



Haarlem

Gemeenteraad Haarlem

Datum 21 mei 2012  
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2012/195927  
Contactpersoon J. Caffé  
Doorkiesnummer 023-5113038  
E-mail [jcaffé@haarlem.nl](mailto:jcaffé@haarlem.nl)  
Kopie aan College van B&W.  
Bijlage(n) 1  
Onderwerp **Meer voor Minima?**  
Rapport van het RKC-onderzoek naar het minimabeleid van de Gemeente Haarlem


Beste leden van de gemeenteraad,

Bij deze biedt de Rekenkamercommissie (RKC) u aan de resultaten van het onderzoek naar het minimabeleid van de Gemeente Haarlem.

De RKC heeft in een quick scan onderzocht hoe het is gesteld met de effectiviteit van het minimabeleid in Haarlem. Dit beperkte onderzoek heeft vooral gebruik gemaakt van bestaande gegevens van de gemeente. De commissie concludeert dat Haarlem een minimabeleid heeft zonder voldoende zicht te hebben op het probleem dat de gemeente wenst op te lossen en de mate waarin de gemeentelijke maatregelen op dit punt eraan bijdragen het probleem op te lossen. De RKC plaatst dan ook vraagtekens bij de conclusie uit de Startnotitie Minimabeleid van april 2011 om verdere invulling te geven aan de daarin geschetste maatregelen, terwijl nog weinig inzicht bestaat in het probleem en de effectiviteit van de maatregelen. De commissie beveelt aan eerst door adequaat onderzoek inzicht te krijgen in de behoeften van de doelgroep en in de specifieke inzet van het pakket maatregelen voor minimahuishoudens.

De RKC stelt de raad voor kennis te nemen van het onderzoeksrapport en de bevindingen te betrekken in de discussie die in de Commissie Samenleving wordt gevoerd over de aanpassing van het minimabeleid.

Met vriendelijke groet,

  
Cora-Yfke Sikkema

Voorzitter RKC Haarlem



Haarlem

Februari 2012

Rekenkamercommissie  
Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem  
023-511 30 38

[jcaffe@haarlem.nl](mailto:jcaffe@haarlem.nl)

2012/195927

Gemeente Haarlem

# *Meer voor minima?*

*Een quick scan naar het minimabeleid  
van de gemeente Haarlem*





## **Meer voor minima?**

**Een quick scan naar het minimabeleid  
van de gemeente Haarlem**



**2012/195927**

Rekenkamercommissie Haarlem

[www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie](http://www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie)

023-511 30 38

[jcaff@haarlem.nl](mailto:jcaff@haarlem.nl)

Februari 2012



## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding .....	1
2. Doelstelling en vraagstelling.....	1
3. Het Haarlems minimabeleid .....	2
3.1 Achtergrond van het minimabeleid .....	2
3.2 De Haarlemse minima; enkele cijfers .....	2
3.3 korte schets van het Haarlems minimabeleid .....	3
4. Het beleid doorgelicht.....	5
4.1 Beleid van andere gemeenten geëvalueerd .....	5
4.2 Haarlem: het bereiken van gemeentelijke doelstellingen .....	6
5. Conclusies en aanbevelingen .....	7
Lijst geraadpleegde literatuur .....	9
Bijlage: Overzicht van regelingen ten behoeve van minima; gerelateerd aan het minimuminkomen. (opgave van de afdeling SZW) .....	10



## 1. Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Haarlem presenteert in deze rapportage haar bevindingen van een quick scan naar het functioneren van het minimabeleid van de gemeente. Dit beperkte onderzoek heeft gebruik gemaakt van bestaande gegevens, die bij de gemeente en bij andere instanties bekend zijn. Op basis van deze quick scan formuleert de RKC enkele conclusies met aanbevelingen voor een vervolgonderzoek dan wel vervolgacties.

## 2. Doelstelling en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om de doeltreffendheid van het Haarlemse minimabeleid te beoordelen en op basis daarvan aanbevelingen uit te werken. Het onderzoek gaat vooral in op de vraag in hoeverre de doelstellingen van het beleid ook daadwerkelijk worden gerealiseerd,

Deze doelstellingen zijn<sup>1</sup>:

- Activerende participatie, waarbij geen hospitalisering door regelingen wordt nagestreefd, maar zelfredzaamheid van de burger om zichzelf en waar mogelijk anderen te helpen;
- Het creëren van een daadwerkelijk vangnet voor huishoudens die geconfronteerd worden met armoede.

Het gehanteerde criterium bij de definitie van minimabeleid is of regelingen of voorzieningen uitsluitend of in bijzondere mate gericht zijn op mensen met een minimuminkomen (waarbij de inkomensgrens kan verschillen per regeling)<sup>2</sup>. Regelingen zoals armoedebestrijding, schuldhulpverlening, kwijtschelding of bijzondere bijstand vallen hiermee ook binnen de kaders van het onderzoek. Maar de verstrekking van bijvoorbeeld een traplift in het kader van de Wmo niet, want die kan iedereen krijgen ongeacht de hoogte van het inkomen.

De hoofdvraag voor deze quick scan is dan ook:

*in hoeverre is het Haarlems minimabeleid doeltreffend (effectief)?*

In dit kader zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Uit welke voorzieningen bestaat het minimabeleid van de gemeente Haarlem?
2. Worden de doelstellingen van het minimabeleid bereikt?
3. Hoe werkt de cumulatie van voorzieningen op individueel niveau uit (en hoe is de cumulatie)?
4. Wat is de omvang van het (niet) gebruik van de (verschillende) voorzieningen?
5. Worden de ingezette instrumenten (individueel en in onderlinge samenhang) periodiek geëvalueerd?

---

<sup>1</sup> Zie notitie minimabeleid 2008-2010 (2007/187874)

<sup>2</sup> In de bijlage is een opsomming van de desbetreffende regelingen opgenomen.



### 3. Het Haarlems minimabeleid

#### 3.1 Achtergrond van het minimabeleid

Gemeenten hebben sinds 2004 in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) meer beleidsvrijheid gekregen. Zij zijn volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de budgetten van de WWB, het I (inkomen)-deel en het W (Werk)-deel. Zij hebben hiermee een taak voor het uitvoeren van lokaal minimabeleid. De gemeente heeft hierbij de nodige speelruimte, maar draait ook op voor de financiële risico's.

Dit minimabeleid wordt derhalve in elke gemeente op een andere wijze vormgegeven. Het uitgangspunt in de WWB is dat geen ongerichte inkomensondersteunende voorzieningen aan de inwoners mogen worden aangeboden. Anders omschreven: aan huishoudens mag geen ondersteuning worden toegekend *alleen* omdat ze een laag inkomen hebben. Dit omdat een dergelijke inkomensondersteuning bijdraagt aan de armoedeval en daardoor de uitstroom naar onder meer werk in de weg staat.

#### 3.2 De minima; enkele cijfers

##### *Landelijke trend*

In antwoord op Kamervragen heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 3 maart 2010 bericht, dat er in de periode 2007-2008 weliswaar een lichte stijging is waar te nemen van het armoedepercentage volgens de lage inkomensgrens; van 7,6 procent van het totaal aantal huishoudens naar 8 procent. In de periode 2005-2008 is echter sprake van een aanzienlijke daling: van 9,9 procent in 2005 naar 8,0 procent in 2008. Ook als over een langere periode gekeken wordt (vanaf begin jaren tachtig), zo vervolgde de minister in zijn antwoord, is het relatief aantal lage inkomens afgenomen.

De 545.000 huishoudens met een laag inkomen bestonden gemiddeld uit twee personen, zodat in 2008 ruim één miljoen mensen (7 procent van de bevolking) van een laag inkomen moest rondkomen. Voor minderjarige kinderen gold in 2008, dat één op de tien behoorde tot een huishouden met een laag inkomen.

Een laag inkomen komt volgens het CBS relatief het meest voor bij huishoudens die zijn aangewezen op een uitkering. Dit neemt niet weg, dat uit cijfers van het CBS blijkt, dat op landelijk niveau bij de werkenden (zelfstandigen en werknemers) in 2008 circa 242.000 huishoudens een laag inkomen hadden.

##### *Haarlem*

De gemeente heeft het volgend beeld van het aantal huishoudens en personen, die met een inkomen tot 115% van het minimuminkomen<sup>3</sup>; moet rondkomen. De gemeentelijke gegevens zijn vooral gebaseerd op de bezitters van de zogenaamde Haarlem Pas.

jaar	huishoudens	personen
2008	3.880	6.479
2010	6.438	9.975
2011	Nog niet bekend	

Het blijkt dat het werkelijk aantal mensen met een inkomen tot 115% van het minimum hoger moet liggen: het aantal huishoudens met een inkomen tot 115 % van de bijstandsnorm c.q. sociaal minimum<sup>4</sup> ligt hoger dan de bezitters van de Haarlem Pas. In 2008 ging het hier om circa 9500 huishoudens. Deze schatting is gebaseerd op de Omnibus 2003 (O&S Haarlem) alsmede de Armoedemonitor 2003 van het Sociaal Cultureel Planbureau. Uit cijfers van het CBS blijkt om ongeveer 4-5 % van het aantal huishoudens in Haarlem een inkomen hebben tussen het sociaal minimum en 115% van het minimuminkomen. De betrokken afdeling van de gemeente kon

<sup>3</sup> dit is per 1 januari 2012 € 1446,60 per maand voor 23 jarigen en ouder[0]

<sup>4</sup> per 1 januari 2012: € 668,21 per maand voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder[0]

desgevraagd geen gegevens verstrekken over het aantal ouderen, chronisch zieken en gehandicapten meer persoonshuishoudens alsmede eenouder gezinnen, dat rond moet komen van een inkomen tot het minimum.

### 3.3 Korte schets van het Haarlems minimabeleid

Het huidige beleid is vooral vastgelegd in de nota minimabeleid 2008-2010. De doelstelling van het minimabeleid binnen Haarlem is 'het bevorderen of bewerkstelligen van volwaardige participatie door burgers aan de samenleving.' De volgende groepen krijgen in het beleid voorrang:

- Ouderen met een minimuminkomen
- Chronisch zieken en gehandicapten
- (Alleenstaande) ouders met schoolgaande kinderen

Daarnaast moet het beleid:

- Preventief zijn: iedereen moet zoveel mogelijk voor zichzelf kunnen zorgen om een volwaardige bestaan te kunnen hebben;
- Activerend zijn: iedereen die geen volwaardig bestaan heeft, moet erbij geholpen worden om dit te bereiken;
- Snel uit te voeren en toegankelijk zijn;
- Zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden; dit betekent dat voorzieningen zoveel mogelijk via eenvoudige standaardprocedures en tegen zo laag mogelijke uitvoeringskosten worden aangeboden.

In het beleid zijn de volgende instrumenten benoemd:

Soort	Doel	Kosten per jaar
Schoolkosten regeling	Tegemoetkoming voor onvermijdelijke schoolkosten	€ 100.000
Sportstimulans kinderen	Maatregelen om het sporten door kinderen uit huishoudens met een minimum inkomen te stimuleren	€ 60.000
Haarlempas	Pas geeft toegang tot kortingsregelingen van instellingen en voorzieningen	€ 163.000,-
Collectieve zorgverzekering	Toegang tot een collectieve verzekering	€ 140.000
Regeling ouderen, chronisch zieken en gehandicapten	Tegemoetkoming voor specifieke, met leeftijd of handicap gepaarde gaande, kosten	€ 500.000
Armoedebestrijding	Rechtstreekse subsidies voor een aantal instellingen. Deze instellingen voeren activiteiten uit ten behoeve van de minima. De activiteiten bestaan onder meer uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het bieden van ondersteuning aan mensen met hun financiële administratie;</li> <li>• het geven van advies en het bieden van hulp bij het aanvragen van voorzieningen;</li> <li>• het bieden van een maaltijd tegen een lage prijs.</li> </ul>	€ 550.000
Computerproject	Arbeidsmarktrelevante computertrainingen voor werkzoekende bijstandsgerechtigden	€ 300.000

Met deze regelingen is jaarlijks een bedrag van circa € 1,2 mln. gemoeid. Daarnaast geeft de gemeente nog een bedrag van circa € 1 miljoen uit aan bijzondere individuele bijstand.

Een ander onderdeel van het minimabeleid is de schuldhulpverlening. Het beleid op dit punt is vastgelegd in het Plan van aanpak preventie schuldhulpverlening. Daarin worden de maatregelen beschreven ten aanzien van het terugdringen van problematische schulden door de inzet van preventie-instrumenten.

In de verschillende gemeentelijke nota's wordt aangegeven dat voorlichting een belangrijk instrument is om het gebruik van de voorzieningen voor het minima beleid te vergroten. Daarnaast wordt het voornemen uitgesproken om de procedures minder bureaucratisch en ingewikkeld te maken, onder meer door inzet van het digitaal klantendossier. Tenslotte worden maatschappelijke organisaties, zoals de voedselbank en het maatschappelijk werk, betrokken bij het geven van informatie over de regelingen.

Het college van B&W heeft in april 2011 een nieuwe "informatienota" minimabeleid 2011-2014 uitgebracht. Het college geeft hierin aan dat het in de toekomst minder de nadruk legt op financiële ondersteuning en meer op activerende participatie. Dit betekent geen hospitalisering (=gewenning) door regelingen, maar zelfredzaamheid van de burger om zichzelf en waar mogelijk anderen te helpen. In dit kader heeft het college het plan opgevat om:

- Met ingang van 2012 structureel een bedrag van € 340.000 toe te voegen aan de uitvoering van het minimabeleid;
- De schoolkostenregeling te beëindigen en deze te vervangen door een regeling jeugd en onderwijs, waarin de gemeente financiële ondersteuning geeft aan een aantal fondsen (jeugd sport fonds en jeugd cultuurfonds);
- Met ingang van 2012 de bijzondere bijstand voor woninginrichting, waar mogelijk, in natura te verstrekken via een kringloop winkel.

Verder geven de verschillende opeenvolgende programmabegrotingen van de gemeente het volgende aan op het gebied van het minimabeleid:

- Voorzieningen: een actief beleid om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan (zie Programmabegroting 2011 – 2014);
- Schuldhulpverlening (Programmabegroting 2012 – 2016):
  - de gemeente wil haar dienstverlening aan de eisen van de wetgeving laten voldoen en tracht tegelijkertijd de effectiviteit van het aanbod te vergroten zodat meer mensen met problematische schulden uitzicht op een schuldenvrij bestaan krijgen;
  - realiseren van schuldregelingen tussen schuldeisers en schuldenaren;
  - ondersteuning van de eigen inzet van de schuldenaar in het aanvraagproces;
  - voorlichting, vroegsignalering, budgetbegeleiding en budgetcursussen;
- Minimabeleid: inzet op preventie en voorlichting op scholen, bij intermediaire organisaties en gericht op doelgroepen (mensen met een laag inkomen en ouderen) (Programmabegroting 2011 – 2014).

## 4. Het beleid doorgelicht

### 4.1 Beleid van andere gemeenten geëvalueerd

De inspectie werk en inkomen van het ministerie van SZW heeft in 2010 een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het armoedebeleid door gemeenten en uitvoeringsinstellingen zoals het UWV en SVB. Als het gaat om de gemeentelijke regelingen constateert de inspectie, dat hoe verder een cliënt afstaat van de gemeente, hoe moeilijker hij is te bereiken. WWB'ers zijn beter bekend met gemeentelijke regelingen dan klanten van UWV en SVB; werkende armen zijn nog minder op de hoogte van minimaregelingen.

De inspectie is verder van oordeel dat de lokale voorlichting nog wel intensiever kan, maar dat er gezocht moet worden naar een optimum tussen enerzijds de inspanningen en daarmee de uitvoeringskosten om mensen uit de doelgroep te bereiken en anderzijds de mate waarin gebruik wordt gerealiseerd.

De inspectie constateert dat -naast inkomensondersteuning- bij de intensivering van het armoedebeleid ook het accent moet worden gelegd op het bevorderen van participatie. Dit beleid suggereert een integrale aanpak van re-integratie- en inkomensbeleid. De inspectie ziet dit in het uitvoeringsproces niet terug. Armoedebestrijding en participatiebevordering zijn twee aparte werkprocessen. Het gros van de inkomensregelingen wordt louter verstrekt op basis van de inkomenssituatie. Enkele zaken, zoals de stadspas en kortingspas richten zich op het doorbreken van sociaal isolement, maar zijn daarmee nog geen instrumenten voor re-integratie. Voorts wordt in het beleid verondersteld, dat verbetering van de inkomenspositie een positieve invloed heeft op het zoeken naar werk. Op basis van de cliëntenenquête kan de inspectie deze relatie niet aantonen.

Uit haar onderzoek concludeert de inspectie dat het gebruik van regelingen van gemeenten beperkte invloed heeft op de verbetering van hun inkomenspositie. Zij die gebruikmaken van de bijzondere bijstand en de voorzieningen die gezinnen voor kinderen krijgen, ervaren meer financiële ruimte. De overige voorzieningen hebben volgens de geënquêteerden geen gevolgen voor de mate waarin zij kunnen rondkomen van hun inkomen en hebben geen invloed op de afname van betalingsachterstanden. Naar de mening van de inspectie valt niet te ontkomen aan de conclusie dat bijvoorbeeld kwijtschelding van lokale lasten, de verstrekking van de langdurigheidstoelage, of de vergoeding voor een koelkast wel degelijk financiële ruimte biedt. Een groot deel van de respondenten ervaart deze tegemoetkoming echter als onvoldoende substantieel om de inkomens of schuldpositie (gevoelsmatig) positief te beïnvloeden.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd, dat personen die minder sociaal participeren een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Onderdeel van het armoedebeleid is om door middel van de beschikbare voorzieningen het sociaal isolement te doorbreken, met als uiteindelijk doel om re-integratie mogelijk te maken (trede op de participatieladder). Uit het onderzoek blijkt echter dat niet zozeer de voorzieningen bijdragen aan participatie maar eerder dat persoonlijke kenmerken, zoals zelfredzaamheid en opleiding daarbij bepalend zijn.

Op basis van een schatting schat de inspectie in dat met de gemeentelijke regelingen en voorzieningen een totaalbedrag van circa € 570 miljoen is gemoeid. Gezien de omvang van dit bedrag en de resultaten van dit onderzoek is de inspectie van mening dat een efficiëntere allocatie van middelen mogelijk is door het harmoniseren van de aanvullende regelingen.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden heeft eveneens in 2010 onderzoek gedaan naar het minimabeleid en hierbij met name aandacht besteed aan de cumulatie van de verschillende voorzieningen voor huishoudens met een minimuminkomen. Uit dit onderzoek blijkt dat meerpersoons huishoudens boven de 65 het meeste voordeel hebben: uit het Leidse model kan worden vastgesteld dat de hoogte van het vrij besteedbaar inkomen bij een echtpaar boven de 65 € 450,00 bedraagt en bij een echtpaar met twee schoolgaande kinderen € 263,00. Dit verschil wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Ten eerste doordat de AOW in het landelijke beleid beschouwd wordt als sociaal minimum, terwijl het bedrag van de AOW-uitkering nominaal hoger ligt dan de bijstandnorm (die van toepassing is bij het gezin). Ten tweede doordat de veel hogere uitgaven van het gezin niet volledig gecompenseerd worden door hogere landelijke

voorzieningen. En ten derde doordat de inkomsten uit het Leidse minimabeleid voor beide huishoudtypen maar in beperkte mate verschillen.

## 4.2 Haarlem: het bereiken van gemeentelijke doelstellingen

### *Activerende participatie*

In de nota minimabeleid 2008-2010 alsmede de startnotitie minimabeleid uit 2011 "het doel voor ogen" wordt activerende participatie als doel het beleid geformuleerd; dit in tegenstelling tot het vorige beleid waarbij het doel zou liggen op financiële ondersteuning. Het beoogd resultaat zou moeten neerkomen op het bevorderen van economische en sociale zelfredzaamheid van de inwoners van Haarlem die dit nodig hebben op het gebied van participatie, werk, inkomen en schulden. Hierdoor wordt zowel de kwaliteit van het leven vergroot als de uitstroom uit de armoede.

Echter, een concrete uitwerking van dit doel en resultaat alsmede een aanduiding van welke meetbare activiteiten daartoe gerekend moeten worden, ontbreken in deze nota. Ook in de programmabegrotingen wordt hier geen uitwerking aan gegeven; wel worden doelstellingen en indicatoren gegeven voor de uitstroom van klanten in het kader van de WWB naar werk, maar hier ligt niet een directe relatie met het minimabeleid van Haarlem. In de notitie uit 2011 wordt de stad, de SoZaWe-raad, PMO, maatschappelijke organisaties en de gemeenteraad uitgenodigd om mee te denken over de manier waarop we het minimabeleid in andere regelingen meer activerend kunnen maken. Een en ander mondt uit in de conclusie dat na het vaststellen van de notitie en het financiële kader bij de kadernota de uitwerking in (deel)beleidsnota's zal worden ingezet.

De gemeente Haarlem heeft overigens wel -maar dan niet specifiek in het kader van het Haarlemse minimabeleid- ervaring opgedaan met het actief begeleiden van mensen met een WWB uitkering naar werk. Deze ervaring is opgedaan in het project 'Slachthuisbuurt Werkt'. Uit de desbetreffende evaluatie is te constateren dat het project ten dele als geslaagd kan worden beschouwd. Het project 'Slachthuisbuurt werkt' heeft weliswaar mensen in beweging gekregen. Dat heeft zowel geresulteerd in het zetten van stappen op de re-integratieladder als tot uitstroom uit de bijstand. Maar uit de gegevens van de bestanden analyse lijken de behaalde resultaten niet sterk af te wijken van de totale resultaten van de Slachthuisbuurt, van de wijken waarmee is vergeleken of van Haarlem totaal. Als de resultaten worden verbijzonderd tot uitstroom naar werk, scoren de klanten van het project wel positiever.

### *Inzicht in de doelgroep*

De betrokken afdeling (SZW) geeft aan dat de gemeente de doelgroep van het minimabeleid maar voor een gedeelte in beeld heeft; een en ander geschiedt aan de hand van het aantal uitgegeven Haarlempassen.

Wel heeft de gemeente een goed inzicht in degenen die gebruikmaken van een uitkering op grond de WWB. Zoals hierboven al is gemeld, kan de afdeling geen inzicht geven in de onderverdeling over de verschillende soorten doelgroepen; ook is geen inzicht beschikbaar over de cumulatieve effecten van de regelingen op de inkomenspositie van deze verschillende soorten doelgroepen.

### *Effectiviteit van de regelingen; bevorderen van participatie; niet gebruik*

De betrokken afdeling (SZW) geeft aan dat de effectiviteit van deze regelingen moeilijk meetbaar is. Aantallen zijn bekend maar in hoeverre hier de 'armoede' mee wordt teruggebracht is lastig aan te tonen. De afdeling tekent hierbij aan dat een aantal verstrekkingen vrij besteedbaar is; het gaat niet om een doelverstrekking.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### *In hoeverre is het Haarlems minimabeleid doeltreffend (effectief)?*

Deze vraag is de hoofdvraag voor dit onderzoek. In dit onderzoek zijn in dit kader aan de hand van de twee eerste deelvragen de doelstellingen en de voorzieningen van het minimabeleid beschreven.

De Rekenkamercommissie trekt uit deze quickscan de conclusie dat Haarlem een minimabeleid heeft zonder voldoende zicht te hebben op (1) het probleem dat de gemeente wenst op te lossen en (2) de mate waarin de gemeentelijke maatregelen op dit punt bijdragen aan de oplossing van het probleem. Deze conclusie betekent dat de hoofdvraag niet kan worden beantwoord (er is onvoldoende materiaal om de vraag te kunnen beantwoorden), maar dat er wel gereede twijfels zijn of de doelstelling wel wordt bereikt:

- Er is weinig inzicht in de omvang en de behoeften van de doelgroep.
- De ingezette maatregelen, en met name de schoolkosten regeling, collectieve zorgverzekering, regeling ouderen en de subsidieregeling voor armoedebestrijding, zijn weinig effectief als het gaat om het bereiken van doelstellingen als 'participatie' en re-integratie. Bij de andere regelingen (sportstimulans kinderen, Haarlempas, computerproject) kan worden verondersteld dat ze participatie en re-integratie kunnen versterken, maar dit beoogd effect wordt niet gemeten.

De RKC trekt deze conclusie niet omdat het probleem over- dan wel wordt onderschat, maar omdat het probleem niet voldoende wordt ingeschat. Een juiste inschatting van het armoede verschijnsel is des te meer nodig, niet alleen omdat sprake is van een economische crisis, maar ook omdat de verhoudingen op de arbeidsmarkt aanzienlijk aan het wijzigen zijn; er komen steeds meer arbeidskrachten zonder arbeidscontract, die bij werkloosheid geen of slechts in beperkte mate gebruik kunnen maken van de specifieke werkloosheidsregelingen (zie ook de eerder vermelde cijfers van het CBS).

De RKC plaatst dan ook vraagtekens bij de conclusie uit de startnotitie minimabeleid van april 2011 om verdere invulling te geven aan de daarin geschetste maatregelen; zij meent dat een verdere invulling voorbarig is, wanneer zo weinig inzicht bestaat in het probleem en de effectiviteit van de maatregelen. De voorstellen in de startnotitie zijn misschien wel gebaseerd op ervaringen, logische aannames en reële verwachtingen, maar deze zijn zeer beperkt gestaafd door feiten over effectiviteit. De commissie beveelt daarom aan eerst door adequaat onderzoek inzicht te krijgen in de problemen van huishoudens met een inkomen tot circa 110% van het minimum inkomen; bij dit onderzoek moet - naast het verkrijgen van inzicht in de doelgroepen- het volgende worden betrokken:

- *Uitwerking van het participatie begrip:* het bevorderen van participatie door huishoudens met een inkomen rond het minimum is centrale doelstelling van het Haarlems beleid. Echter deze doelstelling moet worden uitgewerkt en, indien mogelijk, worden voorzien van meetbare indicatoren met de hulp waarvan kan worden nagegaan of het beleid succes heeft. Zo vraagt de rekenkamer zich af of de gemeente met de financiële ondersteuning van de aanschaf van gebruiksgoederen vergroting van de participatie voor ogen heeft.
- *Doelgroepen en niet gebruik van de regelingen:* de gemeente beschikt op dit moment over weinig informatie over de huishoudens, die moeten rondkomen met een inkomen tot 110% van het minimum en die geen gebruikmaken van WWB regelingen. Op basis van landelijke gegevens kan worden geconcludeerd dat deze groep-met name door de groei van het aantal ZZP'ers- aan het toenemen is; dit terwijl ook de (gedeeltelijke) werkloosheid bij deze groep aan het groeien is. Het verdient aanbeveling om hier meer informatie over te verzamelen en verder na te gaan op welke wijze het onbedoeld niet gebruik van regelingen kan worden verminderd.
- *Evaluatie van de bestaande gemeentelijke maatregelen:* met de hulp van deze evaluatie kan worden nagegaan welke (eventueel nieuwe) maatregelen voor de betrokken doelgroep

doeltreffend zijn en doelmatig kunnen worden uitgevoerd. Bij een dergelijk onderzoek moet ook een beleidsmatige analyse worden uitgevoerd naar de vraag in welke mate eventuele gemeentelijke maatregelen de noden van de betrokken huishoudens kunnen oplossen in relatie tot het rijksbeleid en de bemoeienissen van andere organisaties, zoals de SVB en het UWV; uit het onderzoek van de inspectie van het ministerie van SZW blijkt dat een instantie als het SVB niet op voorhand kan beoordelen welke klant voor een gemeentelijke regeling in aanmerking komt. In dit kader beveelt de RKC ook aan om de effecten van de veelheid van regelingen te onderzoeken. Te veel regelingen heeft zo zijn nadelen: onvoldoende zicht op de cumulatie, hoge uitvoeringskosten en onduidelijkheden bij de doelgroepen.

- *Haarlempas*: in het kader van de voorgaande evaluatie zal ook aandacht moeten worden besteed aan nut en noodzaak van de Haarlempas; dit instrument is geen echt middel voor re-integratie; de bijdrage per pas is relatief laag (ca. € 16,- per pas); onderzocht moet worden in hoeverre de pas daadwerkelijk bijdraagt aan sociale integratie.
- *De daadwerkelijke effecten*: bij de effecten van het beleid moet worden berekend in welke mate de totale inkomenssituatie van een huishouden wordt beïnvloed; de RKC heeft de indruk dat -evenals bij het minimabeleid in Leiden, waarbij ongeveer dezelfde maatregelen worden ingezet- twee persoonshuishoudens (boven de 65 jaar) worden bevoordeeld, terwijl een financieel minder draagkrachtige groep, namelijk een echtpaar met twee schoolgaande kinderen dat is aangewezen op een minimuminkomen, in vrij besteedbaar inkomen achterblijft. Dit is op zich geen bezwaar, indien de bedoeling hiervan ook beleidsmatig wordt aangetoond. Met andere woorden: het is nodig de ingezette instrumenten (individueel en in onderlinge samenhang) periodiek te evalueren.

Een dergelijk onderzoek is ook nodig om een antwoord te kunnen geven op de drie deelvragen, die niet in deze quick scan konden worden beantwoord:

1. Hoe werkt de cumulatie van voorzieningen op individueel niveau uit (en hoe is de cumulatie)?
2. Wat is de omvang van het (niet) gebruik van de (verschillende) voorzieningen?
3. Worden de ingezette instrumenten (individueel en in onderlinge samenhang) periodiek geëvalueerd?

**Lijst geraadpleegde literatuur**

- Ministerie SZW: armoedebestrijding, rapport van de Inspectie Werk en Inkomen, d.d. november 2010
- Gemeente Haarlem: Rapportage evaluatie project: 'Slachthuisbuurt Werkt'; Onderzoek en Statistiek Haarlem, september 2009
- Gemeente Haarlem: notitie minimabeleid 2008-2010 (2007/187874)
- Gemeente Haarlem: het doel voor ogen; start notitie minimabeleid 2011-2014 (2011/55713)



**Bijlage: overzicht van regelingen ten behoeve van minima (opgave van de afdeling SZW); gerelateerd aan het minimuminkomen.**

1. Kwijtschelding belastingen (inkomensgrens 100%)
2. Bijzondere bijstand (inkomensgrens 115%, daarboven draagkracht berekening)
3. Regeling chronisch zieken en gehandicapten (inkomensgrens 115%)
4. Regeling ouderen (65+) (inkomensgrens 115%)
5. Tegemoetkoming schoolkosten (inkomensgrens 115%)
6. Langdurigheidstoelage (inkomensgrens 100%)
7. Haarlempasregeling sport kinderen (inkomensgrens 115%)
8. Collectieve ziektekostenverzekering (inkomensgrens 115%)
9. Jeugdcultuurfonds (inkomensgrens 115%)
10. Jeugdsportfonds (inkomensgrens 115%)
11. Woonkostentoeslag (inkomensgrens 100%)

Daarnaast zijn er binnen Haarlem nog andere voorzieningen ten behoeve van minima

12. Jeugdcultuurfonds (inkomensgrens 115%)
13. Jeugdsportfonds (inkomensgrens 115%)
14. Stichting Fonds voor Urgente Noden (dit fonds heeft geen inkomensgrens; betreft eenmalige hulp)



