

Evaluatie Individuele Studietoeslag

Aanleiding

Sinds 2015 is de financiële ondersteuning van studenten met een beperking een taak geworden van de gemeente. De gemeente kan een toeslag verlenen aan studenten die wel kunnen werken, maar niet het minimumloon kunnen verdienen. De gemeente Utrecht heeft deze regeling vastgelegd in de Verordening re-integratie, studietoeslag en tegenprestatie Participatiewet 2015: Werken aan werk.

Het doel van de toeslag is volgens de wetgever om studenten met een beperking tegemoet te komen voor het feit dat zij niet kunnen werken en om de financiële drempel om te gaan studeren te verlagen. De regeling wordt slechts door een beperkt aantal studenten gebruikt. Ook zijn er vanuit diverse hoeken vraagtekens gezet bij de hoogte van de toeslag. Dit gaf aanleiding om de studieregeling te evalueren.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag luidt: **moet er iets veranderen aan de Individuele Studietoeslag?**

Deelvragen zijn:

1. Waarom blijft bereik achter bij de verwachting?
2. Werpt het huidige beleid of de aanvraagprocedure onnodige drempels op?
3. Is de hoogte van de toeslag toereikend?

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een aantal bronnen, zoals eigen data, kamerstukken en informatie van beleidsmedewerkers van de andere G4 steden. Daarnaast zijn 3 gebruikers van de regeling geïnterviewd.

Tot slot is een evaluatiebijeenkomst georganiseerd met betrokken professionals van Buurtteam MBO, Hogeschool Utrecht, Solgu, VIDUIS, CNV Jongeren en LSVb.

1. Bereik

We vermoeden dat een deel van de doelgroep niet wordt bereikt. Dit is niet alleen zo in Utrecht, maar in alle gemeenten waar we dit hebben nagevraagd (Den Haag, Rotterdam, Amersfoort).

Doelgroep

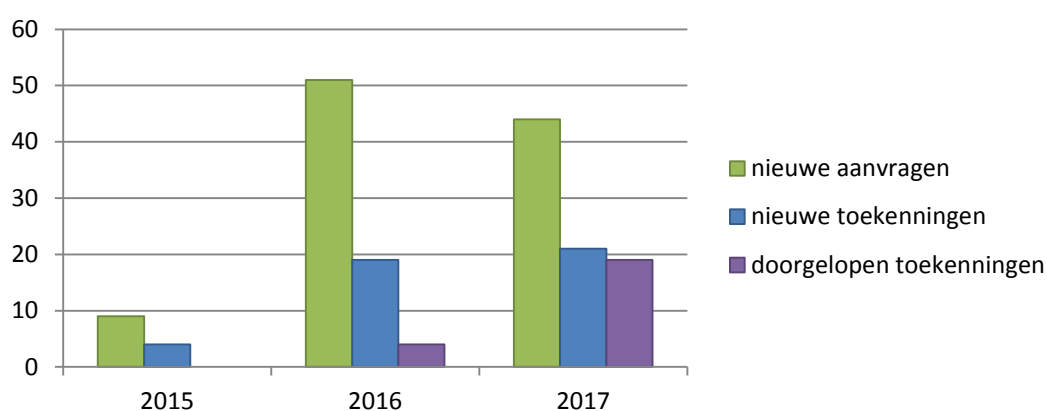
De precieze doelgroep is niet goed in kaart te brengen. Er is geen instantie die registreert dat een student een beperking heeft. Daarom is er geen vindplaats waar alle studenten kunnen worden benaderd die voor de studietoeslag in aanmerking komen. Er is wel onderzoek gedaan naar functiebeperkingen onder studenten.

Utrecht is een studentenstad. Ruim 33.000 inwoners studeren aan een hogeschool of universiteit.¹. Ongeveer 16 % hiervan heeft een functiebeperking². Daarnaast zijn er zo'n 6.500 mbo-studenten. Het is niet bekend welk deel van hen een functiebeperking heeft.

Maar een zeer beperkt deel van de studenten met een beperking voldoet aan de voorwaarde van de studietoeslag dat niet het minimumloon kan worden verdiend³. Researchned schat in dat zo'n 2,5 tot 5 % van de studenten met een beperking onder de oude Wajong-doelgroep viel. In Utrecht zou de doelgroep volgens die redenering bestaan uit 160 tot 320 studenten. Dit is voorlopig de beste schatting die we kunnen maken.

Aanvragen en toekenningen 2015-2017

Een aanvraag kan leiden tot een toekenning, afwijzing of buiten behandeling stelling. Als de toeslag is toegekend blijft deze door lopen zolang de student aan de voorwaarden blijft voldoen.



Hoewel de doelgroep zich moeilijk laat inschatten lijkt het niet aannemelijk dat slechts 40 inwoners van Utrecht aan de voorwaarden van de toeslag voldoen. Daarom schatten we het bereik in als laag.

Input studenten

Studenten die de regeling hebben aangevraagd gaven aan dat zij er veelal bij toeval van hadden gehoord van vrienden of familie, die de regeling toevallig kenden. Zij gaven aan niet door de school te zijn geïnformeerd over de studietoeslag. Het ontvangen van geld van de overheid is niet iets wat de studenten graag zouden bespreken met medestudenten. Daarom was hen ook niet bekend of medestudenten met een beperking de studietoeslag kennen of ontvangen. Onderling wordt er weinig over de regeling gepraat. Als de studenten eenmaal wisten waar ze naar moesten zoeken was de informatie goed vindbaar.

Input deelnemers evaluatiegesprek

¹ CBS Statline Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, woonregio 2016-2017

² Studentenmonitor 2016, <http://www.studentenmonitor.nl/tabellen/index.html>

³ Kamerbrief over studenten met een functiebeperking, minister van OCW – 2016

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/28/kamerbrief-over-studenten-met-een-functiebeperking>

Omdat de gemeente geen zicht heeft op deze doelgroep, zijn we sterk afhankelijk van samenwerking met anderen om studenten met een beperking te bereiken. De instanties die vertegenwoordigd waren in het evaluatiegesprek hebben de bereidheid uitgesproken om de gemeente te helpen de studietoeslag onder de aandacht te brengen bij hun achterban.

De bevroagde professionals adviseren de gemeente verder om de decanen van de onderwijsinstellingen te informeren over de regeling, omdat zij de studenten die in aanmerking komen het beste kennen. Daarnaast hebben zij meer dan 30 organisaties benoemd die de gemeente kan voorzien van informatie over de studietoeslag en die met studenten met een beperking in contact komen.

Deelconclusie 1

De omvang van de doelgroep voor de studietoeslag is niet bekend. Op basis van de gemaakte schatting constateren we dat er waarschijnlijk aanzienlijk meer studenten in aanmerking komen voor de regeling. De voornaamste oorzaak van het tegenvallende aantal aanvragen is dat de regeling niet bekend genoeg is.

Daarom is er afgelopen tijd extra inzet geweest om de regeling meer bekendheid te geven. Om het bereik te vergroten is gecommuniceerd over de regeling met de decanen van de Utrechtse onderwijsinstellingen, met professionals in het speciaal (voortgezet) onderwijs en is een artikel opgenomen in Wenl nieuws. Ook is de regeling en het belang van goede voorlichting hierover bij het bestuur van de Hogeschool Utrecht onder de aandacht gebracht. Daarnaast gaan de deelnemers aan de evaluatiebijeenkomst hun achterban actief gaan wijzen op de regeling.

Ook komende tijd komt er extra ingezet op communicatie om het bereik te vergroten, hierbij wordt rekening gehouden met de uitkomsten van dit verslag. Het plan is om tot een communicatiemix te komen in samenwerking met de betrokken partners in de stad.

2. Uitvoering

De afdeling Werk en Inkomen voert de studietoeslag sinds 2015 uit.

Aanvraagproces

1. De student gaat naar www.utrecht.nl/studietoeslag
2. De student logt in met DigiD en beantwoordt een aantal vragen om te bepalen of het zinvol is om een aanvraag in te dienen.
3. De student uploadt de benodigde bewijsstukken
 - gegevens over het vermogen, zoals bankafschriften
 - bewijs van beperkt arbeidsvermogen, zoals een verklaring van een arts.
4. De student verzendt de aanvraag.
5. Werk en Inkomen beoordeelt de aanvraag. Als er stukken ontbreken wordt de student gevraagd deze alsnog in te leveren. Werk en Inkomen stuurt een besluit. In geval van toekenning start maandelijkse uitbetaling van de toeslag met ingang van de maand waarin de toeslag is aangevraagd.

6. Werk en Inkomen controleert periodiek of de student nog recht heeft op studiefinanciering. De toeslag loopt door zo lang dit het geval is.

Beoordeling arbeidsvermogen

Om het arbeidsvermogen te beoordelen wordt de student gevraagd om bewijsstukken aan te leveren waaruit de arbeidsbeperking blijkt. Deze bewijsstukken worden beoordeeld door de medewerker van Werk en Inkomen. Veel studenten beschikken niet over een dergelijk bewijs, bijvoorbeeld omdat zij nooit hebben gewerkt en niet eerder te maken hebben gehad met Werk en Inkomen of UWV.

Behandelend artsen kunnen vaak geen verklaring afgeven over het arbeidsvermogen van hun patiënt.

We zien daarom regelmatig dat studenten een verklaring van behandeling of een diagnose naar Werk en Inkomen sturen. De medewerker van Werk en Inkomen kan dergelijke informatie niet beoordelen.

De gemeente mag deze gegevens niet vragen en ook niet verwerken uit oogpunt van privacy.

Het beoordelen van arbeidsvermogen van studenten kan worden uitbesteed aan externe arts. Bij twijfel schakelt de gemeente hiervoor een gecontracteerde partij in.

Vergelijking G4

Rotterdam en Den Haag hebben informatie gegeven over hun aanvraagproces. Deze lijken veel op het Utrechtse proces. In Rotterdam toetst men het arbeidsvermogen vooral aan de hand van het doelgroepenregister. Inwoners met een beperking kunnen hier in komen door een zelf aangevraagd onderzoek naar arbeidsvermogen.

In Den Haag toetst men net als Utrecht daarnaast ook aan de hand van de stukken die de aanvrager indient of door een onafhankelijke keuring aan te vragen.

Input studenten

De geïnterviewde studenten waren tevreden over de aanvraagprocedure. De vragen waren makkelijk te beantwoorden en zij ondervinden geen problemen bij het uploaden van bewijsstukken. De aanvraag indienen kostte minder dan een half uur.

Waar de studenten wel moeite mee hadden was het aantonen van de beperking in het arbeidsvermogen. Zij waren niet opgenomen in het doelgroepenregister. Twee studenten hebben door middel van een verklaring van de behandelend arts de arbeidsbeperking aannemelijk gemaakt. Eén student kon dit niet, omdat de psychiater geen uitspraak kon of wilde doen over een eventuele arbeidsbeperking. In dit geval is op basis van een behandelingsverklaring en het verhaal van de student aangenomen dat er sprake is van een arbeidsbeperking.

Input deelnemers evaluatiegesprek

De deelnemers aan het evaluatiegesprek hebben een aantal verbeter suggesties gedaan voor de aanvraagprocedure:

- Accepteer als bewijsstuk voor het vaststellen van het arbeidsvermogen ook een verklaring van een hulpverlener of decaan (door alle deelnemers genoemd)
- Kader de opdracht aan externe keuringsarts helder in. Wat wil je weten?
- Begrip 'Studiefinanciering' beter uitleggen in voorwaarden (kan ook betekenen 'recht op lenen')

- Maak duidelijk dat je ook toeslag kunt krijgen als je wel minimum uurloon kunt verdienen, maar niet minimum maandloon.

Deelconclusie 2

De aanvraagprocedure is begrijpelijk voor studenten. De informatievoorziening daarbij kan echter verbeterd worden aan de hand van de input van studenten en professionals.

Het beoordelen van het arbeidsvermogen behoeft aanpassing. De huidige praktijk is bewerkelijk voor de aanvrager en diens behandelaren en leidt tot de verwerking van medische gegevens, hetgeen zowel inhoudelijk als juridisch onwenselijk is.

Inmiddels is daarom de werkwijze aangepast.

Als medewerkers aan de hand van de bewijsstukken het arbeidsvermogen niet kunnen beoordelen, dan wordt er sneller een keuringsarts ingeschakeld. Dit scheelt papieren rompslomp voor studenten en zorgt ervoor dat medewerkers geen medische informatie hoeven te beoordelen. In de meeste gevallen wordt een keuring aangevraagd. Daarnaast krijgt de keuringsarts een heldere vraag voorgelegd, namelijk 'kan de student het minimum maandloon verdienen?'.

Bovendien wordt mogelijk gemaakt het arbeidsvermogen via het doelgroepenregister van het UWV te controleren. Studenten die hier onder vallen hoeven dan zelf geen bewijsstukken over hun arbeidsvermogen meer in te dienen. Er is niet gekozen voor het accepteren van bewijsstukken van decaan of hulpverleners, omdat zij vaak ook niet bevoegd zijn een medisch oordeel te vellen. Objectiviteit en deskundigheid zijn dan minder geborgd.

Tot slot worden de begrippen bij de voorwaarden als 'studiefinanciering' en 'minimumloon verdienen' beter omschreven. Dit nemen we mee in de extra inzet op communicatie.

3. Hoogte van de studietoeslag

Voor 2015 was de studietoeslag van het UWV 25% van het wettelijk minimumloon. Bij de decentralisatie van de studieregeling kregen gemeenten de vrijheid om de hoogte van de toeslag vast te stellen. Ook kwam er budget van rijkswege mee, dat in een paar jaar op loopt. Gemeenten wisten op dat moment niet hoe groot de doelgroep zou zijn en hoeveel aanvragen er zouden komen. Daarom is veelal gekozen voor een lager bedrag dan in de oude studieregeling van het UWV.

Vergelijking G4

Bij de start van de regeling in 2015 bedroeg de toeslag in de hele G4 € 100 per maand. Daarna is het bedrag in de andere steden verhoogd. Rotterdam verstrekt een toeslag van 13% van de bijstandsnorm. In Den Haag bedraagt de toeslag € 150. In Amsterdam is de hoogte afhankelijk van de leeftijd €213 tot €356 per maand.

Vergelijking regio Utrecht

In Amersfoort is de toeslag 250 euro. In Nieuwegein gaat het om 20% van het toepasselijke minimumloon. In de gemeente De Bilt, Wijk bij Duurstede, Bunnik, Zeist of Utrechtse Heuvelrug bedraagt de toeslag 615 euro per zes maanden, uitbetaald in zes maandelijks termijnen van 102,50.

Media

In 2016 en 2017 hebben landelijke media aandacht besteed aan de grote verschillen in de hoogte van de toeslag per gemeente. De hoogte van de toeslag loopt uiteen van € 50 tot € 480 per maand.

In januari 2018 hebben de Lsvb en CNV Jongeren gepleit voor een toeslag van minimaal € 282 per maand, zijnde ongeveer 25% van het minimum jeugdloon voor 18 tot 22-jarigen.

In april 2018 is dit pleidooi nogmaals onder de aandacht gebracht via een website waarop studenten kunnen zien hoe hoog de toeslag in hun gemeente is en vanwaar zij een standaardmail kunnen sturen naar de gemeenteraad om te pleiten voor een hogere toeslag.

Politieke aandacht

In 2016 en 2018 zijn Kamervragen gesteld over de verschillen in de hoogte van de toeslag tussen gemeenten. De minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap liet in 2016 in reactie op vragen van SP, CU en CDA weten dat het aan gemeenten zelf is om de hoogte van de studietoeslag te bepalen en dat het rijk zich hier niet mee wil bemoeien⁴. Dit werd recent bevestigd door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in reactie op vergelijkbare vragen van de SP⁵.

Input studenten

De geïnterviewde studenten geven aan dat de studietoeslag helpt, maar niet toereikend is om rond te komen, tenzij ouders financieel bij springen. De studenten konden niet aangeven hoe hoog de toeslag zou moeten zijn.

Input deelnemers evaluatiebijeenkomst

De deelnemers aan de evaluatiebijeenkomst waren eensgezind over de hoogte van de studietoeslag. Het huidige bedrag wordt als te laag beschouwd. De toeslag zou volgens de deelnemers minimaal € 282 per maand moeten bedragen, ofwel 25% van het gemiddelde minimumloon van 18- tot 22-jarigen. De deelnemers vinden niet dat de gemeente (zoals Amsterdam) de hoogte van de toeslag moet koppelen aan de leeftijd van de aanvrager.

De studietoeslag is mede bedoeld om studenten met een beperking te compenseren voor het feit dat zij geen bijbaantje kunnen hebben naast de studie⁶. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat studenten gemiddeld € 409 per maand bijverdienen⁷. De deelnemers vermoeden dat in Utrecht meer wordt verdiend dan landelijk gemiddeld, doordat studenten meer werken om de hoge kosten van levensonderhoud (zoals kamerhuur) te kunnen betalen. Zij adviseren de gemeente hier rekening mee te houden bij het vast stellen van de hoogte van de toeslag.

Deelconclusie 3

⁴ Beantwoording kamervragen, minister van OCW – 2016

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/09/beantwoording-kamervragen-over-verschillen-in-financiele-steun-aan-studenten-met-beperking>

⁵ Beantwoording kamervragen “vergoeding gehandicapte studenten”, Staatssecretaris SZW – 2018

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/beantwoording-kamervragen-vergoeding-gehandicapte-studenten>

⁶ Wetstoelichting artikel 36 b Participatiewet

⁷ Studentenonderzoek 2017, Nibud – 2017 <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Studentenonderzoek-2017.pdf>

In vergelijking met de G4 en grotere plaatsen om ons heen kent Utrecht een lage toeslag. Een aantal regiogemeenten zit op hetzelfde niveau. De oude studieregeling was 25 % van het minimumloon, hetgeen hoger was dan de huidige toeslag van Utrecht. Het doel van de regeling om studenten met een beperking te compenseren voor het gemis aan inkomsten uit een bijbaan wordt slechts deels behaald, daar studenten met een bijbaan gemiddeld 4 maal zoveel verdienen als de huidige studietoelage.

Daarom wordt nu voorgesteld de studietoelage te verhogen.