



ONDERZOEK MINIMABELEID IJSSSELSTEIN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ONDERZOEK MINIMABELEID
IJSELSTEIN

- rapport van bevindingen -

Drs. R.C. van Waveren

RegioPlan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, februari 2014
Publicatienr. 2422

© 2014 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie IJsselstein
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel en onderzoeksvragen	1
1.3	Normenkader	3
1.4	Onderzoeksverantwoording	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Beleid, organisatie en uitvoering	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Beleidskader	7
2.3	Verantwoording aan de raad.....	10
2.4	Beoordeling door de raad	12
2.5	Uitwerking minimabeleid en schuldhelpverlening	12
2.6	Bevindingen	12
3	Doeltreffendheid en doelmatigheid	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Omvang doelgroep.....	17
3.3	Voorzieningen	18
3.4	Bereik doelgroep	20
3.5	Kosten	22
3.6	Bevindingen	25
Bijlagen		29
Bijlage 1	Documentenlijst.....	31
Bijlage 2	Realisatie van collegevoornemens 2007	33
Bijlage 3	Minimabeleid en schuldhelpverlening 2008-2012.....	35
Bijlage 4	Tabellen	41

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente IJsselstein (verder: Rkc) heeft onderzoek laten doen naar het plaatselijk gevoerde minimabeleid. Deze onderzoeksbehoefte heeft – onder meer – te maken met de beëindiging van de subsidiering van de Stichting Leergeld. Deze stichting heeft zich in de periode 2009-2012 ingezet om het kinderen van arme gezinnen mogelijk te maken mee te kunnen doen met sport, cultuur en schoolactiviteiten. Voor de financiering van de activiteiten van de stichting is gebruikgemaakt van de zogenoemde Aboutaleb-gelden, een regeling die in 2012 is afgelopen.¹ Door het wegvallen van deze middelen kreeg de Stichting Leergeld veel minder mogelijkheden om haar activiteiten uit te voeren. Deze geschiedenis heeft in de raad discussie opgeleverd over het minimabeleid en over het nut en de noodzaak van de onderdelen daarvan. Deze discussie heeft geleid tot het instellen van rekenkameronderzoek.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De Rkc omschrijft de doelstelling van het onderzoek als volgt:

1. Overzicht van (lokaal) minimabeleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad feitelijk inzicht te verschaffen in het minimabeleid van de gemeente IJsselstein. Wat maakt deel uit van het minimabeleid en hoe verhoudt dit zich tot de landelijke wet- en regelgeving? Het onderzoek moet een feitelijk overzicht geven van de omvang van de problematiek (hoe is de uitgangssituatie in IJsselstein?), de gestelde doelen, de besteding van middelen en de geleverde prestaties.
2. Doeltreffendheid of effectiviteit van beleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad inzicht te geven in de effectiviteit van het minimabeleid. Welke maatschappelijke doelen worden er beoogd en in hoeverre worden deze doelen bereikt met het gevoerde beleid en de geleverde prestaties? Ook dient het onderzoek inzicht te geven in hoeverre de doelgroep wordt bereikt met het gevoerde beleid.
3. Doelmatigheid of efficiëntie van het beleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad inzicht te geven in de efficiëntie van het minimabeleid. Daartoe wordt onderzocht of de gewenste prestaties en beoogde

¹ Vanaf 2008 stelde de toenmalige staatssecretaris van SZW geld beschikbaar aan gemeenten om kinderen uit arme gezinnen extra ondersteuning te kunnen bieden. Het gaat daarbij om buitenschoolse activiteiten op het gebied van sport, cultuur en algemene ontwikkeling. De gemeente IJsselstein heeft het daarbij behorende convenant met het ministerie van SZW getekend in december 2008. De uitvoering van de regeling is belegd bij de Stichting Leergeld.

maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Bij het onderzoek worden ook de particuliere initiatieven betrokken die gesubsidieerd of gefinancierd zijn door of via de gemeente. Daarbij vraagt de Rkc bijzondere aandacht voor de Stichting Leergeld. De dienstverlenings-overeenkomst tussen de gemeente en deze stichting is per eind 2012 beëindigd; de raad wil daarom goed inzicht krijgen in de bijdrage van de activiteiten van de stichting aan de geformuleerde beleidsdoelen.

Voor dit onderzoek heeft de Rkc als centrale vraagstelling geformuleerd: *Wat is het lokale minimabeleid van de gemeente IJsselstein en is er sprake van een doeltreffend en doelmatig minimabeleid?*

Daarvan zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid.

Doel- en kaderstelling, beleid

1. Wat is er bekend over de lokale omvang van de problematiek?
2. Welke beleidskaders heeft de raad voor het minimabeleid geformuleerd in de periode 2008-2012?
3. Welke beleidsdoelen heeft de gemeente geformuleerd dienaangaande?
4. Hoe ziet het minimabeleid er uit? Beschrijving in termen van:
 - a. regelingen en voorzieningen, hun doelen, doelgroepen en beoogde resultaten en de ontwikkeling van het beleid;
 - b. samenhang tussen regelingen, zowel met andere minimaregelingen als met overig relevant beleid;
 - c. beleidscumulatie op individueel niveau.
5. In hoeverre voldoet de beleidsuitwerking aan de SMART-criteria?

Organisatie en uitvoering van beleid

6. Hoe is het minimabeleid georganiseerd? Wat doet de gemeente zelf en wat is uitbesteed en aan welke organisaties? Wat is de rol van de gemeentelijke klantmanagers?
7. Hoe beoordelen betrokken partijen de organisatie en uitvoering van het beleid, inclusief de samenwerking? Wat gaat goed en wat kan beter? Hoe kan dat beter?
8. Welke informatie is beschikbaar over gestelde doelen, bestede middelen en geleverde prestaties?

Resultaten en kosten

9. Wat is de omvang van het (niet-)gebruik van de (verschillende) voorzieningen?
10. Wat zijn de resultaten van de verschillende instrumenten? In hoeverre zijn met deze resultaten de doelen op het niveau van instrumenten gerealiseerd?
11. In hoeverre zijn de beleidsdoelen gerealiseerd? Wat zijn verklaringen voor het eventueel niet realiseren van de doelen?

12. Daar waar duidelijke SMART-doelstellingen ontbreken: hoe kijken betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) aan tegen de doeltreffendheid van (de specifieke voorzieningen van) het minimabeleid?
13. Zijn de (programma-)kosten van het minimabeleid duidelijk? Is duidelijk hoe de kosten zich verhouden tot de geleverde prestaties? Hoe zijn deze kosten opgebouwd?
14. Zijn de uitvoeringskosten van het minimabeleid duidelijk? Hoe zijn deze kosten opgebouwd? Hoe verhouden deze zich tot het beschikbare budget?

Evaluatie, terugkoppeling en bijstelling

15. Wordt de uitvoering van het beleid periodiek geëvalueerd? In hoeverre leidt dit tot bijstelling van het beleid of de doelstellingen?
16. Geeft de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de doelen, resultaten en kosten voldoende mogelijkheden aan de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitvoeren?

1.3 Normenkader

Voor de beoordeling van het minimabeleid is gebruikgemaakt van normenkaders voor zowel proces als resultaten.

1.3.1 Procesnormen

Aan de hand van de procesnormen is vastgesteld of aan de voorwaarden voor een effectieve uitvoering van beleid is voldaan. Beoordeling op basis van deze procesnormen geeft aanwijzingen voor mogelijkheden om de doeltreffendheid te vergroten. De procesnormen zijn geënt op de beleidscyclus² en aangevuld met normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Voor de beoordeling van *het systematische karakter van het gevoerde beleid* is gebruikgemaakt van de beleidstheorie van Deming:

- (*plan*): zijn de doelen SMART en de kosten helder aangegeven? Is er concreet beleid geformuleerd met taakstellingen en instrumenten?
- (*do*): hoe verloopt de uitvoering van het beleid en hoe verhoudt dat zich tot de afspraken?
- (*check*): worden de resultaten van het beleid gemonitord en geëvalueerd?
- (*act*): worden de uitkomsten hiervan gebruikt om het beleid of de doelstellingen te beoordelen en zo nodig bij te stellen?

² Gebaseerd op de kwaliteitscirkel van Deming, met de kenmerkende elementen: plan, do, check, act.

Voor de verantwoordingscyclus richting de *gemeenteraad* zijn vooral de eerste fase (doelstellingen formuleren) en de laatste fase (bijstelling) van belang. Om het samenspel tussen raad en college te kunnen beoordelen, is gebruik gemaakt van onderstaande normen.

Normen kaderstellende rol gemeenteraad

- De gemeenteraad stelt op basis van een probleemanalyse de beoogde maatschappelijke effecten, SMART-doelstellingen, de vertaling naar beleid en de begrote kosten vast.
- De kaderstelling is op maat: dat wil zeggen dat het gaat over het beleid en niet over de uitvoering.
- Het kaderstellende document is toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.
- Er wordt een koppeling gemaakt met de resultaten uit het verleden op basis van een evaluatie.
- De gemeenteraad is actief betrokken bij de kaderstelling.

Normen controlerende rol gemeenteraad

- Het college informeert de raad over de resultaten gerelateerd aan de geformuleerde doelstellingen en plaatst de resultaten in perspectief: doen we het beter dan vroeger? Doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten? Waarom wel/niet? Er is aandacht voor de relatie tussen het beleid en de resultaten.
- Het college informeert de raad op hoofdlijnen over de kosten ten opzichte van de begroting.
- De informatie is op maat (niet te uitgebreid, niet teveel details), toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.
- De informatie is op tijd, zodat bijsturing van beleid mogelijk is.
- De informatie wordt in de raad(scommissie) besproken.

1.3.2 Resultaatnormen

De *doeltreffendheid van het beleid* is bepaald door de beoogde resultaten van het beleid te vergelijken met de behaalde resultaten. De beoogde resultaten zijn met behulp van een combinatie van interviews en documentstudie achterhaald.

Voor de toetsing van de *doelmatigheid* van het minimabeleid zijn de uitvoeringskosten bepaald over de periode 2008-2012. Dit is op twee manieren uitgewerkt, namelijk:

- als het product van het aantal bestede uren aan de minimavoorzieningen en de daarbij geldende tarieven (directe lasten plus overhead); en
- als de formatie die direct is ingezet voor het minimabeleid, uitgedrukt in fte.

De doelmatigheidsgegevens zijn historisch vergeleken, over de jaren 2008 tot en met 2012. Er heeft geen vergelijking met andere gemeenten plaatsgevonden, omdat de vergelijkbaarheid van de gegevens onvoldoende kon worden vastgesteld.

1.4 Onderzoeksverantwoording

In het onderzoek is een groot aantal documenten verzameld en bestudeerd (zie bijlage 1) en zijn er gegevens opgevraagd over resultaten en kosten van het minimabeleid. De documenten en gegevens zijn gezocht en geleverd door ons ambtelijk contact, de heer Marc van Zon en griffiemedewerkster mw. Hanan Koullali. Ook hebben interviews plaatsgevonden met de belangrijkste betrokken personen. Het gaat om:

- Marc van Zon, beleidsmedewerker minimabeleid;
- Han Scholten, medewerker minimabeleid (2008-mei 2013);
- Frans Cremer, wethouder sociale zaken (2006-14 oktober 2013);
- André van den Hoven, bestuurslid van de Stichting Leergeld.

Op 14 oktober 2013 heeft een groepsgesprek met de raad plaatsgevonden, waarvoor alle raadsfracties zijn uitgenodigd. Hieraan is deelgenomen door Jeanette de Neijs (PvdA), Jos Pel (D66), Hans Lappee (GroenLinks), Joop van Well (SP). Aan de fracties die niet aanwezig waren zijn via de mail enkele vragen voorgelegd. Daarop is reactie ontvangen van Carla Cornelissen (CDA).

De bevindingen die in hoofdstuk 2 over beleid, organisatie en uitvoering worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op de documentanalyse en de interviews. De paragrafen 2.2 en 2.3 zijn uitsluitend gebaseerd op de documentanalyse; het beeld dat dit oplevert wordt ondersteund door de interviews.

De in hoofdstuk 3 gerapporteerde cijfers over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn ofwel afkomstig uit bestudeerde documenten, ofwel aangeleverd door de gemeente. Uit Cognos komen de gegevens over programma- en uitvoeringskosten van de voorzieningen. Uit GWS zijn gegevens geleverd over aantallen en soorten uitkeringen (bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage). Klantenaantallen schuldhulpverlening komen uit interne overzichten van de gemeente, gegevens over de U-pas van Bureau U-pas. Cijfers over de verrichtingen van de Stichting Leergeld komen uit de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente in het kader van de dienstverleningsovereenkomst 'Kinderen doen mee'.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 behandelt het beleid (kader, uitwerking en organisatie) inclusief de relatie met de raad. Hier worden onderzoeksvragen 2 tot en met 8, 15 en 16 beantwoord.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de omvang van de doelgroep en het bereik en effecten van het minimabeleid, ter beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 9 tot en met 14.
- Hoofdstuk 4 presenteert de conclusies en aanbevelingen.

Het tabellenmateriaal dat hoort bij hoofdstuk 3 is opgenomen als bijlage 4.

2 BELEID, ORGANISATIE EN UITVOERING

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het minima- en schuldhulpverleningsbeleid in IJsselstein. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan het beleidskader (paragraaf 2.2), de verantwoording aan de raad (paragraaf 2.3), de beoordeling door de raad (paragraaf 2.4) en de uitwerking van het minimabeleid en schuldhulpverlening (paragraaf 2.5). We sluiten af met een samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen (paragraaf 2.6).¹

Paragrafen 2.2 en 2.3 zijn gebaseerd op de documentanalyse; het beeld dat dit oplevert wordt ondersteund door de interviews.

2.2 Beleidskader

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 krijgt IJsselstein een college van PvdA, VVD en GroenLinks.² Frans Cremer (VVD) wordt wethouder van sociale zaken. Het college zet al snel een aantal stappen die relevant zijn voor de kaderstelling van het minimabeleid. De belangrijkste zijn:

- de uitwerking van het collegeprogramma voor het minimabeleid (2007);
- het opstellen van een visie op de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente IJsselstein en de daarmee samenhangende relatie tussen burger en overheid (2008).

Na de verkiezingen van 2010 volgt een college van VVD, CDA en D66. Cremer is de enige die terugkeert in het nieuwe college, weer als wethouder van sociale zaken. Voor deze tweede collegeperiode is vooral het collegeprogramma 2010-2014 van belang voor de kaderstelling rond minimabeleid.

Uitwerking collegeprogramma voor het minimabeleid (2007)

De uitwerking van het onderdeel minimabeleid en armoedebestrijding van het collegeprogramma 2006-2010 wordt in mei 2007 aan de raad aangeboden (Uitwerkingsnota, 2007).³ Het stuk benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers om in het bestaan te kunnen voorzien. Aan de overheid is de taak

¹ Hier zijn relevant de onderzoeksvragen 2 tot en met 8, 15 en 16.

² Twee wethouders van CDA, één van VVD en één van GroenLinks.

³ Uitwerking collegeprogramma minimabeleid en armoedebestrijding 2007-2010. Met begeleidende brief aan de raad, d.d. 29 mei 2007.

om degenen die dat niet kunnen, daartoe weer in staat te stellen. En deze groep, alleen voor zover en zolang men het niet alleen kan, te ondersteunen.

Concrete doelstellingen zijn (Uitwerkingsnota, p.3):

1. ondersteuning bieden op basis van maatwerk;
2. de weg naar het gemeenteloket toegankelijker maken;
3. meer minima bereiken (10% meer in 2010 dan in 2007);
4. klanten voorzieningen bieden waar zij recht op hebben:
 - verstrekkingen van bijzondere bijstand binnen de maximale kaders;
 - collectieve ziektekostenverzekering met een hoogwaardig pakket;
 - aanbieden voorzieningen U-pas;
 - integrale schuldhulpverlening met grote aandacht voor preventie.

Voor de realisatie van deze doelen wordt een activiteitenprogramma uitgeschreven (Uitwerkingsnota, p.4-7):

- Stap 1 (2007 Q2): uitvoeren nulmeting niet-gebruik;
- Stap 2 (2007 Q3): invoeren U-pas;
- Stap 3 (2007 Q4): workshops maatwerkvoering aan loket bijzondere bijstand; evalueren bijzondere bijstand in relatie tot Zorgwet; vergroten toegankelijkheid gemeente voor minima; verbreden (preventieve) schuldhulpverlening; voorbereiding veldonderzoek niet-gebruik.
- Stap 4 (2008 Q1): uitvoering onderzoek niet-gebruik; verbreding bestandskoppeling;
- Stap 5 (2008 -2010): evalueren U-pas; intensiveren voorlichting aan doelgroep, monitoren verbrede (preventieve) schuldhulpverlening; uitwerking onderzoek niet-gebruik; effectbepaling beoogde toename van gebruik (+10%).

Het programma wordt opgesteld in een periode dat er sprake is van dalende bijstandsafhankelijkheid. Voor de uitvoering van dit programma worden extra kosten voorzien (Uitwerkingsnota, p.7).

Visienota sociaal maatschappelijke ontwikkeling 2008

In mei 2008 wordt aan de raad een visienota aangeboden 'Mensen maken de stad; denkkaders voor lokaal sociaal beleid IJsselstein' (Visienota, 2008). Het opstellen van deze visie is een proces waarbij vele partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie worden betrokken. Ook de raad wordt betrokken, onder meer door in mei 2007 de 'bouwstenennotitie lokaal sociaal beleid' met de raad te bespreken.

Het gaat om een visie op de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente IJsselstein en op de daarmee samenhangende relatie tussen burger en overheid. Deze notitie biedt, zo stelt men, '...een vergezicht voor de komende 10 tot 20 jaar' (p.3). In deze nota worden de beleidsterreinen welzijn en sociale zaken samengenomen. In de visie is een belangrijke rol weggelegd voor de kracht van burgers: voor hun eigen verantwoordelijkheid in het meedoen in de samenleving. Het stuk gaat uit van dezelfde taakverdeling tussen burgers en overheid als de Uitwerkingsnota:

‘In de besturingsfilosofie wordt in eerste instantie uitgegaan van een overheid die voorwaarden schept (*faciliteren*) om het zelforganiserend vermogen van mensen optimaal tot zijn recht te laten komen. Soms hebben inwoners een klein duwtje in de rug nodig en moeten zij van overheidswege *gestimuleerd* worden. In een aantal gevallen biedt het zelforganiserend vermogen onvoldoende soelaas en dient van overheidswege een *interventie* gepleegd te worden. Doel is dan om problemen hanteerbaar te maken, waardoor een interventie slechts tijdelijk van aard behoeft te zijn. In het uiterste geval biedt de overheid een vangnet (*beschermen*) in die situaties waarin mensen structureel hulp en ondersteuning nodig hebben.’ (Visienota, p.5).

De visienota resulteert niet in concrete doelstellingen en acties. De ambitie is een domeinoverstijgende visie neer te leggen en veel maatschappelijke partijen te betrekken bij de totstandkoming ervan.

Het collegeprogramma 2010-2014

De verkiezingen van 2010 leveren een nieuw college op, met een andere politieke kleur (twee wethouders van VVD, één van D66, één van CDA). Het gaat aan de slag onder het motto ‘Zakelijk, pragmatisch, realistisch’. Het college kondigt aan het huidige gemeentebestuur herijken, vanuit de stelregel ‘Onderzoek alles en behoud het goede’. Het collegeprogramma is de neerslag van de voornemens van het nieuwe college, dat zal moeten opereren onder lastige economische (crisis) en maatschappelijke (decentralisaties) omstandigheden. Voor de wethouder van sociale zaken is al snel duidelijk dat deze omstandigheden risico’s opleveren die voor een gemeente als IJsselstein alleen niet te dragen zijn. Daarom moet in deze tweede collegeperiode prioriteit worden gegeven aan het zoeken naar samenwerking met omliggende gemeenten.

Hoewel veel dingen dus anders moeten, besluit het college het minimale beleid ongewijzigd voort te zetten:

‘Het bestaande minimale beleid zetten we voort. Wij willen dat minimaal 80% van onze minima gebruik maakt van één of meer regelingen die voor hen bestaan. Wij informeren mensen op actieve wijze over die mogelijkheden.’ (Collegeprogramma 2010-2014, p.18).

In de nota ‘Keuzes maken’ (2010)⁴, waarin het collegeprogramma wordt uitgewerkt, wordt verder geen aandacht besteed aan minimale beleid of schuldhulpverlening.

Per ultimo 2011 maakt het college de stand van zaken op voor wat betreft de voornemens uit het collegeprogramma.⁵ Hierin wordt aandacht besteed aan

⁴ Keuzes maken. Raadsvoorstel 2010/37336, 16 november 2010.

⁵ Evaluatie collegeprogramma 2010-2014; een tussenstand, januari 2012.

de verdere professionalisering van de schuldhulpverlening. Voor het overige wordt aan minimabeleid geen aandacht besteed.

2.3 Verantwoording aan de raad

De voortgang van de beleidsvoornemens in de periode 2008-2010 zijn goed te volgen in de P&C-cyclus. In elk van de programmabegrotingen en -rekeningen van 2008, 2009 en 2010 wordt beschreven welke acties men zich had voorgenomen en wat daarvan in het verslagjaar is gerealiseerd.

Uit de programmabegroting 2009:

‘In 2007 is uitwerking gegeven aan het collegeprogramma en vastgesteld hoe invulling wordt gegeven aan de verdere verbetering van het bereik en het voorzieningenniveau voor de kwetsbare burger. Belangrijk element: groter bereik minima (+ 10% meer aanvragen in 2010 ten opzichte van de nulmeting in 2007). In 2008 wordt een veldonderzoek afgerond waarbij de vraag centraal staat waarom niet iedereen die recht heeft op bijzondere bijstand en minimegelingen daar ook gebruik van maakt. De uitkomsten hiervan worden verwerkt in beleid.

De U-pas is ingevoerd en bekend onder de inwoners van IJsselstein. Inmiddels zijn er rond de 1400 U-passen verstrekt aan IJsselsteiners. Het U-pas-aanbod is in 2008 uitgebreid met de actie gratis sport voor kinderen.’

Uit de programmarekening 2009 (p.88):

‘In 2008 is een onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van bijzondere bijstand. In 2009 is gestart met het uitwerken van de aanbevelingen in concrete verbeteringen van de uitvoering. Belangrijk element in het minimabeleid blijft: groter bereik minima (+10% meer aanvragen in 2010 ten opzichte van de nulmeting in 2007).

De U-pas is een succes en inmiddels breed verspreid onder de rechthebbende IJsselsteiners. Het U-pas-aanbod wordt continu uitgebreid.

Stichting Leergeld IJsselstein is in 2009 ingezet om schoolgaande kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen weer mee te laten doen met sport, cultuur en schoolactiviteiten.’⁶

⁶ Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de Aboutaleb-gelden.

Uit de programmarekening 2010 (p.87):

‘Het aantal aanvragen bijzondere bijstand is met 10% gestegen t.o.v. de nulmeting meting in 2007. Hiermee is de beoogde doelstelling behaald. Er waren meer aanvragen bijzondere bijstand en meer aanvragen a.g.v. de verruiming van de langdurigheidtoeslag. Het veldonderzoek naar het bereik van de minima is afgerond, de uitkomsten worden meegenomen in verdere beleidsontwikkeling. De voorlichting over minimaregelingen is geïntensiveerd o.a. door persoonlijke gesprekken binnen project achter de voordeur. Het U-pas-aanbod kent een stijgende lijn. De verwachting was 1700 passen. Het worden er naar verwachting 2000. Voor de besteding van de Aboutaleb-gelden is de samenwerking met de Stichting Leergeld in 2010 voortgezet. Het budget is ingezet om kinderen in een achterstandssituatie te ondersteunen. Aangezien het budget nog niet volledig is benut, wordt de samenwerking voortgezet in 2011.’

Op soortgelijke wijze wordt ook verslag gedaan van de voortgang op het terrein van de schuldhulpverlening.

De jaarrekening 2011 is anders opgezet.⁷ Er wordt niet, zoals in voorgaande jaren, een beschrijving gepresenteerd van ‘Wat willen we bereiken?’ en ‘Wat hebben we bereikt?’. Er wordt nu slechts in enkele zinnen beschreven welke voorzieningen er in het minimapakket zitten (bijzondere bijstand, collectieve ziektekostenverzekering, kwijschelding van lokale belastingen, U-pas).⁸ Datzelfde geldt voor het terrein van de schuldhulpverlening, waar wel melding wordt gemaakt van ondernomen acties als het bevorderen van de professionaliteit, of het uitvoeren van een tevredenheidsmeting, maar de samenhang met beleidsvoornemens onbesproken en daarmee onduidelijk blijft.

In de jaarrekening 2012 keert de beschrijving tussen voornemen en realisatie weer terug.⁹ Minimabeleid wordt hierin niet gespecificeerd; wel is er aandacht voor schuldhulpverlening.

‘De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is per 1 juli 2012 ingevoerd. In regionaal verband is gewerkt aan het opstellen van een (wettelijk verplicht) beleidsplan schuldhulpverlening. Dit plan is in juli 2012 door

⁷ Hoewel het college de jaarrekening 2011 presenteert als de laatste in de oude stijl (p.5). Daarmee doelt het college vooral op de voorgenomen wijzigingen in de opzet van de P&C-cyclus vanaf 2012 (waaronder het afschaffen van het gebruik van de doelenbomen en de introductie van de kadernota).

⁸ Overigens ontbreekt een verwijzing naar de Stichting Leergeld, die na een aanlooperperiode juist in dat jaar veel voorzieningen verstrekt aan de doelgroep.

⁹ In een vijfkolomstabel wordt gepresenteerd: Wat willen we bereiken? Wat gaan we hiervoor doen? Wat hebben we hiervoor gedaan? Begroot effect? Gerealiseerd effect?

de raad vastgesteld, plus beleidsregels. Dit beleidsplan heeft als basis gediend voor het onderdeel schuldhelpverlening van de businesscase WIL.¹⁰ WIL gaat schuldhelpverlening voor de gemeente uitvoeren.’ (Jaarrekening 2011, p.63).

Een van de veranderingen die vanaf 2012 plaatsvinden in de P&C-cyclus, is de introductie van de kadernota, een document waarin het uitvoeringsprogramma van het college en de door de gemeenteraad ingebrachte beleidsaccenten worden vastgesteld. In de kadernota 2012 wordt vanuit de raad één nieuw voorstel gedaan op terrein van het minimabeleid (tegengaan van niet-gebruik van belastingvoordelen door het aanstellen van een gemeentelijke belastingadviseur). Het voorstel kan niet rekenen op een meerderheid in de raad en wordt daarom niet overgenomen.

2.4 Beoordeling door de raad

In het groepsinterview met leden van de raad (PvdA, GroenLinks, SP, D66) blijkt dat zij het overzicht over het minimabeleid en de schuldhelpverlening zijn kwijtgeraakt. Ook hebben zij geen beeld van de mate waarin het beleid effect sorteert. En dat levert de open vraag op: ‘doen wij wel de goede dingen?’.

Deze groep raadsleden geeft aan weinig houvast te vinden in bestaande kaders (de P&C-cyclus en de tussentijdse evaluatie van het collegeprogramma). In die zin is men niet tevreden over de kwaliteit van de informatie die hen is verstrekt. Dit beeld herkent de wethouder niet.

Maar deze groep raadsleden kijkt ook naar zichzelf en stelt dat er vanuit de raad eerder en harder aan de bel had kunnen worden getrokken. Men geeft aan het lastig te vinden dit te doen in de formele overleggen. Wellicht helpt het om in een informele setting met raadsleden van gedachten te wisselen en een aanpak te bedenken (“benen op tafel”).

2.5 Uitwerking minimabeleid en schuldhelpverlening

De uitwerking van het beleid is uitgeschreven in bijlage 3.

2.6 Bevindingen

In de eerste collegeperiode (2006-2010) heeft minimabeleid veel aandacht gekregen. Over deze periode kunnen wij vaststellen dat:

¹⁰ Samenwerkingsverband Werk en Inkomen Lekstroom.

- het collegeprogramma is uitgewerkt in een concreet beleidsprogramma (Uitwerking collegeprogramma minimabeleid, 2008);
- dit is gebeurd in overleg met een brede kring van betrokken partijen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie;
- dit heeft geleid tot verbreding van het brede pakket aan voorzieningen (uitbreiding met U-pas, Stichting Leergeld; uitbouw schuldhulpverlening);
- men heeft ingezet op het tegengaan van niet-gebruik van de bijzondere bijstand;
- de raad in deze periode steeds betrokken is bij de beleidsvoornemens en in staat is gesteld deze goed te volgen;
- de raad in deze periode geen initiërende rol heeft gespeeld.

In de tweede collegeperiode (2010-14) worden er andere keuzes gemaakt. Over deze periode stellen wij vast dat:

- het college kiest voor continuering van het bestaande minimabeleid. Dit wordt zeer bondig verwoord in het collegeprogramma 2010-2014;
- de realisatie van deze keuze minder goed is te volgen uit de P&C-cyclus voor 2011 en 2012. In de eerste plaats omdat in de programmarekening 2011 geen relatie meer gelegd wordt tussen beleidsvoornemens, ondernomen acties en resultaten. In de tweede plaats omdat in de jaarrekeningen over de periode 2011-2012 er wel beleidsvoornemens voor schuldhulpverlening worden gepresenteerd, maar niet meer voor het minimabeleid;
- uit de P&C-cyclus niet duidelijk is, wat de voortzetting van het bestaande minimabeleid eigenlijk inhoudt;
- de tussentijdse evaluatie van het collegeprogramma (2012) zodanig bondig is, dat het (een deel van) de raadsleden niet helpt om weer greep te krijgen op de materie;
- in deze periode ten minste een deel van de raad het overzicht op het minimabeleid kwijtraakt;
- in deze periode de raad weinig gebruikmaakt van de momenten waarop de kaderstelling kan worden beïnvloed (bijvoorbeeld kadernota 2012);
- in deze periode ten minste een deel van de raad het initiatief neemt om het minimabeleid in kaart te brengen. Zij doen dit nadat het college de overeenkomst met Stichting Leergeld heeft beëindigd. De raadsleden hebben moeite met deze beslissing, mede omdat zij weinig zicht hebben op de stand van zaken rond het minimabeleid.

Beantwoording onderzoeksvragen

Vraag 2. Welke beleidskaders heeft de raad voor het minimabeleid geformuleerd in de periode 2008-2012?

Het collegeprogramma 2006-2010 bevat een ambitieus beleidskader, gericht op verbreding van het pakket aan minimavoorzieningen en schuldhulpverlening en het tegengaan van niet-gebruik van deze voorzieningen. Een en ander is uitgewerkt in een uitvoeringsplan, waarin

activiteiten SMART zijn uitgeschreven. De realisatie van deze maatregelen is goed te volgen in de P&C-cyclus.

Het collegeprogramma 2010-2014 bevat enige aandacht voor verdere ontwikkeling van de schuldhulpverlening; voor het minimabeleid wordt volstaan met te zeggen dat het huidige beleid zal worden voortgezet. Dit wordt verder niet meer uitgewerkt of toegelicht. In de programmabegrotingen en -rekeningen wordt aan de beleidsdoelen van het minimabeleid summier aandacht besteed, veel minder dan in de periode 2006-2010.

Vraag 3. Welke beleidsdoelen heeft de gemeente geformuleerd dienaangaande?

Zie onder vraag 2.

Vraag 4. Hoe ziet het minimabeleid er uit?

IJsselstein heeft een breed pakket van voorzieningen; uitbouw heeft met name in de eerste collegeperiode plaatsgevonden. Een uitgewerkte beschrijving is opgenomen in bijlage 3.

Vraag 5. In hoeverre voldoet de beleidsuitwerking aan de SMART-criteria?

Zie onder vraag 2.

Vraag 6. Hoe is het minimabeleid georganiseerd? Wat doet de gemeente zelf en wat is uitbesteed en aan welke organisaties? Wat is de rol van de gemeentelijke klantmanagers?

De minimavoorzieningen en de schuldhulpverlening worden uitgevoerd door de gemeente zelf, met uitzondering van de U-pas (gemeente Utrecht) en de regeling 'Kinderen doen mee' (Stichting Leergeld).

Vraag 7. Hoe beoordelen betrokken partijen de organisatie en uitvoering van het beleid, inclusief de samenwerking? Wat gaat goed en wat kan beter? Hoe kan dat beter?

Een systematische evaluatie van de samenwerking met de gemeente Utrecht inzake de U-pas is ons niet bekend. Het college toont zich over het algemeen positief over de samenwerking (zie paragraaf B3.7). Het klanttevredenheids-onderzoek U-pas (2010) gaat over de opvattingen van de doelgroep; de samenwerking tussen de beide gemeenten blijft buiten beeld.

De samenwerking tussen de gemeente en Stichting Leergeld rond de regeling 'Kinderen doen mee' is beide partijen goed bevallen. De Stichting Leergeld betreurt het dat de samenwerking na 2012 niet verder kon worden voortgezet.

Vraag 8. Welke informatie is beschikbaar over gestelde doelen, bestede middelen en geleverde prestaties?

Voor wat betreft de gestelde doelen: zie onder vraag 2. Informatie over de bestede middelen en geleverde prestaties beoordelen wij in de slotparagraaf van hoofdstuk 3.

Vraag 15. Wordt de uitvoering van het beleid periodiek geëvalueerd? In hoeverre leidt dit tot bijstelling van het beleid of de doelstellingen?

In de P&C-cyclus is de realisatie van het beleid in de periode 2006-2010 goed te volgen. Vanaf 2011 wordt dat lastiger, omdat het informatiegehalte minder wordt. Daarbij speelt mogelijk een rol, dat het minimabeleid minder prioriteit heeft dan in de voorgaande periode.

De tussentijdse evaluatie van het collegeprogramma (2012): in lijn met de stijl van het college in de periode 2010-2014 is deze evaluatie uiterst bondig. Voor de schuldhelpverlening levert dat enige, voor het minimabeleid geen aanknopingspunten op voor de beoordeling of verbetering.

Daarnaast hebben er in de onderzoeksperiode evaluaties plaatsgevonden van de U-pas (2010) en van de Schuldhelpverlening (2012). In beide gevallen ging het om klanttevredenheidsonderzoek. De gemiddelde beoordeling van de dienstverlening is positief (respectievelijke rapportcijfers 7,7 en 7,8); daarnaast worden aanknopingspunten voor verbetering geformuleerd.

Vraag 16. Geeft de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de doelen, resultaten en kosten voldoende mogelijkheden aan de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitvoeren?

Over de eerste collegeperiode is vastgesteld dat de raad betrokken is bij de beleidsvoornemens en in staat is gesteld deze goed te volgen; maar dat de raad geen initiërende rol heeft gespeeld.

Over de tweede periode (2010-2014) is vastgesteld dat in deze periode ten minste een deel van de raad het overzicht op het minimabeleid kwijtraakt, mede doordat de informatievoorziening voor hen minder goed wordt. Daarnaast is vastgesteld dat de betreffende raadsfracties in deze periode weinig gebruikmaken van de momenten waarop de kaderstelling kan worden beïnvloed (bijvoorbeeld kadernota 2012). Dat doen zij pas naar aanleiding van de beëindigingen van de overeenkomst met Stichting Leergeld.

3 DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. We beschrijven achtereenvolgens de omvang van de doelgroep (paragraaf 3.2), de omvang van de voorzieningen (paragraaf 3.3), de mate waarin de doelgroep met het beleid wordt bereikt (paragraaf 3.4) en de kosten van het beleid (paragraaf 3.4). Ter afsluiting geven we een samenvatting van de bevindingen en beantwoorden we de onderzoeksvragen (paragraaf 3.5).¹

3.2 Omvang doelgroep

In de uitwerkingsnota minimabeleid 2007 stelt het college zich ten doel om tien procent meer minima te bereiken. Er wordt in deze doelstelling dus geen relatie gelegd met de omvang van de doelgroep. De doelstelling wordt ook niet gekoppeld aan een specifiek onderdeel van het minimabeleid of een specifieke voorziening.

Het collegeprogramma 2010-2014 kent als doel dat minimaal tachtig procent van de minima gebruikmaakt van een of meer regelingen die voor hen bestaan. Ons is niet gebleken dat het college al heeft onderzocht of dit doel is gerealiseerd. Het is bijvoorbeeld niet opgenomen in de tussentijdse evaluatie van het collegeprogramma (2012). De gemeente heeft wel een Minimascan door Stimulansz laten maken, die een benadering oplevert van de omvang van de doelgroep. Dat levert een minimale omvang op van 574 en een maximale omvang van 1.621 huishoudens in 2012.² Deze gegevens kunnen helpen bij het beoordelen van het realiseren van de doelstelling.

Er wordt hier gesproken over een minimale en maximale omvang van de doelgroep omdat de doelgroepen van de onderscheiden voorzieningen verschillen. Zo geldt bijvoorbeeld voor de langdurigheidtoeslag de inkomensgrens van 101 procent van het sociaal minimum en ligt de grens voor de U-pas op 125 procent. Afhankelijk van de voorziening kan de doelgroep dus groter of kleiner zijn.

¹ Hier zijn relevant de onderzoeksvragen 8, 9 tot en met 14.

² Gekoppeld aan 101 procent en 125 procent van het sociaal minimum.

Tabel 3.1 Omvang doelgroep armoedebeleid

Bron: Stimulansz	19-4-2013 11:11	hs.				
Minimascan aantal minimahuishoudens door de jaren heen						
Figuur 1. Omvang en samenstelling doelgroep armoedebeleid (prognose)						
Totaal	Aantal huishoudens met een inkomen tot ... % van het sociaal minimum					
	101%	105%	110%	115%	120%	125%
2013	670	820	1.060	1.260	1.490	1.700
2012	574	754	954	1.187	1.420	1.621
2011	562	736	931	1.158	1.385	1.580
2010	547	714	900	1.118	1.336	1.524
2009	535	693	875	1.089	1.300	1.478

3.3 Voorzieningen

Ontwikkelingen op hoofdlijnen

Alles bij elkaar worden er in IJsselstein in 2008 ruim 2400 minimavoorzieningen verstrekt (tabel 3.2). Dit aantal loopt in 2010 op tot ruim 2900 (+20%) en daalt daarna weer, om in 2012 uit te komen op 2500 (+5%).³

Brengen we binnen deze voorzieningen het veelgemaakte onderscheid aan tussen vormen van inkomensondersteuning (mét financieel karakter) en participatiebevordering (zonder financieel karakter), dan blijken de participatievoorzieningen relatief talrijk te zijn en zich heftiger te ontwikkelen ten opzichte van de inkomensondersteuning.

Tabel 3.2 Aantallen minimavoorzieningen en indexcijfers 2008 t/m 2012

Minimavoorzieningen	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomensondersteuning	622	648	705	723	684
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	1,04	1,13	1,16	1,10
Participatiebevordering	1790	1762	2195	2025	1857
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	0,98	1,23	1,13	1,04
Totaal	2412	2410	2900	2748	2541
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	1,00	1,20	1,14	1,05

Ontwikkelingen op het niveau van de voorzieningen

We leggen de twee categorieën van minimavoorzieningen verder uiteen:

- Bij inkomensondersteuning onderscheiden wij de bijzondere bijstand, de langdurigheidstoelage en de kwijtscheldingsregeling.⁴

³ Het aantal verstrekkingen is niet altijd gelijk aan het aantal bereikte huishoudens. Meerdere verstrekkingen kunnen aan één huishouden worden gedaan. Op het bereik komen we later terug.

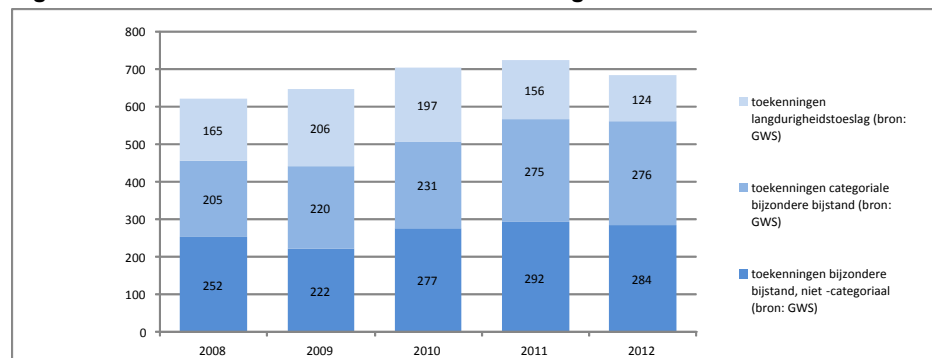
⁴ Er zijn ons geen gegevens over aantallen kwijtscheldingen geleverd (wel over de daarmee gemoeide bedragen).

- Bij participatiebevordering: de U-pas, Stichting Leergeld en de schuldhulpverlening.⁵

Inkomensondersteuning

Figuur 3.1 laat zien dat de beide soorten bijzondere bijstandsverlening vanaf 2008 fors toenemen en stabiliseren vanaf 2011. Per saldo stijgen de verstrekkingen in de periode 2008-2012 met dertien procent (niet-categoriale voorzieningen) en 35 procent (categoriale voorzieningen).⁶ Het aantal langdurigheidstoelagen stijgt tussen 2008 en 2010 en daalt daarna aanzienlijk. Uiteindelijk worden er in 2012 25 procent minder toeslagen toegekend dan in 2008.

Figuur 3.1 Vormen van inkomensondersteuning



Participatiebevordering en schuldhulpverlening

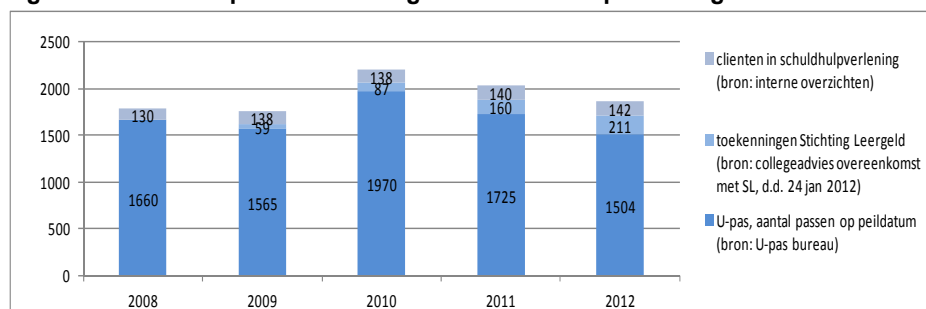
Gerekend in aantallen verstrekkingen is de U-pas veruit de grootste voorziening. Het aantal passen stijgt tot bijna 2000 in 2010 en zakt daarna sterk terug om in 2012 uit te komen op een niveau onder dat van 2008 (min 9%). De verstrekkingen door de Stichting Leergeld zijn beperkter van omvang, maar stijgen snel, van 59 (2009) naar 211 (2012).

Het aantal klanten bij de schuldhulpverlening stijgt tussen 2008 en 2012 geleidelijk en gematigd, van 130 naar 142 (plus 9%).

⁵ Schuldhulpverlening omvat zowel voorzieningen van financiële aard (bijvoorbeeld schuldsanering) als van niet financiële aard (bijvoorbeeld budgetadvies). Om praktische redenen presenteren wij de schuldhulpverlenings- en participatievoorzieningen samen.

⁶ Indexcijfers worden verantwoord in bijlagetabel B4.2.

Figuur 3.2 Participatievoorzieningen en schuldhulpverlening



De dynamiek samengevat

Alles bij elkaar zijn in 2012 meer voorzieningen verstrekt dan in 2008 (5%). In 2010 bereikte het voorzieningenaanbod een piek (+20%).

Ordenen we de verschillende voorzieningen naar de ontwikkeling van het aantal verstrekte voorzieningen tussen 2008 en 2012, dan ontstaat het volgende beeld:

- Langdurigheidstoeslag (-25%);
- U-pas (-9%),
- Schuldhulpverlening (+9%);
- Bijzondere bijstandsverlening niet-categoriaal om niet (+13%);
- Bijzondere bijstand categoriaal (+35%);
- Stichting Leergeld (ntb).

3.4 Bereik doelgroep

Nu duidelijk is hoeveel voorzieningen er zijn verstrekt, komt de vraag op in welke mate de doelgroep daarmee is bereikt. Dat doen we door het aantal verstrekte voorzieningen te relateren aan de omvang van de doelgroep van het minimabeleid (tabel 3.1).

Daartoe kijken we eerst naar het bereik van de inkomensvoorzieningen (figuur 3.3). In deze figuur zijn zowel de omvang van de voorzieningen (twee soorten bijzondere bijstand, langdurigheidstoeslag) weergegeven als de aantallen huishoudens met een inkomen tot 101 procent en 110 procent van het sociaal minimum. Langdurigheidstoeslag wordt uitsluitend verstrekt aan huishoudens met een inkomen onder de 101-procentnorm. Voor de bijzondere bijstand is de 110-procentnorm relevant.⁷

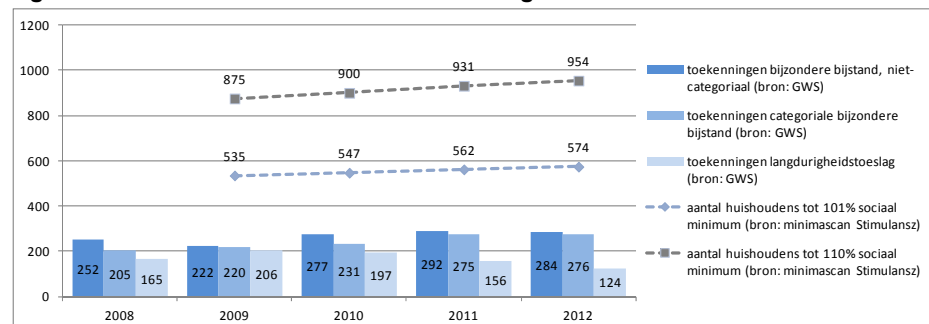
Figuur 3.3 laat zien dat er aanzienlijk meer huishoudens zijn met een laag inkomen, dan er voorzieningen worden verstrekt. Dat geldt zowel voor bijzondere bijstandsverlening als voor de langdurigheidstoeslagen. Zo bezien

⁷ De draagkracht is in de verordening bepaald op nul voor inkomens tot 110 procent, daarboven op 35 procent van het meerinkomen (zie verder paragraaf B4.2).

lijken de doelgroepen maar gedeeltelijk te worden bereikt. Of dit voor de bijzondere bijstandsvoorziening ook werkelijk zo is, is maar de vraag. Het hebben van een laag inkomen impliceert immers niet automatisch ook een behoefte aan een bijzondere bijstandsvoorziening.⁸

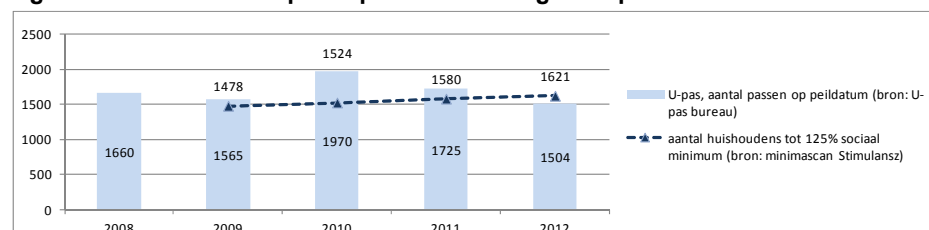
Een tweede onzekerheid bij de interpretatie komt voort uit het feit dat het aantal verstrekte voorzieningen niet gelijk is aan het aantal bereikte huishoudens. Aan één huishoudens kunnen meerdere verstrekkingen zijn gedaan.

Figuur 3.3 Bereik van inkomensvoorzieningen



Figuur 3.4 en 3.5 geven ons een indicatie van het bereik van de U-pas en Stichting Leergeld. We kunnen vaststellen dat het aantal U-passen schommelt rond het niveau van het aantal huishoudens met een inkomen tot 125 procent van het sociaal minimum, dat geldt als de inkomensgrens voor deze voorziening.

Figuur 3.4 Bereik van participatievoorzieningen: U-pas



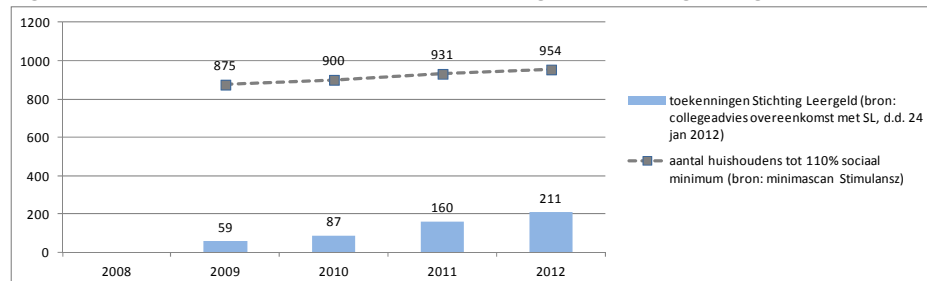
Analoog hieraan is voor de voorzieningen van Stichting Leergeld vast te stellen (figuur 3.5) dat het aantal verstrekkingen aanzienlijk kleiner is dan het aantal huishoudens met een inkomen onder de toepasselijke inkomensgrens van 110 procent van het sociaal minimum.

Bij de interpretatie van de figuren 3.4 en 3.5 in termen van bereik van de regelingen, spelen dezelfde reserves die we al beschreven bij de

⁸ Bijzondere bijstand kan worden aangevraagd voor noodzakelijke en bijzondere kosten, die de draagkracht van de aanvrager te boven gaan en die niet uit een andere bron vergoed kunnen worden.

inkomensvoorzieningen. We weten niet hoe de toekenningen verdeeld zijn over huishoudens. Evenmin is bekend of de niet-gebruikers van de U-pas of Stichting Leergeld wel een behoefte hebben aan deze voorzieningen.

Figuur 3.5 Bereik van participatievoorzieningen: Stichting Leergeld



3.5 Kosten

3.5.1 Programmakosten

Tabel 3.3. laat zien dat de totale programmakosten van het minimeleid zich – met een piek in 2010 – hebben ontwikkeld tot €644.000 in 2012; dat is twaalf procent boven het niveau van 2008.⁹ De kosten van de participatievoorzieningen nemen in de loop van de onderzoeksperiode veel sterker toe dan de kosten van de inkomensondersteuning. Maar uiteindelijk landen beide voorzieningensoorten in 2012 op een vergelijkbaar niveau ten opzichte van 2008 (respectievelijk plus 12% en plus 11%).

Tabel 3.3 Programmakosten

Programmakosten	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomensondersteuning	475.586	552.670	552.635	493.279	531.398
Index (2008=100)	1,00	1,16	1,16	1,04	1,12
Participatiebevordering	102.000	144.000	177.000	155.000	113.000
Index (2008=100)	1,00	1,41	1,74	1,52	1,11
Totaal	577.586	696.670	729.635	648.279	644.398
Index (2008=100)	1,00	1,21	1,26	1,12	1,12

Bron: Cognos, financiële boekhouding gemeente

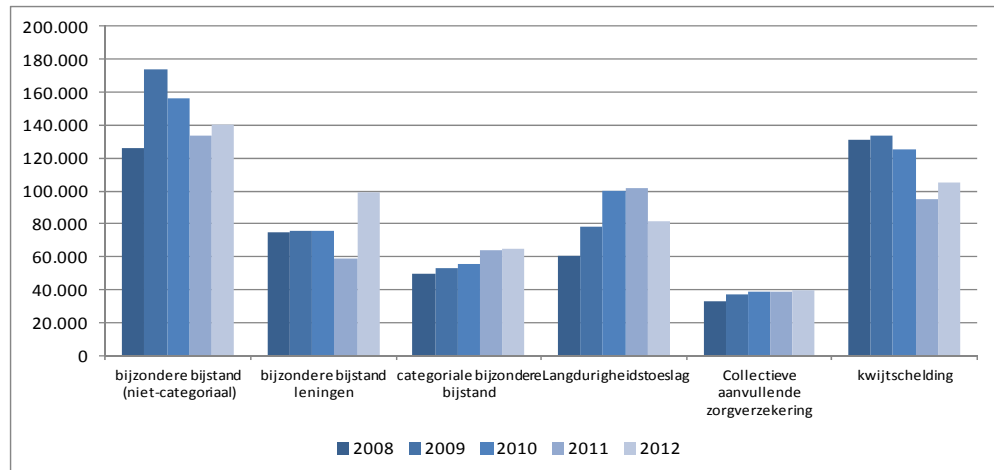
Figuur 3.6 geeft gedetailleerder de ontwikkeling voor de onderscheiden inkomensvoorzieningen weer. Te zien is dat voor alle voorzieningen in 2012 meer wordt uitgegeven dan in 2008, met uitzondering van de kwijscheldingsregeling (-20%). Verder valt op dat:

- de uitgaven voor niet-categoriale bijzondere bijstand zich grillig ontwikkelt en uiteindelijk elf procent hoger eindigt dan in 2008;

⁹ Gedetailleerde (bron-)gegevens zijn opgenomen in bijlage 4, tabel B4.3.

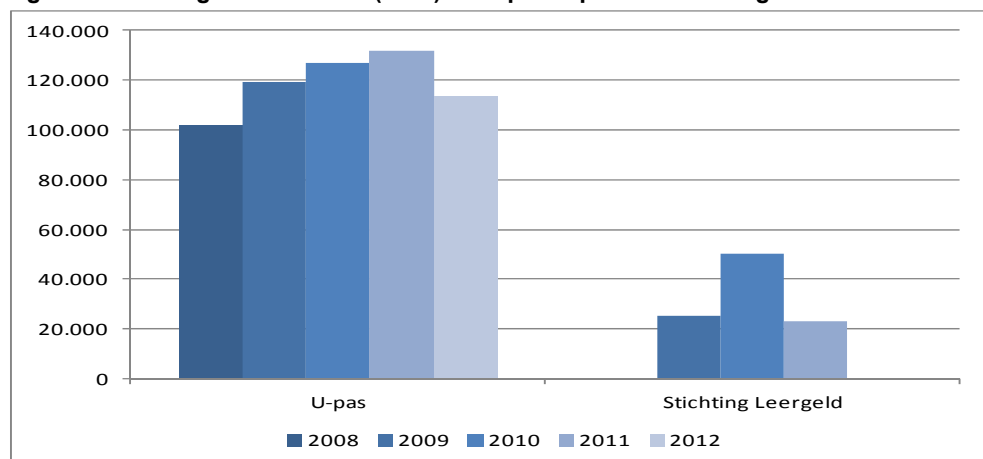
- de bijzondere bijstand in de vorm van een lening in 2012 fors stijgt¹⁰;
- de categoriale bijzondere bijstand gestaag toeneemt (30%);
- een soortgelijke trend te zien is bij de langdurigheidstoeslag (36%);
- met kwijtschelding gestaag minder geld gemoeid is (-20%).

Figuur 3.6 Programmakosten (euro) voor inkomensvoorzieningen



Figuur 3.7 geeft in detail de ontwikkeling van de participatievoorzieningen weer. De programmakosten voor de U-pas stijgen tot en met 2011 en nemen daarna af. Uiteindelijk liggen de kosten in 2012 elf procent hoger dan in 2008. Gegeven het tijdelijke karakter van de regeling 'Alle kinderen doen mee' zijn er alleen voor de jaren 2009 tot en met 2011 programmakosten voor de activiteiten van de Stichting Leergeld.

Figuur 3.7 Programmakosten (euro) voor participatievoorzieningen



¹⁰ Bijstand kan in drie vormen worden verleend: om niet, als lening of in natura. Het is aan de gemeente om te bepalen voor welke vorm wordt gekozen.

De dynamiek samengevat

Alles bij elkaar zijn in 2012 de programmakosten twaalf procent hoger dan in 2008. In 2010 bereiken zij een piek.

Ordenen we de verschillende voorzieningen naar de ontwikkeling van hun programmakosten tussen 2008 en 2012, dan ontstaat het volgende beeld:

- Kwijtschelding (-20%);
- U-pas (+11%);
- Bijzondere bijstandsverlening niet-categoriaal om niet (+11%);
- Bijzondere bijstand categoriaal (+30%);
- Leenbijstand (+32%);
- Langdurigheidstoeslag (+36%);
- Leergeld (ntb).

3.5.2 De uitvoeringskosten

De gemeente heeft twee soorten gegevens geleverd voor de uitvoeringskosten, namelijk kosten inclusief overhead en formatiegegevens over de uitvoering. Hieronder presenteren wij beide soorten gegevens.

a. Kosten inclusief overhead

In de eerste plaats zijn gegevens geleverd over uitvoeringskosten, bepaald als het product van het afdelingstarief (directe lasten plus overhead) en aantal uren. De gemeente meldt dat de cijfers voor de uitvoeringskosten voor minimabeleid en bijzondere bijstand voor de jaren 2010 en 2011 niet bruikbaar zijn voor vergelijking.¹¹

Tabel 3.4 Uitvoeringskosten minimabeleid 2008 tot en met 2012 (in euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Minimabeleid en bijzondere bijstand	294.000	325.000	(442.000)	(529.000)	368.000
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	1,11	(1,50)	(1,80)	1,25
Schuldhelpverlening	349.000	406.000	386.000	469.000	486.000
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	1,16	1,11	1,34	1,39
Totaal minimabeleid	643.000	731.000	(828.000)	(998.000)	854.000
<i>Index (2008=100)</i>	1,00	1,14	1,29	1,55	1,33

Bron: opgave gemeente

De totale uitvoeringskosten bedragen in 2012 € 854.000 en liggen daarmee 33 procent boven het niveau van 2008. De belangrijkste factor hierin is de schuldhelpverlening (+39%), al stijgen ook de kosten voor minimabeleid en bijzondere bijstand met 25 procent.

¹¹ De cijfers over 2010 en 2011 kunnen niet worden gebruikt, omdat in die jaren de toerekening van overhead en interne doorbelasting van de producten bijzondere bijstand en minimabeleid niet goed is gedaan. In 2012 heeft er een herijking van deze toerekening plaatsgevonden. Omwille van de transparantie geven wij ze wel weer, maar gebruiken ze niet.

Relatie uitvoeringskosten en programmakosten

Relateren we de uitvoeringskosten voor minimabeleid en bijzondere bijstand aan de programmakosten, dan blijkt deze te zijn afgenomen:¹²

- in 2008: €294.000 versus €578.000 (= 0,51);
- in 2012: €368.000 versus €644.000 (= 0,57).

b. Formatiegegevens

In de tweede plaats heeft de gemeente formatiegegevens geleverd voor activiteiten die direct te maken hebben met het beoordelen en verstrekken van voorzieningen (in fte). Het gaat daarbij uitsluitend om uitvoerders.

Tabel 3.5 Formatie

	Consulent	Adm. ondersteunend	Totaal
Minimabeleid	2,6	0,4	3
Schuldhelpverlening	3	1,5	4,5
Totaal	5,6	1,9	7,5

De bijbehorende kosten kunnen indicatief worden bepaald. Als we veronderstellen dat de formatie is ingeschaald in schaal 9, dan kost deze formatie (3 x €58.000) = €174.000 voor minimabeleid en (4,5 x €58.000) = €261.000 voor de schuldhelpverlening.¹³ In totaal €435.000, zo valt te bepalen op grond van de door de gemeente geleverde gegevens.

3.6 Bevindingen

We zetten eerst de belangrijkste bevindingen op een rij en lopen daarna de onderzoeksvragen langs.

Belangrijkste bevindingen

De doelstelling uit 2007 om het bereik van minimavoorzieningen te vergroten met tien procent (2010 ten opzichte van 2007) is ruimschoots gerealiseerd (+20%).

De realisatie van de doelstelling uit 2010 dat minimaal tachtig procent van de minima gebruikmaakt van één of meer regelingen, is niet te bepalen. Dat komt doordat er geen zicht bestaat op dubbelingen in het gebruik van de diverse voorzieningen en omdat niet helder is of de doelstelling personen of huishoudens betreft. We blijven hier steken bij de constatering dat in 2012:

- de minimascan van Stimulansz de omvang van de doelgroep in de ruimste zin raamt op 1621 huishoudens (inkomen van maximaal 125% van het sociaal minimum);

¹² Excl. uitvoeringskosten schuldhelpverlening, want daarvoor zijn geen programmakosten.

¹³ Overheidstarievenlijst 2013 van het ministerie van Financiën.

- de U-pas is verstrekt aan 1504 personen en het totale aantal verstrekkingen 2541 bedraagt.

Vastgesteld kan worden dat ten opzichte van 2008 in 2012:

- meer verstrekkingen worden aangeboden: inkomensondersteuning (+10%), participatieondersteuning (+4%);
- tegen hogere programmakosten: inkomensondersteuning (+12%), participatieondersteuning (+11%); en
- tegen hogere uitvoeringskosten (+33%).

Het totale aantal verstrekte voorzieningen en de bijbehorende programma-kosten kennen een hoogtepunt in 2010 en dalen daarna weer. De uitvoeringskosten volgen deze trend met enige vertraging.

Het bereik van de voorzieningen: gegeven de minimale omvang van de doelgroep in 2012 (574 huishoudens met 101% van het sociaal minimum of minder), valt op dat lang niet al deze huishoudens een beroep doen op beschikbare voorzieningen als bijzondere bijstand (284) of de langdurigheidstoeslag (124). Dit contrasteert met het bereik van de U-pas (1.504 passen in gebruik), die toegankelijk is voor 1621 huishoudens met een inkomen tot maximaal 125 procent van het sociaal minimum. Deze gegevens laten zich lastig interpreteren; het is immers onbekend of niet-gebruikers wel de behoefte hebben gehad om aan een van de regelingen deel te nemen.

De verhouding tussen de uitvoeringskosten (incl. overhead) en de programmakosten stijgt van 0,51 in 2008 naar 0,57 in 2012. Een verstrekking ter waarde van €100 kost de gemeente dan €57 aan uitvoeringlasten.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Vraag 1. Wat is er bekend over de lokale omvang van de problematiek?

De gemeente heeft een Stimulansz-minimascan laten maken, die een benadering oplevert van de omvang van de doelgroep: in 2012 hebben 1621 huishoudens een inkomen van maximaal 125 procent van het sociaal minimum, 954 huishoudens ontvangen maximaal 110 procent en 574 huishoudens maximaal 101 procent.

Vraag 8. Welke informatie is beschikbaar over gestelde doelen, bestede middelen en geleverde prestaties?

De meeste informatie die nodig was voor beantwoording van de onderzoeksvragen bleek beschikbaar en is ons geleverd door de gemeente. Voor (categoriale) bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag is de informatie door de gemeente gegenereerd uit GWS. Gegevens over schuldhelpverlening komen uit interne overzichten van de gemeente. Informatie over dienstverlening van Stichting Leergeld is betrokken uit de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente. De gegevens over U-pas-verstrekkingen komen (via de gemeente) van Bureau U-pas.

Gegevens over de bestede middelen zijn geleverd vanuit de financiële boekhouding van de gemeente (Cognos). Voor de programmakosten levert dat een plausibel beeld op, hoewel er vragen blijven over de verschillen met cijfers van CBS. Gegevens over uitvoeringskosten blijken aanmerkelijk moeilijker te genereren.¹⁴ Gegevens over 2008, 2009 en 2012 zijn onderling goed vergelijkbaar en bruikbaar, maar de exacte opbouw van de gegevens is moeilijk vast te stellen.¹⁵ Vergelijking met andere gemeenten is mede om die reden niet verstandig.

De informatie over gestelde doelen is reeds beschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 2.6 (onder vraag 2).

Vraag 9. Wat is de omvang van het (niet-)gebruik van de (verschillende) voorzieningen?

De omvangsraming van de doelgroep is onder vraag 1 uitgeschreven. Alles tezamen worden er met de minimavoorzieningen forse aantallen huishoudens bereikt. In totaal worden er in 2008 ruim 2400 verstrekkingen gedaan. Dit aantal loopt in 2010 op tot ruim 2900 (+20%) en daalt daarna weer, om in 2012 uit te komen op 2500 (+5%).

Twee voorbeelden: de langdurigheidstoeslag kan worden verstrekt tot een inkomen van 101 procent, de omvang van de doelgroep is voor 2012 geraamd op 574 huishoudens, de regeling wordt door 124 huishoudens gebruikt. Dit contrasteert met het bereik van de U-pas (1504), die openstaat voor 1621 huishoudens met een inkomen van maximaal 125 procent van het sociaal minimum.

Het niet-gebruik is moeilijk te interpreteren, onduidelijk is immers of de niet-gebruiker behoefte heeft aan een van de aangeboden voorzieningen.

Vraag 10. Wat zijn de resultaten van de verschillende instrumenten? In hoeverre zijn met deze resultaten de doelen op het niveau van instrumenten gerealiseerd?

Vraag 10 en vraag 11 beantwoorden we gezamenlijk.

Vraag 11. In hoeverre zijn de beleidsdoelen gerealiseerd? Wat zijn verklaringen voor het eventueel niet realiseren van de doelen?

In dit onderzoek zijn de resultaten van voorzieningen gelijk gesteld aan het gebruik ervan:

- De doelstelling uit 2007 om bereik van minimavoorzieningen te vergroten met 10 procent (2010 ten opzichte van 2007) is ruimschoots gerealiseerd (+20%).

¹⁴ Hierin staat IJsselstein bepaald niet alleen. Eerdere ervaring met het verzamelen van uitvoeringskosten bij sociale diensten laat zien dat dit bij veel gemeenten speelt (Nader onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds (POR), ministerie van BZK/Regioplan, 2011).

¹⁵ De gegevens over 2010 en 2011 zijn niet bruikbaar gebleken voor deze vergelijking.

- De realisatie van doelstelling uit 2010 dat minimaal tachtig procent van de minima gebruikmaakt van een of meer regelingen, is niet te bepalen.

Vraag 12. Daar waar duidelijke SMART-doelstellingen ontbreken: hoe kijken betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) aan tegen de doeltreffendheid van (de specifieke voorzieningen van) het minimabeleid?

Een select aantal raadsleden heeft zich hierover kritisch uitgelaten, juist omdat zij het zicht op (de prestaties van) het minimabeleid uit het oog zijn verloren. De wethouder herkent dit beeld overigens niet.

Vraag 13. Zijn de (programma-)kosten van het minimabeleid duidelijk? Is duidelijk hoe de kosten zich verhouden tot de geleverde prestaties? Hoe zijn deze kosten opgebouwd?

Ja. Zie verder de beantwoording van vraag 8.

Vraag 14. Zijn de uitvoeringskosten van het minimabeleid duidelijk? Hoe zijn deze kosten opgebouwd? Hoe verhouden deze zich tot het beschikbare budget?

Niet voor alle verslagjaren. Zie verder de beantwoording van vraag 8.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Documentenlijst

N.B.: Wanneer de datum van een stuk niet volledig is, is ervoor gekozen de datum op de eerste dag van de maand en/of op de eerste maand van het jaar te stellen.

Naam document	Docudatum
Algemeen	
Collegeprogramma 2006-2010	1-1-2006
Kaders minimabeleid 2007-2010	1-1-2007
Brief aan raad over Kader minimabeleid 2007-2010	29-5-2007
Brief aan raad, aanbidding bouwstenennotitie	12-6-2007
Beleidsplan WMO 2008-2011	1-1-2008
Brief aan raad. aanbidding visienota "mensen maken de stad".	27-5-2008
Visienota 'Mensen maken de stad; denkkaders voor lokaal sociaal beleid'.	27-5-2008
Cijfers gebruik minimaregelingen 2009-2010	1-1-2009
Begroting 2009 tekst programma werk en inkomen	1-1-2009
Jaarrekening 2008., programma werk en inkomen	1-1-2009
Collegeprogramma_2010-2014[1]	1-1-2010
Programmarekening 2009	1-1-2010
Raadsvoorstel 2010/37336 Keuzes maken	16-11-2010
Cijfers gebruik minimaregelingen 2011	1-1-2011
Programmarekening 2010	1-1-2011
Cijfers gebruik minimaregelingen 2012	1-1-2012
Kadernota IJsselstein 2012	1-1-2012
Jaarrekening 2011	1-1-2012
Evaluatie collegeprogramma 2010-2014	1-1-2012
Programma begroting 2012	1-1-2012
Verordening participatie schoolgaande kinderen 2012	28-2-2012
Besluit B en W verordeningen WWB 2012, 28 febr. 2012	28-2-2012
Armoede in Nieuwegein	1-11-2012
Minimaregelingen in IJsselstein, informatie voor brainstormsessie raadsleden op 22 november 2012.	21-11-2012
Presentatie minimabeleid Han Scholten, 12 december 2012	21-11-2012
Jaarrekening 2012	1-1-2013
Kaderbrief WIL, 18 maart 2013	13-3-2013
Overzicht minima IJsselstein, Stimulansz, 19 april 2013	19-4-2013
Kadernota IJsselstein 2014	1-1-2014
Bijzondere bijstand	
Beleidsregels bijzondere bijstand / minimabeleid IJsselstein 2010	1-3-2010
College advies beleidsregels minimabeleid	1-3-2010
Kwijtschelding	
Raadsvoorstel 2012/04644, Beleidskeuzes verruiming kwijtschelding gemeentelijke belastingen, 28 februari 2012	28-2-2012

Naam document	Docudatum
Stichting Leergeld	
Brief PvdA aan raad over aanwending Aboutalebgeden	20-3-2008
Inventarisatie van activiteiten voor kinderen in arme huishoudens	27-5-2008
Jaarverslag SL 2009	1-1-2010
Jaarverslag SL 2010	1-1-2011
College advies overeenkomst SL 2010-2011. 22 maart '11	22-3-2011
Brief aan raad over SL. 11 april '11	11-4-2011
Jaarverslag SL 2011	1-1-2012
College advies over overeenkomst met stichting leergeld 2012 (geeft veel informatie over voorgaande jaren). 24 januari '12	24-1-2012
Dienstverleningsovereenkomst "Kinderen doen mee" 2012	27-2-2012
Brief aan stichting leergeld over jaarrekening 2012. 6 maart '12	8-3-2012
Voortgang aandachtspunten cluster samenleving december 2012	21-11-2012
Stichting Leergeld, jaarverslag 2012	1-1-2013
Managementinformatie Stichting Leergeld 2009 – 2012	1-1-2013
Cijfers bestedingen stichting leergeld t/m augustus 2012	1-1-2013
Brief B en W aan Stichting Leergeld, 23 april 2013, vaststelling jaarverslag 2012	23-4-2013
Langdurigheidstoelage	
Verordening langdurigheidstoelage WWB 2012	28-2-2012
Schuldhelpverlening	
Evaluatie preventieactiviteiten schuldhelpverlening 2007	1-8-2007
Memo over wachtlijsten schuldhelpverlening. 3 februari '11	3-2-2011
Dubbel: Memo wachtlijst schuldhelpverlening (Han Scholten)	3-2-2011
Rapport klanttevredenheid schuldhelpverlening. Februari '12	1-2-2012
Brief aan de raad over klant tevredenheidsonderzoek schuldhelpverlening. 13 maart '12	13-3-2012
College advies klant tevredenheidsonderzoek schuldhelpverlening. 13 maart '12	13-3-2012
Beleidsplan Integrale schuldhelpverlening Werk en Inkomen 2013-2016, april 2013	1-4-2013
Beleidsregels Schuldhelpverlening WIL per 1 mei 2013 (def), 18 april 2013	18-4-2013
U-pas	
Klanttevredenheidsonderzoek U-pas	29-4-2010
Persbericht resultaten u-pas. 19 november '10	19-11-2010
Brief aan raad over contract U-pas 2011-2012. 30 november '12	30-11-2010
College advies klant tevredenheidsonderzoek U-pas. 30 november '10	30-11-2010
College besluit verlengen u-pas vanaf 1 juli 2013, 18 juni 2013	18-6-2013
Overeenkomst U-pas, 20 juni 2013	20-6-2013

BIJLAGE 2

Realisatie van collegevoornemens 2007

Doelen collegeprogramma 2007	Realisatie
Ondersteuning bieden op basis van maatwerk	Niet vast te stellen
De weg naar het gemeenteloket toegankelijker maken	Niet vast te stellen
Meer minima bereiken (10% meer in 2010 dan in 2007)	Ja
Klanten voorzieningen bieden waar zij recht op hebben:	
- verstrekkingen van bijzondere bijstand binnen de maximale kaders	Ja, voorwaarden geschapen
- collectieve ziektekostenverzekering met een hoogwaardig pakket	Ja
- aanbieden voorzieningen U-pas	Ja
- Integrale schuldhulpverlening met grote aandacht voor preventie	Ja

Uit: Uitwerking collegeprogramma minimabeleid 2007.

Realisatie activiteitenprogramma 2007

	Activiteit	Realisatie
Stap 1 (2007 Q2)	Uitvoeren nulmeting niet-gebruik	Ja
Stap 2 (2007 Q3)	Invoeren U-pas	Ja
Stap 3 (2007 Q4)	Workshops maatwerkvoering aan loket bijzondere bijstand	?
	Evalueren bijzondere bijstand in relatie tot zorgwet	?
	Vergroten toegankelijkheid gemeente voor minima	?
	Verbreden (preventieve) schuldhulpverlening	Ja
	Vorbereiding veldonderzoek niet gebruik	Ja
Stap 4 (2008 Q1)	Uitvoering onderzoek niet-gebruik	Ja
	Verbreding bestandskoppeling	?
Stap 5 (2008 -2010)	Evalueren U-pas	Ja
	Intensiveren voorlichting aan doelgroep	Ja
	Monitoren verbrede (preventieve) schuldhulpverlening	Ja
	Uitwerking onderzoek niet-gebruik	Ja
	Effectbepaling beoogde toename van gebruik (+10%)	Ja

Uit: Uitwerking collegeprogramma minimabeleid 2007.

Doelen collegeprogramma 2010	Realisatie
Het bestaande minimabeleid voortzetten	Discutabel
Minimaal 80% van de minima gebruikt één of meer regelingen die voor hen bestaan	Niet te bepalen (niet SMART)
Mensen op actieve wijze informeren over de mogelijkheden daartoe	Niet te bepalen (niet SMART)

BIJLAGE 3

Minimabeleid en schuldhulpverlening 2008-2012

B.3.1 Algemeen

In deze paragraaf beschrijven wij de beleidsuitwerking in IJsselstein. Elk van de voorzieningen specificeren wij naar:

- doelen, doelgroepen en beoogde resultaten;
- de ontwikkeling van het beleid;
- beschikbare informatie over doelen, middelen en prestaties;
- samenhang tussen regelingen, beleidscumulatie op individueel niveau;
- wat de gemeente zelf doet en wat is uitbesteed en aan welke organisaties;
- wederzijdse beoordeling van de samenwerking.

Voor de hieronder te bespreken voorzieningen gelden enkele algemene opmerkingen.

- *Over de samenhang tussen regelingen, beleidscumulatie op individueel niveau.* Ontvangst van een voorziening sluit gebruik van andere voorzieningen op grond van minimabeleid of schuldhulpverlening in de regel niet uit. Alleen in die gevallen waarin dit wel aan de orde is, bespreken we het.
- *De informatie over gestelde doelen, bestede middelen en geleverde prestaties.* Deze informatie is in de regel beschikbaar uit GWS en Cognos. Alleen wanneer dit anders is, maken wij daarvan melding.
- *De uitbesteding en de wederzijdse beoordeling van de samenwerking.* Veruit de meeste regelingen worden uitgevoerd door de gemeente zelf. Alleen de uitzonderingen hierop worden vermeld.
- Als gevolg van beleid van het kabinet-Rutte I (oktober 2010 tot april 2012) is de toegang tot het minimabeleid beperkt tot huishoudens met een inkomen van maximaal 110 procent van de bijstandsnorm. Het kabinet-Rutte II heeft de inperking weer losgelaten.

B3.2 Bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand kan worden aangevraagd voor noodzakelijke en bijzondere kosten, die de draagkracht van de aanvrager te boven gaan en die niet uit een andere bron vergoed kunnen worden. Bijzondere bijstand kan ook worden aangevraagd door personen die geen reguliere bijstandsuitkering aanvragen. Gemeenten hebben de nodige beleidsvrijheid bij het uitwerken van het bijzondere bijstandsbeleid en dienen de gemaakte keuzes vast te leggen in een verordening.

De verordening bijzondere bijstand van IJsselstein (2010) maakt duidelijk dat ervoor is gekozen om geen drempelbedrag te hanteren.¹ De draagkracht is in de verordening bepaald op nul voor inkomens tot 110 procent, daarboven op 35 procent van het meerinkomen.²

B3.3 Categoriale bijzondere bijstand

Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering: inwoners van IJsselstein met een inkomen tot 110 procent van de voor hen geldende bijstandsnorm kunnen een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering aanvragen.

Chronisch zieken en gehandicapten: IJsselsteinse chronisch zieken of gehandicapten met een inkomen van maximaal 110 procent van de geldende bijstandsnorm, hebben recht op een jaarlijkse uitkering van € 200,-. Op deze voorziening zijn de vermogensgrenzen van de WWB van toepassing.

B3.4 Kwijtscheldingsbeleid³

Minima met een inkomen tot 110 procent van de geldende bijstandsnorm ontvangen op aanvraag kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen.⁴ Een verzoek voor automatische kwijtschelding kan worden ingediend in geval men een bijstandsuitkering ontvangt of twee jaar achter elkaar een toewijzing heeft ontvangen op uw reguliere verzoek om kwijtschelding.

Per 1 januari 2012 heeft een (kleine) verruiming van het kwijtscheldingsbeleid plaatsgevonden.⁵

B3.5 Schuldhulpverlening

Inwoners van IJsselstein die problematische schulden hebben, kunnen een beroep doen op de gemeente (team Schuldhulpverlening) om hun financiële situatie weer op orde te brengen en zo nodig en schuldenregeling te treffen. Het kan gaan om ondersteuning in de vorm van budgetadvies of -beheer, van een schuldregeling of schuldsanering.

¹ Art. 35 WWB biedt het college de mogelijkheid om aanvragen voor bijzondere bijstand tot een bedrag van € 125 te weigeren. Van deze mogelijkheid wordt in IJsselstein geen gebruikgemaakt.

² Art. 35 WWB biedt het college volledige vrijheid in de uitwerking van de draagkrachtbepaling.

³ De kwijtscheldingsregeling wordt vanaf 2013 uitgevoerd door Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR).

⁴ Verordening kwijtschelding 2012.

⁵ Raadsvoorstel 2012/04644 (28 februari 2012) over verruiming kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Het gaat om het meenemen van de kosten voor kinderopvang, om aanpassing van de kwijtscheldingsnorm voor 65+ en om kwijtschelding aan zelfstandig ondernemers.

In de collegeperiode 2006-2010 is er veel aandacht besteed aan de preventie van schulden.⁶ In de daarop volgende collegeperiode verschuift de aandacht naar de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS).

B3.6 Langdurigheidstoeslag

Doelen, doelgroepen en beoogde resultaten. De langdurigheidstoeslag is een eenmalige uitkering, bedoeld voor personen/gezinnen die langdurig (3 jaar of langer) van een laag inkomen moeten rondkomen. Deze uitkering kan jaarlijks worden aangevraagd. De gemeente IJsselstein heeft de inkomensgrens gesteld op 100 procent van de geldende bijstandsnorm. Er is niet gekozen voor de in de wet gestelde maximale norm van 110 procent, omdat die naar de opvatting van het college niet te rijmen is met de uitsluiting van 65-plussers (art. 36 WWB).

De ontwikkeling van het beleid. In IJsselstein is de langdurigheidstoeslag alleen gewijzigd als gevolg van landelijke wet- en regelgeving (decentralisatie langdurigheidstoeslag 1 januari 2009; invoering en afschaffing van huishoudinkomenstoets in 2012).

B3.7 U-pas

Doelen, doelgroepen en beoogde resultaten. Om mensen met een laag inkomen in de gelegenheid te stellen mee te doen aan maatschappelijke activiteiten, neemt IJsselstein deel aan de U-pas. Deze wordt verstrekt aan minima met een inkomen tot 125 procent van de bijstandsnorm. De U-pas biedt inwoners van IJsselstein een sportregeling (korting op contributie van sportverenigingen, 100 procent voor U-pashouders tot en met 16 jaar, 50 procent voor de overigen), een cultuurregeling (korting van 50%), de zogenoemde SchoolExtraregeling (bijdrage voor deelname van kinderen aan schoolkamp en excursies) en kortingen op activiteiten die worden aangekondigd in de U-pasjaargids en het U-pasmagazine.

De ontwikkeling van het beleid. IJsselstein neemt deel aan de U-pas sinds 2007. Het daarbij horende voorzieningenpakket is niet veranderd.

Welke informatie is beschikbaar over gestelde doelen, bestede middelen en geleverde prestaties? Het beoogde bereik van de U-pas is in 2007 en 2009 niet gehaald, in 2008 en 2010 wel.⁷ De U-pas is geëvalueerd in 2010, waarvoor het gebruik en de beoordeling van de pas bij de gebruikers is geïnventariseerd.⁸ Het blijkt dat 72 procent van de pashouders de pas

⁶ Zie: Evaluatie preventieactiviteiten schuldhulpverlening. Gemeente IJsselstein, afdeling sociale zaken, aug. 2007.

⁷ Collegeadvies 30 november 2010 over klanttevredenheidsonderzoek U-pas en verlenging overeenkomst U-pas.

⁸ Tangram, *Rapportage klanttevredenheidsonderzoek U-pas IJsselstein*. 29 april 2010.

daadwerkelijk heeft gebruikt; gemiddeld hebben zij dat 7,8 keer gedaan. De pas wordt beoordeeld met een rapportcijfer van 7,7.

Wat doet de gemeente zelf en wat is uitbesteed en aan welke organisaties?

De uitvoering van de U-pas is uitbesteed aan de gemeente Utrecht (dienst maatschappelijke ontwikkelingen).⁹

Wederzijdse beoordeling van de samenwerking. Het college toont zich positief over de samenwerking (P&C-stukken, raadsstukken over verlenging overeenkomst U-pas).

Samenhang tussen regelingen, beleidscumulatie op individueel niveau. Geen specifieke informatie beschikbaar.

B3.8 Stichting Leergeld

Doelen, doelgroepen en beoogde resultaten. De Stichting Leergeld in IJsselstein wordt in 2007 opgericht.¹⁰ Stichting Leergeld stelt zich ten doel: het voorkomen van sociaal isolement van kinderen in de leeftijd van vier tot achttien jaar, uit gezinnen die moeten leven van een minimuminkomen, of waar door bijzondere omstandigheden onvoldoende bestedingsruimte is en die daardoor niet in staat zijn uit eigen middelen hun kinderen volledig te laten participeren binnen het onderwijs en/of in het sociaal-maatschappelijk leven op en rond de school. In 2008 gaat Stichting Leergeld praten met de gemeente om te bezien of en hoe zij kunnen samenwerking.

In de loop van 2008 komen de Aboutaleb-gelden beschikbaar, bedoeld voor het tegengaan van armoede onder kinderen. Wethouder Cremer tekent in december 2008 het convenant met de staatsecretaris ('*Alle kinderen doen mee*'). Voor IJsselstein gaat het om een bedrag van bijna een ton.

Wat doet de gemeente zelf en wat is uitbesteed en aan welke organisaties?

De wethouder benadert Stichting Leergeld met het verzoek deze regeling voor de gemeente uit te voeren. In 2009 sluit de gemeente met Stichting Leergeld een overeenkomst voor de volledige uitvoering van de regeling 'Kinderen doen mee'.¹¹ Alle uitvoerende activiteiten worden bij de Stichting Leergeld neergelegd, de doelen zijn SMART geformuleerd. De overeenkomst heeft een looptijd van jaar, met een optie tot jaarlijkse verlenging. De activiteiten dienen steeds aan het eind van het jaar worden verantwoord. De wethouder legt jaarlijks de verantwoording van Stichting Leergeld en een voorstel voor voortzetting van de overeenkomst aan de raad voor ter instemming.

⁹ Vanaf midden 2013 is de uitvoering belegd bij een commercieel bureau.

¹⁰ Dit gebeurt met ondersteuning vanuit de landelijke vereniging van Stichtingen Leergeld. Inmiddels (herfst 2013) zijn er zo'n zeventig plaatselijke Stichtingen Leergeld actief.

¹¹ De doelgroep wordt bepaald op de huishoudens met een inkomen van maximaal 110 procent van de toepasselijke bijstandsnorm, huishoudens met een traject in het kader van de WSNP of huishoudens die deelnemen aan de schuldhulpverlening.

De ontwikkeling van het beleid. Er treden geen veranderingen op in de afspraken tussen gemeente en Stichting Leergeld.

Beschikbare informatie over doelen, middelen en prestaties. Stichting Leergeld verantwoordt zich jaarlijks achteraf aan de wethouder, die daarover de raad informeert. De verantwoording leidt niet tot nadere vragen van de wethouder of vanuit de raad.

De gemeente heeft periodiek (drie à vier maal per jaar) informeel contact met de penningmeester van Stichting Leergeld om voeling te houden met de voortgang, knelpunten door te spreken en mee te denken over oplossingen.

Samenhang tussen regelingen, beleidscumulatie op individueel niveau.

Stichting Leergeld biedt een pakket aan voorzieningen, waarvan men de computer de belangrijkste vindt. Verder gaat het om fietsen, sportkleding, contributies voor deelname aan sport en cultuur, deelname aan schoolactiviteiten enz. De voorzieningen worden in natura uitgekeerd. Incidenteel is er wel geld uitgekeerd, maar dan uitsluitend achteraf en op vertoon van de bon.

Stichting Leergeld gaat bij elke aanvraag op huisbezoek, in eerste instantie ter beoordeling van het 'recht' op de aangevraagde voorziening. Bij het bezoek wordt ook getoetst of er gebruik kan worden gemaakt van voorliggende voorzieningen. Alleen als dat niet het geval is, neemt Stichting Leergeld de aanvraag verder in behandeling. Met de gemeente waren er afspraken over wederzijdse verwijzing tussen bijzondere bijstand en Stichting Leergeld.

Wederzijdse beoordeling van de samenwerking. Uit de communicatie tussen wethouder en raad over de jaarlijkse verantwoording van Stichting Leergeld blijkt dat de gemeente positief is over Stichting Leergeld, zowel over het werk van de stichting als over de manier waarop dit gebeurt.

Het periodieke informele overleg wordt door beide partijen als positief beoordeeld.

B3.9 Voedselbank en diaconie

Vanuit de gemeente worden geen formele relaties onderhouden met de Voedselbank of met de diaconie.

BIJLAGE 4
Tabellen
Tabel B4.1 Omvang doelgroep IJsselstein (bron: minimascan Stimulansz)

	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal huishoudens tot 101% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		535	547	562	574
Aantal huishoudens tot 110% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		875	900	931	954
Aantal huishoudens tot 125% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		1478	1524	1580	1621
Aantal huishoudens tot 101% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		1,00	1,02	1,05	1,07
Aantal huishoudens tot 110% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		1,00	1,03	1,06	1,09
Aantal huishoudens tot 125% sociaal minimum (bron: minimascan Stimulansz)		1,00	1,03	1,07	1,10

Tabel B4.2 Overzicht minimaregelingen IJsselstein 2008-2012

Aantallen verstrekkingen	2008	2009	2010	2011	2012
Toekenningen bijzondere bijstand, niet-categoriaal (bron: GWS)	252	222	277	292	284
Toekenningen categoriale bijzondere bijstand (bron: GWS)	205	220	231	275	276
Toekenningen langdurigheidstoeslag (bron: GWS)	165	206	197	156	124
Clienten in schuldhulpverlening (bron: interne overzichten)	130	138	138	140	142
U-pas, aantal passen op peildatum (bron: U-pas bureau)	1660	1565	1970	1725	1504
Toekenningen Stichting Leergeld (bron: collegeadvies d.d. 24 jan 2012)		59	87	160	211
<i>Subtotaal inkomensondersteuning</i>	622	648	705	723	684
<i>Subtotaal participatiebevordering</i>	1790	1762	2195	2025	1857
<i>Totaal</i>	2412	2410	2900	2748	2541

Indexgetallen (2008=1,00)	2008	2009	2010	2011	2012
Toekenningen bijzondere bijstand, niet-categoriaal (bron: GWS)	1,00	0,88	1,10	1,16	1,13
Toekenningen categoriale bijzondere bijstand (bron: GWS)	1,00	1,07	1,13	1,34	1,35
Toekenningen langdurigheidstoeslag (bron: GWS)	1,00	1,25	1,19	0,95	0,75
Schuldhulpverlening (bron: interne overzichten)	1,00	1,06	1,06	1,08	1,09
U-pas, aantal passen op peildatum (bron: U-pas bureau)	1,00	0,94	1,19	1,04	0,91
Toekenningen Stichting Leergeld (bron: collegeadvies d.d. 24 jan 2012)		1,00	1,47	2,71	3,58
<i>Subtotaal inkomensondersteuning</i>	1,00	1,04	1,13	1,16	1,10
<i>Subtotaal participatiebevordering</i>	1,00	0,98	1,23	1,13	1,04
<i>Totaal</i>	1,00	1,00	1,20	1,14	1,05

Tabel B4.3 Programmakosten (bron: cognos, financiële boekhouding gemeente)

	2008	2009	2010	2011	2012
bijzondere bijstand (niet-categoriaal)	126.000	174.000	156.000	134.000	140.000
bijzondere bijstand leningen	75.000	76.000	76.000	59.000	99.000
categoriale bijzondere bijstand	50.000	53.000	56.000	64.000	65.000
Langdurigheidstoeslag	60.514	78.679	100.000	102.135	82.000
Collectieve aanvullende zorgverzekering	33.000	37.000	39.000	39.000	40.000
kwijtschelding	131.072	133.991	125.635	95.144	105.398
Schuldhelpverlening					
U-pas	102.000	119.000	127.000	132.000	113.000
Stichting Leergeld		25.000	50.000	23.000	
<i>subtotaal inkomensondersteuning</i>	475.586	552.670	552.635	493.279	531.398
<i>subtotaal participatiebevordering</i>	102.000	144.000	177.000	155.000	113.000
<i>Totaal</i>	577.586	696.670	729.635	648.279	644.398
Indexgetallen (2008=1,00)	2008	2009	2010	2011	2012
bijzondere bijstand (niet-categoriaal)	1,00	1,38	1,24	1,06	1,11
bijzondere bijstand leningen	1,00	1,01	1,01	0,79	1,32
categoriale bijzondere bijstand	1,00	1,06	1,12	1,28	1,30
Langdurigheidstoeslag	1,00	1,30	1,65	1,69	1,36
Collectieve aanvullende zorgverzekering	1,00	1,12	1,18	1,18	1,21
kwijtschelding	1,00	1,02	0,96	0,73	0,80
Schuldhelpverlening					
U-pas	1,00	1,17	1,25	1,29	1,11
Stichting Leergeld		1,00	2,00	0,92	0,00
<i>subtotaal inkomensondersteuning</i>	1,00	1,16	1,16	1,04	1,12
<i>subtotaal participatiebevordering</i>	1,00	1,41	1,74	1,52	1,11
<i>Totaal</i>	1,00	1,21	1,26	1,12	1,12

Tabel B4.4 Uitvoeringskosten minimabeleid (in euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Minimabeleid en bijzondere bijstand	294.000	325.000	442.000	529.000	368.000
index (2008=1,00)	1,00	1,11	1,50	1,80	1,25
Schuldhelpverlening	349.000	406.000	386.000	469.000	486.000
index (2008=1,00)	1,00	1,16	1,11	1,34	1,39
Totaal minimabeleid	643.000	731.000	828.000	998.000	854.000
index (2008=1,00)	1,00	1,14	1,29	1,55	1,33

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl