

DE UTRECHTSE VOEDSELBANKEN

Onmisbaar maar kwetsbaar





ONDERZOEK

TEKST Lia van Doorn en Mayke Kromhout
FOTO Ruud van der Graaf

Tien jaar geleden bestonden ze nog niet. Inmiddels zijn voedselbanken een niet meer weg te denken fenomeen. De beide auteurs deden onderzoek in het Utrechtse. Een diagnose van de sterke en de zwakke punten. Is een effectief armoedebeleid nog voorstelbaar zonder dit nieuwerwetse burgerinitiatief?

Momenteel telt Utrecht acht voedselbanken. Vijf ervan zijn te vinden in de achterstandswijken Lombok, Overvecht, Kanaleneiland, Rivierenwijk en Zuilen, en drie in de meer welvarende wijken Leidsche Rijn, Lunetten en Utrecht Oost. De Utrechtse voedselbanken voorzien wekelijks ruim 1000 personen van voedsel. Dit aantal ligt lager dan in de overige drie grote steden. In Utrecht kwamen voedselbanken relatief laat van de grond gekomen. De huidige voedselbanken zijn een mengeling van verschillende particuliere initiatieven, met een ondersteunende rol voor (semi)professionele organisaties. De oprichters begonnen enthousiast met het verzamelen en verdelen van voedsel, meestal kleinschalig vanuit hun bijkeuken of garage.

De Tussenvoorziening
Voedselbanken zijn kwetsbare initiatieven. Een voedselbank starten en continueren vergt een grote tijdsinvestering en langdurige inzet van de betrokkenen. Er worden verwachtingen geschapen bij de deelnemers. Elke week moeten er goed gevulde voedselpakketten voor hen klaar staan. Probleem is dat voedselbanken vaak leunen op de inzet van enkelen of slechts van één persoon. De ervaring leert dat initiatiefnemers het vaak niet lang volhouden. Bij ziekte of tijdens vakanties, valt het voedselverdeelpunt stil en vangen de gebruikers bot. De continuïteit van de initiatieven blijkt een heikel punt. In 2007 bogen de Stichting de Tussenvoorziening (een instelling voor maatschappelijke opvang) en enkele andere Utrechtse organisaties (waaronder wijkpastores) zich tijdens enkele conferenties over

deze kwestie. Ze constateerden dat het aanbod van het voedselverdeelpunt in de wijk Overvecht te summier was om de behoeften in de gehele stad te lenigen en dat de overige initiatieven te fragiel waren. Er was behoefte aan een meer structureel en substantieel aanbod. De Tussenvoorziening en de wijkpastores gingen op zoek naar actieve wijkbewoners en hielpen hen om voedselbanken in hun wijk te openen en organisatorisch krachtiger te maken. De Tussenvoorziening ondersteunt de voedselbanken via een (betaalde) coördinator die diensten levert aan de vrijwilligers van de voedselbanken en via het instellen van een centraal distributiepunt waar goederen worden opgeslagen en in koelcellen vers worden gehouden. Zij maakt onder andere afspraken met grote leveranciers van voedsel zoals supermarkten. Daarnaast stelt de Tussenvoorziening een busje beschikbaar waarmee voedsel

EEN KORTE GESCHIEDENIS

Voedselbanken zijn burgerinitiatieven pur sang. Vaak starten ze vanuit de bijkeuken of garage. Deze initiatieven, zonder winstoogmerk, verstrekken kosteloos levensmiddelen aan personen die niet of nauwelijks in staat zijn om in hun levensonderhoud te voldoen en ter voorkoming van verspilling van voedsel.

Voedselbanken brengen het aanbod, te weten nog goed consumeerbaar voedsel dat op het punt staat vernietigd te worden en de vraag, eenpersoonshuishoudens of gezinnen die het voedsel nodig hebben, bij elkaar. Voedselbanken zijn een relatief nieuw verschijnsel. De eerste voedselbanken ontstonden

in de jaren zeventig in de Verenigde Staten. Het concept waaide over naar Europa, eerst in Frankrijk in 1984 en in 1986 in België. Inmiddels beschikken vrijwel alle Europese landen over voedselbanken. In ons land werd in 2002 de eerste voedselbank opgericht in Rotterdam door het echtpaar Sjaak en Clara Sies.

Daarna volgden er snel meer. Inmiddels beschikken alle grote steden, en ook veel kleinere gemeenten, over voedselbanken. Deze hebben zich in 2008 verenigd in de landelijke organisatie Stichting Voedselbanken Nederland. Voor meer informatie zie: www.voedselbankennederland.nl.

van het distributiepunt naar de verdeelpunten in de wijk wordt vervoerd en waarmee voedsel van voedselbanken met een overschot, naar andere voedselbanken met tekorten kan worden getransporteerd. De gemeente Utrecht stelt zich terughoudend op. De subsidie voor de diensten die de Tussenvoorziening aan de voedselbanken levert, werd pas vanaf 2012 gedeeltelijk toegekend. De voedselbanken ontvangen dus indirect – via de Tussenvoorziening – beperkte steun van de gemeente. Verder draaien ze op giften – onder andere van fondsen, kerken en andere donaties – en op vrijwillige inzet.

Utrechtse aanpak

Utrechtse voedselbanken hebben een specifieke aanpak die afwijkt van die in andere grote steden: ze bieden het zogenoemde pluspakket van sociaal-juridische dienstverlening. Sociaal-juridische dienstverleners die in dienst zijn bij de Tussenvoorziening (en die daarnaast ook vrijwilligers ondersteunen om sociaal-juridische dienstverlening te bieden) voeren een intakegesprek met alle nieuwe gebruikers van de voedselbank. Zij brengen de financiële huishouding in kaart, screenen op het niet-gebruik van sociale voorzieningen en geven sociaal-juridisch advies over uitkeringen, belastingen en toeslagen, wonen, werk en re-integratie, schulden, gemeentelijke regelingen en meer. Inzet is om mensen zo spoedig mogelijk weer over enige financiële armlag te laten beschikken zodat ze niet meer afhankelijk zijn van voedselpakketten. Bovendien screenen de sociaal-juridische dienstverleners de gebruikers op rechtmatigheid: wie meer dan 180 euro per maand te besteden heeft,

kan geen gebruikmaken van de voedselbank. Dat is in lijn van het landelijk beleid van de Stichting Voedselbanken Nederland om alleen gebruikers toe te laten die niet boven dit minimum restinkomen uitkomen.

Middengroepen

De voedselbanken zijn steeds minder exclusief het toevluchtsoord voor kansarmen uit de achterstandswijken, zo blijkt uit de eerste bevindingen van ons onderzoek naar de gebruikers van de Utrechtse voedselbanken dat na de zomer beschikbaar komt. De coördinatoren en de andere vrijwilligers van de voedselbanken signaleren een verandering in het type klanten: 'Er komen steeds meer mensen in (mantel) pakken.' Er lijkt sprake van een toestroom van 'nieuwe armen'. Ons onderzoek in Utrecht bevestigt dit beeld. Gebruikers van de voedselbanken aldaar zijn allang niet meer enkel de *usual suspects*, zoals mensen met chronische psychiatrische ziekten, verslaafden, dak- en thuislozen en mensen zonder verblijfsstatus. Mensen uit de welvarende wijken, waaronder hogeropgeleiden en mensen die voorheen een (boven)modaal inkomen hadden, vinden de weg naar de voedselbanken. Vaak gaat het om mensen die gescheiden zijn en te duur wonen of die hun huis niet kunnen verkopen. Daarnaast troffen we zzp'ers aan bij de voedselbanken, zowel lageropgeleiden (zoals huisschilders, glazenwassers en 'klussers') als hogeropgeleiden (zoals consultants en tekstschrijvers). Zij beschouwen het voortzetten van hun bedrijf als een laatste strohalm om weer uit de schulden te komen. Deze groep overbrugt de moeilijke periode door bij de

voedselbank gratis voedsel te halen, in de hoop op economisch herstel en nieuwe kansen

Negatieve beeldvorming

De verhouding tussen gemeenten en voedselbanken is in de regel moeizaam, ook in Utrecht. Een deel van de plaatselijke politici en ambtenaren lijkt niet content te zijn met het fenomeen voedselbank. Lange tijd heeft de gemeente de voedselbanken min of meer genegeerd en financiële steun onthouden. De indruk wordt gewekt dat de lokale beleidsmakers niet geporteerd zijn van dit type aanbod voor armen. De werkwijze van de voedselbanken past kennelijk niet in de gemeentelijke beleidsvisie. Bij de oprichting van de eerste voedselbanken in Utrecht zei de toenmalige PvdA-wethouder Hans Spekman: 'Wij hebben in Utrecht een goed armoedebeleid, wij hebben geen voedselbanken nodig.' Beeldvorming over het type gebruiker lijkt hierbij een rol te spelen. Met enige regelmaat hoorden we het verhaal over vermeende gebruikers van voedselbanken die met een (luke) auto hun voedselpakket komen ophalen. In de landelijke discussie komen soortgelijke reserves naar voren. Criticasters benadrukken dat in Nederland niemand honger hoeft te leiden en suggereren dat het creëren van een aanbod van gratis voedselverstreking vanzelf tot een vraag leidt. Voedselbanken zouden burgers aanmoedigen tot shoppen bij voorzieningen en tot *freeriders*-gedrag. Anderen stellen dat het verstrekken van gratis voedsel geen structurele oplossing is: het maakt de betrokkenen passief en houdt hen gevangen in een afhankelijke positie. Het maakt armen weer afhankelijk van weldoeners

DE NIEUWE SCHULDHULPVERLENING

Op 1 juli 2012 trad de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Deze wet legt de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning bij (problematische) schulden expliciet bij gemeenten neer. Aanvankelijk moest de wet een brede toegang garanderen voor mensen met schulden. Maar

gaandeweg kregen gemeenten steeds meer mogelijkheden om bepaalde groepen schuldenaren (al dan niet tijdelijk) uit te sluiten van recht op schuldhulpverlening. Tevens werd het beleidsideaal losgelaten dat alle schuldenaren die bij de gemeente aankloppen ook daadwerkelijk van hun schulden

kunnen worden afgeholpen. De schuldhulpverlening is er steeds meer op gericht om mensen te leren leven met (chronische) schulden. Kortom: gemeenten hebben in hun armoedebeleid de drempel verhoogd. Schuldhulpverlening is alleen nog beschikbaar voor een selecte groep. De overige schuldenaren

blijven hun schulden behouden. Ze zullen vermoedelijk noodgedwongen nieuwe schulden maken en hun toevlucht zoeken tot voedselbanken en verwante initiatieven zoals kringloop- en weggeefwinkels.



en caritas. In deze opvatting is het beschamend om voedselbanken op te richten. In ons relatief welvarende land zou het niet acceptabel zijn dat toe te staan.

Deze (morele) bedenkingen bij het (financieel) ondersteunen van voedselbanken worden wellicht ingehaald door een nieuwe werkelijkheid. In 2014 doet Nederland voor het eerst mee met de Europese armoedeprogramma's waarbij – met Europese subsidie – in alle Europese lidstaten voedsel (onder andere overschotten van de boterberg en de melkplas) kan worden uitgedeeld aan de allerarmsten.

De continuïteit van voedselbanken is een heikel punt

Schaduwstelsel

Door het financieren van de pluspakketten stuurt de gemeente Utrecht indirect op beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van de voedselbanken. De screening door de sociaaljuridische dienstverleners leidt ertoe dat aanmelders die maandelijks meer te besteden hebben dan 180 euro, niet worden toegelaten tot de voedselbank. Echter, dit systeem is gezinszins waterdicht. Want coördinatoren en vrijwilligers houden er soms ook eigen ideeën op na over wie wel of niet een 'schrijnend geval' is en deze stroken niet altijd met de afwegingen van de sociaaljuridische dienstverleners. De coördinatoren en vrijwilligers zijn bevlogen: ze hebben een groot hart en willen mensen helpen. Mensen met lege handen wegsturen, stuit hen tegen de borst. Dus worden er bij de voedselbanken via de achterdeur weleens pakketten verstrekt aan mensen die (nog) niet door de screening van de sociaaljuridische dienstverleners heen zijn gekomen. Zo ontstaat een schaduwstelsel van voedseluitgifte dat zich onttrekt aan het oog van de sociaal juridisch dienstverleners, de gemeente en de landelijke Stichting Voedselbank Nederland.

Zwaarder appel

Voedselbanken zijn inmiddels uitgegroeid tot een fenomeen waar niemand meer omheen kan. Dat geldt zeker voor gemeenten. Deze (semi-)particuliere initiatieven maken zichtbaar dat er burgers uit het systeem vallen en dat de overheid blijkbaar niet in staat of bereid is om een deel van haar minder fortuinlijke burgers een

sociale basisvoorziening te bieden. Kort gezegd: geen Wwb-uitkering of schuldhulpverlening als laatste vangnet, maar een voedselpakket!

Gemeenten kunnen een deel van de doelgroep niet meer bijstaan. En dat willen ze ook niet meer. Armoede wordt daarmee een reëel probleem, óók voor anderhalfverdieners met een (te) hoge hypotheek. De komende decennia zal een zwaarder appel worden gedaan op de eigen kracht van burgers en op het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Burgers worden aangemoedigd om initiatieven te

ontwikkelen in hun wijk en nemen taken over die de overheid niet meer kan of wil vervullen. Zo gaan steeds meer lokale sociale initiatieven buiten de overheid om.

Nieuwe omgang met burgerinitiatieven

In *Loslaten in vertrouwen* (2012) stelt de Raad voor openbaar bestuur (Rob) dat het vermaatschappelijken van publieke taken een recept voor teleurstelling is als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die orders van het gemeentehuis moeten uitvoeren. Een overheid die echter burgerinitiatief wil stimuleren, en inhaakt op wat burgers (en professionals) zelf doen, opent het blikveld voor de daadkracht die er al is. Niet door beleid – in dit geval armoedebeleid – vanachter het bureau te formuleren maar door opkomende initiatieven van burgers te accommoderen.

Momenteel kunnen de voedselbanken de groeiende stroom armen nauwelijks aan: ze dweilen met de kraan open. Een taak voor overheden is ook om naar het grotere plaatje te kijken: waarom raken steeds meer mensen in de schulden en wie zijn deze personen? Wat zijn de structureel maatschappelijke oorzaken en van deze uitval en hoe kan dit via (lokaal) sociaal beleid worden ingedamd?

De verleiding is groot om van voedselbanken beleidsmatige uitvoeringsinstanties te maken. Dit kan ertoe leiden dat initiatieven worden overspoeld met procedures en regels. Er is een wezenlijk andere houding van gemeentelijke beleidsmakers nodig. Hoe kan het beste met dergelijke

burgerinitiatieven worden omgegaan? Hoe worden toekomstige subsidierelaties vormgegeven? Vraagt de gemeente op termijn van de voedselbanken om namen en andere informatie over gebruikers te gaan registreren en inzage te verschaffen in deze bestanden?

Niet onbelangrijk is ook welke positie de voedselbanken zelf kiezen. Zetten ze in op een geleidelijke institutionalisering? Op welke manier kunnen ze het karakter van een burgerinitiatief behouden en tegelijkertijd continuïteit bieden? Hoe kan de rol van vrijwilligers worden verstevigd? Of nemen professionals de initiatieven langzaam over, en leggen deze hun professionele normen over goed bestuur, bejegening van cliënten, en omgang met privacygevoelige informatie over gebruikers op aan de vrijwilligers en onbetaalde coördinatoren van de voedselbanken?

Misschien is er een middenweg. In deze tijd van economische crisis zijn de veranderingen in het overheidsbeleid – lees: de versoering van het sociale stelsel – en de groeiende toestroom bij de voedselbanken communicerende vaten. De overheid en de voedselbanken zijn als het ware tot elkaar veroordeeld. De voedselbanken zijn niet meer weg te denken, hun noodzaak neemt toe. Ze behoren inmiddels tot de spelers in het nieuwe sociale landschap waar de andere spelers – zoals gemeenten – zich toe dienen te verhouden. Het wordt tijd om te erkennen dat voedselbanken (en verwante initiatieven zoals weggeefwinkels) een onmisbare schakel in het moderne lokale armoedebeleid zijn geworden. Dan pas kan op een productieve manier over nieuw beleid worden gedacht.

Lia van Doorn is lector Kenniscentrum Sociale Innovatie aan de Hogeschool Utrecht. Ze promoveerde op *Een tijd op straat. Een volgstudie naar (ex-)daklozen in Utrecht*.

Mayke Kromhout is zelfstandig onderzoeker en is aan de Universiteit van Amsterdam gepromoveerd op overlevingsstrategieën van stedelijke armen in Paramaribo, Suriname.