

Vergaderjaar 2018–2019

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 139

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2018

Aanleiding

Hierbij ontvangt u het onderzoeksrapport van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) naar de uitvoering van het wettelijk instrument «individuele studietoeslag» in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk¹. Dit rapport wordt separaat aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. De aanleiding voor het onderzoek is de uitvoering van de motie van de leden Raemakers en Peters.² Deze motie roept de regering op om gemeenten te ondersteunen bij het vergroten van de bekendheid van de regeling van de individuele studietoeslag en om vóór 1 september 2018 de besteding van de vrijgemaakte budgetten te evalueren en daarbij ook de verschillen in gebruik door de diverse gemeenten mee te nemen. Zoals ik uw Kamer in mijn brief d.d. 28 juni 2018³ heb bericht, heb ik in het kader van de uitvoering van deze motie zowel aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als de ISZW gevraagd een onderzoek uit te voeren. Mede omdat hierbij ook de door de gemeenten uitgekeerde individuele studietoeslag in het jaar 2017 wordt betrokken, heb ik uw Kamer gemeld dat de resultaten van deze onderzoeken niet eerder dan in de loop van het vierde kwartaal 2018 beschikbaar komen. Het was daarom niet haalbaar uw Kamer – conform de inhoud van de genoemde motie – vóór 1 september 2018 te rapporteren. In het rapport van de ISZW zijn de door het CBS gegenereerde gegevens verwerkt.

Individuele studietoeslag in de Participatiewet

Per 1 januari 2015 is gelijktijdig met het inwerkingtreden van de Participatiewet, het instrument van de individuele studietoeslag in deze wet (artikel 36b) geïntroduceerd. Het betreft hier een amendement van de leden Van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 775 XV, nr. 58

³ Kamerstuk 24 515, nr. 446

Weyenberg/Schouten.⁴ Volgens de toelichting op dit amendement, kunnen mensen hun kennis via een studie vergroten en is ook een diploma een bewijs tegenover werkgevers dat iemand gemotiveerd is en veel in zijn mars heeft. Zeker dit laatste is belangrijk voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze mensen hebben namelijk een extra steuntje in de rug nodig als het gaat om studeren. Deze studieregeling beoogt mensen met een arbeidsbeperking te stimuleren om de stap te zetten naar school te gaan of een studie te gaan volgen, en biedt een financiële compensatie voor het feit dat het voor deze groep vaak moeilijk is om de studie te combineren met een bijbaan. Voor deze regeling is met het amendement in 2015 6 miljoen euro beschikbaar gesteld, oplopend tot 35 miljoen euro structureel.

De gemeenteraden 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. Het college kan ook in beleidsregels nadere regels stellen aan wie een individuele studietoelage kan worden verstrekt. Het verlenen van een individuele studietoelage is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het college. Hiermee hebben de gemeenten de mogelijkheid gekregen het beleid ten aanzien van de individuele studietoelage af te stemmen op de lokale omstandigheden en in te passen in het eigen re-integratie en armoedebeleid.

De afgelopen jaren zijn diverse malen Kamervragen gesteld over met name de onderlinge gemeentelijke verschillen in uitvoering van de individuele studietoelage. Daarbij werd onder andere gewezen op de verschillen in hoogte van de toeslag, de ingewikkelde gemeentelijke aanvraagprocedures en de onbekendheid van de individuele studietoelageregeling bij de doelgroep van studenten met een arbeidsbeperking. In december 2017 is door de Kamer de eerdergenoemde motie aangenomen die de regering oproept om de individuele studietoelage te evalueren.

Resultaten onderzoek

Het ISZW-onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een enquête onder 120 gemeenten, die ruim de helft van het totale inwoneraantal van Nederland hebben. De respons bij deze enquête was 98%. Voorts is een website-onderzoek onder deze gemeenten uitgevoerd en heeft los van het ISZW-onderzoek, een data-analyse over de jaren 2015 tot en met 2017 door het CBS plaatsgevonden. Tenslotte heeft de Inspectie met diverse betrokken organisaties gesproken. In het rapport van de ISZW wordt verslag gedaan van de resultaten van het eigen en het CBS-onderzoek. Er wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de individuele studietoelage zijn doel bereikt en welke knelpunten en verbetermogelijkheden er zijn.

Onderbenutting van de individuele studietoelage

Een belangrijke conclusie is dat aanzienlijk minder personen dan volgens bovengenoemd amendement werd verwacht, gebruik hebben gemaakt van de individuele studietoelage en dat er daarom door de gemeenten ook aanzienlijk minder aan de individuele studietoelage is uitgegeven dan prognosticeerd. In 2017 is aan ruim 1.400 personen een individuele studietoelage toegekend. Ter vergelijking: in 2014 was de instroom in de studie-regeling Wajong 2010 6.500 en bedroeg het totaal aantal Wajongers in de studieregeling bijna 12.000.

Een overzicht van de totale uitgaven aan individuele studietoelage afgezet tegen het beschikbare ongeoordeelde budget treft u aan in het vervolg van deze brief.

⁴ Kamerstuk 33 161, nr. 125

Er zijn blijkens het onderzoek diverse verklaringen te geven voor de onderbenutting van het budget namelijk:

1. verschillen tussen studietoelage Participatiewet en de studieregeling Wajong 2010;
2. de doelgroep is moeilijk te bereiken voor gemeenten;
3. gemiddelde hoogte studietoelage Participatiewet is lager dan de studieregeling Wajong 2010 en er worden aanvullende voorwaarden gesteld.

Ad 1. De geprognosticeerde budgetten voor de individuele studietoelage zijn voornamelijk gebaseerd op de oude studieregeling onder de Wajong 2010. De doelgroep van de individuele studietoelage in de Participatiewet (artikel 36b) 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 Participatiewet geldt – zoals in het amendement Van Weyenberg/Schouten is vastgelegd – het criterium dat een persoon niet in staat is om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. In tegenstelling tot de studieregeling in de Wajong, waarin de jongeren die voorheen een Wajong uitkering aanvraagden automatisch in de studieregeling terechtkwamen als zij nog onderwijs volgden, hebben gemeenten een zekere mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van de regeling. De individuele studietoelage is immers een «kan» bepaling en een specifieke vorm van individuele bijzondere bijstand. 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 individuele studietoelage, onder de Wajong 2010 hadden deze personen wel recht op studietoelage. De Participatiewet schrijft namelijk op basis van het genoemde amendement, uitdrukkelijk voor dat iemand wél enig arbeidsvermogen c.q. mogelijkheden tot arbeidsparticipatie moet hebben.

Ad 2. Uit het onderzoek blijkt dat de doelgroep van de individuele studietoelage voor gemeenten moeilijk is te bereiken. Een belangrijk verschil tussen deze studietoelage en de studieregeling Wajong 2010 is dat Wajongers min of meer automatisch in de studieregeling terecht kwamen omdat zij vóór hun 18e levensjaar een Wajong moesten aanvragen, ook al volgden zij nog onderwijs. Dat geldt niet voor de individuele studietoelage. Onderwijsvolgende jongeren moeten er zelf alert op zijn dat zij een studietoelage 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 de doelgroep te bereiken en goede voorlichting te geven.

Scholen geven aan dat zij – als zij al op de hoogte zijn van de individuele studietoelage – het lastig vinden om de jongeren goed te informeren vanwege de verschillen in beleid en procedures tussen gemeenten.

Ad 3. Ook is gebleken dat de gemiddelde hoogte van de individuele studietoelage 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 de CBS gegevens op ongeveer 110 euro per maand uit. Dat is ten opzichte van de studieregeling Wajong 2010 ruim minder dan de helft. Bovendien stellen de gemeenten soms aanvullende voorwaarden voor het recht op de individuele studietoelage.

Uitgaven individuele studietoelage.

Voor de individuele studietoelage is in 2015 via het Gemeentefonds € 6 miljoen beschikbaar gesteld, oplopend tot € 35 miljoen per jaar structureel vanaf 2018. Het budget is tot stand gekomen via extrapolatie van de Wajong 2010 studieregeling. Voor deze toevoeging aan het gemeentefonds geldt dat het ongeoormerkte middelen betreft.

Het CBS heeft een berekening gemaakt van het aantal personen dat in 2015 tot en met 2017 een individuele studietoelage hebben ontvangen en een berekening van de totale uitgaven aan deze studietoelage in dezelfde jaren. De navolgende tabel geeft de ontwikkelingen van de uitgaven ten opzichte van het beschikbaar gestelde (ongeoormerkte) budget weer.

Totale uitgaven individuele studietoelage ten opzichte van budget (ongeoormerkt)			
Totale uitgaven in euro's	2015	2016	2017
Uitgaven	175.600	821.300	1.830.200
Budget	6.000.000	18.000.000	29.000.000

Verbetermogelijkheden

De ISZW heeft gemeenten en betrokken organisaties gevraagd naar verbetermogelijkheden, teneinde een beter doelbereik van de individuele studietoelage te realiseren. Daar zijn onder andere de volgende suggesties voor gedaan:

1. centralisatie van de individuele studietoelage;
2. aanpassing van het criterium «niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen».

Ad 1. Volgens het onderzoek van de ISZW is een veelgehoord geluid dat de individuele studietoelage een vreemde eend in de bijt is van de Participatiewet. De studietoelage is nu ondergebracht bij het armoedebeleid van de gemeente (als onderdeel van de bijzondere bijstand), terwijl het recht op deze toeslag gerelateerd is aan het volgen van onderwijs. Voorts kunnen gemeenten de doelgroep moeilijk bereiken, waardoor het ook lastiger is de doelstelling van de regeling te realiseren. Ook 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 individuele studietoelage centraal te beleggen en wel bij de Dienst uitvoering onderwijs (DUO) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). 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 zou er niet langer sprake van onderlinge verschillen, zoals thans bij de uitvoering door gemeenten het geval is.

Ad 2. Diverse respondenten geven aan dat het huidige 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 wél 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». Dit laatste komt beter tegemoet 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 ook voorkomen dat naar het toekomstig verdienvermogen wordt gekeken terwijl het

feitelijk moet gaan om de vraag of een jongere *tijdens* zijn studie niet kan bijverdienen.

Bestuurlijke reactie Divosa en VNG

De Inspectie heeft Divosa en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) een bestuurlijke reactie gevraagd. Divosa en de VNG hebben hierin 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 bovendien het advies om in die discussie ook de samenhang met andere regelingen voor de doelgroep te bezien.

Mijn reactie op het rapport

In mijn brief d.d. 20 november 2018⁵ heb ik een breed offensief aangekondigd om méér mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. In lijn met dit breed offensief vind ik het ook van groot belang dat deze doelgroep ook de mogelijkheid krijgt hun kennis via scholing en studie te vergroten en daarmee een betere kans op de arbeidsmarkt te maken. Immers een diploma is een bewijs tegenover potentiële werkgevers dat iemand gemotiveerd is en een scholing/studie met succes heeft afgerond. Juist mensen met een arbeidshandicap hebben een extra financieel steuntje in de rug nodig als het gaat om studeren. In dit kader beoogt de regeling van de individuele studietoelage in de Participatiewet mensen met een arbeidsbeperking toch de stap te laten zetten naar school te gaan of een studie te gaan volgen. De regeling van de individuele studietoelage biedt daartoe een financiële compensatie voor het feit dat het voor deze groep vaak moeilijk is een studie te combineren met een bijbaan, hetgeen bij studenten en scholieren zonder arbeidsbeperking niet het geval is.

Het rapport van ISZW maakt duidelijk dat de thans, via het eerder genoemde amendement in de Participatiewet opgenomen regeling individuele studietoelage, aanpassing behoeft om het uiteindelijke doel van de regeling te bereiken, namelijk vooral jongeren met een beperking die niet kunnen bijverdienen naast hun studie, een extra (financieel) steuntje in de rug geven. Het gaat dus namelijk niet slechts alléén om het vergroten van de bekendheid van de regeling van de individuele studietoelage door gemeenten. De verbetervoorstellen die hiertoe in het onderzoek worden genoemd, variëren van het op centraal niveau regelen van de individuele studieslag bij DUO dan wel het opnemen van meer centrale regels in artikel 36 b van de Participatiewet, tot het aanpassen van het huidige wettelijke criterium «niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen». Van belang in dit verband is dat de term «arbeidsbeperking» een breed begrip is. Het kan gaan om lichamelijke, psychische of andere aandoeningen. Een arbeidsbeperking betekent echter niet automatisch dat degene die zo'n beperking heeft, niet het WML kan verdienen, maar dit is nu wél het wettelijke criterium dat geldt voor de individuele studietoelage.

Met de VNG, Divosa en de ISZW ben ik dan ook van mening dat het onderzoek van ISZW de nodige bouwstenen biedt voor een aanpassing van de individuele studietoelage regeling. Ik ga dan ook – aan de hand van de resultaten van het onderzoek – samen met het Ministerie van OCW, de VNG, Divosa én de betrokken belangen- en cliëntenorganisaties overleggen op welke de wijze de individuele studietoelage zoals die nu in de Participatiewet is vormgegeven, het beste kan worden aangepast, ten

⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 138

einde de effectiviteit van de regeling én het bereik van de doelgroep te vergroten.

Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2019 inhoudelijk te kunnen informeren over de maatregelen die ik in dit kader overweeg te nemen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark