



Platform Minima Organisaties

Postbus 400, 2000 AK Haarlem

Mevrouw J. Langenacker,  
De heer J. Botter,  
wethouders van de gemeente Haarlem  
Stadhuis  
Haarlem

Haarlem, 26 september 2016

Geachte mevrouw Langenacker en heer Botter,

Hierbij treft u een voorstel aan van (de organisaties, aangesloten bij) het PMO om de Cliëntenbelangenbehartiging binnen het Sociaal Domein in Haarlem met hernieuwd élan op te pakken, in een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de genoemde organisaties.

Het voorstel is neergelegd in bijgaande notitie 'Belangenbehartiging binnen het Sociale Domein in Haarlem', waarvan de conclusies en acties op de eerste pagina worden samengevat.

Wij zien uit naar een gesprek met u hierover.

Met vriendelijke groet,

Koos Pelsser,  
voorzitter Platform Minima Organisaties

06-23979803

## BELANGENBEHARTIGING BINNEN HET SOCIALE DOMEIN IN HAARLEM

### 1. Conclusies en acties

- *Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning*
  - De PMO-aangesloten organisaties vormen binnen het Sociale Domein de kurk waar Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning op drijven.
  - De aangesloten organisaties zijn de kern van het werk, waarbij het PMO ondersteuning biedt.
  - De gemeente moet (ook wettelijke taak) Cliëntondersteuning faciliteren.
  - De gemeente moet de durf hebben om haar eigen tegenspraak (mede) te organiseren en te faciliteren.
  - 'Gevestigde organisaties' als Stem in de Stad, Dock, Haarlem Effect, Vrijwilligerscentrale, Kontext, zijn niet in staat tot het bieden van de benodigde Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning. Daarvoor zijn ze ook teveel (financieel) afhankelijk van de gemeente.
  - Een zeer groot deel van de Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning binnen het sociale domein is sinds 2011 direct (geen subsidie meer) of indirect (bijv. beëindigen van de ID-banen) wegbezuinigd. Dat laat zich in PMO-verband direct voelen. (Bijna) weg: Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning binnen ouderenwerk/Ouderenbonden; Gehandicapten/'t Web; Migrantenplatform; Miss Minima; ISP; stichting Release; op Haarlem gericht Vluchtelingenwerk; werkzaamheden Dak- en Thuislozenverbond.
  - De Participatieraad kan, ook gezien de door de gemeenteraad vastgestelde Verordening, geen rol spelen in Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning.
- Basisinfrastructuur
  - Door het bovenstaande vallen er grote gaten in de Basisinfrastructuur.
  - Door B&W is in het verleden ten onrechte gesteld dat de gemeenteraad heeft besloten dat Belangenbehartiging geen onderdeel uitmaakt van de Basisinfrastructuur. Dat besluit is nooit genomen maar er zijn op dat fictieve besluit wel veel maatregelen gebaseerd.

Het PMO en de aangesloten organisaties zien als hun taak het in samenspraak met de gemeente:

- nauwgezet in kaart brengen van de Haarlemse minima-situatie;
- opnieuw optuigen van Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning binnen de Basisinfrastructuur;
- waar nodig en mogelijk nieuw leven brengen in (bijna) ter ziele gegane organisaties;
- het benaderen van niet eerder aangesloten organisaties met het aanbod zich in PMO-verband te organiseren in principe lokaal, met inbegrip van de Haarlemse werkzaamheden van v/h Zorgbelang Noord-Holland;
- het kwalitatief en kwantitatief op peil brengen van de Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning, inclusief transparante verslaglegging;
- het verder uitwerken en praktisch invullen van het plan 'hoe (nog) niet te bereiken groepen te bereiken'.

Voorwaarde daarvoor: het terugbrengen op het niveau 2010 van de gemeentelijke financiering van de belangenbehartiging binnen de basisinfrastructuur/sociale domein.

## 2. Kernprobleem

Het Platform Minima organisatie (PMO) heeft van de gemeente Haarlem de opdracht gekregen om het bereik onder de minima te vergoten, zodat de voor hen opgestelde regelingen meer door de minima gebruikt worden, met aparte aandacht voor de Haarlem Pas.

Door gemeentelijke beleidskeuzes is de infrastructuur waarbinnen het PMO een beroep kan doen voor een groot deel weggevallen en dreigt in de toekomst geheel te verdwijnen. Hierdoor staat het PMO voor een onmogelijke opgave.

Erger: delen van de minima in Haarlem dreigen steeds meer op zichzelf aangewezen te zijn en het zonder ondersteuning te moeten doen. Het betreft dan met name de meest kwetsbare groepen.

### Opbouw van deze notitie

Eerst wordt een korte stand van zaken van de gemeentelijke opdracht gegeven.

Daarna een terugblik op de beleidsontwikkeling, die deze opdracht in de weg staat.

Als laatste wordt een toekomstperspectief en de ambitie van het PMO en de nog aangesloten organisaties geschetst.

## 3. Opdracht gemeente Haarlem: samenwerkingsproject Minima Bereikt

De gemeente Haarlem kent diverse minimaregelingen die de (stille) armoede kunnen verminderen. Het gemeentelijk minimabeleid is echter bij lang niet alle inwoners van de gemeente Haarlem bekend. Daarnaast is het ook niet duidelijk waardoor de diverse regelingen door de inwoners van de gemeente Haarlem onvoldoende wordt benut. Feit was dat er 'geld op de plank' bleef liggen, omdat het budget voor minimabeleid niet volledig wordt besteed.

Het PMO en de gemeente hebben overlegd welke rol er was weggelegd voor het PMO en de aangesloten organisaties in het vergroten van het bereik van de minimaregelingen. Het PMO heeft in september 2014 reeds het Communicatieplan Haarlems Minimabeleid 2014-2015 ingestuurd naar aanleiding van de motie 96 "Liever kwijt dan Rijk" (Raadsvergadering 2 oktober 2014).

De gemeenteraad gaf aan het college mee met het PMO over de uitvoering in gesprek te gaan. Dit leidde uiteindelijk per september 2015 tot opdrachtverlening.

Voor het PMO was dit, naast het op peil proberen te houden van de minima-component binnen het sociale domein, een gelegenheid om te kijken of belangenbehartiging op een andere wijze kon worden ingevuld, namelijk om op projectbasis zich in te zetten bij vraagstukken en taakstelling die de gemeente zich had gesteld.

In het uitvoeringsplan gaf het PMO aan dat het, met behulp van de aangesloten organisaties door middel van een eigen onderzoek en het werven/trainen van ambassadeurs de volgende doelstellingen wilde realiseren:

1. Informeren over regelingen minimabeleid
2. Verhogen gebruik minimaregelingen
3. Kennis, informatie en contact borgen in netwerken voor continuering bereik.
4. Dialoog tussen doelgroep en gemeente bevorderen.

## **Uitvoering samenwerkingsproject Minima Bereikt**

### Reactie doelgroepen

Al na een paar maanden kwam het bestuur van het PMO er achter dat de meeste energie en tijd zaten in het opbouwen van toegang tot de nieuwe doelgroepen. De aangesloten organisaties waren actief in benaderen van mensen die op spreekuur komen. Het Project werd positief beoordeeld, maar niemand wilde geïnterviewd worden. Ook waren er goede verbindingen te leggen met de Ouderenbonden en het lokale netwerk van het FNV. Maar aangezien het bereiken van deze nieuwe doelgroep in het licht van minimaregelingen ook voor hen nieuw was, moest de infrastructuur van de bodem af worden opgebouwd.

Reacties van organisaties: mensen die zij spraken waren wel enthousiast over het project, maar werden liever niet benaderd voor een interview. De genoemde samenwerking met de gemeente Haarlem schrok af, zelfs al werd anonimiteit gegarandeerd. Ook respondenten die werden benaderd door de ambassadeurs zien af van interviews.

De Haarlem Pas sprak wel tot de verbeelding en lokte reacties uit. Men vond het handig voor de gemeente, maar ervoer zelf geen toegevoegde waarde. Men wilde wel hierover van gedachten wisselen. Het betreft een neutraler onderwerp, waar mensen niet perse met de 'billen bloot' hoeven.

### Effecten van gemeentelijk beleid: veranderende infrastructuur PMO

Door de ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals het (her-)inrichten van de basisinfrastructuur, is een aantal (bij het PMO aangesloten) organisaties van de kaart verdwenen. Andere organisaties staan onder grote financiële druk en stoppen daardoor verhoudingsgewijs net zoveel –of meer– energie in overleven als in het uitvoeren van activiteiten.

Tevens zijn door de gemeente alle activiteiten, gericht op belangenbehartiging, wegbezuinigd.

Dit alles leidt tot een versplintering en uitholling van de kerntaak van het PMO; veel van de aangesloten organisaties; het functioneren als een eenheid en het opkomen met en voor belangen van (groepen) mensen die verkeren in de rafelrand van de samenleving.

Kernactiviteit van de overgebleven bij het PMO aangesloten organisaties is nu: overleven.

De organisaties hebben uiteraard nog steeds contact met, en bieden diensten aan, mensen in minima-situaties. Tevens zijn en blijven die organisaties, zo goed als het kan, bekend met alle minimavoorzieningen. Ze zijn al jaren de spil in het bereiken van de doelgroep.

Voor een deel pakte de gemeente zelf allerlei activiteiten op om dezelfde doelgroep te bereiken, maar was niet in staat om het samenwerkingsproject "Minima Bereikt" van informatie te voorzien zoals oorspronkelijk de bedoeling was.

### Conclusie: beter ten halve gestopt, dan ten hele gedwaald

Het bereiken van de verborgen minima, zo bleek na een paar maanden, verliep niet in een dèrmate hoog tempo dat binnen een jaar de afgesproken aantallen bereikt konden worden. Dat kan ook eigenlijk niet. Vergelijkbare projecten nemen minimaal een jaar aanloop- en gewenningstijd.

Na overleg met de aangesloten organisaties heeft het PMO-bestuur, vanwege bovenstaande redenen, besloten om te stoppen met het project "Minima Bereikt".

Door te stoppen geven organisaties en PMO-bestuur aan dat het PMO transparant en open wil opereren en niet langer zal doorgaan met het project, gezien het te magere resultaat tot nu toe en zonder zicht op echte toename van resultaten binnen het volgend halfjaar (= eerste halfjaar 2016).

#### 4. Terugblik op beleidsontwikkeling in het sociale domein

##### 2006: Belangenbehartiging, cliëntenparticipatie dragen bij aan minima- en armoedebeleid

In 2006 werd de subsidieverlening aan het PMO door de gemeente Haarlem ondersteunt door onder meer het volgende:

*Wij hechten belang aan belangenbehartiging en cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid. Daarom ondersteunen wij sinds een aantal jaren verschillende belangengroepen in Haarlem, verenigd in het Platform Minima Organisaties. Het PMO draagt als geen ander bij aan de ontwikkeling van minima- en armoedebeleid. Zij kent de doelgroep en behartigt hun belangen.*

*Voor cliëntenparticipatie en belangenbehartiging heeft de Raad in 2003 middelen gereserveerd en besloten tot een structurele subsidierelatie met het PMO voor activiteiten- en coördinatiekosten. Deze staan opgenomen in de begroting van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder de post 'Armoedebestrijding' (Nota 'Voorstel tot creëren begrotingspost armoedebestrijding', 24 juni 2003, SZW/2003/371).*

##### Vormgeving door PMO en aangesloten organisaties

Het Platform Minima Organisaties (PMO) is, sinds 1996, een krachtenbundeling van zeventien aangesloten (zelf) organisaties die zich, ieder op eigen wijze, inzetten voor (de positie van) mensen die zich in een minimumpositie bevinden.

Het centrale thema dat de zelforganisaties met elkaar verbindt is armoede en de daarmee samenhangende sociale uitsluiting. Mensen met een (te) laag inkomen, werkloosheid, een lichamelijke- of psychische handicap, dak- en thuisloosheid en overige nadelige factoren, zijn veelal niet in de gelegenheid om actief in de samenleving te participeren. De toegankelijkheid van de sociale voorzieningen is dan niet altijd vanzelfsprekend.

Door ondersteuning te geven aan de aangesloten organisaties onder meer door middel van het initiëren en coördineren van activiteiten, het coachen van vrijwilligers, gezamenlijk optreden, het informeren over wet- en regelgeving en het bieden van een platform voor onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring, droeg het PMO zijn visie uit dat er samenhang bestaat in de problematiek van diverse groepen minima in Haarlem en had als doelstelling dat iedereen gelijke kansen dient te hebben, met als gezamenlijk uitgangspunt: opkomen voor de belangen van de minima in Haarlem, en daardoor kansen bieden voor onbelemmerde participatie aan de samenleving.

Het PMO bood ondersteuning via:

- Beleidsbeïnvloeding op gemeentelijk niveau, om de positie van de minima en de sociaal kwetsbaren te versterken, zowel materieel als immaterieel.
- Het zoveel mogelijk ondersteunen van de eigen vrijwilligers door een bundeling van deskundigheid, het nastreven van onderlinge samenwerking met verwante hulp- en dienstverlenende organisaties en het bevorderen van goede onderlinge contacten.
- Een goed functionerend Haarlems platform dat leidt tot minder armoede en het voorkomen van sociale uitsluiting.
- Een gebundelde hulpverlening, wat weer leidt tot minder problemen.

- Permanente deskundigheidsbevordering door gerichte informatieverschaffing en uitwisseling van ervaringen.
- Het op peil houden van kennis en ervaring door studie, landelijke contacten en het deelnemen/leveren van inbreng vanuit de, breed erkende, unieke Haarlemse situatie aan relevante landelijke bijeenkomsten.

Deze ondersteuning kan het PMO nu niet meer bieden als gevolg van het gewijzigde beleid vanaf 2011 en geëffectueerd vanaf 2013.

#### 2011: vraagtekens bij de zin van belangenbehartiging

Armoedeproblematiek en bijbehorend beleid is van alle tijden, de keuze in aanpak verschilt echter al naar gelang welke politieke partijen in de coalitie komen.

Uiteraard wisselt de invulling en bepaling van armoedebeleid door opgedane inzichten in methodieken. Echter de invloed van wisselende politieke standpunten is het sterkst.

In 2011 begon er in Haarlem een andere uitvoerende wind te waaien (bestuurlijk al ingezet vanaf 2010). De toelichting op voorgenomen bezuinigingen in het sociaal domein raakte al de kerntaak van het PMO en enkele aangesloten organisaties. Bij belangenorganisaties was volgens de verantwoordelijk wethouder in de meeste gevallen nauwelijks sprake van direct klantcontact. Bovendien zou er een alternatief voorhanden zijn voor belangenbehartiging: de WMO Raad.<sup>1</sup>

#### 2013-2014: Herijking subsidierelaties in de basisinfrastructuur

In augustus en september 2013 zijn met een groot aantal partners zestien subsidiedialogen gevoerd. Deze subsidiedialogen waren bedoeld om de doelen en effecten uit de programmabegroting te actualiseren op basis van de vraagstukken waar de gemeente Haarlem de komende jaren voor staat in het sociaal domein. Het PMO en meerdere aangesloten organisaties waren aanwezig bij deze subsidiedialogen.

De inzet was om vooral te kijken naar effecten en doelen die gericht zijn op het subsidiëren van preventie, versterken van eigen kracht en zelfredzaamheid en het bevorderen van participatie van de Haarlemmer. In november 2013 heeft de gemeenteraad besloten tot het herijken van alle subsidierelaties in de basisinfrastructuur: een nieuw en sluipenderwijs ingevoerd fenomeen.

De herijking vond plaats aan de hand van nieuwe doelen en effecten die waren opgenomen in de programmabegroting 2014.

Deze doelen en effecten zijn gericht op het subsidiëren van preventie, versterken van eigen kracht en zelfredzaamheid en het bevorderen van participatie.

(Collectieve) belangenbehartiging paste hier *volgens de verantwoordelijk wethouder* niet in.

Tijdens de subsidiedialogen is belangenbehartiging door de partners in de stad niet toegevoegd aan de geactualiseerde doelen en effecten.<sup>2</sup>

Dat belangenbehartiging op zich niet is toegevoegd, is logisch, want het is een middel om doelen en effecten te behalen en niet het doel zelf.

<sup>1</sup> Bezuinigingen op subsidies: Werkdossier februari 2011: 2011039698

<sup>2</sup> Toezegging toelichten voorgenomen bezuinigingen subsidies 2012-2018: 17 maart 2011 STZ/WWGZ/56689



Platform Minima Organisaties

Geen enkele organisatie heeft tijdens de subsidiedialoog letterlijk gezegd dat spreekuren een doel of effect is, maar dat wordt wel gezien als "relevant"<sup>3 4</sup> om belangenbehartiging uit te sluiten van subsidiëring. Voor zover ons bekend is dit standpunt nooit door de Gemeenteraad bekrachtigd.

Het PMO diende een aanvraag in en kreeg te horen dat:

*De ondersteuning van organisaties is een indirecte vorm van ondersteuning van de Haarlemse burger en dat is geen element in de geformuleerde effecten en doelen voor de basisinfrastructuur. Het aanbod [van het PMO] richt zich op het ondersteunen, adviseren en verbinden van deze organisaties, die overwegend met vrijwilligers werken. De ondersteuning van vrijwilligers en organisaties die veel met vrijwilligers werken is door ons ondergebracht bij de Vrijwilligerscentrale en die zin een overlap.*

Deze uitwerking van het nieuwe subsidiebeleid had tot gevolg dat meerdere aangesloten organisaties van het PMO ofwel moesten fuseren en hun eigenheid/doelgroep/onafhankelijkheid verloren, ofwel hun inkomsten verloren en in sommige gevallen zichzelf moesten opheffen. De ooit indrukwekkende infrastructuur op het gebied van belangenbehartiging binnen het sociale domein werd hierdoor ernstig verzwakt.

#### Stellingname van het PMO en aangesloten organisaties:

##### *Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning*

- De PMO-aangesloten organisaties vormen binnen het Sociale Domein de kurk waar Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning op drijven.
- De aangesloten organisaties zijn de kern van het werk, waarbij het PMO ondersteuning biedt.
- De gemeente moet (ook wettelijke taak) Cliëntondersteuning faciliteren.
- De gemeente moet de durf hebben om haar eigen tegenspraak (mede) te organiseren en te faciliteren.
- 'Gevestigde organisaties' als Stem in de Stad, Dock, Haarlem Effect, Vrijwilligerscentrale, Kontext, zijn niet in staat tot het bieden van de benodigde Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning. Daarvoor zijn ze ook teveel (financieel) afhankelijk van de gemeente.
- Een zeer groot deel van de Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning binnen het sociale domein is sinds 2011 direct (geen subsidie meer) of indirect (bijv. beëindigen van de ID-banen) wegbezuinigd. Dat laat zich in PMO-verband direct voelen. (Bijna) weg: Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning binnen ouderenwerk/Ouderenbonden; Gehandicapten/'t Web; Migrantenplatform; Miss Minima; ISP; stichting Release; op Haarlem gericht Vluchtelingenwerk.
- De Participatieraad kan, ook gezien de door de gemeenteraad vastgestelde Verordening, geen rol spelen in Cliëntenbelangenbehartiging/Onafhankelijke Cliëntondersteuning.

##### *Basisinfrastructuur*

- Door het bovenstaande vallen er grote gaten in de Basisinfrastructuur.
- Door B&W is in het verleden ten onrechte gesteld dat de gemeenteraad heeft besloten dat Belangenbehartiging geen onderdeel uitmaakt van de Basisinfrastructuur. Dat besluit is nooit genomen maar er zijn op dat fictieve besluit wel veel maatregelen gebaseerd.

<sup>3</sup> Uitwerking procesvoorstel vaststellen doelen en effecten sociaal domein: STZ/WWGZ/ 2013/368525

<sup>4</sup> Zie Notitie Belangenbehartiging: <https://gemeentebestuur.haarlem.nl/Vergaderingen/Commissie-samenleving/2014/18-september/20:00/plusmn-20-35-uur-Uitvoeringsbesluiten-transitie-sociaal-domein/Bijlage-2-Notitie-belangenbehartiging.docx>

## 5. Toekomstperspectief en ambitie van het PMO en de nog aangesloten organisaties

Nog altijd gelooft het PMO in het actief benaderen van minima. Om dat slechts op projectbasis te doen, is voor het PMO geen haalbare en gewenste kaart gebleken. De te bereiken mensen en de in te zetten vrijwilligers sneeuwen in die aanpak onder. De door de minima –(organisaties), de gemeente en de ‘gevestigde organisaties’ gewenste kerntaken van het PMO kunnen zonder een structurele basissubsidie (hoe bescheiden dan ook) niet gerealiseerd worden.

Lokale belangenbehartiging was altijd al belangrijk voor mensen in minima-positie. Door de overheveling van veel landelijke taken naar gemeenten is het beïnvloeden van lokaal beleid alleen maar belangrijker geworden. Dat houdt ook in *het faciliteren door de gemeente van een tegenmacht vanuit de basis; de klant*. Niet die ‘oppositie’ indammen in gevestigde organisaties die (het vormen van) een tegenmacht als contraproductief belang ervaren.

Een effectieve belangenbehartiging van mensen met lage inkomens laat het beleid beter aansluiten bij de behoeften en knelpunten deze Haarlemmers in hun dagelijks leven ervaren. Belangenbehartiging vergroot de kwaliteit en het draagvlak van het gemeentelijk beleid. Het is voor gemeenten van groot belang dat zij de mensen om wie het gaat steeds raadplegen. Niet alleen om als tegenmacht de beleidsmakers scherp te houden, maar ook omdat zij zicht hebben op de uitwerking van het beleid in de praktijk.

Problemen oplossen werkt het best als de belangenbehartiging op een zo laag mogelijk niveau wordt aangepakt: daar waar de mensen werken die het probleem kunnen oplossen.

Bij het beïnvloeden van beleid moet nieuw gemeentebeleid komen of het bestaande beleid moet worden aangepast. Maar het kan ook gaan over een onderwerp waar het ambtelijk apparaat of gemeentelijk bestuur nog geen aandacht voor heeft en dat dus nog op de politieke agenda gezet moet worden. Om gemeentebeleid te beïnvloeden is gerichte belangenbehartiging nodig.

Er zijn grofweg twee ‘momenten’ waarop een belangenbehartiger actief kan worden: voordat beleid wordt vastgesteld (beleidsontwikkeling) en nadat beleid is vastgesteld (de uitwerking in de praktijk).

Vastgesteld beleid kan in de praktijk tot concrete problemen en zelfs misstanden leiden. Aanpak hiervan vraagt meestal om een korte termijn strategie. Beïnvloeden van beleid vraagt om een lange termijn benadering.

Het PMO daagt de gemeente uit om belangenbehartiging terug op de agenda te zetten.

Dat geldt het sterkst voor alles wat samenhangt met het minima- armoedebeleid.

Voor een gemeente die tegenspraak op waarde weet te schatten, is het PMO een constructieve partner.

Het PMO beraadt zich daarom op haar toekomst. Dat zal –zo die toekomst er is- onder andere bestaan uit het verder verbreden van de basis/uitbreiden van het aantal aangesloten organisaties en het stimuleren van hernieuwd elan/mogelijke doorstart van de organisaties die in de recente geschiedenis ‘sneuvelden’.

Daarmee doen PMO en aangesloten organisaties zowel recht aan de toekomstverwachting, de gesignaleerde noodzaak, als aan de door de gemeente in het verleden gefaciliteerde en hopelijk opnieuw te faciliteren structurele aanpak op het gebied van het ondersteunen, aanvullen en constructief kritisch volgen van het gemeentelijk minima-beleid. Een aanpak, die in de rest van Nederland als uniek en als voorbeeld werd en wordt gezien.