



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Evaluatie Individuele studietoeslag

*Onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering
van de Individuele studietoeslag voor
onderwijsvolgende jongeren (vanaf 18 jaar)
met een arbeidsbeperking*

Colofon

Projectnaam	Individuele studietoeslag
Programma	Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Numer	R18/03

Voorwoord

In artikel 36b van de participatiewet is de individuele studietoelage neergelegd in de vorm van bijzondere bijstand. De individuele studietoelage dient om onderwijsvolgende jongeren met een beperking vanaf 18 jaar een financieel steuntje in de rug te geven omdat zij niet in staat zijn naast hun studiefinanciering bij te verdienen. Deze regeling komt in de plaats van de studieregeling die de Wajong 2010 kende. Maar waar jongeren met een beperking bij een aanvraag van de Wajong 2010 automatisch in de studieregeling werden opgenomen, moeten jongeren voor de studieregeling van de Participatiewet er zelf alert op zijn om deze aan te vragen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering van de studieregeling, waardoor de uitvoering per gemeente kan verschillen. De Studieregeling is herhaaldelijk in het nieuws geweest vanwege de sterke verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de studietoelage. Daarnaast zouden veel jongeren geen gebruik van de regeling maken.

De Inspectie heeft op verzoek van de staatssecretaris een onderzoek ingesteld naar de gemeentelijke uitvoering en het doelbereik van de studieregeling. In deze rapportage doet de Inspectie verslag van de resultaten van het onderzoek. De Inspectie beschrijft ook diverse verbetermogelijkheden die betrokken organisaties voorstellen om de effectiviteit van de regeling te vergroten. De Inspectie meent dat er voldoende aanleiding is met alle betrokken partijen in overleg te gaan om de wijze waarop de studieregeling nu is vormgegeven te heroverwegen, zodat de effectiviteit ervan kan worden vergroot.

Mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

Inhoud—5

Samenvatting en conclusies—6

1 Inleiding—9

1.1 Aanleiding—9

1.2 Regeling Individuele Studietoeslag—9

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen—10

1.4 Onderzoeksaanpak—10

2 Kenmerken jongeren met een arbeidsbeperking die aanspraak maken op IST—12

3 Aantal toekenningen en uitgaven IST—14

3.1 Aantal toekenningen en afwijzingen IST—14

3.2 Uitgaven—14

4 Welk beleid hanteren gemeenten en wat zijn de verschillen daartussen?—15

4.1 Beleid/Verordeningen/aanvullende criteria—15

4.2 Hoogte IST—15

4.3 Verschillen in periodiciteit van toekenning en betaling IST—16

5 Op welke wijze voeren gemeenten de regeling uit?—17

5.1 In hoeverre is de doelgroep op de hoogte van de regeling en hoe kan de bekendheid van de regeling worden verbeterd?—17

5.2 Toegankelijkheid/aanvraagprocedure/doorlooptijd—19

5.3 Toepassing criteria—20

6 In hoeverre bereikt de regeling zijn doel? Wat zijn hierbij knelpunten en verbetermogelijkheden?—22

6.1 In hoeverre bereikt de IST zijn doel?—22

6.2 Hoe kijken gemeenten en organisaties tegen de IST aan?—22

6.3 Verbetermogelijkheden—23

7 Samenvatting bestuurlijke reacties Divosa en VNG—24

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en VNG—25

Bijlage 2 Hoofd- en deelonderzoeksvragen—29

Bijlage 3 Gesproken organisaties—31

Samenvatting en conclusies

Inleiding

De Inspectie heeft op verzoek van de staatsecretaris een onderzoek uitgevoerd naar de gemeentelijke uitvoering van de individuele studietoelage (IST) als bedoeld in artikel 36b van de Participatiewet. Aanleiding is de motie van de Tweede Kamerleden Raemakers en Peters. De motie was ingediend vanwege de vele signalen dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de IST en de doelgroep onvoldoende bereiken.

Minder uitgekeerde toelagen dan begroot

Deze rapportage geeft inzicht in de vraag in hoeverre de individuele studietoelage (IST) zijn doel bereikt en welke knelpunten en verbetermogelijkheden er zijn. De conclusie is dat aanzienlijk minder personen dan verwacht gebruik hebben gemaakt van de IST, en dat er daarom ook aanzienlijk minder aan de IST is uitgegeven dan geprognosticeerd. In 2017 zijn aan ruim 1.400 personen IST-uitkeringen toegekend.¹ Ter vergelijking: in 2014 was de instroom in de studieregeling Wajong 2010 6.500 en bedroeg het totaal aantal Wajongers in de studieregeling bijna 12.000.² Er zijn diverse verklaringen te geven voor de onderbenutting van het budget.

Verschillen tussen IST en de studieregeling Wajong 2010

De eerste verklaring is dat de geprognosticeerde budgetten IST voornamelijk zijn gebaseerd op de oude studieregeling onder de Wajong 2010. De doelgroep IST is echter niet geheel te vergelijken met de doelgroep onder de studieregeling van de Wajong. Ten eerste is het criterium voor de toelage anders: onder de Wajong gold het criterium dat een persoon niet in staat was om 75% van zijn maatmanloon te verdienen. Onder de studieregeling van de Participatiewet geldt het criterium dat een persoon niet in staat is om het WML te verdienen. Verder geldt er een vermogenstoets in de Participatiewet die de Wajong 2010 niet kende. Tenslotte hebben personen die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben geen recht op IST, onder de Wajong 2010 hadden deze personen wel recht op studietoelage.

Gemeenten bereiken de doelgroep minder goed

Een andere verklaring voor het relatief lage gebruik is dat de doelgroep van de IST moeilijk te bereiken is voor gemeenten. Een belangrijk verschil tussen de IST en de studieregeling Wajong 2010 is dat Wajongers min of meer automatisch in de studieregeling terecht kwamen omdat zij vóór hun 18^e levensjaar een Wajong moesten aanvragen, ook al volgden zij nog onderwijs. Dat geldt niet voor de IST. Onderwijsvolgende jongeren moeten er zelf alert op zijn dat zij een IST aanvragen. Gemeenten kunnen daarin faciliteren maar het probleem dat zich daarbij voordoet is dat zij de doelgroep nog niet goed kennen omdat ze nog onderwijs volgen. Dat maakt het ook lastig om de doelgroep te bereiken en goede voorlichting te geven. Een deel van de gemeenten is daar heel actief in, door bijvoorbeeld goede voorlichting te verstrekken op de website en actief Pro- en Vso-scholen voor te lichten. Een ander deel van de gemeenten is veel minder actief.

Naast gemeenten zijn er andere instanties die een rol kunnen spelen bij het bereiken en voorlichten van de doelgroep, bijvoorbeeld scholen, overkoepelende en belangorganisaties van scholen en studenten, alsmede hulpverlenersorganisaties.

¹ CBS rapportage bijzondere bijstand: individuele studietoelage 2015 t/m 2017, oktober 2018

² Bron: UWV, monitor arbeidsparticipatie 2015 en kwantitatieve informatie bij jaarverslag UWV 2014..

Scholen geven aan dat zij – als zij al op de hoogte zijn van de IST - het lastig vinden om de jongeren goed te informeren vanwege de verschillen in beleid en procedures tussen gemeenten. Een school kan namelijk te maken hebben met meerdere gemeenten. Eenzelfde signaal geven de gesproken organisaties af.

Gemiddelde hoogte IST lager dan de studieregeling Wajong 2010/aanvullende voorwaarden

Een derde verklaring voor de lage uitgaven aan de IST is dat de gemiddelde hoogte van de IST waar onderwijsvolgende jongeren aanspraak op kunnen maken aanzienlijk lager ligt dan de hoogte van de studieregeling onder de Wajong. De verschillen tussen gemeenten zijn groot en liggen tussen een maandbedrag van 30 euro tot 360 euro. Het gemiddelde uitgekeerde maandbedrag in 2017 komt volgens het CBS op ongeveer 110 euro per maand uit.³. Dat is ten opzichte van de studieregeling Wajong 2010 ruim minder dan de helft.

Soms stellen gemeenten aanvullende voorwaarden voor het recht op IST, bijvoorbeeld dat de jongere uitwonend moet zijn. Dat komt echter dusdanig weinig voor dat dit op macroniveau weinig budgettaire invloed heeft.

Verbetermogelijkheden

De Inspectie heeft gemeenten en betrokken organisaties gevraagd naar verbetermogelijkheden, teneinde een beter doelbereik van de IST te realiseren. Daar zijn diverse suggesties voor gedaan.

Centralisatie van de IST

Een veelgehoord geluid is dat de IST een vreemde eend in de bijt is van de Participatiewet. De IST is nu ondergebracht bij het armoedebeleid van de gemeente (als onderdeel van de bijzondere bijstand) terwijl de IST gerelateerd is aan het volgen van onderwijs. Voorts kunnen gemeenten de doelgroep moeilijk bereiken, waardoor het ook lastiger is om de doelstelling van de regeling te realiseren. Tot slot worden de verschillen tussen gemeenten als gevolg van de beleidsvrijheid over het algemeen ongewenst gevonden.

De meeste voorstellen tot verbetering van het doelbereik zijn om de IST weer centraal te beleggen en wel bij het DUO. De regeling wordt daarmee uit het armoedebeleid van de gemeente gehaald en meer logisch ondergebracht bij de studiefinanciering. Daardoor wordt ook de doelgroep beter bereikt en verschillen tussen gemeenten gelijkgetrokken.

Aanpassing criterium 'niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen'

Diverse respondenten geven aan dat het criterium niet aansluit bij het doel van de regeling, namelijk jongeren met een beperking die niet kunnen bijverdienen een (financieel) steuntje in de rug te geven. De reden die zij daarvoor geven is dat het criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen' niet hetzelfde is als 'een beperking hebben waardoor jongeren niet kunnen bijverdienen'. Ook voor jongeren die een beperking hebben maar wel het WML zouden kunnen verdienen, kan gelden dat zij niet in staat zijn om bij te verdienen naast hun studie. Een criterium dat beter past bij het doel van de regeling zou kunnen zijn: 'door een beperking naast de studie niet kunnen bijverdienen', omdat dat beter tegemoetkomt aan het doel van de regeling, namelijk een financiële tegemoetkoming voor jongeren die als gevolg van een beperking *tijdens de studie* niet in staat zijn bij te verdienen. Daarmee wordt

³ CBS rapportage bijzondere bijstand: individuele studietoelage 2015 t/m 2017, oktober 2018

ook voorkomen dat naar het toekomstig verdienvermogen wordt gekeken terwijl het gaat om de vraag of een jongere tijdens zijn studie niet kan bijverdienen.

Divosa en VNG

Divosa en VNG hebben via hun bestuurlijke reactie aangegeven dat de resultaten van het onderzoek bouwstenen zijn voor een discussie die zou moeten leiden tot een meer effectieve uitvoering van de regeling, waarin de gebruiker van de regeling centraal staat. Voor hen moet de regeling eenvoudig, vindbaar en logisch zijn. Divosa geeft advies om in die discussie ook de samenhang met andere regelingen voor de doelgroep te bezien.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De individuele studietoelage (IST) is een instrument uit de Participatiewet dat schoolgaande en studerende jongeren die 18 jaar of ouder zijn een tegemoetkoming biedt in hun levensonderhoud als zij als gevolg van een beperking niet in staat zijn naast hun opleiding/studie bij te verdienen. De regeling is dankzij een amendement opgenomen in de Participatiewet. De regeling is in de Participatiewet opgenomen als equivalent van de studieregeling in de Wajong.

Er is sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet in 2015 veel kritiek en publiciteit geweest rondom de uitvoering van de IST door gemeenten. De voornaamste kritiekpunten zijn dat er grote verschillen zijn in hoogte van de IST en dat de regeling de doelgroep niet bereikt. Aanleiding voor Kamervragen en een motie van de leden Raemakers en Peters was onder andere het Klantonderzoek monitor Participatiewet, waaruit blijkt dat iets minder dan een kwart van de jongeren met een arbeidsbeperking die sinds de inwerkingtreding in de Participatiewet is ingestroomd, bekend is met deze mogelijkheid en dat slechts 7% er gebruik van maakt. In de Kamervragen stond vooral centraal de vraag of gemeenten het budget dat voor de regeling beschikbaar is gesteld, wel goed besteden. De staatssecretaris heeft naar aanleiding van de motie van de leden Raemakers en Peters⁴ de Inspectie SZW verzocht onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de IST door gemeenten.⁵

1.2 Regeling Individuele Studietoelage

De IST is geregeld in artikel 36b van de Participatiewet. Om voor de individuele studietoelage in aanmerking te komen moet een persoon:

- 18 jaar of ouder zijn;
- Recht hebben op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of recht hebben op een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
- Niet beschikken over in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 van de Participatiewet;
- Niet in staat zijn het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.

Gemeenten zijn gehouden om in een gemeentelijke verordening nadere invulling aan de individuele studietoelage te geven, waaronder de hoogte van de studietoelage en de frequentie van betaling daarvan. In beleidsregels kan het college nadere regels stellen aan wie een individuele studietoelage kan worden verstrekt. In de beleidsregels kunnen ook groepen worden uitgesloten van het recht op individuele studietoelage. Het verlenen van een individuele studietoelage is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het college.

⁴ TK 20 17-18, 34 775 XV nr. 58

⁵ De staatssecretaris van SZW heeft toegezegd dat de Tweede Kamer in 2018 informatie krijgt over de besteding van de vrijgemaakte budgetten voor de individuele studietoelage, waarbij ook de verschillen tussen gemeenten zichtbaar worden gemaakt. De staatssecretaris wil daarmee uitvoering geven aan de motie van Raemakers en Peters (kamerstukken 34775 XV, nr. 58 van 21-12-2017) en reageren op Kamervragen van 9-2-2018 (n.a.v. de brief van LSVB en CNV-Jongeren).

De gedachte achter de individuele studietoelage is om scholieren/studenten met een beperking een steuntje in de rug te geven. Volgens de toelichting op het amendement is voor deze studenten de drempel om te lenen namelijk hoger, omdat zij onzekerder zijn over hun baankansen en terugbetaalmogelijkheden later. De individuele studietoelage is bedoeld om deze personen te stimuleren toch de stap te zetten naar school te (blijven) gaan of een studie te gaan volgen. Ook biedt de IST een financiële compensatie voor het feit dat het voor deze groep vaak moeilijk is om de studie te combineren met een bijbaan.

De IST is in de Participatiewet opgenomen als equivalent voor de studieregeling krachtens de Wajong 2010. Er zijn echter enkele essentiële verschillen tussen de studieregeling van de Wajong en de IST:

- In tegenstelling tot de studieregeling in de Wajong hebben gemeenten beleidsvrijheid bij de uitvoering van de regeling, het is een 'kan' bepaling. De IST is een vorm van bijzondere bijstand.
- Jongeren die voorheen een Wajong uitkering aanvroegen kwamen automatisch in de studieregeling als zij nog onderwijs volgden. Jongeren die aanspraak willen maken op de studieregeling in de Participatiewet moeten zelf het initiatief nemen en er alert op zijn dat zij de toelage aanvragen.
- De doelgroep van de Wajong studieregeling is niet geheel gelijk aan de doelgroep van de studieregeling van de Participatiewet. Ten eerste is het toegangscriterium anders. Krachtens de Wajong 2010 had iemand recht op een Wajonguitkering als deze niet in staat was 75% van *het maatmanloon* te verdienen. Onder de Participatiewet geldt de eis dat iemand niet in staat is om 100% van *het WML* te verdienen. Ten tweede konden krachtens de Wajong 2010 personen ook toegang tot de studieregeling krijgen als zij tijdelijk geen arbeidsvermogen hadden. Onder de Participatiewet kan dat niet. Artikel 36b van de Participatiewet schrijft immers voor dat iemand wel arbeidsvermogen moet hebben;
- De IST kent een vermogenstoets, die bestond niet in de Wajong 2010.

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is de Kamer inzicht te bieden in de wijze waarop gemeenten de IST uitvoeren en welke uitgaven daarmee gemoeid zijn. Om de Tweede Kamer goed te kunnen informeren, heeft de Inspectie de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat zijn de uitgaven van gemeenten en de verschillen daartussen?
2. Welk beleid hanteren gemeenten en wat zijn de verschillen daartussen?
3. Op welke wijze voeren gemeenten de regeling uit?
4. In hoeverre is de doelgroep op de hoogte van de regeling en hoe kan de bekendheid van de regeling worden verbeterd?
5. In hoeverre bereikt de regeling zijn doel? Wat zijn hierbij knelpunten en succesfactoren?

In bijlage 1 zijn alle deelonderzoeksvragen opgenomen.

1.4 Onderzoeksaanpak

De uitvoering van het onderzoek kent zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen, namelijk:

1. Interviews met organisaties die bij de regeling voor individuele studietoelage betrokken zijn;
2. Een enquête onder een steekproef van gemeenten;
3. Websiteonderzoek onder de steekproef-gemeenten;
4. Data-analyse door het CBS.

Interviews met betrokken organisaties

De Inspectie heeft gesproken met diverse organisaties die vanuit verschillende invalshoeken bij de IST betrokken zijn om in kaart te brengen

- in hoeverre zij op de hoogte zijn van en welke ervaringen zij hebben met de IST;
- of zij in beeld hebben hoe actief gemeenten zijn om de regeling onder de aandacht van de doelgroep te brengen en
- in hoeverre de regeling bekend is onder de doelgroep en hoe zij aankijken tegen de regeling.

Het betreft allerlei typen organisaties, studentenbelangenorganisaties, overkoepelende organisaties voor scholen en studenten, hulpverlenende organisaties. In bijlage 1 zijn alle gesproken organisaties genoemd.

Enquête

De Inspectie heeft een enquête onder gemeenten uitgezet. Doel van de enquête is een representatief beeld te krijgen van het beleid en de uitvoering van de IST door gemeenten, alsmede een inschatting van de daarmee gepaarde uitgaven.

De enquête is uitgezet onder 120 van de 380 gemeenten. De steekproef bestond uit alle 35 centrumgemeenten en een aselechte steekproef van 85 uit de rest van de gemeenten. Er is om twee redenen voor gekozen om alle centrumgemeenten in het onderzoek te includeren. Ten eerste zijn de centrumgemeenten relatief groot (alle 17 gemeenten met meer dan 150.000 inwoners zijn centrumgemeenten) en in grotere gemeenten wonen relatief veel jongeren die onderwijs volgen. De tweede reden is dat van centrumgemeenten verwacht mag worden dat zij voorlopers zijn bij het ontwikkelen van beleid op het gebied van de Participatiewet en de afstemming daarvan met de overige gemeenten in de arbeidsmarktregio.

Samen beslaan de 120 gemeenten in de steekproef, naar schatting ruim de helft van het totale inwoneraantal van Nederland. De oververtegenwoordiging van grotere gemeenten in de uiteindelijke respons is voor het doen van landelijke uitspraken gecorrigeerd met behulp van een weegfactor.

117 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld, hetgeen een respons is van 98%.

Website onderzoek

De Inspectie heeft een websiteonderzoek uitgevoerd onder alle geënquêteerde gemeenten. Doel van dit websiteonderzoek was om na te gaan of deze gemeenten een verordening IST hebben en globaal na te gaan hoe toegankelijk de communicatie en aanvraagprocedure van de IST is.

Data-analyse CBS

Het CBS heeft vanuit het BUS-bestand berekend aan hoeveel personen IST uitkeringen zijn verstrekt door gemeenten in de jaren 2015 tot en met 2017 en hoe hoog over die jaren de totaal uitgekeerde bedragen zijn.

2 Kenmerken jongeren met een arbeidsbeperking die aanspraak maken op IST

De toeslag is bestemd voor jongeren met een beperking die 18 jaar en ouder zijn en onderwijs volgen. De beperking is in de Participatiewet geconcretiseerd in het criterium 'niet in staat zijn het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben'.

Er is veel aandacht voor het wegnemen van belemmeringen voor het volgen van onderwijs voor jongeren met een functiebeperking. De term 'functiebeperking' is een breed begrip. Het kan gaan om lichamelijke, psychische of andere aandoeningen. Een functiebeperking kan echter niet gelijkgesteld worden met het criterium voor de IST. Gesteld kan worden dat als een jongere niet in staat is het WML te verdienen, deze altijd ook een functiebeperking heeft, maar andersom is het niet zo dat iemand die een functiebeperking heeft, nooit het WML kan verdienen. Kennis over studerenden met een functiebeperking is wel nuttig, maar het zegt dus niet alles over de doelgroep IST.

Het aantal jongeren met een functiebeperking is lastig vast te stellen. Er bestaat geen centrale registratie van mensen met een beperking in al hun verscheidenheid. In het kader van de Nationale Studentenenquête (NSE) 2017 is aan studenten gevraagd of ze een functiebeperking hebben, of deze hen belemmert bij het studeren.⁶ Van deze groep studenten zegt 14 procent, dat ze één of meer functiebeperkingen hebben. Overigens ligt de focus in dit onderzoek op voltijdstudenten in het hoger onderwijs: de bachelors in hbo en wo, en de masters in het wo. Het percentage studenten dat één of meer beperkingen zegt te hebben, ligt het hoogst in het HBO (16,3%) en het laagst bij de masters in het wo (9,7%). Studenten met een functiebeperking vallen twee keer zo vaak uit als studenten zonder beperking. De studie-uitval verschilt per type onderwijs. Vooral in het hbo vallen studenten met een functiebeperking vaker uit. 14% van de studenten met een functiebeperking in het hbo is vijf jaar na de start van de studie uitgevallen zonder diploma. Bij studenten zonder beperking is dat 3%. In het wo is 7% van de studenten met een functiebeperking uitgevallen. Bij studenten zonder beperking is dat 2%.

In de interviews met betrokken organisaties en een aantal verkennende gesprekken met gemeenten heeft de Inspectie gevraagd naar een nadere karakterisering van de doelgroep van de IST en van de omvang van de doelgroep. Geen van de gesprekspartners kon hier een vastomlijnd beeld van schetsen.

Een grove indicatie van hoe de jongeren met functiebeperking verdeeld zijn over de verschillende niveaus van onderwijs leveren oude cijfers over de herkomst van jongeren bij de instroom in de werk- en studieregeling van de Wajong 2010. Volgens de statistieken van UWV kwam 37% van de instroom in de Wajong van het Vso en Pro-onderwijs, 11% van het LBO/VMBO/MAVO, 5% van HAVO/VWO, 34% ROC/MBO en 14% van HBO/VO. Deze cijfers mogen echter niet zonder meer op de IST toegepast worden omdat de doelgroep Wajong 2010 - zoals in paragraaf 2.1 is beschreven - niet geheel te vergelijken is met de doelgroep voor de IST. Gelet op het criterium 'niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen' kan wel aangenomen worden

⁶ Jaarrapport "Studeren met een functiebeperking 2017, Centrum Hoger Onderwijs Informatie, in opdracht van Expertisecentrum handicap en studie.

dat het merendeel van de doelgroep bestaat uit jongeren die Pro/Vso- en entreeonderwijs (mbo, niveau 1) volgen. Uit de enquête onder gemeenten en uit de interviews blijkt dat lang niet alle gemeenten en organisaties zich daar bewust van zijn. Tekenend is het volgende voorbeeld van een grote gemeente:

In een toelichting bij een enquêtevraag geeft een gemeente aan dat de communicatie eerst gericht was op mbo, hbo en universiteiten. Ze zijn pas recent begonnen met communicatie naar de Pro- en Vso-scholen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze gemeente aanvankelijk geen goed beeld had van de doelgroep. Als de gemeente geen goed beeld heeft van de doelgroep, dan wordt het ook moeilijker om deze te bereiken.

3 Aantal toekenningen en uitgaven IST

3.1 Aantal toekenningen en afwijzingen IST

Vanuit het CBS-onderzoek is berekend dat in 2017 ruim 1.400 personen een IST-uitkering hebben ontvangen. In 2015 en 2016 hebben respectievelijk 250 en 830 personen een IST uitkering ontvangen.⁷ Ter vergelijking: in 2014 was de instroom in de studieregeling Wajong 2010 6.500 en bedroeg het totaal aantal lopende Wajongers in de studieregeling bijna 12.000.⁸ Via de enquête heeft de Inspectie berekend dat van alle aanvragen voor IST in 2017 zes procent door de aanvrager is ingetrokken, bijna 20% is afgewezen en bijna driekwart toegekend.⁹

Bijna een kwart van de aanvragen is door de gemeente afgewezen, vanwege uiteenlopende redenen. De meest genoemde reden voor afwijzing was dat de gemeente de aanvrager wel in staat acht om het wettelijk minimumloon te verdienen (62%). Een andere veel genoemde reden om de aanvraag af te wijzen was een incomplete aanvraag (56%). Geen recht op studiefinanciering of een tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten werd door 30% van de gemeenten vaak als reden genoemd. Minder voorkomende redenen voor afwijzing waren: de aanvrager was nog geen 18 jaar (15%) en te veel eigen vermogen (11%).

Enkele keren werd nog genoemd dat de aanvraag was afgewezen omdat de aanvrager een Wajong-uitkering had of dat de aanvrager in het geheel geen arbeidsvermogen bleek te hebben.

3.2 Uitgaven

Voor de IST is in 2015 via het Gemeentefonds € 6 miljoen beschikbaar gesteld, oplopend tot € 35 miljoen per jaar structureel vanaf 2018.¹⁰ Het budget is tot stand gekomen via extrapolatie van de Wajong 2010 studieregeling.

Het CBS heeft een berekening gemaakt van het aantal personen dat in 2015 tot en met 2017 een uitkering IST hebben ontvangen en een berekening van de totale uitgaven aan IST in dezelfde jaren.¹¹ Tabel 3.1 bevat daarvan de weerslag.

Tabel 3.1 Totale uitgaven IST ten opzichte van budget

Totale uitgaven IST in euro's	2015	2016	2017
Uitgaven	175.600	821.300	1.830.200
Budget	6.000.000	18.000.000	29.000.000

Vanuit de enquête heeft de Inspectie vastgesteld dat 23% van de gemeenten in 2015, 2016 en 2017 nog geen uitgaven heeft gedaan aan de IST. In vrijwel alle gevallen betreft het hier gemeenten tot 50.000 inwoners, die naar alle waarschijnlijkheid een relatief kleine IST-doelgroep hebben.

⁷ CBS rapportage bijzondere bijstand: individuele studietoelage 2015 t/m 2017, oktober 2018

⁸ Bron: UWV, monitor arbeidsparticipatie 2015 en kwantitatieve informatie bij jaarverslag UWV 2014..

⁹ Geëxtrapoleerd aan de hand van de gegevens uit de enquête.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 161, nr. 154

¹¹ CBS rapportage bijzondere bijstand: individuele studietoelage 2015 t/m 2017, oktober 2018

4 Welk beleid hanteren gemeenten en wat zijn de verschillen daartussen?

4.1 Beleid / Verordeningen / aanvullende criteria

Verordeningen

Om te bepalen of gemeenten voldoen aan de uit de Participatiewet voortvloeiende verplichting om een verordening op het gebied van IST te hebben, heeft de Inspectie de websites van de 120 steekproefgemeenten bekeken. Gebleken is dat alle gemeenten een verordening hebben.

Bij iets minder dan de helft van deze gemeenten is de verordening in te zien via de website van de gemeente. In de verordeningen IST wordt ook de hoogte van het bedrag vermeld.

Twee gemeenten hebben weliswaar een verordening maar geven geen actieve uitvoering aan de IST omdat zij menen dat er alternatieve voorzieningen zijn die de behoefte afdekken.

Aanvullende criteria

De meeste gemeenten kunnen zich vinden in de criteria van IST zoals genoemd in de Participatiewet. Slechts weinig gemeenten (11%) noemen in de enquête één of meerdere aanvullende criteria, zoals geen andere inkomsten dan WSF of WTOS of de eis dat de aanvrager uitwonend moet zijn. Korting op de studietoelage bij inkomsten uit arbeid hoger dan 150 euro per maand werd genoemd en ten slotte geven enkele gemeenten aan dat de studie arbeidsmarktrelevant moet zijn. Enkele voorbeelden van aanvullende voorwaarden zijn dat de aanvrager opgenomen moet zijn in het doelgroepregister. Ook wordt een enkele keer een medische verklaring gevraagd die aangeeft dat de aanvrager niet naast zijn studie kan werken.

Eén gemeente overweegt om een verminderde arbeidscapaciteit als gevolg van een sociale achterstand mee te nemen voor het recht op IST. De gemeente geeft als voorbeeld de groep nieuwe statushouders die wel aan een studie kunnen beginnen maar de combinatie met een bijbaan nog niet aankunnen.

4.2 Hoogte IST

De hoogte van de IST is via de enquête uitgevraagd. Ook in het websiteonderzoek is naar de hoogte van de IST gekeken. In tabel 4.1 zijn de verschillen en spreiding over de gemeenten in hoogte van de IST weergegeven. Het gemiddelde uitgekeerde maandbedrag in 2017 komt volgens het CBS op ongeveer 110 euro per maand uit.¹² Dat is ten opzichte van de studieregeling Wajong 2010 ruim minder dan de helft.

Tabel 4.1 Verschil hoogte IST tussen gemeente

IST in euro's per maand	%
Minder dan 50	14
50 – 100	18
100 – 150	29
150 – 200	10

¹² CBS rapportage bijzondere bijstand: individuele studietoelage 2015 t/m 2017, oktober 2018

200 – 250	7
250 -300	6
300 – 350	11
350 en hoger	6

NB: Wanneer gemeenten verschillende bedragen voor verschillende groepen hanteren, is gevraagd om het hoogste bedrag in te vullen.

Redeneringen

In de enquête is gevraagd welke redenering ten grondslag ligt aan de hoogte van de IST. Een derde van de respondenten heeft deze vraag niet beantwoord. 31 procent antwoordt dat het bedrag is gerelateerd aan het wettelijk minimumloon, de bijstandsnorm of de individuele inkomenstoelage. 11% vermeldt dat het bedrag is gerelateerd aan het aan hen toegekende budget IST en het aantal verwachte uitkeringen en 9% dat het bedrag is afgestemd met andere gemeenten. De overige gemeenten noemen uiteenlopende redenen zoals een percentage van het schoolgeld of collegegeld of gebaseerd op het gemiddelde bedrag aan bijverdiensten. Een enkele keer is er verschil in hoogte tussen uit- en thuiswonende jongeren. Ook geeft één gemeente aan dat de toeslag wordt afgestemd op de behoefte van de jongere.

Opvallend is dat gemeenten over het algemeen aangeven beleidsvrijheid nodig te vinden maar tegelijkertijd het (zeer) onwenselijk te vinden dat de hoogte van de bedragen per gemeente verschilt.

4.3 Verschillen in periodiciteit van toekenning en betaling IST

Gemeenten verschillen in de periodiciteit waarmee zij de IST toekennen en uitbetalen. Soms is elk halfjaar een aanvraag nodig, meestal geldt de toekenning voor een jaar. De meeste gemeenten betalen de IST maandelijks uit, de minderheid per half jaar of jaarlijks. Enkele gemeenten geven expliciet aan dat zij jaarlijks uitbetalen omdat de IST dan niet fiscaal belast is.

5 Op welke wijze voeren gemeenten de regeling uit?

5.1 In hoeverre is de doelgroep op de hoogte van de regeling en hoe kan de bekendheid van de regeling worden verbeterd?

Uit de enquête blijkt dat 70% van de gemeentelijke respondenten niet weet hoe groot de doelgroep van de individuele studietoelage ongeveer is. Slechts 5% zegt dat de gemeente wel op de hoogte is. Er is bij gemeenten dus geen goed beeld van de grootte van de doelgroep (zie ook hoofdstuk 3).

Tegelijkertijd is het een veelgehoord signaal dat personen uit de doelgroep onbekend zijn met de regeling. Een indicatie hiervoor zijn de cijfers uit de Monitor Beleidsmaatregelen.¹³ Daarin is aan mbo-studenten met een functiebeperking gevraagd in hoeverre zij op de hoogte waren van de individuele studietoelage. 66% van deze studenten gaf aan niet op de hoogte te zijn van de regeling. 31% gaf aan een beetje op de hoogte te zijn en slechts 3% antwoordde goed op de hoogte te zijn. De Monitor Beleidsmaatregelen laat overigens ook zien dat de mbo studenten ook slecht op de hoogte zijn van andere regelingen voor de doelgroep.

De Inspectie heeft aan de steekproefgemeenten een aantal stellingen voorgelegd. Eén van de stellingen was: "Iedereen die mogelijk recht heeft op individuele studietoelage, zou door de gemeente op de hoogte moeten worden gesteld van het bestaan van de regeling."

62% van de gemeenten geeft aan het hiermee (zeer) eens te zijn. Een kwart van de respondenten was hierin neutraal of had geen mening, terwijl 12% het (zeer) oneens was met de stelling. De respondenten die het niet eens waren met deze stelling zien het vooral als een taak van DUO, UWV en onderwijsinstellingen om de regeling onder de aandacht van de doelgroep te brengen.

Hoewel een meerderheid van de respondenten dus wel een taak ziet voor gemeenten in de voorlichting, beschouwen slechts enkele respondenten deze voorlichting als een exclusieve taak voor gemeenten. Bijna alle respondenten vinden dat andere organisaties daarin ook een rol zouden moeten spelen.

Ook hier worden DUO, UWV en onderwijsinstellingen vaak genoemd. Verder een breed scala aan maatschappelijke instellingen, zoals onderwijsinstellingen, belangenorganisaties, cliëntondersteuning, MEE, studiebegeleiders, DUO, RMC, sociale wijkteams en jeugdteams.

Nu 62% van de gemeenten vindt dat iedereen die mogelijk recht heeft op individuele studietoelage door de gemeente op de hoogte moet worden gesteld van het bestaan van de regeling, is het interessant om na te gaan wat gemeenten feitelijk doen aan voorlichting.

De meeste gemeenten zeggen de doelgroep via de website te informeren. Daarnaast verrichten gemeenten uiteenlopende andere activiteiten om de doelgroep te bereiken. In de enquête is gevraagd welke instellingen of personen regelmatig (1x per jaar of vaker) over de regeling worden geïnformeerd. Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen.

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel procent van de respondenten de verschillende antwoorden hebben gegeven.

¹³ Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018, ResearchNed Nijmegen in opdracht van het Ministerie van OCW.

Tabel 5.1 Voorlichtingsactiviteiten van gemeenten

Regelmatig geïnformeerd	%
Contactpersonen van vso-scholen	34
Leerlingen van vso-scholen	4
Contactpersonen van pro-scholen	27
Leerlingen van pro-scholen	9
Contactpersonen van reguliere scholen voor voortgezet onderwijs	5
Leerlingen van reguliere scholen voor voortgezet onderwijs	0
Contactpersonen van instellingen voor hoger onderwijs (hbo of universiteit)	3
Leerlingen van instellingen voor hoger onderwijs (hbo of universiteit)	1
Contactpersonen van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (ROC's)	12
Leerlingen van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (ROC's)	4
Gezinnen/personen waarvan bekend is dat zij een laag inkomen hebben	27
Organisaties die betrokken zijn bij de behandeling of begeleiding van mensen met een beperking	26

Uit deze cijfers blijkt dat de meerderheid van de gemeenten geen regelmatige actieve voorlichting geeft aan scholen, leerlingen en organisaties. Immers, waar 34% van de gemeenten regelmatig contactpersonen van vso-scholen informeert, doet 66% dat niet. De meeste voorlichting gaat wel uit naar de scholen die daarvoor het meest in aanmerking komen, namelijk de scholen van het Vso-, Pro en entree-onderwijs.

Een klein deel van de gemeenten noemt ook andere manieren van voorlichting, zoals (regelmatige) bekendmaking via klantenbrieven, folders, huis aan huisbladen en budgetgidsen, maar de meeste gemeenten verwijzen toch naar hun website. Een aantal gemeenten heeft regionaal afspraken gemaakt over de uitvoering van en voorlichting over de IST.

Eén gemeente geeft aan via een regionale campagne de IST onder de aandacht te hebben gebracht, daarnaast zijn er flyers uitgedeeld op de scholen van het speciaal onderwijs, een steunpunt ingericht voor jongeren, en een vast aanspreekpunt ingesteld voor de IST.

Enkele gemeenten uit de steekproef geven aan dat zij op hun website een voorlichtingsfilmpje hebben geplaatst, dat helder uiteenzet wanneer recht bestaat op IST en welke procedure daarvoor gevolgd moet worden.¹⁴

Gemeenten lijken zich er terdege van bewust dat de doelgroep moeilijk te bereiken is. Ondanks hun activiteiten zegt 62% van de gemeenten er niet goed in te slagen de doelgroep te bereiken. Slechts 2% zegt dat de gemeente er wél in slaagt de doelgroep te bereiken.

¹⁴ Het voorlichtingsfilmpje is gemaakt door Stimulansz en kan tegen vergoeding door gemeenten worden gebruikt.

Een vaak genoemd probleem is het zogenoemde woonplaatsbeginsel. De onderwijsinstelling die de jongere bezoekt, hoeft niet per sé in de woonplaats te zijn. Een gemeente kan dan wel bij de eigen scholen voorlichten, de jongeren die daar onderwijs volgen kunnen in een andere gemeente wonen. Knelpunt voor veel scholen is dat zij soms te maken hebben met meer gemeenten en evenzoveel regelingen IST.

Ook geeft een aantal gemeenten aan dat het een kleine doelgroep is, waardoor gerichte voorlichting moeilijk is en er daarom soms wordt afgezien van het publiceren van informatie in bijvoorbeeld huis-aan-huisbladen. Een aantal gemeenten heeft pas laat (2017) actieve communicatie rond de IST ingezet. Enkele gemeenten geven aan niet actief communicatie in te zetten om het gebruik niet te stimuleren.

5.2 Toegankelijkheid / aanvraagprocedure / doorlooptijd

In overleggen in de Tweede Kamer en ook daarbuiten is regelmatig gesteld dat de gemeentelijke aanvraagprocedures voor de IST lang en ingewikkeld zouden zijn en jongeren om die reden wellicht afzien van de aanvraag. Het was binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk om na te gaan welke problemen jongeren uit de doelgroep precies ervaren bij het aanvragen van de IST. Wel is dit punt in gesprekken met relevante organisaties aan de orde geweest.

Op de websites van de steekproefgemeenten hebben we opgezocht welke informatie over de aanvraag van IST vermeld is.

Informatie over IST en de hoogte daarvan

Van de gemeenten in de steekproef is nagegaan of er op de website informatie te vinden is over de individuele studietoelage. Bij 90% van de gemeenten kon informatie worden gevonden over de individuele studietoelage. Bij vrijwel alle gemeenten waar informatie op de website werd gevonden, werd ook het bedrag genoemd. Bij ruim de helft van de gemeenten kon ook de verordening worden gevonden. In de verordeningen IST wordt ook de hoogte van het bedrag vermeld.

Informatie over de voorwaarden

Vrijwel alle gemeenten die de individuele studieregeling op hun website hebben geplaatst, vermelden ook de wettelijke voorwaarden. Alle gemeenten die aanvullende voorwaarden stellen, vermelden dat ook op de website.

Wijze van aanvragen

In bijna de helft van de gemeenten (45%) kan de aanvraag voor individuele studietoelage alleen schriftelijk worden ingediend. Een aanvraag moet in 6% van de gemeenten online worden ingevuld. Bij 14% moet de aanvraag persoonlijk worden ingediend.

In de meeste gevallen echter zijn meerdere mogelijkheden om de aanvraag in te dienen beschikbaar.

Bij ruim een derde van de gemeenten is een formulier voor het aanvragen van de studietoelage te downloaden via de website van de gemeente.

Knelpunten bij de aanvraag

Enkele geïnterviewde organisaties geven aan de problemen bij de aanvraag van een IST te herkennen, alhoewel zij niet precies kunnen benoemen wat de exacte knelpunten zijn. Enkele organisaties geven aan dat er jongeren zijn die afhaken vanwege de ingewikkelde procedure. Ook stellen zij dat de beoordeling van het criterium 'niet het WML kunnen verdienen' voor de aanvragers een belangrijke psychologische drempel kan zijn, wat soms leidt tot het afzien van het aanvragen van de studietoelage.

Gemeenten noemen via de enquête een aantal knelpunten die betrekking hebben op de aanvraagprocedure. Gemeenten kunnen voor de beoordeling van de eis of betrokkene het WML kan verdienen deskundigheid inhuren van UWV of doorverwijzen naar UWV voor inschrijving in het doelgroepregister. Enkele keren wordt door gemeenten aangegeven dat de betrokkenheid van UWV de aanvraag aanzienlijk kan vertragen.

5.3 Toepassing criteria

Wijze waarop bepaald wordt of iemand het WML kan verdienen

Via de enquête is gevraagd op welke manieren door de gemeente in 2017 werd beoordeeld of een jongere voldeed aan de eis 'niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen'.

In de meeste gevallen beoordeelde de behandelaar van de gemeente dit zelf (61%), bijvoorbeeld op grond van medische verklaringen.

Ook werd vaak een externe deskundige geraadpleegd (53%) of een interne deskundige (10%).

Gemeenten hanteren dikwijls meerdere methoden van beoordeling, bijvoorbeeld zelf beoordelen in eenvoudige gevallen en bij meer complexe gevallen wordt een deskundige geraadpleegd.

29% van de gemeenten voert geen beoordeling uit als de aanvrager geregistreerd is in het doelgroepregister banenafpraak en nog eens 26% geeft aan dat de aanvrager voor de beoordeling werd verwezen naar UWV.¹⁵

Ook is aan gemeenten gevraagd of zich knelpunten voordeden bij het toetsen van de eis 'niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen'.

Verreweg de meeste gemeenten geven aan geen knelpunten te ondervinden. Wel vinden sommige gemeenten de kosten hoog die men kwijt is aan de toetsing van het criterium door het UWW of andere externe deskundigen. Ook de doorlooptijd bij UWV wordt soms genoemd als knelpunt.

Kanttekeningen bij criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen'

Enkele gemeenten en geïnterviewde organisaties geven aan dat het criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen', of de wijze waarop gemeenten daar invulling aan geven, tot onbedoelde of ongewenste effecten leidt.

Ten eerste wordt de vraag opgeworpen of het criterium, dat ook geldt voor de doelgroep banenafpraak, aansluit bij de doelstelling van de IST, namelijk jongeren die niet kunnen bijverdienen *naast hun studie* een financieel steuntje in de rug te geven. Immers, ook jongeren die volgens een algemene beoordeling (bijvoorbeeld de indicatie banenafpraak) wel het WML zouden kunnen verdienen, kunnen een beperking hebben die hen belet naast het onderwijs bij te verdienen.

Een gemeente geeft als voorbeeld: een motorisch gehandicapte student zal weliswaar het WML kunnen verdienen met sommige (bureau)banen, maar is toch sterk benadeeld ten aanzien van gezonde studenten die bijvoorbeeld ook in de horeca of de acquisitie kunnen werken. Daar zou rekening mee gehouden moeten worden.

¹⁵ Het UWV kent een specifieke dienst advies studietoeslag. Daarmee onderzoekt het UWV of iemand met een ziekte of handicap het wettelijk minimumloon per maand kan verdienen. UWV doet dat aan de hand van de methode van de drempelfuncties die het ook toepast bij de beoordeling indicatie banenafpraak. Het Advies studietoeslag is een advies. De gemeente beslist vervolgens zelf of de burger een studietoeslag krijgt. Aan dit advies zijn voor de gemeente kosten verbonden (bijna 800 euro).

Een andere vaak genoemd voorbeeld is de autistische student die alle zeilen bij moet zetten voor de studie en daardoor tijdens de studie niet kan bijverdienen, maar eenmaal afgestudeerd een briljant computerprogrammeur kan zijn.

Verder roept het criterium de vraag op of het gaat om het nu of in de toekomst in staat zijn het WML te verdienen. Sommige gesproken organisaties vinden het niet in overeenstemming met het doel van de IST dat gemeenten kijken of een jongere in de toekomst het WML zou kunnen verdienen, terwijl het gaat om de vraag of de jongere naast zijn studie kan bijverdienen.

Tenslotte is er onduidelijkheid over de vraag of het criterium vereist dat jongeren *met voltijdse arbeid* in staat zijn het WML te verdienen. Alhoewel het wettelijk criterium niet eist dat het moet gaan om voltijdse arbeid, leidt de wijze waarop een deel van de gemeenten toetst of iemand het WML kan verdienen wel tot dat resultaat. De toets die UWV uitvoert volgens de methode van de drempelfuncties gaat bijvoorbeeld om de vraag of iemand met voltijdse arbeid het WML kan verdienen. Een dergelijke toets sluit personen uit die enkel als gevolg van een medische urenbeperking niet het WML kunnen verdienen.

6 In hoeverre bereikt de regeling zijn doel? Wat zijn hierbij knelpunten en verbetermogelijkheden?

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de vraag in hoeverre de regeling haar doel bereikt, welke verklaringen daarvoor zijn en wat volgens de respondenten verbetermogelijkheden zijn.

6.1 In hoeverre bereikt de IST zijn doel?

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven zijn de uitgaven aan de IST aanzienlijk lager dan voorzien. Gelet op de grote verschillen, trekt de Inspectie hieruit de conclusie dat de regeling niet het doel bereikt dat wordt beoogd, namelijk jongeren van 18 jaar of ouder die onderwijs volgen maar door een beperking niet kunnen bijverdienen, een financieel steuntje in de rug te geven. Uit het onderzoek blijkt dat dit deels vanuit de regelgeving zelf te verklaren is, en deels door de wijze waarop gemeenten de regeling uitvoeren.

De verklaringen vanuit de regelgeving zelf

De budgetten voor de IST zijn geëxtrapoleerd vanuit de studieregeling onder de Wajong 2010. De IST kent echter andere criteria dan de Wajong studieregeling, waardoor de doelgroep ook anders is. De doelgroep is mogelijk kleiner dan de doelgroep onder de Wajong 2010 omdat de voorwaarden voor de IST op onderdelen strenger zijn dan onder de Wajong 2010 studieregeling. Daarbij komt dat de toegang tot de studieregeling van de Wajong 2010 min of meer automatisch verliep: bij een aanvraag Wajong kwam een jongere vanzelf in de studieregeling terecht als deze nog onderwijs volgde. Bij de IST moet een jongere zelf alert zijn op het aanvragen van de toeslag. In deze rapportage is beschreven dat er nog veel onbekendheid is rondom de IST waardoor het ook aannemelijk is dat jongeren onvoldoende kennis dragen van het bestaan van de IST. Ook het laten toetsen van het criterium 'niet het WML kunnen verdienen' kan voor jongeren een psychologische drempel opwerpen om een aanvraag te doen of door te zetten.

Verklaringen vanuit de wijze waarop gemeenten de IST uitvoeren

In voorgaande hoofdstukken is beschreven dat gemeenten op zeer verschillende wijzen uitvoering geven aan de IST. Ten eerste verschilt de hoogte van de IST sterk per gemeente. Het gemiddelde bedrag aan IST is iets meer dan de helft van waar Wajongers onder de Wajong 2010 recht op hadden.

Daarnaast gaan gemeenten zeer verschillend om met de wijze waarop zij de doelgroep trachten te bereiken. Sommige gemeenten zijn daar actief in, andere gemeenten veel minder, soms doelbewust. Een belemmering voor gemeenten om de doelgroep te bereiken is dat zij de doelgroep niet goed kennen omdat de jongeren immers nog onderwijs volgen.

Verder is vanuit organisaties die de Inspectie heeft gesproken aangegeven dat de aanvraagprocedure te complex en langdurig kan zijn, wat mogelijk ook een verklaring is voor het ondergebruik.

6.2 Hoe kijken gemeenten en organisaties tegen de IST aan?

In de enquête heeft de Inspectie aan gemeenten gevraagd of zij vinden dat de IST in de Participatiewet thuishoort. Iets minder dan 60% van de gemeenten vindt dat

de regeling niet in de P-wet thuishoort. Veelal vinden gemeenten de IST een vreemde eend in de bijt. Argumenten die zij daarvoor aandragen zijn:

- De Participatiewet heeft geen betrekking op studenten. De IST is eerder een vorm van studiefinanciering, het zorgt ook voor versnippering van regelingen voor onderwijsvolgende jongeren;
- Gemeenten kennen de doelgroep jongeren die nog onderwijs volgen niet;
- De IST is gecategoriseerd als armoederegeling, terwijl de doelgroep van de regeling heel anders is.

Een deel van de gemeenten plaatst kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen' omdat zij de loonwaarde lastig vast kunnen stellen. Gemeenten laten dat criterium vaak toetsen door UWV of externe bureaus. Een dergelijke toets is duur en kan de doorlooptijd van de aanvraag-procedure aanzienlijk vertragen.

Ook de organisaties die de Inspectie gesproken heeft laten een dergelijk geluid horen. Zij menen dat de IST beter gekoppeld kan worden aan de studiefinanciering en laten kritische geluiden horen over de grote verschillen tussen gemeenten. Daarnaast plaatsen zij vraagtekens bij het criterium 'niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen'. Volgens hen sluit dit criterium niet aan bij het doel van de regeling om jongeren die onderwijs volgen en niet bij kunnen verdienen financieel te compenseren. Er zijn namelijk ook jongeren die wel het WML kunnen verdienen maar door een beperking niet kunnen bijverdienen naast hun studie. Bovendien zou het om de vraag moeten gaan of een jongere tijdens het volgen van onderwijs al dan niet kan bijverdienen, niet of de jongere ná de onderwijsperiode het WML kan verdienen.

6.3 Verbetermogelijkheden

Op de vraag aan de gemeenten in de steekproef om aan te geven of de manier waarop de individuele studietoeslag nu wettelijk geregeld is aanpassing behoeft, antwoordt 31% dat geen aanpassingen nodig zijn. 21% geeft aan hierover geen mening te hebben.

Bijna de helft van de respondenten (48%) doet suggesties om de regeling te wijzigen. Bijna 30% van deze respondenten stelt voor om de criteria en de hoogte van de toeslagen landelijk vast te stellen. 35% van de suggesties heeft betrekking op het centraal uitvoeren van de regeling, waarbij DUO het vaakst wordt genoemd, naast UWV, SVB en de belastingdienst.

Ook de organisaties die de Inspectie gesproken heeft vinden de verschillen tussen gemeenten onwenselijk. Een landelijke regeling en centrale uitvoering zouden wat hen betreft een verbetering zijn. Ook is de suggestie gedaan om bij handhaving van de beleidsvrijheid van gemeenten, een ondergrens voor de hoogte van de IST vast te stellen. Daarboven hebben gemeenten dan beleidsvrijheid.

Centrale uitvoering en koppeling aan de studiefinanciering kan er bovendien voor zorgen dat de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking beter wordt bereikt.

De meeste gemeenten vinden de inzet die zij moeten plegen wel opwegen tegen de doelstelling van de regeling maar niet tegen het gebruik van de regeling. Er zijn relatief weinig jongeren die van de regeling gebruik maken. Een aantal gemeenten vindt de kosten van de uitvoering relatief hoog, vooral gemeenten die het criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen' extern laten toetsen. Een centrale uitvoering kan de kosten drukken die gemoeid zijn met de uitvoering van de IST.

7 Samenvatting bestuurlijke reacties Divosa en VNG

Reactie Divosa

Divosa meent dat de onderzoeksresultaten aanleiding geven om met alle betrokken partijen te bezien welke voors en tegens er kleven aan de in de rapportage genoemde verbetervoorstellen. De gebruikers van de regeling moeten daarbij centraal staan. Voor hen moet de regeling eenvoudig, vindbaar en logisch zijn. In deze discussie moet ook de samenhang met andere regelingen voor de doelgroep betrokken worden. Divosa stelt de vraag of het gehele pakket aan regelingen beter onder de aandacht van de doelgroep kan worden gebracht.

Reactie VNG

Ook VNG vindt dat het rapport bouwstenen geeft voor verdere discussie om de regeling effectiever te doen zijn. De in het rapport gedane suggesties kunnen daarbij behulpzaam zijn in een mogelijk vervolgtraject.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en VNG

Inspectie SZW
t.a.v. mevrouw L.M.N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 180995
Datum: 13 november 2018
Onderwerp: Reactie rapport individuele studietoeslag
Van: Marije van Dodeweerd | T 0610395748 | mdodeweerd@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

De Individuele Studietoeslag bestaat sinds 2015 en is bedoeld voor studenten en scholieren met een arbeidsbeperking. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden via de gemeente een toeslag krijgen. Dit gaat via de bijzondere bijstand. Gemeenten stellen beleidsregels op en bepalen de hoogte en de duur van de studietoeslag.

De afgelopen jaren was de studietoeslag een aantal maal in het nieuws en/of onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. Dat ging onder meer over de vraag waarom gemeenten zo verschillen in de hoogte van de bedragen die zij toekennen. Ook zijn er zorgen of iedereen die recht heeft op de toeslag, deze wel krijgt toegekend.

Lager gebruik studietoeslag kent meerdere oorzaken

Naar aanleiding van Kamervragen heeft de Inspectie SZW een onderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt dat het gebruik van de Individuele Studietoeslag lager is dan verwacht. Daar zijn een aantal redenen voor:

- De doelgroep voor de individuele studietoeslag is kleiner dan de doelgroep die voorheen in aanmerking kwam voor de Wajong studieregeling. Dit komt omdat de wettelijke voorwaarden - die landelijk zijn vastgesteld - strenger zijn dan onder de Wajong.
- De betrokkenen moeten de studietoeslag zelf aanvragen terwijl zij die voorheen automatisch kregen toegekend.
- Gemeenten keren lagere bedragen uit: het gemiddelde bedrag is 150 euro per maand. Gemeenten relateren de hoogte van de studietoeslag veelal aan het wettelijk minimumloon, de bijstandsnorm of de individuele inkomenstoeslag.
- Voor gemeenten is het niet eenvoudig om de regeling bij de doelgroep onder de aandacht te brengen. Het gaat om een kleine groep met wie zij geen directe relatie hebben. Scholen, die hierin een oplossing zouden kunnen bieden, geven aan moeite te hebben met de voorlichting omdat er verschillen kunnen zijn in het beleid en de uitvoering van gemeenten.

Verbeteropties

In het onderzoek heeft de Inspectie bij verschillende partijen nagevraagd hoe de regeling te verbeteren is. Daar komen twee suggesties uit naar voren. De uitvoering van de individuele studietoeslag centraal beleggen. En de wettelijke voorwaarden voor de regeling aanpassen.

Divosa: regeling opnieuw bekijken met belang van de doelgroep voorop

Divosa vindt dat het onderzoek voldoende aanleiding geeft om met alle betrokken partijen over de uitvoering van de Individuele Studietoelage in gesprek te gaan. Voor de genoemde verbeteringsuggestie zijn voors en tegens te bedenken. In het gesprek daarover moeten de gebruikers van de regeling centraal staan. Voor hen moet de regeling eenvoudig, vindbaar en logisch zijn.

Maar wel in samenhang met alle andere regelingen voor deze doelgroep

Daarbij wil Divosa graag breder kijken. Er zijn meerdere regelingen voor deze doelgroep. Van het verlengen de termijn waarin ze hun diploma kunnen halen tot aan een profileringsfonds.¹ Wat is de samenhang daartussen? En is het mogelijk om dat hele pakket beter onder de aandacht van de doelgroep te brengen? Uit de 'Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018' van het ministerie van VWS blijkt namelijk dat de kennis over alle beschikbare voorzieningen beperkt is bij de onderzochte groep van Mbo-studenten met een functiebeperking. Het probleem lijkt daarmee groter te zijn dan alleen de Individuele Studietoelage.

Vanuit de gemeentelijke uitvoering schuift Divosa graag bij deze gesprekken aan.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "E. Dannenberg".

Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

¹ De Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018 noemt 15 type voorzieningen voor studenten met een functiebeperking die betrekking hebben op: sociale terugbetaalvoorwaarden, aanvullende beurs, verlenging prestatiebeurs, verlenging diplomatermijn, omzetting van de prestatiebeurs in een gift, kwijtschelding, individuele studietoelage, nieuwe aanspraak op studiefinanciering, profileringsfonds, begeleiding door de instelling, accreditatie, onderwijs en examenreglement, bindend studieadvies, regeling specifieke onderwijsvoorzieningen, medezeggenschap.



Inspectie SZW
Mw. dr. L.M.N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 november 2018
Ons kenmerk
TGW/U201801029
Uw kenmerk
2018-0000178650
Telefoon
06-12649922

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rapport Individuele studietoeslag

Geachte mevrouw Kroon,

Dank voor toezending van bovengenoemd rapport.

Uw Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Individuele Studietoeslag voor onderwijsvolgende jongeren met een arbeidsbeperking. Het onderzoek beoogt een beeld te geven over een aantal onderwerpen, te weten het bereik van de regeling, gesignaleerde knelpunten en mogelijkheden tot verbetering.

Ons is bekend dat de gedecentraliseerde Studietoeslagregeling, en de wijze waarop die door gemeenten wordt uitgevoerd, verschillende keren in het nieuws is geweest en in de Tweede Kamer is besproken. Ook wij hebben gesprekken gehad met vertegenwoordigers van de doelgroep over de regeling.

Uit het rapport blijkt dat de beoogde doelgroep kleiner is dan degenen die tot voor kort een beroep deden op de Wajong-studieregeling. Dit wordt veroorzaakt door andere voorwaarden, die strenger zijn dan de voormalige regeling. Verder is, zo blijkt uit het onderzoek, het gemiddeld uitgekeerde bedrag lager dan voorheen. Bovendien zou de beoogde doelgroep nog onvoldoende worden bereikt, dan wel onvoldoende op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling.

Wij vinden dat het rapport bouwstenen geeft voor verdere discussie om de regeling effectiever te doen zijn. De gedane suggesties kunnen daarbij behulpzaam zijn in een mogelijk vervolgtraject.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


J. Kriens
Algemeen directeur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

Bijlage 2 Hoofd- en deelonderzoekvragen

De Inspectie heeft de volgende vijf hoofdvragen onderzocht:

1. De uitgaven van gemeenten en de verschillen daartussen;
2. Het beleid van gemeenten;
3. De manier waarop gemeenten de regeling uitvoeren;
4. De bekendheid van de regeling onder de doelgroep en hoe deze kan worden verbeterd;
5. In hoeverre de regeling zijn doel bereikt.

Deze vijf hoofdvragen zijn uitgewerkt in verschillende deelvragen:

- 1 *Inzicht in de uitgaven van gemeenten en de verschillen daartussen*
 - a) Hoeveel hebben de gezamenlijke gemeenten in de jaren 2015, 2016 en 2017 aan de Individuele Studietoelage (IST) uitgegeven?
 - b) Hoeveel hebben de individuele gemeenten in de jaren 2015, 2016 en 2017 aan de Individuele Studietoelage uitgegeven?
- 2 *Inzicht in het beleid van gemeenten*
 - a) Hoeveel bedroeg/bedraagt de individuele studietoelage in de verschillende gemeenten in 2015, 2016, 2017 en 2018?
 - b) Op welke manier onderbouwen gemeenten in 2018 de hoogte van de individuele studietoelage?
 - c) Welke criteria voor toekenning hanteerden gemeenten in 2017?
 - d) Zijn er onder de criteria die in 2017 werden gehanteerd ook criteria die niet uit artikel 36b van de Participatiewet volgen? Zo ja, welke zijn dat?
- 3 *Inzicht in de uitvoering van de regeling*
 - a) Hoe werd in 2017 getoetst of de aanvrager wel of niet staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, en deden zich hierbij knelpunten voor?
 - b) Hoeveel aanvragen voor IST hebben gemeenten in 2017 ontvangen?
 - c) Hoeveel aanvragen voor IST zijn toegekend in 2017?
 - d) Hoeveel aanvragen voor IST zijn afgewezen in 2017?
 - e) Wat waren in 2017 de meest voorkomende afwijzingsgronden?
 - f) Hoe ziet de groep aanvragers eruit? (onderwijsniveau, leeftijd, soort en mate van beperking)
- 4 *Inzicht in de bekendheid van de regeling onder de doelgroep en de inspanningen van gemeenten om de regeling onder de aandacht te brengen*
 - a) Hoe kijken gemeenten aan tegen hun rol in het onder de aandacht brengen van de regeling bij de doelgroep?
 - b) In welke mate is de doelgroep op de hoogte van de regeling?
 - c) Welke specifieke acties ondernemen gemeenten om de regeling onder de aandacht te brengen van de doelgroep?
 - d) Wat is, naar de inschatting van gemeenten, de rol van andere partijen in het onder de aandacht brengen van de regeling?
 - e) Wat doen andere partijen aan het onder de aandacht brengen van de regeling?

5 *Inzicht in hoeverre de regeling zijn doel bereikt*

- a) Van welke succesfactoren is sprake bij beleid en uitvoering van de regeling, afgezet tegen het doel van de regeling (het financieel ondersteunen van jongeren van 18 jaar en ouder met een beperking die onderwijs volgen, maar daarnaast niet bij kunnen verdienen)?
- b) Van welke knelpunten is sprake bij beleid en uitvoering van de regeling, afgezet tegen het doel van de regeling?
- c) Zijn er volgens gemeenten of andere partijen punten waarop de wettelijke regeling, het gemeentelijk beleid, of de uitvoeringspraktijk aangepast zouden moeten worden? Zo ja: welke punten betreft het en waarom?

Bijlage 3 Gesproken organisaties

Vanuit de invalshoek van studenten:

- De *Landelijke Studenten Vakbond* (LSVB),
- De *Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs* (JOB), en
- Het *Interstedelijk Studenten Overleg* (ISO) behartigen de belangen van (arbeidsbeperkte) studenten.
- *CNV-jongeren* (mede-ondertekenaar van de brandbrief van feb 2018 over de uitvoering van de IST door gemeenten)

Vanuit de invalshoek van het onderwijs:

- De *Vereniging Hogescholen* (VH) en de *Vereniging van universiteiten* (VSNU) behartigen de belangen van de besturen in het hoger onderwijs.
- De *MBO-raad* behartigt de belangen van de besturen in het middelbaar onderwijs.
- De *VO-raad* behartigt de belangen van de besturen in het voortgezet onderwijs.
- De *Sectorraad Praktijkonderwijs* vertegenwoordigt de scholen voor praktijkonderwijs.
- De *PO-Raad* en *LESCO*, deze behartigen (onder andere) de belangen van schoolbesturen in het (voortgezet) speciaal en praktijkonderwijs.

Vanuit de invalshoek van de (lokale) overheid of anders

- Het *expertisecentrum Handicap+Studie* ondersteunt hogescholen en universiteiten bij het toegankelijk maken van onderwijs voor studenten met een functiebeperking.
- De vereniging voor gemeentelijke directeuren in het sociaal domein (*Divosa*), heeft goed zicht op de uitvoeringspraktijk van werk en inkomen, schulden en armoede, participatie, zorg en ondersteuning.
- *Het ministerie van OCW* (mede in het kader van een landelijk actieplan “studeren met een beperking”).

Vanuit de invalshoek van mensen met een beperking

- *MEE*, ondersteunt mensen met een beperking.

De Inspectie SZW maakt deel uit van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Tel. 0800 51 51

www.inspectieszw.nl