



11 januari 2023

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

## OP STAP

### De internetconsultatie voor een aanvullend budget voor degenen zonder een ho-getuigschrift



#### 1 Inleiding

Er loopt een internetconsultatie<sup>1</sup> rond het invoeren van een extra budget binnen de zgn. STAP-regeling, het vanuit de overheid kunnen krijgen van maximaal 1000 euro voor een arbeidsmarktgericht scholingstraject. Men wil graag degenen die (nog) niet in het bezit zijn van een getuigschrift van een opleiding in het hoger onderwijs, nog meer dan nu het geval is de kans geven om een dergelijk voucher (een voorbeeld van een individuele leerrekening) te verwerven. Het geldt dat er nu aan wordt toegevoegd is alleen voor die doelgroep bestemd als het reguliere budget is uitgeput. Uiteraard, zou je bijna kunnen zeggen, hebben we gekeken naar deze plannen. Wat ons daarbij meteen opviel was de uitermate slordige formulering van allerlei begrippen en de wijze van onderbouwing. Het was ook eigenlijk ook hierbij geen verrassing meer dat het gebruik van de Ad-opleiding weer allerlei wenkbrauwen deed fronsen in onze burelen. Dat is toch wel jammer, gezien de ontwikkelingen die de Ad de laatste tijd heeft doorgemaakt.

In deze nieuwbrief lopen we het voorstel door, aan de hand van de nieuwe artikelen voor de regeling en de daarbij aangereikte toelichting.

#### 2 Voorstel regeling in het algemeen bekeken – apart budget mensen zonder ho-opleiding

Het voorstel kan niet anders dan worden ondersteund en toegejuicht. Het is vooral een extra stimulans voor degenen die nog geen hoger onderwijs hebben gevolgd en bovendien steeds hebben gevreesd steeds tussen wal en schip te geraken bij het aanvragen van een budget. Het is van groot belang dat degenen die zich verder willen scholen op deze wijze in een bepaalde richting een kwalificatie kunnen behalen, als een vorm van verdieping, verbreding of herscholing. In die zin is er weinig aan te merken op het voorstel.

Daarbij is het cruciaal dat bij de komende aanvragen wordt vermeld wat de hoogst genoten opleiding is, in formele zin, binnen het stelsel met door de overheid erkende kwalificaties – bekostigd dan wel privaat. Dat wil zeggen dat er in het digitale formulier een uitklapmenu zou kunnen komen te staan, met die opleidingen in een bepaalde volgorde, aangezien veel burgers niet weten wat de hoogste kwalificatie in diverse gevallen is. Ook bevinden zich opleidingen op een gelijk niveau van

<sup>1</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsubsidieregelingstapbudget/b1>

het NLQF, zoals mbo-4 en havo op niveau 4. Echter, aangezien het draait om het al dan niet hebben behaald van een opleiding in het hoger onderwijs, kan er best worden volstaan met de vraag of er een opleiding in een bekostigde of private setting in het hoger onderwijs is afgerond en zo ja, welk getuigschrift het betreft.

### 3 Kanttekeningen – in ‘technische zin’

We lopen hier het voorstel voor de aangepaste regeling langs. Eerst gebeurt het aan de hand van de tekst ervan zelf, vermeld in de kadertjes, en daaraan gekoppeld een aantal kanttekeningen – specifiek als het gaat om technische zaken en formuleringen. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een aantal passages uit de toelichting onder handen genomen, waar relevant, op eenzelfde wijze.

#### Voorstel voor de regeling

Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van , , tot wijziging van de Subsidieregeling STAP-budget in verband met aanvullende middelen ten behoeve van personen met maximaal een mbo4-opleiding.

We pakken meteen maar een van de meest opvallende zaken bij de kop, mede omdat dit aspect verderop ook blijft meespelen. Daarbij zal overigens gewoon blijken dat de opstellers van de regeling heus wel weten wat er formeel aan de hand is, maar dan blijft het nog steeds heel vreemd en ook onjuist om de zinsnede ‘*maximaal een mbo4-opleiding*’ te gebruiken.

In ons onderwijs stelsel kennen we als het ware een matrix-structuur. Er is sprake van een aantal verticale leerlijnen waarbinnen iemand steeds een hoger niveau kan bereiken – kijkend naar de niveaus van ons nationale kwalificatieraamwerk (NLQF). Maar daarnaast is het in ons land tevens zo geregeld dat op een bepaald niveau meerdere ‘piketpalen’ uit deze leerlijnen zijn te benoemen en ‘horizontaal’ naast elkaar te zetten zijn.

Een voorbeeld is niveau 4 van ons NLQF (in de STAP-regeling wordt dit raamwerk formeel ook gebruikt, voor alle duidelijkheid) met daarop de kwalificaties ‘mbo-4’ en havo’ (waarbij het ook ‘havo-5’ zou kunnen zijn, maar een bewijs voor ‘havo-3’, met de optie om door te stromen naar het mbo, wordt in formele zin niet in het raamwerk vermeld). Op dat niveau treffen we niet het ‘vwo’ aan, want die onderwijskwalificatie heeft in ons land niveau 4+ gekregen en is daarmee ‘hoger’ gepositioneerd dan mbo-4 en havo – een compromis dat in 2011 met de onderwijskoepels is gesloten nadat er eerst een voorstel op tafel lag om het vwo net als de Ad op 5 te zetten.

Dat betekent dat het gebruik in deze formele regeling van ‘maximaal een mbo4-opleiding’ om twee redenen onjuist en derhalve verwarrend is:

- Op hetzelfde niveau bevindt zich het ‘havo’ en die positionering moet in een dergelijk formeel kader uitdrukkelijk naar voren komen omdat de bezitters van dit diploma ook dienen te worden aangesproken.
- Het ‘vwo’ is niveau 4+ en bevindt zich derhalve op een hoger niveau dan mbo-4 (en havo). Op basis van deze formulering zouden mensen met een vwo-diploma als hoogste opleiding niet in aanmerking komen voor deze extra gelden.

Verderop in de regeling is het wel goed verwoord nl. door deze indeling als het ware om te keren. Dat gebeurt met de formulering dat een deel van de aanvullende middelen specifiek beschikbaar wordt gesteld voor degenen die ‘geen hbo- of wo-opleiding succesvol hebben afgerond’.

Er kunnen derhalve ook andere formuleringen worden gebruikt, maar deze zouden we niet meteen willen aanraden. Twee opmerkingen vooraf daarbij:

- Er moet dan wel tekstueel aan worden toegevoegd: ‘... hebben afgerond’. Iemand kan namelijk een opleiding wel hebben gevolgd, maar niet het diploma hebben verworven.
- Er wordt in het voorstel gesproken over ‘maximaal een...’. Dat lijkt ons een voorbeeld van te vaag maar ook onjuist woordgebruik in dit kader. Bij ‘maximaal’ gaat het in het algemeen over een bepaalde hoeveelheid. Om even scherp te slijpen: Bij ‘maximaal een...’ kan iemand ook lezen ‘maximaal één...’. Er vloeit dan wel geen bloed uit, maar het is beter te spreken over ‘ten hoogste een...’. Daarmee kan namelijk worden gerefereerd aan het NLQF, met de niveaus.

De twee opties zijn vervolgens:

- ... ten hoogste een mbo4-, havo- of vwo-opleiding hebben afgerond.
- ... ten hoogste een formele opleiding op niveau 4+ hebben afgerond.

Maar dan moet zo'n zinsnede overal worden gebruikt. We willen echter voorstellen om vanaf het begin van deze regeling zo duidelijk mogelijk te zijn en de volgende zinsnede te gebruiken:

*'... ten behoeve van personen die geen getuigschrift van een opleiding in het hoger onderwijs hebben behaald'*.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Gelet op artikel 3, eerste, derde en vierde lid, 5 en 8, eerste lid, van de Kaderwet SZW-subsidies;

Besluit:

Artikel I

De Subsidieregeling STAP-budget wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepaling ingevoegd: hoger onderwijs: wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

B

In artikel 8, derde lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van dat lid door een punt-komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

k. of de subsidieaanvrager een diploma in het hoger onderwijs heeft behaald als bedoeld in artikel 9c;

In B:

Ja, helaas voor de opstellers van het voorstel, maar iemand die in het hoger onderwijs het afsluitend examen succesvol afrondt, krijgt een *'getuigschrift'* en geen *'diploma'*. Als dit niet wordt aangepast is de regeling simpelweg onwettig, om het scherp te stellen.

Deze fout is echter zonder meer voorstelbaar aangezien het bijpassende document het *'diploma-supplement'* wordt genoemd. De internationale vertaling van ons begrip *'getuigschrift'* is namelijk *'Diploma'*. En ons *'diploma'* is dan weer vaak een *'Certificate'*...

In B

De aanpassing is op een aantal punten niet compleet en onjuist:

- Het is zo dat in de huidige opsomming achter onderdeel i staat *';* en'. Als de overheid hetzelfde stijlgebruik wil hanteren, moet in de nieuwe opsomming het woordje *'en'* achter de *';* van onderdeel j worden geplaatst.
- Daarnaast staat in het voorstel aan het eind van onderdeel k een *';* maar dat dient derhalve een *'.'* te zijn.

Het stijlgebruik is bij deze opsomming niet correct. Het gaat om zaken die moeten worden gebruikt. Door achter elk onderdeel een *';* te plaatsen is het woordje *'en'* bij onderdeel j overbodig. Dit verkeerde stijlgebruik komt overigens vaker voor in wetten en regelingen.

C

Na artikel 9a worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

*Artikel 9b. Aanvullend budget voor personen met maximaal een mbo-niveau 4 diploma*

Na het bereiken van het subsidieplafond voor een aanvraagtijdvak, bedoeld in artikel 9, eerste lid, is een aanvullend bedrag beschikbaar voor personen die geen diploma in het hoger onderwijs hebben behaald als bedoeld in artikel 9c.

We kunnen hierbij de eerdere kanttekeningen herhalen. De kop van het artikel klopt niet, juist nog meer verwarrend gemaakt door in plaats van *'mbo4-opleiding'* te spreken over *'mbo-niveau 4 diploma'*. Er wordt namelijk op die manier nog sterker de nadruk gelegd op niveau 4 en daar vinden we eveneens het havo-diploma. En het vwo is dus 4+.

Beter is, als variant op wat is voorgesteld voor de inleiding van het voorstel, en gelet op de tekst van het artikel zelf: *Aanvullend budget voor personen die geen getuigschrift in het hoger onderwijs hebben behaald.*

In het artikel moet uiteraard ook *'diploma'* worden vervangen door *'getuigschrift'*.

*Artikel 9c. Diploma in het hoger onderwijs*

1. Voor de toepassing van de artikelen 8, derde lid, onderdeel k, en artikel 9b wordt onder een diploma in het hoger onderwijs verstaan een diploma voor een opleiding als bedoeld in de artikelen 7.3a, 7.3b en 18.15 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, zijnde een:
  - a. associate degree in het hoger beroepsonderwijs;
  - b. bachelor- of masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs;
  - c. postinitiële masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs; of
  - d. ongedeelde opleiding in het wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs.

De zaken die hier dienen te worden aangepast, om ongeldigheid te voorkomen:

- In het kop moet 'diploma' dus '*getuigschrift*' zijn;
- Idem in de inleidende tekst van dit artikel – twee keer aan te passen;
- Bij a: Het moet '*associate degree-opleiding*' zijn;
- Bij d: Er zijn geen ongedeelde opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (geweest);
- Aangezien in de inleidende tekst van dit artikel staat '*een*' diploma (*getuigschrift* dus), kan de '*;*' aan het eind van a, b en c worden vervangen door een '*,*'.

2. Voor toepassing van de artikelen 8, derde lid, onderdeel k, en artikel 9b, wordt aan een diploma in het hoger onderwijs als bedoeld in het eerste lid gelijkgesteld een diploma voor een opleiding van een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs, die vergelijkbaar is aan een in het eerste lid genoemde opleiding.

Ook weer op een rijtje:

- 'diploma in het hoger onderwijs' moet '*getuigschrift in het hoger onderwijs*'.
- In het buitenland spreekt men niet van een 'diploma' of 'getuigschrift'. Daarvoor kent men een begrip in de eigen nationale taal. Het voorstel is daarvan te maken: '*...gelijkgesteld een formeel en door de nationale overheid erkend bewijs van het hebben afgerond van een opleiding van een niet...*'.

*Artikel 9d. Subsidieplafond en aanvraagtijdvakken aanvullend budget voor personen met maximaal een mbo-niveau 4 diploma 2023*

1. In afwijking van artikel 9, eerste lid, zijn er voor subsidie op grond van artikel 9b voor het jaar 2023 drie aanvraagtijdvakken van twee maanden beschikbaar, waarbij het eerste aanvraagtijdvak vanaf [PM] van start gaat.
2. Voor subsidies op grond van artikel 9b is voor het jaar 2023 € 125 miljoen inclusief uitvoeringskosten beschikbaar, dat gelijkelijk over de aanvraagtijdvakken, bedoeld in het eerste lid, wordt verdeeld, onverminderd het derde lid.
3. De Minister kan in een aanvraagtijdvak als bedoeld in het eerste lid een deel van het beschikbare bedrag beschikbaar stellen uitsluitend ten behoeve van personen als bedoeld in artikel 8, zesde lid. De Minister maakt het beschikbaar gestelde bedrag, bedoeld in de eerste zin, bekend in de Staatscourant.
4. Artikel 9, tweede, derde, vierde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing op subsidie op grond van artikel 9b.

Ook bij dit artikel is de kop verwarrend, bovendien nog meer dan in de voorgaande gevallen, door het toevoegen van '2023'. Het gaat dus niet om een diploma dat in 2023 is behaald, zoals de suggestie kan zijn... Ons voorstel is om het simpel te houden: '*Subsidieplafond en aanvraagtijdvakken aanvullend budget in 2023*'.

In lid 2 wordt gesproken over 125 miljoen. In de toelichting staat als extra bedrag 123,75 miljoen, vanwege het reserveren van 1,25 miljoen voor 'leercultuur' – maar dat zijn geen uitvoeringskosten. Wellicht moet dit nog worden aangepast.

#### **4 Toelichting bekeken – met een aantal voorstellen voor verbetering**

De toelichting bij het voorstel brengt op zichzelf geen andere zaken met zich mee, om uitgebreid van commentaar te voorzien. Maar we hebben toch wel een aantal punten aangetroffen die naar onze mening om een formele correctie vragen, om in de uitwerking fouten te voorkomen.

Met deze wijzigingsregeling worden extra middelen toegevoegd aan de Subsidierегeling STAP-budget. Het doel van de inzet van deze aanvullende middelen is om mensen die minder initiële scholing hebben genoten meer toegang tot scholing te bieden om zo bij te kunnen dragen aan een beter functionerende arbeidsmarkt.

Mensen die het meeste baat hebben bij leren en ontwikkelen, participeren hier nu namelijk het minst aan. Met deze regeling worden vakmensen met ten hoogste een mbo4-diploma op zak met deze subsidie meer gestimuleerd om zich te laten bij- en omscholen.

- Het is politiek gezien goed dat hier over 'vakmensen' wordt gesproken. Dat past ook bij het gebruik van 'mbo4'. Maar ook degenen die een havo- of vwo-diploma bezitten komen in aanmerking voor dit aanvullende budget, en zij zijn nog geen specifieke vakmensen, zo te zeggen. Juist met dit budget kunnen ze dat wel worden, mogelijk met een smalle insteek via het behalen van certificaten. Maar het kan ook worden ingezet om de kosten voor een deeltijdse hbo-opleiding verlagen, zeker als iemand kiest voor een Ad-opleiding.  
Ons advies is om dit toch ook in de communicatie mee te nemen, als het gaat om de doelgroepen.
- Het is correct dat hier wordt gesproken over 'ten hoogste...' in plaats van 'maximaal'. Daarom ook ons voorstel om 'ten hoogste' in het formele voorstel op te nemen.
- Verder niets aanvullends te melden over het gebruik van het mbo4-diploma als 'bovengrens'. Daarmee wordt, met inzet van het NLQF, het vwo niet meegenomen. Dat dient wel in de gaten worden gehouden in de verdere uitwerking, zeker omdat het op zich goed in de regeling is opgenomen via het nog niet hebben van een ho-getuigschrift.  
Overigens hebben we het dan maar niet over de PhD dan wel de Dr, hetgeen een bul oplevert – en ook niet over het zgn. Ontwerperscertificaat bij de TU's.

De doelgroep voor deze regeling is afgebakend tot mensen met maximaal een afgerond mbo4-diploma. Hierbij gaat het om mensen die geen opleiding hebben afgerond, alleen basisonderwijs hebben afgerond, of één of meer van de volgende opleidingen hebben afgerond: vmbo, havo, vwo, MBO-1/MBO-entree, MBO-2, MBO-3 of MBO-4. Wanneer in deze toelichting wordt gesproken over mensen met maximaal een mbo4-diploma worden ook historisch vergelijkbare opleidingen bedoeld. Bijvoorbeeld de vroegere MTS, het VBO of huishoudschool.

De gekozen afbakening van de doelgroep houdt in dat personen met een diploma hoger onderwijs geen aanspraak maken op deze regeling. Hierbij kan gedacht worden aan een hbo bachelordiploma, een wo master of bachelor diploma en afgeronde opleiding aan een hogeschool of universiteit die onder een andere naam bekend waren. Ook mensen die een Associate Degree diploma hebben behaald komen niet in aanmerking voor het de aanvullende middelen binnen de STAP-regeling.

- Het is opmerkelijk dat aan het eind van deze passage expliciet wordt vermeld dat bezitters van de Ad-graad ook niet in aanmerking komen voor een bedrag. Dat kan te maken hebben met de relatief lage bekendheid van de Ad, ook bij de overheid zelf, maar het betreft toch echt al sinds 2006 een formele door de overheid erkende graad in het hbo.  
Voordat de BaMa-structuur en ook de Ad werd ingevoerd, was er sprake van kort-ho-opleidingen. *Bezitters ervan zouden ook van de regeling moeten worden uitgezonderd!*
- Er wordt in deze regeling en zeker ook in de toelichting gesproken over 'opleiding'. De overheid gaat er als ware vanuit dat iedereen begrijpt dat het een formele door de overheid erkende opleiding betreft. Echter, men heeft het ook over 'opleiding tot trainer', 'opleiding voor vrijwilligerswerk', enz. Het lijkt daarom juist om in dit kader te spreken over '*formele opleiding*', zoals gebeurt bij de wetgeving voor het NLQF.  
Initieel onderwijs is ook wel een begrip dat wordt gebruikt, maar dat is eveneens niet echt handig. Iemand die na een mbo4-opleiding gaat werken en dan later in deeltijd een hbo-opleiding gaat doen, kan worden gezien als iemand die post-initieel studeert. Maar die hbo-opleiding is op zichzelf wel gewoon een initieel scholingstraject.
- Taakkundig even: als iemand het diploma heeft behaald, is de opleiding in formele zin afgerond. Een 'afgerond mbo4-diploma' is dus *dubbelop*.
- In de opsomming van diploma's ontbreekt naar onze mening het '*vmbo*'.

- Het is altijd lastig om een sluitende definitie en daarbij passende opsomming te geven. Iemand die in het laatste jaar van een mbo- of hbo-opleiding zit kan ook een aanvraag doen, om daarnaast een cursus of training te gaan volgen. Zeker als deze student vertraging heeft opgelopen kan daarmee een zinvolle invulling worden 'ingekocht', desnoods bij de eigen instelling. Je zou dan als overheid deze groep verder moeten afbakenen. Moet er sprake zijn van uitval, in het verleden, minimaal een jaar voorafgaande aan de aanvraag?

Voor de aanvullende middelen komen mensen in aanmerking met maximaal een mbo4-diploma. Om het opleidingsniveau van de aanvrager te controleren wordt aanvragers reeds gevraagd het niveau van het hoogst behaalde diploma in te vullen. Dat is voornamelijk voor onderzoeksdoel-einden. Aangezien het recht op subsidie nu ook (deels) afhankelijk wordt van opleidingsniveau, wordt het wel of niet bezitten van een diploma in het hoger onderwijs nu ook expliciet uitgevraagd. Aanvragers dienen daarbij aanvullend te verklaren dat de gegevens naar waarheid zijn ingevuld (eigen verklaring).

Prima. Een uitklapmenu is handig, met alle mogelijkheden in het hbo en wo. We vragen ons echter of iedereen die een getuigschrift heeft behaald bij een private instelling, ook denkt dat het handig is om dit niet te vermelden. Het is namelijk zo dat deze instellingen volgens ons nog steeds niet verplicht zijn om alle geslaagden door te geven naar een landelijk register.

#### 8. Gegevensuitwisseling

Voor de aanvullende middelen die met deze regeling worden toegevoegd aan het STAP-budget komen mensen in aanmerking met maximaal een mbo4-diploma. Om te controleren of aanvragers maximaal een mbo-4 diploma hebben behaald is uitwisseling van gegevens tussen DUO en UWV noodzakelijk. In het Register Onderwijsdeelnemers (hierna: ROD) zijn leerlingengegevens van het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs opgenomen. Via ROD wisselen onderwijsinstellingen gegevens van leerlingen en studenten uit met DUO, zoals inschrijvingen en diplomagegevens. Het ROD wordt beheerd door DUO.

Zoals gezegd, het kan gebeuren dat een aanvrager geen melding maakt van een getuigschrift dat privaat (onbekostigd) is behaald. De overheid kan vervolgens niet achterhalen of dit wel het geval is geweest aangezien men niet weet waar dient te worden gezocht. Mogelijk dat hiervoor nog een oplossing valt te bedenken.