV. De burger kan dan volstaan met het bevestigen van de inhoud van dit aanmeldingsbewijs en de subsidieaanvraag indienen. UWV kan via het erkenningenregister vaststellen of sprake is van een erkende opleider.
- Schrap de oriëntatiefunctie op het STAP-portaal of vereenvoudig deze sterk. Bijvoorbeeld door op het portaal alleen te verwijzen naar de websites van de erkende opleiders.

Wanneer deze vereenvoudigingen zijn doorgevoerd vervalt ook de noodzaak voor opleiders om hun opleidingsaanbod in SRS te publiceren.

Overweeg om opleiders nu of op een later moment ook te informeren over aanvragen die niet zijn toegekend. Stem de verdeling van de beschikbare subsidie over het jaar af op de seizoenpatronen in het opleidingsaanbod. Werk samen met het opleidingsveld een systematiek uit van facturering, verrekening en eventueel terugvordering van subsidies die aansluit bij de praktijk van de opleiders.

Laat het programma een haalbare invoeringsdatum bepalen voor de regeling op basis van de aangepaste procesinrichting. Vraag daarnaast UWV en DUO een plan te maken om te komen tot een efficiëntere uitvoering en daarmee een doelmatiger ratio uitvoeringskosten/STAP-budget.

Laat het programma er zorg voor dragen dat de geplande evaluaties ook inzicht geeft in welke mate minder digitaal vaardige burgers door de systematiek van subsidietoekenning achter het net vissen. Pas zo nodig de procesinrichting of de wijze van toekenning verder aan. Er zijn andere systematieken denkbaar die zorgen voor gelijke kansen voor burgers.

2. Versterk de sturing door het programma

Wij adviseren u nadere afspraken te maken met UWV en DUO over hun mandaat binnen het programma. Zorg dat het programma en het directeurenoverleg eerder en beter worden geïnformeerd over keuzes en neem beslissingen op het daarvoor passende niveau.

Datum

16 september 2021

Kenmerk

2021-0000476330

Daarnaast adviseren we u de opleiders nu en in de toekomst een steviger positie te geven in het programma en te betrekken bij het uitwerken van oplossingen en nieuwe functionaliteiten. Laat het programma de voortgang van de STAP-implementatie bij de opleiders in beeld brengen. Dit betreft zowel de voortgang van de ICT-aanpassingen als van de informatie-uitwisseling met DUO en UWV.

Ten slotte adviseren we op korte termijn de ketenregiefunctie van SZW te versterken, met name naar het opleidersveld. Wij pleiten voor het structureel invullen van deze functie en voor een heldere rolverdeling met de bestaande regiefunctie bij OCW. Onderdeel van de regiefunctie is een ketenarchitect die de samenhang van processen, informatiestromen en -systemen in de STAP-keten bewaakt, ook bij de uitwerking van toekomstige doorontwikkelingen.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een op de doelgroep afgestemde, succesvolle invoering van de STAP-regeling.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.
prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.
drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

BIJLAGE: BEKNOPTE PROCESBESCHRIJVING

Om uitvoering te geven aan de STAP-regeling hebben UWV en DUO, onder verantwoordelijkheid van het programma, een procesinrichting uitgewerkt. Die procesinrichting kent op hoofdlijnen een zestal stappen:

1. Een burger die zich wil oriënteren op een STAP-subsidiabele opleiding kan terecht op het STAP-portaal. Naast informatie over de regeling zelf biedt het portaal een zoekfunctie op het SRS, met informatie over alle opleiders en alle opleidingen die voor subsidie in aanmerking komen.
2. De burger meldt zich voor die opleiding aan bij de opleider en ontvangt een aanmeldbewijs van de opleider.
3. De burger dient op het STAP-portaal een aanvraag in en selecteert de opleiding (uit SRS), vult het formulier in en doet een upload van het aanmeldingsbewijs.

Alternatief:

Als de aanmeldingsgegevens voor de betreffende STAP-aanvraag al via een vooraanmelding zijn aangeleverd door de opleider, dan zoekt de STAP-applicatie via het ID van de gekozen opleiding de noodzakelijke gegevens, zoals de prijs van de opleiding, op in SRS.

4. In het STAP-portaal wordt getoetst of alle relevante informatie om een besluit te nemen voorhanden is en checkt of het subsidiebedrag voor de betreffende periode nog niet is uitgeput. Bij "gladde gevallen" resulteert dit direct in een beslissing. Onvolledig of onjuist ingevulde formulieren moeten handmatig beoordeeld worden door een medewerker. Daarnaast voert UWV steekproefsgewijs extra controles uit.
5. Als de subsidie is toegekend stuurt de financiële administratie van UWV een inkooporder naar de opleider. Die kan op zijn beurt vervolgens een factuur naar UWV sturen. Als de kosten voor de opleiding hoger zijn dan het gesubsidieerde bedrag, stuurt de opleider de burger een factuur voor het resterende bedrag.
6. Nadat de opleiding is afgerond moet de opleider een bewijs van deelname aanleveren en wordt de subsidie door UWV definitief vastgesteld. Als de opleiding niet succesvol is afgerond, kan UWV het uitbetaalde subsidiebedrag terugvorderen bij de opleider.