Eindrapportage

MINIMABELEID IN HAARLEMMERMEER

Aan

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer

Van

Dr. Igno Pröpper
Drs. Mark Rouw
Remco Smulders MSc

Vugt, 17 september 2013

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK
MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT
POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT
TELEFOON (073) 658 70 80
WWW.PARTNERSENPROPPER.NL
INFO@PARTNERSENPROPPER.NL
KVK 33300373

Inhoudsopgave

0 Kern 1

0.1 Onderzoeksopzet en aanpak 1
0.2 Context Minimabeleid Haarlemmermeer 2
0.3 Conclusies 5

1 Minimabeleid in Haarlemmermeer 9

2 Beleid en uitvoering 12

2.1 Doelgroep Minimabeleid 12
2.2 Doelen Minimabeleid 14
2.3 Regelingen en voorzieningen 16
2.4 Communicatie van het Minimabeleid 18
2.5 Sturing op misbruik van voorzieningen en regelingen 19
2.6 Budget Minimabeleid 20
2.7 Reorganisatie cluster Sociale Dienstverlening 22
2.8 Kernbevindingen 23

3 Resultaten en effecten 25

3.1 Gebruik regelingen en voorzieningen 25
3.2 Realisatie doelen 28
3.3 Kernbevindingen 29

4 Verklaring resultaten en effecten 30

4.1 Succes aanpak gemeente en maatschappelijke partners 30
4.2 Voorwaarden toekomstbestendig en effectief sociaal beleid 31
4.3 Kernbevindingen 34

5 Sturing en controle door de raad 36

5.1 Informatievoorziening aan raad 36
5.2 Kaderstellende en controlerende rol raad 37
5.3 Kernbevindingen 37

Bijlage 1 Overzicht regelingen/voorzieningen Minimabeleid 38
Bijlage 2 Overzicht gebruik en uitgave per regeling/voorziening 40
Bijlage 3 Doelstellingen Minimabeleid 2006-2013 42
Bijlage 4 Overzicht wijzigingen in Minimabeleid 2007-2013 43
Bijlage 5 Cijfers doelgroep Minimabeleid 45
Bijlage 6 Bronnenlijst 47

Bijlage 7 Respondentenlijst 49
Bijlage 8 Evaluatiemodel en normenkader 50

0 Kern

0.1 Onderzoeksopzet en aanpak

Aanleiding

De rekenkamercommissie Haarlemmermeer heeft onderzoek verricht naar het Minimabeleid. Aanleiding voor dit onderzoek is het signaal van de gemeenteraad dat hij onvoldoende inzicht heeft in de huidige stand van zaken van het Minimabeleid. Daarnaast is het in de huidige tijd van economische crisis en oplopende werkloosheid belangrijk dat het Minimabeleid goed op orde is. De rekenkamercommissie ziet dit onderzoek ook als 'nulmeting' met het oog op nieuwe ontwikkelingen zoals invoering van de Participatiewet. In dit licht wil de rekenkamercommissie met dit onderzoek ook handvatten bieden voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:
- Inzicht verkrijgen in het gebruik van minimavoorzieningen en de effectiviteit van het gevoerde Minimabeleid.
- Het doen van aanbevelingen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van het Minimabeleid.

Centrale vraag

De doelstelling is vertaald naar een centrale vraag:
- welke doelen streeft de gemeente Haarlemmermeer met haar Minimabeleid na en in welke mate zijn deze doelen gerealiseerd?

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Om de vragen te beantwoorden hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een normenkader. In bijlage 8 is een overzicht van deelvragen inclusief de bijbehorende normen opgenomen.

Aanpak en afbakening onderzoek

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart – juni 2013. In de uitvoering van het onderzoek hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:
- Documentenanalyse (zie bijlage 6 voor een bronnenlijst).
- Groepsgesprekken en individuele interviews met interne en externe sleutelpersonen (zie bijlage 7 voor een respondentenlijst).

Door de uitkomsten van de documentenanalyse en de verschillende gesprekken en interviews op elkaar te betrekken is een representatief beeld ontstaan van het Minimabeleid in Haarlemmermeer.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de periode 2006 – heden en is afgebakend op de nota Minimabeleid uit 2006 en de regelingen en voorzieningen die in de onderzoeksperiode zijn toegevoegd dan wel gewijzigd.

Opbouw rapportage

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 0 bevat de kern van de rapportage. De kern bevat de onderzoeksopzet en –aanpak. De kern bevat tevens de hoofdlijnen van het Minimabeleid in Haarlemmermeer en de conclusies. De conclusies zijn kernachtig geformuleerd.
- De hoofdstukken 1 t/m 5 bevatten de onderbouwing van de conclusies – de bevindingen. Onderstaande tabel geeft de inhoud van de hoofdstukken weer en de koppeling met de deelvragen.

Hoofdstuk	Inhoud	Deelvraag
1	Algemene introductie op het Minimabeleid van Haarlemmermeer	-
2	Beleid en uitvoering	*(vraag 1-7)*
3	Resultaten en effecten van het Minimabeleid	*(vraag 8-10)*
4	Verklaring resultaten en effecten	*(vraag 11-12)*
5	Sturing en controle door de raad	*(vraag 13-15)*

0.2 Context Minimabeleid Haarlemmermeer

Kader Minimabeleid

Het huidige kader Minimabeleid is in 2006 door de raad van Haarlemmermeer vastgesteld. Het kader borduurt voort op het tot dan geldende bijzondere bijstandsbeleid. Het centrale doel van het Minimabeleid is mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig te laten deelnemen aan de samenleving. Wat volwaardig deelnemen aan de samenleving precies is en hoe dit gemonitord gaat worden, blijft onduidelijk.

Het centrale doel wordt in de loop van de jaren in verschillende stukken uitgewerkt dan wel geconcretiseerd naar subdoelen. Voorbeelden van subdoelen zijn het terugdringen van ‘niet-gebruik’ en het met de helft terugbrengen van het aantal kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar in gezinnen met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum dat niet maatschappelijk participeert. Ook met de concretisering en uitwerking naar subdoelen wordt niet duidelijk wat ‘volwaardig deelnemen aan de samenleving’ precies is.

Het Minimabeleid bestaat uit categoriale, individuele en overige regelingen en voorzieningen. Vanaf 2006 wijzigen deze regelingen en voorzieningen regelmatig. Er

komen nieuwe regelingen en voorzieningen bij of de voorwaarden om er een beroep op te doen veranderen. Zo wordt de eenmalige uitkering voor 65+-ers, chronisch zieken en gehandicapten vanaf 2008 verhoogd en verruimt de gemeente vanaf 2009 de computerregeling.

Ook de doelgroep van het Minimabeleid verandert door de jaren heen. In 2006 richtte het beleid zich op de groep huishoudens met een inkomen dat minder dan 120% van het minimumloon bedraagt. In 2012 verandert de doelgroep als gevolg van een wijziging in de Wet werk en bijstand. Vanaf 1 januari 2012 komen alleen mensen met een inkomen tot 110% van het minimumloon in aanmerking voor categoriale regelingen/voorzieningen.

De wijzigingen in regelingen, voorzieningen, doelgroep en de concretisering van de doelen zijn tot op heden niet verwerkt in een nieuw kader voor het Minimabeleid. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat het college voornemens is om dit jaar het Minimabeleid te actualiseren.

Terugkerende thema's

In de discussies over Minimabeleid tussen raad en college keren enkele thema's terug. Het gaat om ruimhartigheid, het niet-gebruik en meer recent zelfredzaamheid.

De gemeente Haarlemmermeer wil een ruimhartig Minimabeleid voeren. De raad geeft het college de opdracht mee de grenzen van de Wet werk en bijstand op te zoeken en te doen wat mogelijk is. Zo verruimt het college enkele regelingen en gebruikt het de vrijheid om de doelgroep voor individuele regelingen te handhaven op 120% van het minimumloon, daar waar voor de collectieve regelingen de doelgroep als gevolg van landelijke wetgeving wordt beperkt tot 110% van het minimumloon. Het college zet tegelijkertijd in op het tegengaan van niet-gebruik. Dat wil zeggen het verminderen van het aantal personen dat wel recht heeft op een bepaalde regeling en/of voorziening maar hiervan niet gebruik maakt.

Het voeren van een ruimhartig beleid en het tegengaan van niet-gebruik vindt plaats zonder de gevolgen ervan voor deelname van mensen aan de samenleving en zelfredzaamheid te monitoren. De nadruk van het Minimabeleid ligt met name op financiële ondersteuning. Gevolgen ervan voor de deelname aan de samenleving en zelfredzaamheid zijn niet in beeld. De gemeente loopt hiermee het risico dat ze mensen teveel ondersteunt en afhankelijk maakt van regelingen en voorzieningen of dat deelname aan de samenleving – door bijvoorbeeld het accepteren van werk – voor deze mensen juist ten koste gaat van de inkomenspositie.

De inzet op financiële ondersteuning zonder te kijken naar de gevolgen ervan voor de deelname aan de samenleving – participatie – vindt plaats in een tijdsgeest waarin participatie meer dan voorheen de norm is. De transities binnen het sociale domein zijn hiervan op dit moment het belangrijkste voorbeeld.

Actuele ontwikkeling: de transities in het sociale domein

Het Rijk decentraliseert veel taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein naar de gemeenten. Het gaat om taken binnen de AWBZ die naar de Wmo worden overgeheveld, taken binnen de Jeugdzorg en de invoering van de Participatiewet. Als gevolg hiervan groeit beleid gericht op zorg, armoede, werk, gezondheid en participatie meer naar elkaar toe.

Gemeenten bereiden zich voor op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden en hebben zich inmiddels een beeld gevormd van de gewenste praktijk. We zien een ontwikkeling naar het stimuleren van zelfredzaamheid van inwoners, eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid en toenemende sturing op maatschappelijke effecten. Om dit te realiseren moet beleid aan een aantal voorwaarden voldoen (zie tekstkader). Over deze voorwaarden bestaat onder gemeenten en tussen gemeenten en Rijk een brede consensus.

Voorwaarden toekomstbestendig en effectief sociaal beleid

- Persoonlijke aanpak
- Preventieve aanpak
- Stimulansen voor zelfredzaamheid
- Integraal beleid
- Goed samenspel met maatschappelijke partners

De voorwaarden zijn niet nieuw maar bouwen voort op eerder ingezette ontwikkelingen zoals de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) en Welzijn Nieuwe Stijl (2010).

Ook het Minimabeleid zal als onderdeel van het sociaal beleid in Haarlemmermeer in toenemende mate moeten voldoen aan deze voorwaarden om mensen te stimuleren tot deelname aan de samenleving. De gemeente heeft hiertoe een belangrijke stap gezet met de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening waaronder het Minimabeleid is gepositioneerd. Dit cluster is momenteel nog onvoldoende in staat ontschot te werken en maatwerk – persoonlijke aanpak – te leveren. De reorganisatie moet hier verandering in brengen. Met de reorganisatie wil de gemeente inzetten op het participeren van inwoners in de samenleving en het versterken van de zelfredzaamheid. Het voornaamste instrument dat de gemeente hiervoor gaat inzetten is het ‘Keukentafelgesprek’. De reorganisatie moet 1 september 2013 geïmplementeerd zijn.

Onderstaande conclusies moeten worden bezien in het licht van deze context.

0.3 Conclusies

Centrale conclusie

De centrale conclusie beantwoordt de centrale vraag van het onderzoek: welk doelen streeft de gemeente Haarlemmermeer met haar Minimabeleid na en in welke mate zijn deze doelen gerealiseerd?

Doelen Minimabeleid

De gemeente Haarlemmermeer wil met het Minimabeleid mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum stimuleren om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Het centrale doel werkt de gemeente uit in een aantal subdoelen. Het ontbreekt aan een overzicht waaruit in één oogopslag blijkt hoe de verschillende doelen met elkaar samenhangen. Tevens zijn de doelen matig evalueerbaar geformuleerd: 'wat is volwaardig deelnemen aan de samenleving'?.

Realisatie doelen Minimabeleid

De gemeente heeft zicht op de uitvoeringsprestaties van het Minimabeleid. Voorbeelden hiervan zijn het aantal toegekende aanvragen voor bijzondere bijstand en het gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen. Denk hierbij aan het aantal mensen dat in de schuldhulpverlening zit of gebruik maakt van de regeling 'Haarlemmermeer doet mee!'.[1] De gemeente heeft echter geen zicht op de mate waarin het centrale doel van het Minimabeleid wordt gerealiseerd en de maatschappelijke effecten die met de uitvoering van het Minimabeleid worden bereikt. De doelen van het Minimabeleid zijn matig evalueerbaar geformuleerd en het is onduidelijk in hoeverre de regelingen en voorzieningen van het Minimabeleid bijdragen aan de realisatie van de centrale doelstelling. Tevens zien we dat de gemeente in de jaarstukken geen inzicht geeft in de realisatie van het centrale doel van het Minimabeleid.

Opvallend in de uitvoering van het beleid is de focus op financiële ondersteuning van de inwoners. Regelingen en voorzieningen zijn voornamelijk financieel van aard en richten zich op het vergoeden van noodzakelijke kosten van de inwoners zonder te kijken naar de doorwerking ervan op de deelname van de inwoners aan de samenleving.

Minimabeleid in ontwikkeling

In het licht van bovenstaande conclusies zien we een positieve ontwikkeling. De gemeente Haarlemmermeer is het Minimabeleid aan het actualiseren. Daarin richt de gemeente zich onder andere op de voorwaarden voor een toekomstbestendig en effectief sociaal beleid zoals we die hierboven hebben geformuleerd. In de actualisering van het Minimabeleid speelt de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening een grote rol. De reorganisatie moet leiden tot een omslag in beleid en praktijk: van productgericht naar vraaggericht werken (persoonlijke aanpak) en inzet op participatie van bewoners in

[1] Zie bijlage 2 voor een overzicht van het gebruik en de uitgaven per regeling/voorziening.

de samenleving en het versterken van de zelfredzaamheid. De reorganisatie moet 1 september 2013 geïmplementeerd zijn.

Tussenconclusies

De tussenconclusies beantwoorden kernachtig de deelvragen van het onderzoek. De hoofdstukken 1 t/m 5 bevatten de onderbouwing van de tussenconclusies.

A Beleid en uitvoering

1 Het centrale doel van het Minimabeleid is mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig te laten deelnemen aan de samenleving. Het centrale doel werkt de gemeente tussentijds uit in verschillende documenten. We concluderen dat:
- een overzicht waaruit in één oogopslag blijkt hoe de verschillende doelen en regelingen/voorzieningen van het Minimabeleid met elkaar samenhangen, ontbreekt;
- de doelen matig evalueerbaar zijn geformuleerd. Over het algemeen zijn de doelen voldoende specifiek geformuleerd maar is de meetbaarheid en tijdgebondenheid onvoldoende.

2 De gemeente bakent de doelgroep voldoende af. Het niveau van het inkomen en de aard van de regeling is hierin leidend. De categoriale bijstand richt zich op huishoudens met een inkomen tot 110% van het minimumloon en de individuele bijzondere bijstand richt zich op huishoudens met een inkomen tot 120% van het minimumloon. Het zicht op de doelgroep is echter onvoldoende. Na 2006 verliest de gemeente zicht op de totale omvang van de doelgroep en de achtergrondkenmerken.

3 Het Minimabeleid bestaat hoofdzakelijk uit categoriale regelingen en individuele regelingen. Daarnaast kent het Minimabeleid regelingen gericht op schuldhulpverlening, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en de voedselbank. We constateren dat:
- het Minimabeleid in Haarlemmermeer grotendeels bestaat uit regelingen en voorzieningen die gericht zijn op financiële ondersteuning;
- het Wmo-beleid moet voorzien in maatregelen gericht op participatie in de samenleving maar geen verbinding legt met het Minimabeleid.

4 De gemeente heeft inzicht in de budgetten die zijn gemoeid met het Minimabeleid. We zien dat:
- de uitgaven van de gemeente Haarlemmermeer aan de bijzondere bijstand in de periode 2006 - 2010 flink zijn gestegen. Van €1.163.697 in 2006 naar €2.590.940 in 2010. In 2012 gaf de gemeente €1.982.994 uit aan de bijzondere bijstand;
- de uitgaven aan de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen stabiel zijn rond de €370.000;
- de uitgaven aan schuldhulpverlening gestegen zijn en vanaf 2012 ruim €530.000 bedragen.

5 De gemeente zet verschillende maatregelen in om doelgroepen te benaderen. De gemeente maakt gebruik van generieke maatregelen zoals flyers, algemene mailings en advertenties in kranten om de gehele doelgroep te bereiken. Om specifieke doelgroepen te bereiken zet de gemeente campagnes op of maakt de gemeente gebruik van het netwerk van de maatschappelijke partners.

6 De gemeente Haarlemmermeer zet zichtbaar in op het voorkomen van misbruik van voorzieningen en regelingen. De sturing hierop wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van zicht op de effectiviteit van de maatregelen. We zien dat de gemeente:
- sinds 2004 werkt met het concept 'Hoogwaardig Handhaven';
- diverse instrumenten inzet om misbruik van regelingen en voorzieningen te voorkomen. Voorbeelden zijn bestandsvergelijkingen, themacontrole[2] en huisbezoeken. De inzet van instrumenten baseert de gemeente op eventuele fraudesignalen of van tevoren ingeschatte risico's;
- geen inzicht heeft in het totale aantal gevallen van misbruik.

B Resultaten en effecten

7 Het gebruik van regelingen en voorzieningen is in de periode 2006-2010 toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de stijging van de uitgaven van de gemeente aan bijzondere bijstand. Het is onduidelijk in hoeverre het niet-gebruik is afgenomen. Immers toename van het gebruik kan verschillende oorzaken hebben zoals bijvoorbeeld een stijging van het aantal mensen dat een beroep kan doen op de regelingen en voorzieningen.

8 Het is onduidelijk in hoeverre de doelen van het Minimabeleid zijn gerealiseerd. De doelen zijn matig evalueerbaar geformuleerd en de verantwoording van de gemeente in de jaarstukken biedt geen zicht op de realisatie van de doelen.

C Verklaring van resultaten en effecten

9 Het is onduidelijk in hoeverre de resultaten van het Minimabeleid een gevolg zijn van de gemeentelijke maatregelen. Een beleidsanalyse waaruit de samenhang tussen doelen, regelingen/voorzieningen en activiteiten blijkt, ontbreekt. Hierdoor is niet duidelijk welke activiteiten bijdragen aan welke doelen en door wie deze activiteiten worden ingezet. Daar waar maatschappelijke partners een eigen beleid voeren en eigen activiteiten inzetten, is tevens onduidelijk in hoeverre deze het realiseren van de gemeentelijke doelen bevorderen of juist tegenwerken.

10 Het huidige Minimabeleid voldoet niet aan de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een toekomstbestendig en effectief sociaal beleid. De gemeente bereidt zich goed voor op de veranderingen in het sociaal domein. Ankerpunt hierin is de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening.

---

[2] Bij een themacontrole wordt een deel van het volledige uitkeringsbestand gecontroleerd op naleving van één bepaald aspect van het recht op uitkering.

D STURING EN CONTROLE DOOR DE RAAD

11 Het college geeft de raad geen totaal overzicht van het huidige Minimabeleid.
- De informatievoorziening over het Minimabeleid verloopt hoofdzakelijk via de P&C cyclus.
- Daarnaast informeert het college de raad incidenteel over wijzigingen in verschillende regelingen en voorzieningen.

12 De informatievoorziening stelt de raad onvoldoende in staat om de kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. De informatievoorziening is versnipperd en biedt geen zicht op de maatschappelijke effecten die met het Minimabeleid zijn gerealiseerd.

1 Minimabeleid in Haarlemmermeer

Het wettelijk kader voor het lokale Minimabeleid is vastgelegd in de Wet werk en bijstand (WWB). De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB en heeft daarbinnen beperkte beleidsvrijheid. Zo stelt het Rijk bijvoorbeeld de bijstandsnorm vast. Op een aantal onderwerpen heeft de gemeente wel de vrijheid om de uitvoering van WWB naar eigen wensen in te vullen.[3] Zo kan de gemeente op basis van de wet:

- een aantal categoriale regelingen instellen (bijvoorbeeld voor ouderen en chronisch zieken). Het rijk heeft hieraan sinds 2012 wel een ingangsvoorwaarde verbonden (mensen met een inkomen tot 110% van het minimumloon), maar gemeenten mogen zelf bepalen of zij de regelingen ook daadwerkelijk instellen.
- zelf de inkomensgrens bepalen voor vormen van individuele bijzondere bijstand. In Haarlemmermeer is deze grens vastgesteld op 120% van het minimumloon.
- de inzet van het participatiebudget bepalen, het wel of niet vragen van een tegenprestatie van de uitkeringsgerechtigde.[4]

Het Minimabeleid in Haarlemmermeer geeft met name invulling aan het verlenen van bijzondere bijstand. Het huidige kader voor het Minimabeleid is in 2006 door het college vastgesteld en borduurt voort op het tot dan geldende bijzondere bijstandbeleid. Inzet van het Minimabeleid is mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig deel te laten nemen aan de samenleving. Om dit te realiseren wil de gemeente het tot dan geldende bijzondere bijstandsbeleid verruimen en de grenzen van de Wet werk en bijstand opzoeken.

Het Minimabeleid bestaat uit verschillende regelingen en voorzieningen. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht. Ten opzichte van 2006 is het Minimabeleid in de afgelopen jaren uitgebreid met de langdurigheidtoeslag en de kwijtschelding gemeentelijke belastingen.

---

[3] Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011 (p. 13 en verder)

[4] Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011

Minimabeleid 2006	Minimabeleid 2013
Individuele regelingen/voorzieningen[5]	
Individuele bijzondere bijstand (bijv. een vergoeding voor een bril, babyuitzet, woninginrichting)	Individuele bijzondere bijstand (bijv. een vergoeding voor een bril, babyuitzet, woninginrichting)
Categoriale regelingen/voorzieningen	
Categoriale bijzondere bijstand (bijv. een vergoeding voor indirecte schoolkosten en duurzame gebruiksartikelen)	Categoriale bijzondere bijstand (bijv. een vergoeding voor indirecte schoolkosten en duurzame gebruiksartikelen)
Eenmalige uitkering gehandicapten en chronisch Zieken	Eenmalige uitkering gehandicapten en chronisch Zieken
Eenmalige uitkering 65+-ers	Eenmalige uitkering 65+-ers
Collectieve ziektekostenverzekering	Collectieve ziektekostenverzekering
Haarlemmermeerpas	Haarlemmermeer doet mee!
Computerregeling	Computerregeling
	Langdurigheidstoeslag
Overige regelingen/voorzieningen	
Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening
Voedselbank Haarlemmermeer	Voedselbank Haarlemmermeer
	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

De doelgroep van het Minimabeleid in 2006 bestaat uit huishoudens die een inkomen hebben dat minder dan 120% van het minimumloon bedraagt.[6] Het gaat concreet om 4600 huishoudens. In 2012 verandert de doelgroep van het Minimabeleid als gevolg van een wijziging in de Wet werk en bijstand. Het Rijk bepaalt dat de doelgroep die in aanmerking komt voor categoriale regelingen beperkt wordt. Vanaf 1 januari 2012 komen alleen personen met een inkomen tot 110% van het wettelijk minimumloon in aanmerking voor categoriale regelingen/voorzieningen. Voor de individuele regelingen/voorzieningen maakt de gemeente Haarlemmermeer gebruik van de beleidsvrijheid en houdt de gemeente vast aan de grens van 120% van het wettelijk minimumloon.[7]

Het bereiken van de doelgroep is door de jaren heen een belangrijk thema binnen het Minimabeleid. In 2006 stelde de gemeente in de nota Minimabeleid vast dat 32% van de

---

5 Voor het onderscheid tussen individuele en categoriale regelingen hanteren wij de indeling van het NIBUD: http://www.nibud.nl/inkomsten/tegemoetkomingen/bijzondere-bijstand.html

6 Het wettelijk minimumloon bedraagt op 1 januari 2006: € 1.272,60 (vanaf 23 jaar). Op 1 januari 2013 bedraagt het wettelijk minimumloon €1.469,40.

7 Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011
Zie ook hoofdstuk 3 voor gevolgen hiervan voor de doelgroep.

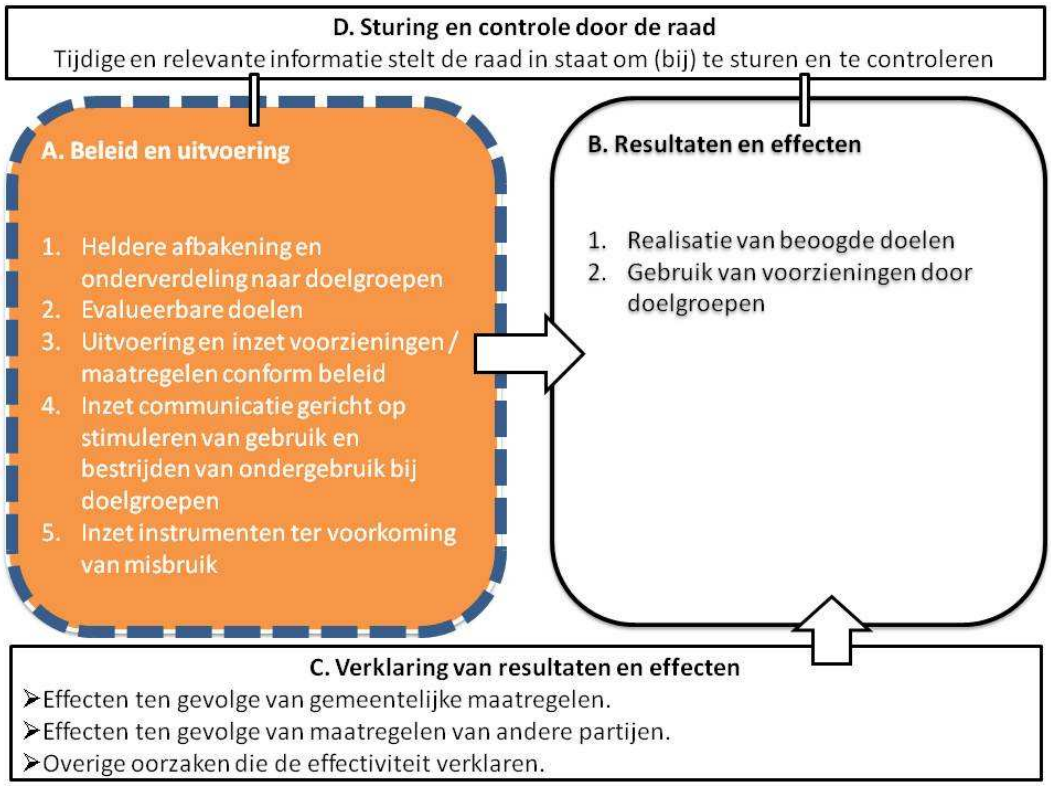
sociale minima terug te vinden is in het gemeentelijke klantenbestand.[8] Het overgrote deel van de doelgroep is dus niet in beeld en maakt geen gebruik van de voorzieningen (niet-gebruik). Het terugbrengen van het niet-gebruik van de voorzieningen door de doelgroep is een terugkomend item binnen het Minimabeleid (zie ook paragraaf 3.1 voor een nadere analyse van de oorzaken van niet-gebruik).

Nieuw Minimabeleid

Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer in de zomer van 2013 start met een actualisatie van het huidige Minimabeleid. De gemeente wil met het 'nieuwe' Minimabeleid aanhaken op de veranderingen in het sociale domein (transities Werk, Zorg en Jeugd). Eind 2014 zal het 'nieuwe' Minimabeleid door de gemeenteraad worden behandeld.

[8] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006.

2 Beleid en uitvoering



Dit hoofdstuk behandelt de vragen 1 t/m 7 en gaat in op de mate waarin Haarlemmermeer een helder afgebakend Minimabeleid heeft met evalueerbare doelen, heldere en doeltreffende regelingen, goede communicatie, en voldoende aandacht voor het voorkomen van misbruik.

2.1 Doelgroep Minimabeleid

Het Minimabeleid kent categoriale en individuele regelingen. De doelgroepen van deze regelingen verschillen. Afbakening vindt plaats op niveau van inkomen:

– Categoriale regelingen zijn beschikbaar voor huishoudens waarvan het inkomen minder dan 110% van het minimumloon bedraagt.
– Individuele regelingen zijn beschikbaar voor huishoudens met een inkomen minder dan 120% van het minimumloon.[9]

Binnen de doelgroep van het Minimabeleid onderscheidt de gemeente verschillende subgroepen. Voorbeelden van subgroepen zijn werkenden met een laag loon, kleine zelfstandigen en 65 plussers met AOW en eventueel een klein pensioen. Uit de interviews blijkt dat nieuwe (sub-)groepen zich aandienen. Maatschappelijke organisaties vragen aandacht voor de groei van drie specifieke subdoelgroepen. Het gaat daarbij om ZZP'ers

[9] Bron: Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011.

die weinig of geen werk hebben, ouderen met een laag inkomen en mensen met een hoge hypotheek die hun baan verliezen.

Omvang en kenmerken van de doelgroep

De gemeente beschikt over kwantitatieve gegevens over de doelgroep. Echter de beschikbare gegevens geven een beperkt zicht op de doelgroep. Een deel van de doelgroep is niet in beeld.

De gemeente heeft bij de totstandkoming van de nota Minimabeleid in 2006 onderzoek gedaan naar armoede in Haarlemmermeer. Het onderzoek geeft inzicht in de omvang en kenmerken van sociale minima in Haarlemmermeer. Sociale minima zijn huishoudens met een inkomen dat maximaal 105% van het minimumloon bedraagt.[10]

	2007	2008	2009	2010
Huishoudens onder 105% van het sociaal minimum.	2.900	2.900	2.970	3.180
Minderjarige kinderen in gezinnen onder 105% van het sociaal minimum.	1.660	1.530	1.880	1.880

Tabel 1: omvang huishoudens (en minderjarige kinderen in deze huishoudens) onder 105% van het sociaal minimum; bron: "Haarlemmermeer in Cijfers" (op basis van CBS-cijfers)

Het onderzoek dat gebruikt wordt voor de nota uit 2006 geeft inzicht in de spreiding van de sociale minima over de gemeente en een typering van de huishoudens (zie bijlage 5). Zo komt bijvoorbeeld naar voren dat er relatief veel sociale minima wonen in Zwanenburg en Hoofddorp (Bornholm en Hoofddorp Noord/Oost). Tevens blijkt dat relatief veel alleenstaanden tot de groep van huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum behoren.[11]

De beschikbare cijfers geven deels zicht op de doelgroep van het Minimabeleid. Immers de gemeente Haarlemmermeer bakent de doelgroep afhankelijk van de regeling af op 110% dan wel 120% van het minimumloon. Het onderzoek richt zich op de groep met een inkomen van maximaal 105% van het minimumloon. De groep die een inkomen heeft tussen de 105% en 120% van het minimumloon is niet verwerkt in bovenstaande cijfers. Het gaat in 2006 om 600 huishoudens.[12] De gemeente heeft in 2013 geen inzicht meer in de exacte omvang van deze doelgroep.

---

[10] Dit betreft de afbakening van sociale minima zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek deze hanteert.

[11] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006

[12] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006.

VERWONDERPUNT INZICHT DOELGROEP

Het onderzoek dat wordt gebruikt in 2006 mondt uit in een aantal aanbevelingen.[13] Onder andere dat het inzicht krijgen en houden in de omvang en kenmerken van de doelgroep van het Minimabeleid belangrijk is om armoede effectief te bestrijden. Ondanks deze aanbeveling heeft de gemeente na 2006 geen nieuw onderzoek gedaan naar de omvang en kenmerken van de doelgroep.

2.2 Doelen Minimabeleid

Het centrale doel van het Minimabeleid uit 2006 is mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig deel te laten nemen aan de samenleving.[14] Het centrale doel wordt in de loop van de jaren in verschillende stukken aangevuld dan wel geconcretiseerd naar subdoelen. Het ontbreekt aan een overzicht waaruit in één oogopslag blijkt hoe de verschillende doelen met elkaar samenhangen.

Opvallend is de verschuiving van de doelstelling van het Minimabeleid. Tot en met 2010 was het Minimabeleid in de jaarstukken van de gemeente opgenomen onder het doel "kwetsbare groepen kunnen zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk/ economisch verkeer". Vanaf 2011 doet het college verslag over het Minimabeleid onder het doel "huishoudens die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien door regulier betaald werk, krijgen een inkomen op minimumniveau van de gemeente." Onduidelijk is of de centrale doelstelling van het Minimabeleid daarmee ook formeel veranderd is (zie voor een compleet overzicht bijlage 3).

VERWONDERPUNT DOELEN MINIMABELEID

De doelstelling van het Minimabeleid is in de loop van de jaren uitgewerkt en geconcretiseerd. Onduidelijk is wat nu de formele doelstelling van het Minimabeleid is.

EVALUEERBAARHEID DOELEN MINIMABELEID

De verschillende doelstellingen van het Minimabeleid zijn matig evalueerbaar. We geven een aantal voorbeelden.



Het centrale doel van het Minimabeleid is matig evalueerbaar. De doelstelling is specifiek, maar de realisatie er van is niet meetbaar en er wordt geen tijdstip genoemd waarop het doel gerealiseerd moet zijn.

– Specifiek: de doelgroep wordt helder omschreven: mensen met een inkomen op of rond het

[13] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006
[14] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006.

sociaal minimum en hun kinderen. In de rest van de beleidsnota wordt dieper ingegaan op de exacte afbakening van de doelgroep (zie paragraaf 2.1).
– Meetbaar: het is onduidelijk hoe de gemeente gaat vaststellen of het doel behaald is. Het is onduidelijk wanneer mensen volwaardig deelnemen aan de samenleving en hoe dat kan worden vastgesteld, terwijl dit juist het doel van het beleid is.
– Tijdsgebonden: in de doelstelling is geen tijdstip opgenomen. Het is dus onduidelijk wanneer het doel gerealiseerd zou moeten zijn.

Subdoelstelling 1 is gesteld in het kader van het convenant 'Kinderen doen mee!'[15]. De doelstelling is specifiek aangezien de doelgroep helder is afgebakend. Het probleem zit hem in de meetbaarheid en tijdgebondenheid. Het wordt niet duidelijk wanneer een kind maatschappelijk participeert. Bovendien is niet duidelijk wanneer de halvering van het aantal niet-actieve kinderen behaald moet zijn.





Subdoelstelling 2 is redelijk evalueerbaar. De doelstelling is voldoende specifiek (de doelgroep is helder omschreven) en voldoende meetbaar (het is vast te stellen of de doelgroep niet in inkomenspositie achteruitgaat). De doelstelling is echter niet tijdgebonden (wanneer moet de inkomenspositie van de hele doelgroep weer op peil zijn?).

[15] Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel convenant 'kinderen doen mee!' en besteding extra rijksmiddelen ter bevordering van de participatie van kinderen, inclusief het convenant zelf*, 2008.



Subdoelstelling 3 is matig evalueerbaar. Goed is dat de doelstelling specifiek is aangezien de gemeente in 2006 goed zicht heeft op de doelgroep. Er wordt echter geen concreet meetbaar doel gesteld en bovendien is het niet tijdgebonden: wanneer moet het terugdringen van het niet-gebruik voltooid zijn?

Subdoelstelling 4 is de programmadoelstelling waaronder het Minimabeleid vanaf het jaarverslag over 2011 is opgenomen. Deze doelstelling is redelijk evalueerbaar. Er is een heldere doelgroep en de realisatie van de doelstelling is objectief meetbaar. De doelstelling is echter onvoldoende tijdgebonden: wanneer moeten huishoudens een inkomen van de gemeente hebben ontvangen?



2.3 Regelingen en voorzieningen

We zien dat een totaal overzicht van de actuele regelingen en voorzieningen van het Minimabeleid ontbreekt. Tevens zien we dat het Minimabeleid grotendeels regelingen en voorzieningen bevat die financieel van aard zijn.

Overzicht regelingen en voorzieningen

Het Minimabeleid bestaat uit drie soorten regelingen: categoriale regelingen, individuele regelingen en overige regelingen. Categoriale regelingen zijn regelingen die de gemeente kan inzetten voor specifieke doelgroepen zoals chronisch zieken en mensen met AOW-uitkering. Voorbeelden van categoriale regelingen binnen het Minimabeleid in Haarlemmermeer zijn de eenmalige uitkering voor gehandicapten en chronisch zieken of de collectieve ziektekostenverzekering.

Individuele regelingen zijn regelingen die open staan voor mensen die vanuit de eigen middelen niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om zelf de doelgroep te bepalen die in aanmerking komt voor de individuele regelingen. Voorbeelden van individuele regelingen binnen het Minimabeleid

in Haarlemmermeer zijn regelingen gericht op het vergoeden van de gemaakte kosten voor een bril, babyuitzet of woninginrichting.

In de periode 2006 tot heden zijn verschillende regelingen en voorzieningen gewijzigd en toegevoegd aan het Minimabeleid.[16] Voorbeelden van regelingen en voorzieningen die zijn toegevoegd na 2006 zijn de langdurigheidstoeslag, de kwijtschelding gemeentelijke belastingen en de regeling Haarlemmermeer doet mee! Wijzigingen zijn onder andere doorgevoerd in de doelgroep van de categoriale regelingen en de manier waarop inwoners worden doorverwezen naar de Voedselbank Haarlemmermeer.

De veranderingen binnen het Minimabeleid hebben niet geleid tot een aanpassing van het beleidskader. Momenteel is er geen kader dat een totaaloverzicht van het Minimabeleid bevat. Op de gemeentelijke website staat een overzicht van regelingen en voorzieningen.[17] In dit overzicht ontbreekt de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen en de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen voor hulp van de Voedselbank.

> VERWONDERPUNT ACTUEEL KADER
>
> De gemeente heeft geen document dat een overzicht biedt op het totale Minimabeleid en inzicht biedt in de samenhang tussen doelen, regelingen en voorzieningen en activiteiten.

TYPE REGELINGEN EN VOORZIENINGEN

We onderscheiden verschillende typen regelingen en voorzieningen (zie tabel 2). Het gaat om regelingen en voorzieningen die financieel van aard zijn, zich richten op het leveren van bijstand in natura, zich richten op het vergroten van sociale contacten en/of zich richten op ontplooiing en ontwikkeling.

Het Minimabeleid in Haarlemmermeer bestaat grotendeels uit regelingen en voorzieningen die financieel van aard zijn. Voorbeelden zijn individuele bijzondere bijstand en een eenmalige uitkering aan gehandicapten en chronisch zieken. Daarnaast richt een beperkt deel van regelingen en voorzieningen zich op het vergroten van sociale contacten en ontplooiing/ontwikkeling. Voorbeeld is de regeling ‘Haarlemmermeer doet mee!’.

---

[16] Bijlage 4 bevat een chronologisch overzicht van de wijzigingen in het Minimabeleid.

[17] http://www.haarlemmermeer.nl/Werk_en_inkomen/Inkomensondersteuning/Minimaregelingen

Type maatregelen	Financieel	Natura	Sociale contacten	Ontplooiing/ ontwikkeling
Bijdrage rechtstreeks aan burgers	Bijzondere bijstand[18]; eenmalige uitkering 65+; eenmalige uitkering chronisch zieken en gehandicapten; langdurigheidstoeslag; kwijtschelding belastingen.			Computerregeling; Bijzondere bijstand indirecte schoolkosten; Bijzondere bijstand voor- en vroegschoolse educatie;
Bijdrage via intermediairs	AV-gemeente (collectieve ziektekostenverzekering); Schuldhulpverlening	Voedselbank	Haarlemmermeer doet mee!	
Voorlichting en communicatie	Campagne Minimabeleid n.a.v. nieuw beleidsplan in 2006; Brochures op gemeentelijke website;		Campagne n.a.v. ondertekening convenant 'Kinderen doen mee' (in 2009); Brief over nieuwe regelingen 'Haarlemmermeer doet mee!' naar gebruikers Haarlemmermeerpas; Brochures op gemeentelijke website;	

Tabel 2: type maatregelen en aangrijpingspunt

Uit de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van het onderzoek blijkt dat het Wmo-beleid zich richt op het participatieve deel van de doelstelling van het Minimabeleid – het volwaardig deelnemen aan de samenleving. Echter in het Wmo-beleid legt de gemeente geen verbinding met het Minimabeleid.[19]

VERWONDERPUNT AANSLUITING MINIMABELEID EN WMO-BELEID

Ondanks dat respondenten aangeven dat er samenhang is tussen het Minimabeleid en het Wmo-beleid legt de gemeente onvoldoende verbinding tussen beide beleidsterreinen.

2.4 Communicatie van het Minimabeleid

Een belangrijk thema in het Minimabeleid is het bereiken van de doelgroep. In 2006 constateerde de gemeente een grote mate van niet-gebruik. Op dat moment was slechts 32% van de sociale minima terug te vinden in het gemeentelijke klantenbestand.[20] Het bereiken van de doelgroep vormde daarom één van de subdoelen uit het Minimabeleid.

[18] Hierbij gaat het om bijzondere bijstand voor: babyuitzet; begrafenis/crematie; brillen/contactlenzen; dubbele huur; duurzame gebruiksartikelen; geboorte; gehoorapparaat; kraamzorg; rechtshulp; tandartskosten; verhuiskosten; voetverzorging; woninginrichting; woonkostentoeslag eigen woning/huurwoning.

[19] Gemeente Haarlemmermeer, *Meer doen aan meedoen. Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011*, januari 2008.

[20] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006.

Per aangeboden voorziening zou de omvang en typering van de doelgroep moeten leiden tot een communicatie- en informatieplan op maat.[21]

We zien dat de gemeente verschillende communicatiemiddelen heeft ingezet om de doelgroep van het Minimabeleid te bereiken. Voorbeelden zijn advertenties in kranten, algemene mailings en flyers. Tevens zien we dat de gemeente maatschappelijke partners zoals Stichting Leergeld, de Voedselbank en Meerwaarde inschakelt om onbekende en specifieke doelgroepen te bereiken. De gemeente zet bijvoorbeeld het netwerk van de Stichting Leergeld in om ouders met kinderen tussen de vier en achttien jaar en een minimuminkomen te bereiken.[22]

Daarnaast zet de gemeente in een enkel geval specifieke campagnes in. Zo is de gemeente naar aanleiding van de ondertekening van het convenant "Kinderen doen mee" een specifieke campagne richting ouders met kinderen tussen de vier en achttien jaar gestart. Onderdeel van deze campagne is het verspreiden van een 'minimaspel' dat zicht biedt op alle beschikbare regelingen. Het spel is verspreid onder alle 13.000 huurders van woningcorporatie Ymere. Tevens heeft de gemeente in samenwerking met Stichting Leergeld een voorlichtingsfilmpje ontwikkeld voor kinderen. Hiermee wil de gemeente ook de directe doelgroep bereiken.[23]

Tot slot zien we dat de gemeente in het kader van schuldhulpverlening jongeren extra voorlicht over financiën. De gemeente schakelt hiervoor Nibud in dat een Zakgeldkrant heeft ontwikkeld. De gemeente verspreidt deze krant onder de doelgroep.[24]

2.5 Sturing op misbruik van voorzieningen en regelingen

De gemeente Haarlemmermeer stuurt op misbruik van voorziening en regelingen via het concept 'Hoogwaardig Handhaven'.[25] Dit concept gaat uit van de gedachte dat mensen zich spontaan aan wetten en regels houden als zij:

- goed en tijdig geïnformeerd worden over hun rechten en plichten in de bijstand;
- de regels – en de controles die daaruit voortvloeien – accepteren. Dit kan worden bereikt door optimalisering van de dienstverlening, door het wegnemen of verminderen van organisatorische en procedurele drempels;
- de pakkans bij overtreding als hoog ervaren;
- voldoende worden afgeschrikt door opgelegde en uitgevoerde straffen.

In de praktijk informeert de gemeente de mensen die aanspraak willen maken op een regeling of voorziening via voorlichtingsmateriaal over onder andere rechten en plichten. Zo kunnen mensen op de gemeentelijke website bij elke regeling zien of ze ervoor in

---

[21] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid*, 10 oktober 2006.
[22] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie Minimabeleid*, 18 november 2008.
[23] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie Minimabeleid*, 18 november 2008.
[24] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie Minimabeleid*, 18 november 2008.
[25] Gemeente Haarlemmermeer, *evaluatie van beleidsplan Controle op maat, controle en terugvordering WWB,* oktober 2007.

aanmerking komen en wat de aan de regeling verbonden rechten en plichten zijn. Tevens reikt de gemeente informatiemapjes uit bij het toekennen van regelingen en voorzieningen.

De keuze voor de inzet van instrumenten zoals bestandsvergelijkingen, themacontrole[26] of huisbezoek hangt af van fraudesignalen of van tevoren ingeschatte risico's. Indien een klantmanager van de gemeente bij behandeling van een aanvraag op een fraudesignaal stuit, wordt de aanvraag als risicovol aangemerkt en de behandeling besproken met en/of overgenomen door een preventiemedewerker. Afhankelijk van de aard van het signaal wordt er een keuze gemaakt voor het in te zetten instrument.

In de praktijk zien we dat de gemeente daarnaast ook andere maatregelen treft. Voorbeelden zijn:

- De gemeente voert de intake uit voor mensen die in aanmerking willen komen voor een voedselpakket van de Voedselbank. Hiermee kan de gemeente aan de voorkant sturen op het tegengaan van misbruik.
- Met Stichting Leergeld heeft de gemeente afspraken gemaakt over de toekenning van gelden. Stichting Leergeld voert zelf de intake uit. Overigens maakt Stichting Leergeld gelden niet over aan gezinnen maar direct aan de (sport)verenigingen.
- Inwoners die via Stichting Meerwaarde aanspraak willen maken op gelden afkomstig uit de regeling 'Haarlemmermeer doet mee!' dienen achteraf een bewijs in te leveren waaruit blijkt dat ze het geld rechtmatig hebben besteed.

Recente cijfers over het aantal gevallen van misbruik van voorzieningen en regelingen hebben we niet aangetroffen. Uit de nieuwe nota handhaving blijkt dat het college voornemens is de raad middels het beleidsverslag Wet werk en bijstand jaarlijks te informeren over handhaving.[27]

2.6 Budget Minimabeleid

De uitgaven van gemeente Haarlemmermeer aan de bijzondere bijstand zijn sterk toegenomen in de periode tussen 2006 en 2010 (zie onderstaande tabel en bijlage 2[28]).

[26] Bij een themacontrole wordt een deel van het volledige uitkeringsbestand gecontroleerd op naleving van één bepaald aspect van het recht op uitkering.

[27] Gemeente Haarlemmermeer, *verdere professionalisering Handhaving Sociale Dienstverlening en vaststellen beleidsregels terugvordering en verhaal,* 21 mei 2013.

[28] Alle cijfers in deze paragraaf en bijlage 2 zijn afkomstig uit de jaarstukken van de gemeente of zijn in het kader van dit onderzoek aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

Jaar	Totaal besteed aan Bijzondere Bijstand[29]
2006	1.163.697
2007	1.372.589
2008	1.768.107
2009	2.357.521
2010	2.590.940
2011	2.420.991
2012	1.982.994

Tabel 3: uitgaven aan bijzondere bijstand 2006-2013

De uitgaven zijn toegenomen als gevolg van de verruiming van regelingen:
- Vanaf 2008 worden de eenmalige uitkeringen voor 65+-ers, chronisch zieken en gehandicapten opgehoogd met de inkomensonafhankelijke eigen bijdrage aan de Wmo.
- Naar aanleiding van de evaluatie van het Minimabeleid uit 2008 verruimt de gemeente de computerregeling vanaf 2009. De uitgaven aan deze regeling stijgen dat jaar met €60.000,-.
- In 2009 leidt de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag tot een grote kostenstijging. Vanaf 2009 wordt hier jaarlijks 3 tot 4 ton aan uitgegeven.

Daarnaast zijn de uitgaven toegenomen door:
- De communicatiecampagne om het niet-gebruik terug te dringen.
- De economische crisis die een groei van de doelgroep tot gevolg heeft. Dit leiden we af uit het aantal inwoners dat een reguliere bijstandsuitkering ontvangt. Dit bereikt in 2010 een hoogtepunt met 1.488 bijstandontvangers.

Vanaf 2011 en vooral in 2012 dalen de uitgaven. De primaire oorzaak hiervan is dat vanaf 2012 alleen huishoudens met een inkomen tot 110% van het minimumloon in aanmerking komen voor categoriale regelingen. Voorheen was dit 120% van het minimumloon. Dit leidt tot een flinke daling in de uitgaven aan deze regelingen. De uitgaven aan de eenmalige uitkering voor 65+-ers lopen in 2012 bijvoorbeeld met ruim 1 ton terug (zie bijlage 2).

Naast de individuele en categoriale regelingen, besteedt de gemeente in het kader van het Minimabeleid ook geld aan de Voedselbank, schuldhulpverlening en kwijtschelding belastingen. De uitgaven aan de Voedselbank zijn het laagst. De Voedselbank krijgt een jaarlijkse subsidie van ongeveer €8.000 voor het pand.[30] Voor schuldhulpverlening zijn de uitgaven de laatste jaren sterk gestegen: van €149.678 in 2008 naar €442.614 in 2012 (zie paragraaf 3.1 voor een overzicht van het gebruik van schuldhulpverlening). De uitgaven aan kwijtschelding van belastingen (of beter gezegd, de misgelopen inkomsten) zijn

[29] Onder de Bijzondere Bijstand vallen alle regelingen van het Minimabeleid zoals vermeld in hoofdstuk 1, met uitzondering van de uitgaven aan Schuldhulpverlening, de Voedselbank en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

[30] Bron: interviews en lijst van verleende subsidies 2012 van de gemeente Haarlemmermeer.

relatief stabiel. In de periode 2009 t/m 2012 ligt het jaarlijks kwijtgescholden bedrag tussen de €367.000 en €380.000.

2.7 Reorganisatie cluster Sociale Dienstverlening

Het cluster Sociale Dienstverlening is de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie op het gebied van onder andere arbeidsmarkt en inkomensondersteuning, bijzondere bijstand, Wet maatschappelijke ondersteuning en schuldhulpverlening. Momenteel verkeert het cluster in een reorganisatie. Het cluster is op dit moment onvoldoende in staat ontschot te werken en maatwerk te leveren aan de inwoners van gemeente Haarlemmermeer. De gemeente heeft te weinig zicht op de inwoners om passende instrumenten in te zetten.[31]

Met de reorganisatie van het cluster wil de gemeente Haarlemmermeer inzetten op het participeren van bewoners in de samenleving en het versterken van de zelfredzaamheid. De gemeente concretiseert het begrip participatie aan de hand van de participatieladder.

Participatieladder

Het cluster Sociale Dienstverlening deelt alle cliënten in op de participatieladder. Deze ladder loopt vanaf trede 0 tot en met trede 9. Mensen in de treden 0 t/m 4 hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente zet voor hen trajecten in gericht op zorg en sociale activering. Mensen in de treden 7, 8 en 9 hebben een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij zet de gemeente gerichte trajecten in om mensen snel weer aan een reguliere baan te helpen. Door cliënten in te delen op de participatieladder kan niet alleen een passend traject worden gezocht, maar bovendien gemonitord worden in hoeverre de hulp succes heeft: slagen mensen er in te klimmen op de participatieladder?

Verwonderpunt participatieladder

De participatieladder komt het eerst ter sprake in de programmabegroting 2011-2014. Hoewel de ladder goed bruikbaar zou zijn als meetinstrument voor de doelstelling van het Minimabeleid (in hoeverre stijgen minima op de ladder en nemen ze dus meer deel aan de samenleving?) wordt in recente stukken over het Minimabeleid niet verwezen naar de ladder.

De activiteiten van het cluster Sociale Dienstverlening worden gericht op het in de eigen kracht komen van inwoners door hen te helpen de eigen regie te pakken en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Waar dit niet lukt, biedt de gemeente een vangnet.[32]

De kern van de reorganisatie richt zich op het inrichten van een nieuwe organisatiestructuur. In de nieuwe organisatiestructuur vormen de teams Participatie en Zorg en Participatie en Werk de basis. Zij hebben de contacten met de inwoners en

[31] Gemeente Haarlemmermeer, reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening, 21 mei 2013.

[32] Gemeente Haarlemmermeer, reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening, 21 mei 2013.

maken vanuit een brede intake ('keukentafelgesprekken') afspraken over het juiste hulpaanbod. Zij worden ondersteund door de teams Klantbeheer, Rechtmatigheid en Informatie en Control.

HET 'KEUKENTAFELGESPREK'

Het voornaamste instrument dat de gemeente gaat inzetten om bovenstaande te bereiken, is de brede intake: 'het keukentafelgesprek'. In een gesprek brengt een medewerker van de gemeente (de poortmanager) de verschillende leefdomeinen – bijvoorbeeld wonen, mobiliteit, financiën – van de inwoner in beeld. De vraag van de inwoner komt hiermee centraal te staan. Afhankelijk van de mogelijkheden en vraag van de inwoner biedt de gemeente passende voorzieningen aan. Doel is om de inwoner zo snel als mogelijk naar zelfstandige participatie te begeleiden.

Daarnaast richt de reorganisatie zich op een verandering van houding, cultuur en gedrag van de medewerkers in de organisatie. De gemeente beoogt een nieuwe cultuur neer te zetten waarin de medewerkers gericht zijn op samenwerking, een integrale blik hebben en eigen verantwoordelijkheid nemen.

2.8 Kernbevindingen

Het Minimabeleid in Haarlemmermeer is beperkt afgebakend. Het centrale doel van het beleid is mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig deel te laten nemen aan de samenleving. Op dit moment is niet duidelijk of de gemeente dit doel nog steeds nastreeft of dat er een verschuiving is van de doelstelling.

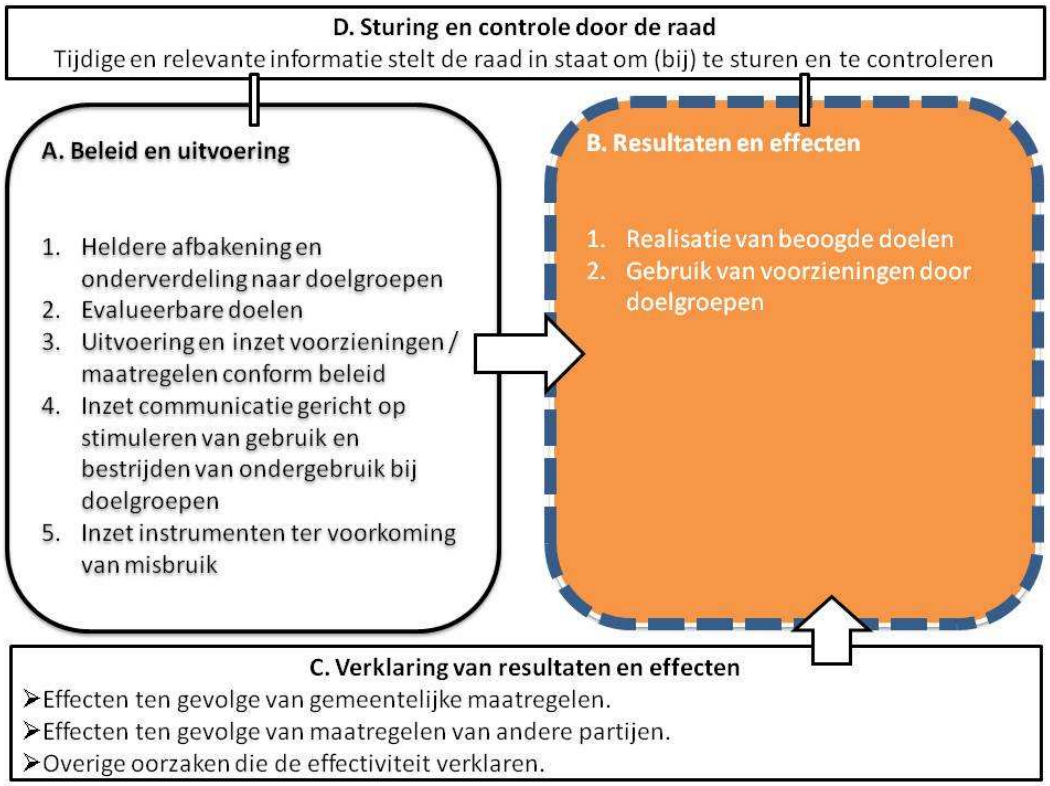
De doelgroep is duidelijk omschreven. Afbakening vindt plaats op inkomensniveau en binnen de doelgroep maakt de gemeente onderscheid naar verschillende subgroepen. Ten aanzien van de doelgroep valt op dat de gemeente een beperkt zicht heeft op de omvang en de kenmerken van de doelgroep. Aan een onderzoek uit 2006 dat hiertoe een eerste aanzet heeft gedaan, heeft de gemeente geen vervolg gegeven. Zicht op de omvang van de totale doelgroep, specifieke subdoelgroepen (bijvoorbeeld aantal kinderen in de huishoudens met een minimuminkomen) en spreiding van de doelgroep (in welke wijken wonen ze?) ontbreekt.

Ook zien we dat voldoende duidelijk is uit welke regelingen en voorzieningen het Minimabeleid bestaat, maar dat de regels en voorzieningen versnipperd staan beschreven. Een document dat een actueel overzicht van alle regelingen en voorzieningen bevat, ontbreekt. De regelingen en voorzieningen zijn hoofdzakelijk financieel van aard en richten zich op het financieel ondersteunen van de inwoners.

Het terugdringen van het niet-gebruik is over de jaren een belangrijk thema binnen het Minimabeleid. De gemeente heeft hiervoor in 2007 een communicatieplan opgesteld en uitgevoerd. Er zijn verschillende generieke middelen ingezet zoals flyers en advertenties in kranten. Daarnaast zijn er enkele specifieke maatregelen ingezet om bepaalde groepen te bereiken. Een voorbeeld is de campagne gericht op ouders met kinderen tussen de vier en achttien jaar.

De gemeente heeft zicht op het budget dat gemoeid is met de uitvoering van het Minimabeleid. We zien dat de uitgaven van de gemeente Haarlemmermeer aan het Minimabeleid sterk zijn gestegen. Oorzaken zijn het ruimhartige beleid – verruiming van verschillende regelingen – en het tegengaan van niet-gebruik. In 2012 zijn de uitgaven sterk gedaald. Dit heeft te maken met veranderingen in landelijk beleid waardoor het aantal mensen dat aansprak kan maken op categoriale regelingen is verkleind.

3 Resultaten en effecten



Dit hoofdstuk behandelt de vragen 8 t/m 10 en gaat in op de mate waarin de doelgroep gebruik maakt van de verschillende minimavoorzieningen, of er specifieke groepen minder gebruik maken en de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd.

3.1 Gebruik regelingen en voorzieningen

Een terugkerend thema binnen het Minimabeleid is het (niet-)gebruik van de beschikbare regelingen en voorzieningen. In de nota Minimabeleid uit 2006 is het terugdringen van niet-gebruik een belangrijk subdoel. Tevens is het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen in de jaarstukken van de gemeente tot en met 2010 een voortdurend item.

In de aandacht voor het niet-gebruik valt op dat uitsluitend gestuurd wordt op het vergroten van de inkomenspositie van mensen. Het toenemend gebruik van regelingen en voorzieningen noemt het college in de evaluatie van het Minimabeleid een positief resultaat van de inzet van de gemeente.[33] Sturen op de inkomenspositie komt ook terug in de discussie tussen raad en college over de afbakening van de doelgroep. Aan de orde is de uitbreiding van doelgroep van het minimabeleid naar 130% van het minimumloon. Welke gevolgen dit heeft voor de deelname van deze groep aan de samenleving komt nauwelijks aan de orde.

[33] Gemeente Haarlemmermeer, Evaluatie Minimabeleid, 18 november 2008

De zogenaamde armoedeval – teveel (financiële) ondersteuning heeft een negatief gevolg op de participatie – krijgt wel aandacht maar geen vervolg.[34]

Definitie Armoedeval

"Een situatie waarin het totale besteedbaar inkomen bij werkaanvaarding lager uitkomt dan in de uitkeringssituatie".

Bron: Inspectie Werk en Inkomen, "armoedebestrijding", november 2010

In de evaluatie van het Minimabeleid in 2008 kijkt het college naar de armoedeval. Het college concludeert dat de armoedeval in Haarlemmermeer slechts in een enkel geval aan de orde is. Na 2008 monitort het college het optreden van de armoedeval niet. Dit is te begrijpen omdat er in feite een blinde vlek is voor de doorwerking van de inkomenspositie op participatie.

Resultaten sturen op gebruik

In paragraaf 2.4 hebben we gezien dat de gemeente diverse maatregelen heeft genomen om niet-gebruik te bestrijden. Tevens zien we dat de gemeente in de nota Minimabeleid 2006 een uitgebreide analyse heeft gemaakt van de gebruikers van de regelingen en voorzieningen en de niet-gebruikers. De gemeente gaat er van uit dat niet-gebruik drie belangrijke oorzaken heeft: een gebrek aan kennis over regelingen, een gebrek aan behoefte aan de regelingen en het idee dat men geen recht heeft op de regelingen. Met een communicatie- en informatieplan op maat wilde de gemeente het 'niet-gebruik' terugdringen.

In bijlage 2 hebben we een overzicht opgenomen van het gebruik van de verschillende minimaregelingen in de jaren 2008 t/m 2012. Voor de regelingen waar het meeste geld in omgaat (bijzondere bijstand, langdurigheidstoeslag en kwijtschelding belastingen) worden de cijfers over gebruik jaarlijks opgenomen in de jaarstukken.

We zien dat over de periode 2006-2010 het gebruik van de beschikbare regelingen en voorzieningen binnen de bijzondere bijstand toeneemt (zie onderstaande tabel). Het aantal aanvragen stijgt van 3602 in 2008 naar 4338 in 2010. Tegelijkertijd stijgt het aantal toegekende aanvragen van 2270 in 2008 naar 2820 in 2010. Na 2010 daalt het aantal aanvragen en toekenningen. Oorzaak hiervan is dat vanaf 2012 alleen huishoudens met een inkomen van 110% van het minimumloon in aanmerking komen voor categoriale regelingen. Voorheen was dit 120%.

[34] Gemeente Haarlemmermeer, Nota Minimabeleid en armoedeval, 11 december 2007 en Evaluatie Minimabeleid, 18 november 2008.

Regeling	2008	2009	2010	2011	2012
Bijzondere Bijstand	3.602 aanvragen[35]	3.612 aanvragen	4.338 aanvragen	3.915 aanvragen	3.676 aanvragen
	2.270 toegekend (63%)	2.385 toegekend (66%)	2.820 toegekend (65%)	2.740 toegekend (70%)	2.202 toegekend (60%)

Tabel 4: aanvragen en toekenningen bijzondere bijstand 2008-2012

Of met de toename van het gebruik ook het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen daadwerkelijk is afgenomen blijft onduidelijk. De toename van het gebruik kan (zeker in tijden van economische crisis) immers tevens veroorzaakt worden door een toename van het aantal minima. Na 2006 heeft de gemeente geen analyse meer gemaakt van het niet-gebruik. Zicht op niet-gebruik en oorzaken daarvan ontbreekt daarmee. Vanaf 2010 komt het niet-gebruik als thema overigens helemaal niet meer terug in de jaarstukken.

VERWONDERPUNT NIET-GEBRUIK

Het niet-gebruik was een belangrijk thema in de nota Minimabeleid van 2006. Monitoring van het niet-gebruik en de oorzaken ervan vindt na 2006 niet plaats.

Overigens maken maatschappelijke partners zich zorgen over een toename van niet-gebruik in de komende jaren als gevolg van twee factoren:[36]

– Digitalisering van het aanvraagproces: dit bemoeilijkt de toegang voor bijvoorbeeld ouderen, allochtonen en licht gehandicapten.
– Een grote nadruk op handhaving: mensen worden bang hard gestraft te worden als zij een fout maken. Dit verhoogt de drempel om naar de gemeente te stappen.

GEBRUIK SCHULDHULPVERLENING

Met betrekking tot de schuldhulpverlening zien we dat de gemeente Haarlemmermeer vanaf 2011 minder cliënten verwijst naar Sociaal.nl voor een schuldhulpverleningstraject (in 2010 nog 521, in 2011 332). De budgetadviseurs van de gemeente slagen er in om tijdens de intakegesprekken ook via andere arrangementen en adviezen een oplossing aan cliënten aan te bieden (zie onderstaand tekstkader).[37]

[35] In de cijfers over aanvragen/toekenningen bijzondere bijstand vallen ook de cijfers voor indirecte schoolkosten en de eenmalige uitkeringen die in deze tabel ook nog een keer gescheiden zijn opgenomen.
[36] Bron: interviews
[37] Gemeente Haarlemmermeer, Voorlopige jaarstukken 2012, 19 maart 2013 en extra navraag bij ambtelijke organisatie.

BUDGETADVIESGESPREKKEN

Bewoners die schulden hebben kunnen een budgetadviesgesprek bij de gemeente aanvragen. Tijdens dit gesprek wordt eerst de financiële situatie van de bewoner in kaart gebracht en wordt vervolgens een budgetplan gemaakt. Door het maken van een budgetplan maakt de budgetadviseur van de gemeente inzichtelijk waar een bewoner op zou kunnen bezuinigen. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden voor gebruik van toeslagen, heffingskortingen, bijzondere bijstand en andere voorzieningen. Indien nodig werkt de gemeente ook samen met Sociaal Raadslieden of Thuisadministratie en kan ter overbrugging een voedselbankpakket worden aangevraagd. Op basis van de inventarisatie en het plan wordt uiteindelijk de conclusie getrokken of er sprake is van een problematische schuld die niet oplosbaar is met bovenstaande maatregelen. Zo ja, dan wordt een bewoner aangemeld voor een schuldhulpverleningstraject bij sociaal.nl.

3.2 Realisatie doelen

De mate waarin de gemeente er in is geslaagd om het centrale doel van het Minimabeleid te realiseren, is onduidelijk. Eerder hebben we geconstateerd dat het centrale doel en de subdoelen van het Minimabeleid onvoldoende evalueerbaar zijn. Tevens bieden de jaarstukken geen zicht op de realisatie van alle doelen van het Minimabeleid en de realisatie van maatschappelijke effecten.

Wel geven de jaarstukken inzicht in het gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen (zie ook paragraaf 3.1). Ook geven de jaarstukken inzicht in de ontwikkeling van bijvoorbeeld het aantal inwoners dat een bijstandsuitkering ontvangt en het aantal doorverwijzingen naar sociaal.nl voor schuldhulpverlening (paragraaf 3.1).

Jaar	Aantal bijstandontvangers in Haarlemmermeer
2008	1237
2009	1243
2010	1488
2011	1455
2012	1316

Tabel 5: aantal bijstandontvangers in Haarlemmermeer (bron: Jaarstukken 2012)

Onduidelijk blijft of de gemeente minima in staat stelt maatschappelijk te participeren (hoofddoelstelling), het niet-gebruik terugdringt (subdoelstelling 3) en alle huishoudens die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien een inkomen op minimumniveau geeft (subdoelstelling 4). Op de realisatie van subdoelstelling 1 (het aantal kinderen uit arme gezinnen dat niet participeert met de helft terugdringen) bestaat ook geen zicht.

VERWONDERPUNT MONITORING

De gemeente heeft geen zicht op de realisatie van doelen. Dit ondanks het feit dat de gemeente een eigen onderzoeks- en statistiekafdeling kent. Cijfers afkomstig van deze afdeling bieden echter geen zicht op de realisatie van de doelen van het Minimabeleid.

Opvallend is dat een van de maatschappelijke partners van de gemeente wel over informatie beschikt die inzicht geeft in de gerealiseerde maatschappelijke effecten. In

het evaluatieverslag van Sociaal.nl staat de hoeveelheid succesvol afgesloten dossiers beschreven. In 2011 zijn er 258 dossiers succesvol beëindigd. Dit betekent dat er een duurzame oplossing voor de schuldenproblematiek is gerealiseerd.[38] Sociaal.nl houdt nog een jaar lang contact met clienten en kan daarmee inzicht geven in effecten op langere termijn.[39] De overige maatschappelijke partners bieden in de jaarverslagen hoofdzakelijk zicht op de geleverde uitvoeringsprestaties zoals het aantal contacten of uitgekeerde vergoedingen.

3.3 Kernbevindingen

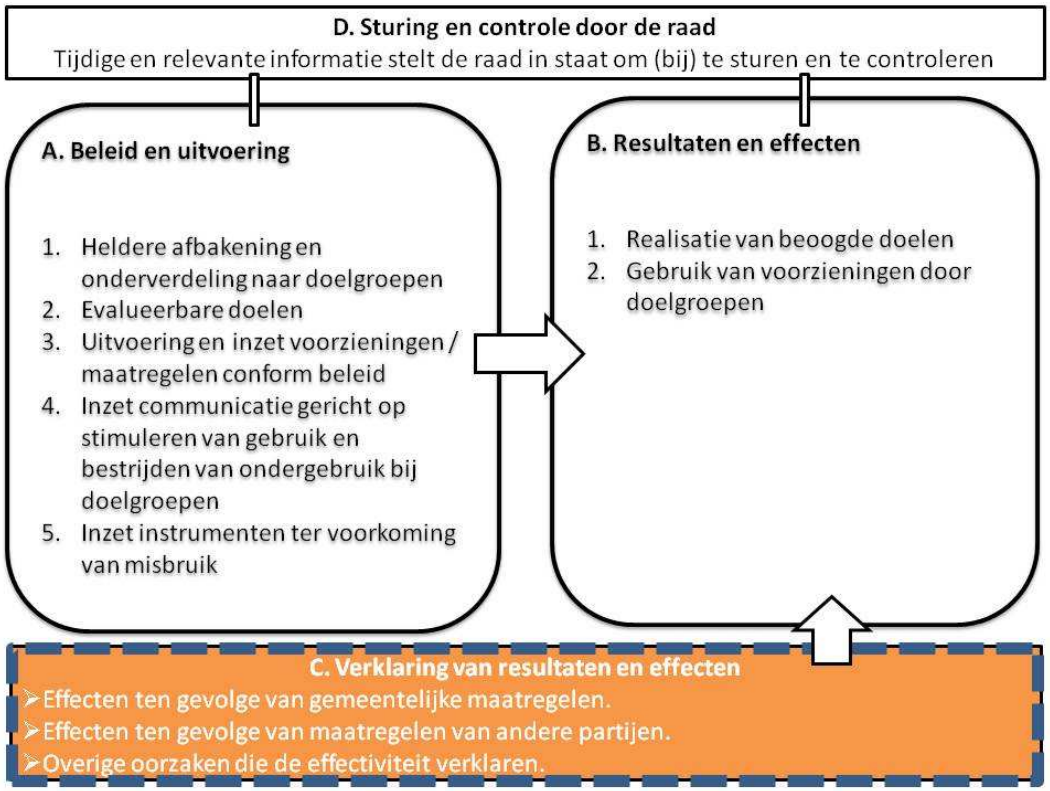
We zien dat het gebruik van de regelingen en voorzieningen binnen het Minimabeleid is toegenomen. Tevens zien we dat niet vast te stellen is of daarmee het niet-gebruik is afgenomen. Wat hierin opvalt is dat er veel aandacht is voor het stimuleren van het gebruik van regelingen en voorzieningen maar dat de gemeente geen zicht heeft op de doorwerking hiervan op de participatie van inwoners.

Daarnaast constateren we dat de gemeente geen zicht heeft op de realisatie van de doelen van het Minimabeleid. Jaarstukken geven wel inzicht in ontwikkelingen van bijvoorbeeld het aantal inwoners dat een uitkering ontvangt of het aantal inwoners dat in de schuldhulpverlening zit, maar het college biedt geen duiding van deze cijfers.

[38] Gemeente Haarlemmermeer, *evaluatieverslag Schuldhulpverlening Haarlemmermeer 2011*, 2012.

[39] Bron: interviews.

4 Verklaring resultaten en effecten



Dit hoofdstuk behandelt de vragen 11 en 12 en gaat in om de factoren die de resultaten en effecten van het Minimabeleid kunnen verklaren.

4.1 Succes aanpak gemeente en maatschappelijke partners

Het is onduidelijk in welke mate het gebruik van regelingen en het effect van het Minimabeleid toe te schrijven is aan de gemeente of maatschappelijke partners.

De financiële regelingen (zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding belastingen en dergelijke) worden door de gemeente uitgevoerd. Maatschappelijke partners spelen met name een grote rol in de uitvoering van de regelingen en voorzieningen gericht op maatschappelijke participatie. Voorbeeld is de regeling “Haarlemmermeer doet mee!”.

Maatschappelijke partners worden niet alleen gefinancierd door de gemeente maar ook door het bedrijfsleven en fondsen. Voorbeelden zijn de Voedselbank en Stichting Leergeld. Tevens zien we dat maatschappelijke partners eigen beleid ontwikkelen en dit uitvoeren. In een enkel geval sluit het beleid van de maatschappelijke partners niet aan op het beleid van de gemeente (zie ook paragraaf 4.2 ‘Zelfredzaamheid van cliënten Voedselbank’).

VERWONDERPUNT VERGELIJKING BEREIKTE GROEPEN

Maatschappelijke partners en de gemeente bereiken groepen minima. Een vergelijking tussen de bereikte groepen maken de gemeente en maatschappelijke partners niet. Hierdoor is er geen zicht op bijvoorbeeld overlap in doelgroepen.

4.2 Voorwaarden toekomstbestendig en effectief sociaal beleid

We onderscheiden een aantal voorwaarden voor een toekomstbestendig en effectief sociaal beleid. Deze voorwaarden zijn relevant voor het huidige Minimabeleid en worden nog eens extra geaccentueerd door de ontwikkelingen in het sociale domein.

ONTWIKKELINGEN SOCIAAL DOMEIN

Het Rijk decentraliseert veel taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein naar de gemeenten. Het gaat om taken binnen de AWBZ die naar de Wmo worden overgeheveld, taken binnen de Jeugdzorg en de invoering van de Participatiewet. Als gevolg hiervan groeit beleid gericht op zorg, armoede, werk, gezondheid en participatie meer naar elkaar toe.

Gemeenten bereiden zich voor op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden en hebben zich inmiddels een beeld gevormd van de gewenste praktijk. We zien een ontwikkeling naar het stimuleren van zelfredzaamheid van inwoners, eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid en toenemende sturing op maatschappelijke effecten. Om dit te realiseren moet beleid aan een aantal voorwaarden voldoen (zie tekstkader). Over deze voorwaarden bestaat onder gemeenten een brede consensus.

VOORWAARDEN TOEKOMSTBESTENDIG EN EFFECTIEF SOCIAAL BELEID

- Persoonlijke aanpak
- Preventieve aanpak
- Stimulansen voor zelfredzaamheid
- Integraal beleid
- Goed samenspel met maatschappelijke partners

De voorwaarden zijn niet nieuw maar bouwen voort op eerder ingezette ontwikkelingen zoals de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) en Welzijn Nieuwe Stijl (2010). In dit onderzoek hebben we gekeken naar de mate waarin het huidige Minimabeleid voldoet aan deze voorwaarden.

PERSOONLIJKE AANPAK

Om passende voorzieningen te kunnen bieden - ‘maatwerk’ te kunnen leveren – en een inschatting te kunnen maken van de mogelijkheden van een inwoner is kennis en inzicht in de doelgroep een voorwaarde. In paragraaf 2.1 hebben we gezien dat gemeente Haarlemmermeer beschikt over een beperkte kennis en inzicht in de doelgroep.

We zien ook dat de gemeente het beperkte inzicht dat ze heeft nog niet vertaalt naar een persoonlijke aanpak. Zo blijkt uit het reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening dat de frequentie van het klantcontact te laag is. Gevolg hiervan is dat de gemeente te

weinig zicht heeft op de persoonlijke situatie van de klant en daarmee onvoldoende passende instrumenten kan inzetten.[40]

Goed zicht op de persoonlijke situatie van de klant is tevens van belang om te kunnen sturen op misbruik van voorzieningen en regelingen (zie ook paragraaf 2.5). Daarnaast kan de gemeente vanuit zicht op de situatie van de klant en frequent contact met de klant volgen welke invloed inzet van instrumenten heeft op de mate van participatie (zie ook paragraaf 0.3).

Tegelijkertijd zien we dat de gemeente met de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening werkt aan het verkrijgen van een beter zicht op de persoonlijke situatie van de inwoners die voorzieningen aanvragen. Voorbeeld is de inzet van het zogenaamde 'keukentafelgesprek' waarin medewerkers van de gemeente de verschillende leefgebieden van de inwoner in beeld brengen. Afhankelijk van de vraag en de mogelijkheden die de inwoner heeft, zal de gemeente passende voorzieningen aanbieden.

Preventieve aanpak

Een preventieve aanpak stelt de gemeente in staat om problemen te voorkomen of in een vroegtijdig stadium problemen te signaleren en te voorkomen dat deze escaleren. Met een goede preventieve aanpak kan de gemeente eventueel goedkopere, lichtere vormen van ondersteuning inzetten in plaats van dure, zwaardere vormen van ondersteuning.

Het preventief werken binnen het Minimabeleid van de gemeente Haarlemmermeer is in ontwikkeling. In het Minimabeleid uit 2006 is nauwelijks aandacht voor preventie. We zien dat de gemeente de laatste jaren meer aandacht heeft voor preventie. Een voorbeeld is het nieuwe schuldhulpverleningsbeleid en de overeenkomst die de gemeente voor de uitvoering ervan heeft gesloten met Sociaal.nl. Preventie maakt sinds 2012 deel uit van het schuldhulpverleningsbeleid en er is een bedrag van €15.000 beschikbaar voor preventieve activiteiten.[41]

Naast de inzet van de gemeente zetten maatschappelijke partners zelfstandig in op preventie. Een voorbeeld hiervan zijn de door de Voedselbank op scholen verzorgde lessen over armoede.[42]

Stimulansen voor zelfredzaamheid

Het stimuleren van zelfredzaamheid staat sinds een aantal jaren nadrukkelijk op de landelijke en lokale agenda. Mensen moeten gestimuleerd worden om zo snel als mogelijk weer zelfstandig te participeren in de samenleving. In het huidige kader voor het Minimabeleid in Haarlemmermeer is nauwelijks aandacht voor zelfredzaamheid. De

---

[40] Gemeente Haarlemmermeer, reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening, 21 mei 2013.

[41] Gemeente Haarlemmermeer, Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016, 10 juli 2012.

[42] Bron: interviews.

huidige regelingen en voorzieningen binnen het Minimabeleid richten zich voornamelijk op financiële ondersteuning en bieden geen stimulans voor zelfredzaamheid.

We zien wel dat de aandacht voor zelfredzaamheid binnen gemeente Haarlemmermeer toeneemt. Zo is zelfredzaamheid een nadrukkelijk onderwerp in de gesprekken tussen gemeente Haarlemmermeer en de Voedselbank.

> ZELFREDZAAMHEID VAN CLIËNTEN VOEDSELBANK
>
> Dat de gemeente meer stuurt op zelfredzaamheid, blijkt onder andere uit de samenwerking met de Voedselbank. Sinds het voorjaar van 2012 voeren de budgetadviseurs van het WMO-loket de indicatiestelling voor de Voedselbank uit. Belangrijkste reden is dat cliënten van de Voedselbank eerst nog wel eens aan het zicht van de gemeente onttrokken waren en lang voedselpakketten afnamen. Nu kan de gemeente zorgen dat cliënten snel verbetering realiseren in hun inkomenspositie (bijvoorbeeld door cliënten te wijzen op andere voorzieningen). Hiermee stimuleert de gemeente de zelfredzaamheid van inwoners. (Bron: interviews).

Daarnaast zien we dat de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening nadrukkelijk voorsorteert op het stimuleren van de zelfredzaamheid van de inwoners. De missie van het cluster wordt het streven naar participatie in de samenleving en zelfredzaamheid van de Haarlemmermeerse inwoners.[43]

INTEGRAAL BELEID

Met de toenemende taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein neemt het belang van integraal beleid en uitvoering toe. Beleid gericht op zorg, armoede, werk, gezondheid en participatie groeit meer naar elkaar toe. Integraal beleid is een voorwaarde om daadwerkelijk vraaggericht te werken en te voorzien in een persoonlijke aanpak. We zien dat de gemeente met de reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening toewerkt naar integraal beleid en uitvoering.

De uitvoering van het Minimabeleid is belegd bij het cluster Sociale Dienstverlening. Uit het reorganisatieplan van het cluster blijkt dat deze op dit moment nog onvoldoende integraal werkt. Het cluster is georganiseerd per regeling en met de inwoner op afstand. Meldingen en aanvragen voor voorzieningen komen binnen bij drie verschillende teams en ook het afhandelen, beëindigen of muteren vindt versnipperd plaats.[44]

Om dit op te lossen gaat de gemeente werken met een brede intake. Hiermee sluit de gemeente aan op de ontwikkelingen elders in het land. Meldingen en aanvragen komen binnen via een digitaal portal. Dit portal vervangt alle productgerelateerde formulieren. Verschillende partners twijfelen wat de invloed is van de digitalisering op het bereik van

[43] Gemeente Haarlemmermeer, reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening, 21 mei 2013.

[44] Gemeente Haarlemmermeer, reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening, 21 mei 2013.

de doelgroepen, bijvoorbeeld de ouderen. Hoewel de gemeente beoogt met de invoering van het portal makkelijker bereikbaar te zijn voor de inwoners, vragen partners zich af of dit ook geldt voor de ouderen.[45]

De zogenaamde Poortmanager gaat op basis van de binnengekomen meldingen en aanvragen de brede intakegesprekken voeren. De Poortmanager is ook verantwoordelijk voor de integrale aanpak van de ondersteuningsvraag van de inwoner en maakt met de inwoner of het gezin afspraken over het juiste hulpaanbod. Uitgangspunt is dat de inwoners zelf de regie houden en professionele hulp zoveel mogelijk aanvullend is op de hulp en ondersteuning uit het eigen netwerk.

SAMENSPEL MET MAATSCHAPPELIJKE PARTNERS

Het samenspel met maatschappelijke partners verloopt op uitvoerend niveau goed. We zien dat de gemeente met verschillende maatschappelijke partners regulier overleg heeft over concrete casussen. Het gaat hierbij onder andere om het periodiek casuïstiek overleg tussen Meerwaarde, Sociaal.nl en de budgetadviseurs van de gemeente en het operationeel overleg tussen de Voedselbank en de budgetadviseurs. Maatschappelijke partners geven aan dit overleg als prettig en nuttig te ervaren.[46] Mede dankzij dit soort overleggen weten professionals wat ze voor elkaar kunnen betekenen en kunnen zij ook buiten de overleggen constructief met elkaar samenwerken.

Het samenspel met maatschappelijke partners en de gemeente op beleidsmatig en bestuurlijk niveau kan worden verbeterd. Maatschappelijke partners geven aan dat de gemeente op beleidsmatig niveau weinig doet met de signalen die ze geven vanuit de praktijk. De partners gevan aan dat de gemeente ze onvoldoende betrekt bij de ontwikkeling van nieuw beleid (bijvoorbeeld de nieuwe nota schuldhulpverlening). Bovendien hebben de partners het idee dat de gemeente zich nog te veel wil bemoeien met de manier waarop partners hun werkzaamheden uitvoeren. In plaats van op afstand te sturen op de doelen die de maatschappelijke partners moeten bereiken, wil de gemeente ook controle houden over de manier waarop partners hier uitvoering aan geven. Dit wordt door deze organisaties als onnodig vertragend en beknellend ervaren.[47]

4.3 Kernbevindingen

Het sociaal beleid en meer specifiek het Minimabeleid is volop in ontwikkeling. Op dit moment voldoet het beleid nog niet aan de voorwaarden voor een toekomstbestendig en effectief sociaal beleid. Tegelijkertijd zien we dat gemeente hard werkt om de nieuwe taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein op te vangen.

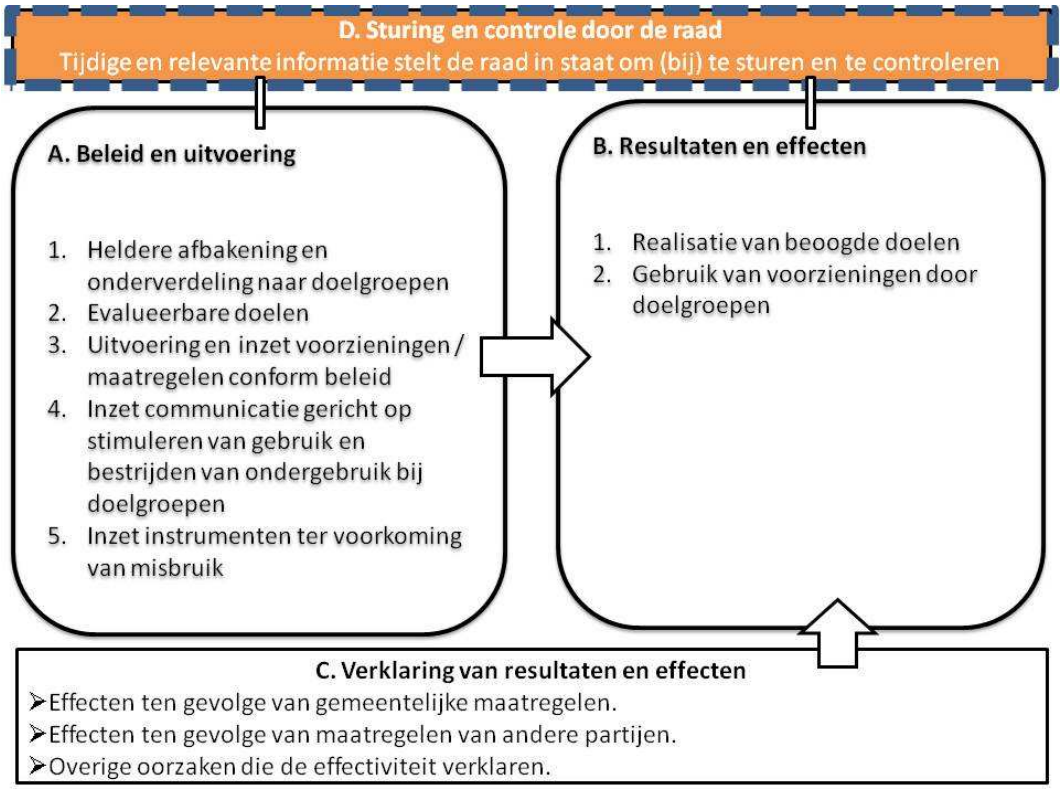
Dit komt met name tot uiting in de voorgenomen reorganisatie van het cluster Sociale Dienstverlening. Met de reorganisatie wil de gemeente een omslag te maken van productgericht naar vraaggericht werken en inzetten op participatie van bewoners in de

[45] Bron: interviews.
[46] Bron: interviews.
[47] Bron: interviews.

samenleving en het versterken van de zelfredzaamheid. Het voornaamste instrument dat de gemeente gaat inzetten om bovenstaande te bereiken, is de brede intake: 'het keukentafelgesprek' (zie ook paragraaf 2.7).

Het samenspel met maatschappelijke partners verloopt op uitvoerend niveau goed. Professionals weten elkaar goed te vinden. Op beleidsmatig en bestuurlijk niveau valt nog winst te behalen. Het oppakken van signalen vanuit partners en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering beleggen bij de partners zijn daarin aandachtspunten.

5 Sturing en controle door de raad



Dit hoofdstuk behandelt de vragen 13 t/m 15 en gaat in op de informatieverstrekking aan de raad en de mate waarin de raad (bij)stuurt en controleert.

5.1 Informatievoorziening aan raad

De informatievoorziening aan de raad over de voortgang van het Minimabeleid verloopt hoofdzakelijk via de Planning en Controlcylcus. De begrotingen en de jaarstukken bieden zicht op het gebruik van regelingen en voorzieningen (bijvoorbeeld het aantal aanvragen bijzondere bijstand en het aantal doorverwijzingen naar sociaal.nl). De stukken bieden geen zicht op gerealiseerde maatschappelijke effecten.

Naast de informatievoorziening via de Planning en Controlcyclus krijgt de raad incidenteel extra informatie over het Minimabeleid. De informatie richt zich met name op veranderingen in de verschillende regelingen en voorzieningen binnen het Minimabeleid. Zo ontving de raad in 2007 een stuk over het Minimabeleid en Armoedeval, stukken over de Haarlemmermeerpas en 'Haarlemmermeer doet mee!' en recent de nieuwe nota schuldhulpverlening. Deze stukken geven steeds slechts zicht op een deel van het Minimabeleid.

Uitzondering hierop is de evaluatie van het Minimabeleid in 2008. Deze evaluatie biedt zicht op de voortgang van het totale Minimabeleid. De evaluatie biedt echter geen zicht op eventuele maatschappelijke effecten die met de uitvoering van het Minimabeleid zijn bereikt. Een vervolg op de evaluatie uit 2008 heeft niet plaatsgevonden.

5.2 Kaderstellende en controlerende rol raad

De raad geeft beperkt invulling aan de kaderstellende en controlerende rol. Het voornaamste kader voor het Minimabeleid heeft de raad vastgesteld in 2006. Dit kader biedt geen overzicht op het actuele Minimabeleid. Bij het vaststellen van het kader heeft de raad het college de opdracht meegegeven een ruimhartig Minimabeleid te voeren. We zien dat het college hier op verschillende momenten invulling aan heeft gegeven. Bijvoorbeeld door het handhaven van de 120%-grens om in aanmerking te komen voor individuele bijzondere bijstand en door gebruik te maken van alle wettelijke mogelijkheden om categoriale regelingen te verstrekken.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de kaders die zijn gesteld matig evalueerbaar zijn. De raad kan mede hierdoor zijn controlerende rol beperkt invullen. Daarnaast draagt de wijze waarop het college de raad informeert onvoldoende bij aan zijn controlerende rol. De informatievoorziening is versnipperd en geeft geen integraal overzicht van het Minimabeleid en eventuele maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd zien we ook dat de raad in enkele gevallen vraagt om aanvullende informatie. Een voorbeeld hiervan zijn de recente vragen die de PvdA in januari 2013 stelde over het gebruik van de regeling ‘Haarlemmermeer doet mee!’. Onduidelijk is in hoeverre de raad de antwoorden op dergelijke vragen ook gebruikt om bij te sturen.

5.3 Kernbevindingen

De informatievoorziening van het college aan de raad stelt de raad onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. De informatievoorziening geeft onvoldoende inzicht in gerealiseerde maatschappelijke effecten en is versnipperd. De raad vraagt zelf in een aantal gevallen om aanvullende informatie. Maar vooralsnog is niet duidelijk in hoeverre de raad de informatie gebruikt om bij te sturen en bijvoorbeeld het college de opdracht geeft een nieuw kader voor het Minimabeleid te ontwikkelen. Het huidige kader Minimabeleid stamt uit 2006 en is niet meer actueel.

Bijlage 1 Overzicht regelingen/voorzieningen Minimabeleid

Individuele regelingen

Haarlemmermeer kent een grote aantal regelingen die geschaard kunnen worden onder de individuele bijzondere bijstand. Het gaat dan om bijstand waarbij inwoners een vergoeding krijgen voor bijvoorbeeld een bril, de babyuitzet of een begrafenis/crematie. De doelgroep van deze regelingen is niet veranderd met de wijziging van de WWB uit 2012: de regelingen zijn nog steeds beschikbaar voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het minimumloon.

Categoriale regelingen

Onder categoriale regelingen worden bijstandsregelingen met een specifieke doelgroep verstaan (bijvoorbeeld chronisch zieken, mensen met een AOW-uitkering, mensen met schoolgaande kinderen). Anders dan individuele bijzondere bijstand is categoriale bijzondere bijstand in de meeste gevallen niet gekoppeld aan een specifieke uitgave maar een algemene vorm van ondersteuning. Als gevolg van de wijzigingen in de WWB uit 2012 mogen gemeenten alleen nog categoriale bijzondere bijstand verlenen aan huishoudens met een inkomen tot 110% van het minimumloon. Haarlemmermeer kent een aantal specifieke vormen van categoriale bijzondere bijstand:

Eenmalige uitkering gehandicapten en chronisch zieken

Gehandicapten en chronisch zieken tussen de 18 en 65 jaar kunnen gezien de extra kosten die zij maken per jaar een vast bedrag krijgen van de gemeente. In de Nota Minimabeleid en Armoedeval uit 2007 heeft de gemeente bepaald dat deze uitkering verhoogd kan worden met het oog op eigen bijdragen op grond van de WMO en/of AWBZ.

Eenmalige uitkering 65+-ers:

65+-ers kunnen gezien de extra kosten die zij maken per jaar een vast bedrag krijgen van de gemeente. In de Nota Minimabeleid en Armoedeval uit 2007 heeft de gemeente bepaald dat deze uitkering verhoogd kan worden met het oog op de inkomensonafhankelijke eigen bijdragen op grond van de WMO en/of AWBZ.

Collectieve ziektekostenverzekering:

Minima kunnen via de gemeente een collectieve ziektekostenverzekering afsluiten waardoor zij korting krijgen op zowel de basisverzekering als aanvullende verzekeringen.

Haarlemmermeer doet mee!

Minima met een of meerdere kinderen kunnen via het Jeugdsportfonds en Stichting Leergeld een vergoeding krijgen voor bijvoorbeeld contributie, sportkleren, zwemles en buitenschoolse activiteiten. Deze regeling heeft in 2011 de Haarlemmermeerpas vervangen.

Computerregeling

Minima met schoolgaande kinderen kunnen een computer met printer krijgen via de gemeente. In 2008 is deze regeling uitgebreid en op dit moment kunnen minima met kinderen in groep 5 van de basisschool tot en met klas 4 van de middelbare school gebruik maken van de regeling.

Langdurigheidstoeslag

Inwoners die drie jaar of langer moeten rondkomen van een uitkering of van een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau kunnen langdurigheidstoeslag aanvragen. Net zoals de eenmalige uitkeringen gaat het hier om een vast bedrag dat niet direct gekoppeld is aan specifieke uitgaven. Volgens de WWB valt de langdurigheidstoeslag overigens niet onder de categoriale bijzondere bijstand, maar is het wel een categoriale regeling.

Overige voorzieningen

Naast de vormen van individuele en categoriale bijzondere bijstand, kent Haarlemmermeer ook nog een aantal aanvullende voorzieningen:

Schuldhulpverlening

Voor schulden wordt in beginsel geen bijstand verstrekt. Wel kunnen mensen met schulden zich wenden tot de budgetadviseurs van de gemeente. De financiële positie van de inwoner wordt in kaart gebracht en er wordt gekeken in hoeverre het probleem opgelost kan worden. Wanneer de bugdetadviseur dit nuttig en noodzakelijk acht, wordt een inwoner aangemeld voor een schuldhulpverleningstraject bij sociaal.nl.

Voedselbank Haarlemmermeer

De Voedselbank is een privaat initiatief dat voedselpakketten verleent aan inwoners die onder de armoedegrens leven. De Voedselbank kent haar eigen regels voor wie er in aanmerking komen voor een voedselpakket. Sinds het voorjaar van 2012 toetsen de budgetadviseurs van het WMO-loket van de gemeente alle aanvragen voor voedselpakketten en geeft de gemeente op basis daarvan advies aan de voedselbank over het wel of niet verlenen van een voedselpakket.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Inwoners van Haarlemmermeer kunnen kwijtschelding krijgen van de afvalstoffenheffing, de hondenbelasting en het liggeld voor woonschepen. Inwoners komen in aanmerking als de belastingcapaciteit lager is dan het bedrag van de aanslag. Met ingang van 2009 verzorgt het Inlichtingenbureau een inkomenstoets op basis waarvan spraken kan zijn van geautomatiseerde kwijtschelding.

Bijlage 2 Overzicht gebruik en uitgave per regeling/voorziening

Regeling[48]	2008	2009	2010	2011	2012
Bijzondere Bijstand	3.602 aanvragen[49]	3.612 aanvragen	4.338 aanvragen	3.915 aanvragen	3.676 aanvragen
	2.270 toegekend (63%)	2.385 toegekend (66%)	2.820 toegekend (65%)	2.740 toegekend (70%)	2.202 toegekend (60%)
	€1.036.127	€1.153.154	€1.288.632	€1.083.036	€889.701
AV-gemeente (collect. Ziektekostenverz.)	528 aanvragen	506 aanvragen	594 aanvragen	564 aanvragen	836 aanvragen
	435 toegekend	368 toegekend	498 toegekend	457 toegekend	614 toegekend
	€185.650	€205.029	€178.914	€210.477	€223.824
Langdurigheidstoeslag	500 toegekende aanvragen	708 toegekende aanvragen	900 toegekende aanvragen	930 toegekende aanvragen	941 toegekende aanvragen
	-	€302.376	€380.651	€389.626	€402.751
Eenmalige uitkering 65+	583 toegekende aanvragen	583 toegekende aanvragen	441 toegekende aanvragen	673 toegekende aanvragen	465 toegekende aanvragen
	€171.868	€276.240	€202.938	€220.510	€115.073
Eenmalige uitkering Chronisch Zieken en gehandicapten	365 toegekende aanvragen	453 toegekende aanvragen	471 toegekende aanvragen	582 toegekende aanvragen	340 toegekende aanvragen
	€120.681	€245.529	€202.737	€196.672	€152.030
Haarlemmermeerpas/	€10.011	€20.065	€34.818	€114.653	€18.547

[48] Tenzij anders vermeld komen gegevens over aanvragen/toekenningen uit de jaarstukken van het betreffende jaar en de financiële gegevens uit het aan Partners+Propper ter beschikking gestelde Excel-bestand met de uitgaven bijzondere bijstand 2006-2012.

[49] In de cijfers over aanvragen/toekenningen bijzondere bijstand vallen ook de cijfers voor indirecte schoolkosten en de eenmalige uitkeringen die in deze tabel ook nog een keer gescheiden zijn opgenomen.

Regeling[48]	2008	2009	2010	2011	2012
Aboutalebgelden					
Haarlemmermeer doet mee![50]	-	-	-	Totaal 564 aanvragen (voor JSF, St. Leergeld en Volwassenen)	Totaal 793 aanvragen (voor JSF, St. Leergeld en Volwassenen)
	-	-	-	€105.986	€105.547
Computerregeling	51 aanvragen toegekend	139 aanvragen toegekend	100 aanvragen toegekend	126 aanvragen toegekend	100 aanvragen toegekend
	€35.344	€95.314	€70.357	€68.604	€54.501
Indirecte schoolkosten	400 aanvragen toegekend	454 aanvragen toegekend	489 aanvragen toegekend	611 aanvragen toegekend	531 aanvragen toegekend
	€79.574	€96.659	€116.301	€118.388	€107.132
Schuldhulpverlening	345 aanvragen	615 aanvragen	761 aanvragen	657 aanvragen	801 aanvragen
	250 toekenningen	480 door naar sociaal.nl	521 door naar sociaal.nl	332 door naar sociaal.nl	330 door naar sociaal.nl
	€149.678	€335.653	€401.855	€539.869	€442.614
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	1.919 verzoeken	2.007 verzoeken	2.016 verzoeken	2.132 verzoeken	2.112 verzoeken
	1.373 verzoeken geheel/gedeeltelijk toegekend.	1.525 geheel/gedeeltelijk toegekend	1.405 geheel/gedeeltelijk toegekend	1.534 geheel/gedeeltelijk toegekend	1.567 geheel/gedeeltelijk toegekend
	€340.000	€370.000	€380.000	€374.000	€367.000

[50] Gegevens hierover komen niet uit jaarstukken, maar uit beantwoording van raadsvragen over deze regeling (S40)

Bijlage 3 Doelstellingen Minimabeleid 2006-2013

Bron	Doelstellingen
Nota minimabeleid 2006	"Het minimabeleid heeft tot doel om mensen die moeten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum volwaardig deel te kunnen laten nemen aan de samenleving. Drie belangrijke thema's hierbij zijn: meedoen, gezondheid en het verbeteren van de toekomst perspectieven van de kinderen van de doelgroep."
Nota minimabeleid en armoedeval 2007	"Voorkomen dat de inkomenspositie van ouderen, chronisch zieken en gehandicapten (met een inkomen op of rond bijstandsniveau) die zijn aangewezen op hulp bij het huishouden en/of een individuele voorziening op grond van de Wmo waarvoor een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is, achteruit gaat."
Evaluatie Minimabeleid 2008	In de evaluatie komen verschillende ambities en doelstellingen aan de orde: – "Met de in 2006 vastgestelde nota 'minimabeleid in de gemeente Haarlemmermeer', willen we bereiken dat mensen, die van een inkomen op- of rond het minimumloon moeten leven niet op essentiele onderdelen worden uigesloten van (volwaardige) deelname aan de samenleving" (p.1) – "De conclusie uit de evaluatie is, dat het belangrijkste speerpunt uit de nota minimabeleid, het terugdringen van het 'niet-gebruik' van voorzieningen door personen die er wel recht op hebben, is gerealiseerd". (p.2) – Over het convenant 'Kinderen doen mee': "De ondertekening van dit convenant heeft consequenties voor het huidige minimabeleid, daar in dit convenant de ambitie wordt uigesproken om het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert, met de helft terug te brengen." (p.2)
Jaarstukken en 2009 en 2010	In de jaarstukken van 2009 en 2010 wordt verslag gedaan over de uitvoering van het minimabeleid onder het programma Werk en Inkomen. Het minimabeleid staat hierbij onder het programmadoel "Kwetsbare groepen kunnen zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk/economisch verkeer"
Jaarstukken 2011 en 2012	Ook in de jaarstukken van 2011 en 2012 wordt verslag gedaan over de uitvoering van het minimabeleid onder het programma Werk en Inkomen. Echter, het minimabeleid staat nu onder het programmadoel "huishoudens die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien door regulier betaald werk, krijgen een inkomen op minimumniveau van de gemeente"

Bijlage 4 Overzicht wijzigingen in Minimabeleid 2007-2013

Jaar	Wijziging
2007	Nota Minimabeleid en Armoedeval: eenmalige uitkering voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen wordt verhoogd met oog op eigen bijdragen op grond van de WMO en/of AWBZ.[51]
2007	De gemeente sluit een convenant met de Voedselbank. In 2008 zegt de Voedselbank dit convenant weer op omdat ze de intake weer in eigen hand wil hebben.[52]
2008	In de evaluatie van het Minimabeleid wordt ook de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen opgenomen als voorziening binnen het Minimabeleid. Naar aanleiding van de evaluatie van het Minimabeleid worden de mogelijkheden om in aanmerking te komen computerregeling verruimd. [53]
2008	De gemeente sluit het convenant 'Kinderen doen mee' met het rijk. Hiermee zijn extra middelen gemoeid (de zogenaamde Aboutalebgelden) die worden ingezet voor aanvullende initiatieven ten aanzien van het Minimabeleid met het oog op kinderen.[54]
2009	De Langdurigheidstoeslag wordt vanaf 2009 gedecentraliseerd en gaat dus onderdeel uitmaken van het lokale Minimabeleid. De gemeente besluit tot een ruime regeling waarbij mensen met een inkomen tot 120% van het minimumloon in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag. [55]
2010	De gemeente besluit de Haarlemmermeerpas te vervangen door de regeling 'Haarlemmermeer doet mee!'. Voor de uitvoering worden convenanten gesloten met de Stichting Leergeld, het JeugdSportFonds en de Stichting Meerwaarde. In eerste instantie worden de overgebleven 'Aboutalebgelden' gebruikt (de gelden die beschikbaar waren n.a.v. het convenant 'Kinderen doen mee').[56]

[51] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota Minimabeleid en armoedeval*, 11 december 2007.
[52] Gemeente Haarlemmermeer, *Antwoord op raadsvragen over de voedselbank met in bijlage convenant tussen gemeente en voedselbank en brief betreffende opzegging daarvan*, 21 augustus 2008.
[53] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie Minimabeleid*, 18 november 2008.
[54] Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel convenant 'kinderen doen mee!' en besteding extra rijksmiddelen ter bevordering van de participatie van kinderen, inclusief het convenant zelf*, 2008.
[55] Gemeente Haarlemmermeer, *Verordening langdurigheidstoeslag Haarlemmermeer 2009,* 2 juni 2009.
[56] Gemeente Haarlemmermeer, *Nota pilot Haarlemmermeer doet mee,* 16 november 2010.

Jaar	Wijziging
2010	De gemeente sluit opnieuw een convenant met de Voedselbank. Ook stichting Meerwaarde participeert nu in het convenant. Zowel de gemeente als stichting Meerwaarde kunnen cliënten doorverwijzen naar de Voedselbank. [57]
2011	In de programmabegroting voor 2012 is opgenomen dat in gevolge wijzigingen in de WWB het draagkrachtpercentage voor categorale regelingen (zoals de langdurigheidstoeslag en de eenmalige uitkeringen) in 2012 wordt verlaagd van 120% naar 110%. Op individuele schaal kan echter nog worden afgeweken en toch bijstand worden verleend bij een inkomen tussen 110% en 120% van het minimumloon. [58]
2012	De gemeente en stichting Voedselbank spreken af dat alle aanmeldingen voor de Voedselbank via het WMO-loket verlopen. De budgetadviseurs van het WMO-loket adviseren aan de voedselbank of iemand in aanmerking komt voor een pakket en dat advies wordt in principe ook overgenomen. (Bron: interviews)
2012	De gemeenteraad stelt een nieuw beleidsplan schuldhulpverlening vast. Hierbij wordt niet of nauwelijks een koppeling gelegd met het Minimabeleid. [59]

[57] Gemeente Haarlemmermeer, Stichting Voedselbank Haarlemmermeer en stichting Meerwaarde, *Privacyverklaring Stichting Voedselbank Haarlemmermeer, stichting MeerWaarde en gemeente Haarlemmermeer,* 8 januari 2010.

[58] Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011.

[59] Gemeente Haarlemmermeer, *Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016*, 10 juli 2012.

Bijlage 5 Cijfers doelgroep Minimabeleid

In de Nota Minimabeleid uit 2006 werkt de gemeente uit hoeveel huishoudens er medio 2004 zijn met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum:

Type huishouden	Aantal huishoudens met een inkomen tot 105% sociaal minimum
Alleenstaanden	1.572
Eenoudergezinnen	894
Gehuwd/samenwonend (met en zonder kinderen)	1.482
Totaal	**3.978**

De gemeente heeft op dat moment ook zicht op de achtergrond van deze bijna 4.000 huishoudens. Onder andere op het gebied van werksituatie:

Werksituatie	18-56 jaar	57+	Totaal
Werkt niet	41,7%	73,3%	54,2%
Parttimer(s)	19,1%	2,2%	12,5%
Eénverdiener	10,5%	6,1%	8,8%
Tweeverdiener	22,4%	1,4%	14,2%
Onbekend	6,3%	17,0%	10,4%
Totaal	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Daarnaast is er in 2006 zicht op het aantal huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum met schoolgaande kinderen en de verdeling van de huishoudens met een laag inkomen naar wijk/kern:

Wijk/Kern	Huishoudens zonder kinderen tusen 4-17jr	Huishoudens met kinderen tussen 4-17jr	Totaal
Hoofddorp Centrum	108	12	119
Graan voor Visch	46	48	94
Hoofddorp Noord/Oost	272	41	313
Pax	124	23	147
Bornholm	227	103	330
Overbos	211	103	314
Toolenburg	214	251	466
Floriande	90	105	194
Overig Nieuw-Vennep	206	48	255
Getsewoud	167	38	206
Zwanenburg	252	107	358
Badhoevedorp	357	47	403
Middengebied	87	27	114
Oostrand	174	14	188
Westrand	193	37	230
Totaal	**2.786**	**1.004**	**3.790**

Na 2006 zijn nauwelijks cijfers te vinden die zicht bieden op de doelgroep van het Minimabeleid. Op de website van Haarlemmermeer is in de rubriek 'Haarlemmermeer in cijfers' nog wel een overzicht te vinden (op basis van cijfers van het CBS) van het aantal huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum in de periode 2007-2010. Deze groep is echter niet de gehele doelgroep van het Minimabeleid.

	2007	2008	2009	2010	Groei 2007-2010
Huishoudens onder 105% van het sociaal minimum	2.900	2.900	2.970	3.180	+9,7%
Minderjarige kinderen in gezinnen onder 105% van het sociaal minimum	1.660	1.530	1.880	1.880	+13,3%

Bijlage 6 Bronnenlijst

Titelbeschrijving
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota minimabeleid*, 10 oktober 2006.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota sociaal domein*, 27 maart 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016*, 10 juli 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota minimabeleid en armoedeval*, 11 december 2007.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verslag raadsvergadering minimabeleid*, 10 januari 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie minimabeleid*, 18 november 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota pilot Haarlemmermeer doet mee,* 16 november 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verslag raadsvergadering pilot Haarlemmermeer doet mee*, 9 december 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie schuldhulpverlening 2008-2011*, 27 maart 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verslag raadsvergadering schuldhulpverlening*, 12 april 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verslag raadsvergadering hoorzitting clusterSDV*, 30 mei 2012.
SCP & CPB, *Armoedesignalement 2012*, 2012
Gemeente Haarlemmermeer, *Programma sociaal domein 2013-2015*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Rapport onderzoek SDV*, november 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Uitgangspunten jeugdhulp*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Brief ouders beëindiging Haarlemmermeer pas*, 9 maart 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Brief relaties Haarlemmermeer doet mee*, 9 maart 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Eerste kwartaalrapportage Basis op orde*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmabegroting 2009-2012*, 2009.
Gemeente Haarlemmermeer, *Notitie Haarlemmermeer doet mee*, 10 maart 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Jaarstukken 2009*, 3 juni 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Jaarstukken 2011*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Jaarstukken 2010*, 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Kwartaalrapportage Basis op orde*, 6 januari 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmabegroting 2008-2011*, 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmabegroting 2011- 2014*, 24 september 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Dashboard Basis op orde eerste kwartaal*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Samenwerkingsovereenkomst Jeugdsportfonds Noord-Holland*, 16 november 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Samenwerkingsovereenkomst Stichting leergeld Haarlemmermeer*, 16 november 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Tweede kwartaalrapportage Basis op orde*, 19 september 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Uitgaven bijzondere bijstand 2006-2011*, 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota evaluatie van beleidsplan Controle op Maat, controle en terugvordering WWB,* 23 oktober 2007.
Gemeente Haarlemmermeer, *Beleidsplan controle op maat; controle en terugvordering WWB,* 18 mei 2004.
Gemeente Haarlemmermeer, *Antwoord op raadsvragen over de voedselbank met in bijlage convenant tussen gemeente en voedselbank en brief betreffende opzegging daarvan*, 21 augustus 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel convenant 'kinderen doen mee!' en besteding extra rijksmiddelen ter bevordering van de participatie van kinderen, inclusief*

Titelbeschrijving
het convenant zelf, 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota uitvoeringsplan sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005,* 21 juni 2005.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmabegroting 2012-2015*, 20 september 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmabegroting 2013-2016*, 25 september 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Collegeprogramma 2010-2014 'Kwaliteit door keuzes; Een nieuw evenwicht',* 27 april 2010.
Gemeente Haarlemmermeer, *Beantwoording vragen van de fractie van de PvdA over Haarlemmermeer doet mee*, 12 februari 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Voorlopige jaarstukken 2012,* 19 maart 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Jaarstukken 2008,* 18 juni 2009.
Stichting Leergeld Haarlemmermeer, *Financieel verslag 2011,* 13 maart 2012.
Stichting Leergeld Haarlemmermeer, *Financieel verslag 2012,* 2013.
Stichting Leergeld Haarlemmermeer, *Meerjarenbeleidsplan Leergeld Haarlemmermeer 2012-2016 'Alle kinderen mogen meedoen: volle kracht vooruit!',* 17 juli 2012.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verordening langdurigheidstoeslag Haarlemmermeer 2009,* 2 juni 2009.
Gemeente Haarlemmermeer, *Raadsvoorstel betreffende wijziging Wet werk en bijstand en intrekking Wet investeren in jongeren met ingang van 1 januari 2012*, 15 november 2011.
Gemeente Haarlemmermeer, *Verordening langdurigheidstoeslag Haarlemmermeer 2013,* 2012.
Sociaal.nl, *Evaluatieverslag schuldhulpverlening Haarlemmermeer 2011*, 2012.
Sociaal.nl, *Evaluatieverslag schuldhulpverlening Haarlemmermeer januari-juli 2012,* 2012.
Sociaal.nl, *Kwartaalverslag schuldhulpverlening Haarlemmermeer januari-april 2013,* 2013.
Sociaal.nl, *Verdeling klanten naar inkomstenbron,* 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Meer doen aan meedoen. Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011*, januari 2008.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W betreffende Reorganisatieplan cluster Sociale Dienstverlening,* 21 mei 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Programmadoorlichting – 3e tranche,* datum onbekend.
Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W betreffende Verdere professionalisering Handhaving Sociale Dienstverlening en vaststelling beleidsregels terugvordering en verhaal,* 21 mei 2013.
Gemeente Haarlemmermeer, *Communicatiestrategie Minimabeleid Haarlemmermeer,* 1 november 2006.

Bijlage 7 Respondentenlijst

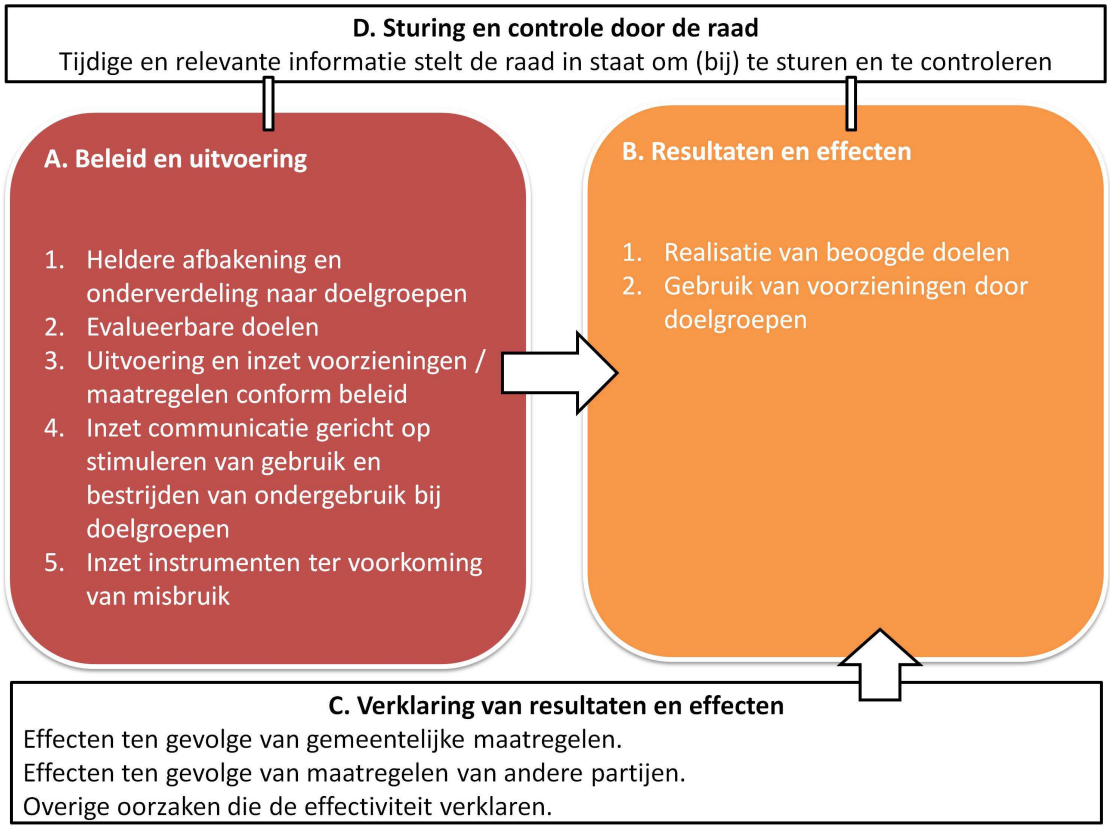
dhr/mevr, voorletter, naam	Functie	Organisatie
Dhr. S. Bak	Wethouder	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. F. Buisman	Coördinator Administratieve Organisatie/Interne Control SDV, Oud-teammanager zorg	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. A. Meekel	Manager Schuldhulpverlener	Sociaal.nl
Dhr. E. Schoe	Sociaal Raadsman	Stichting Meerwaarde
Dhr. H. de Bats	Voorzitter	Stichting Voedselbank Haarlemmermeer
Mevr. R. Barendregt	Bestuurslid	Stichting Voedselbank Haarlemmermeer
Dhr. G. Hille	Voorzitter	WMO-raad Haarlemmermeer
Mevr. M. Ballieux-Hamel	Voorzitter	Cliëntenraad Sociale Zaken Haarlemmermeer
Mevr. C. Baauw	Clustermanager Sociale Dienstverlening	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. T. Smit	Teammanager Zorg	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. H. Schermer	Coordinator	Stichting Leergeld Haarlemmermeer
Mevr. J. op 't Rood	Bestuurslid	Stichting Leergeld Haarlemmermeer
Mevr. W. Landzaat	Gemeenteraadslid PvdA	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. H. Spijker	Gemeenteraadslid Eén Haarlemmermeer	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. M. van Dijk	Gemeenteraadslid Forza!	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. P. van Groeningen	Gemeenteraadslid HAP	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. K. Bouman	Gemeenteraadslid D66	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. M. Jonkhout	Gemeenteraadslid VVD	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. A. van der Helm	Gemeenteraadslid CDVP	Gemeente Haarlemmermeer
Mevr. M. Sedee	Gemeenteraadslid CDA	Gemeente Haarlemmermeer
Dhr. D. Bakker – Du Plessis	Fractieassistent Forza!	Gemeente Haarlemmermeer

Bijlage 8 Evaluatiemodel en normenkader

In het onderzoek zijn onderstaand evaluatiemodel en normenkader gebruikt.

Evaluatiemodel

Voor de beantwoording van de vragen is het volgende evaluatiemodel gebruikt. Het evaluatiemodel bevat tevens de hoofdnormen voor dit onderzoek. In paragraaf 7.2 geven we het normenkader volledig weer.



Deelvragen en normenkader

Deelvragen		Normen
A	Beleid en uitvoering	
1	Welke doelen wil de gemeente Haarlemmermeer bereiken met het Minimabeleid?	– Het beleid is helder afgebakend: het is helder waar het beleid wel en niet over gaat. – Doelen zijn evalueerbaar, dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgebonden.
2	Welke doelgroepen onderscheidt de gemeente en welk onderverdeling wordt daarbij gemaakt?	– Doelgroepen van het minimabeleid zijn helder gedefinieerd en afgebakend: – Het is voor inwoners eenvoudig te verifiëren of zij al dan niet tot een

		doelgroep van het minimabeleid behoren. – Er is sprake van een heldere relatie tussen doelgroepen, doelen en minimavoorzieningen.
3	Uit welke regelingen en voorzieningen bestaat het Minimabeleid in 2013? – In hoeverre verschilt het beleid in 2013 van het beleid in 2008? – Welke regelingen en voorzieningen zijn er toegevoegd dan wel verminderd?	– De minimavoorzieningen en –maatregelen in de periode 2008 – heden zijn helder geformuleerd.
4	Welke budgetten zijn er met het Minimabeleid gemoeid? En hoe zijn deze budgetten verdeeld over de verschillende maatregelen?	
5	Op welke manier en via welke communicatiekanalen worden de doelgroepen benaderd?	– Het communicatiebeleid is gericht op specifieke doelgroepen en sluit aan op de belevingswereld van deze groepen: – Communicatie en voorlichting richten zich in het bijzonder op mogelijke risicogroepen, zoals hulpmijders of groepen die om andere redenen moeilijk bereikbaar zijn. – In het communicatiebeleid worden kansen voor samenwerking met andere partijen - die goed bekend zijn met specifieke doelgroepen - benut.
6	Hoe speelt het (communicatie)beleid in op risico's dat relevante groepen aan de aandacht van het beleid ontsnappen?	
7	In welke mate en hoe stuurt de gemeente op misbruik van minimavoorzieningen?	– De gemeente monitort en evalueert misbruik en oneigenlijk gebruik van minimavoorzieningen: – Het interne beleid voor monitoring, evaluatie en handhaving is helder geformuleerd in richtlijnen en procedures. Het is duidelijk wanneer de gemeente welke instrumenten inzet, zoals bestandsvergelijkingen, persoons- en inkomstenverklaringen, schriftelijke controles, huisbezoeken.

B	Resultaten en effecten	
8	In welke mate wordt gebruik gemaakt van de voorzieningen door doelgroepen en hoe heeft zich dit ontwikkeld in de periode 2008 - heden?	– De doelgroepen maken gebruik van de voorzieningen waarop zij recht hebben. Ondergebruik van voorzieningen is – conform de ambities uit 2008 – afgenomen.
9	Zijn er wat betreft de doorwerking en het bereik van de doelgroepen verschillen tussen kernen, wijken, opleidingsniveaus?	
10	In welke mate zijn de beoogde doelen van het Minimabeleid gerealiseerd?	– De beoogde doelen van het minimabeleid zijn gerealiseerd.
C	Verklaring van resultaten en effecten	
11	In welke mate is het doelbereik toe te schrijven aan het gemeentelijke beleid en in welke mate aan het beleid van anderen (zoals de Voedselbank)?	– Het is helder in welke mate resultaten aan het gemeentelijke beleid toegeschreven kunnen worden en en welke de resultaten en effecten het gevolg zijn van maatregelen die door andere partijen zijn ingezet (zoals de Voedselbank).
12	In welke mate verklaren overige voorwaarden de resultaten en effecten van het Minimabeleid?	– De gemeente heeft een persoonlijke aanpak op basis van goede kennis van en inzicht in de doelgroepen. – De gemeente werkt preventief. – Er is sprake van voldoende stimulansen voor zelfredzaamheid. Een aandachtspunt daarbij is het voorkomen van de armoedeval. – Het minimabeleid is zo integraal als wenselijk en mogelijk voor optimale doelbereiking. Alle relevante invalshoeken en beleidsvelden sluiten aan. – Het minimabeleid wordt in goed samenspel met maatschappelijke partners opgepakt met een complementaire werking van beleid en maatregelen.
D	Sturing en controle door de raad	
13	In hoeverre heeft de raad zicht op de doelen van het Minimabeleid en de mate waarin deze gerealiseerd zijn/ worden?	– Het college ondersteunt de raad met tijdige en relevante informatie voor (bij)sturing en controle van het minimabeleid. – De raad geeft invulling aan bijsturing en controle.
14	Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het Minimabeleid?	

15	In hoeverre stelt de informatievoorziening de raad in staat om de kaderstellende en controlerende rol voldoende in te kunnen vullen?	