

Bob van Waveren, Lisette Desain, Marije van Gent

De voedselbanken en hun klanten

Klanten van de Voedselbank Nederland leven merendeels – en vaak al lang – van een uitkering en hebben te kampen met grote schulden. Eenoudergezinnen, laag opgeleiden en mensen van niet-Nederlandse komaf zijn oververtegenwoordigd. Verrassend genoeg maken deze klanten weinig gebruik van bestaande voorzieningen als bijzondere bijstand, schuldhulpverlening of kwijtschelding van lokale belastingen. Dit blijkt uit onderzoek dat Regioplan deed in opdracht van het Ministerie van SZW.

Inleiding

In het afgelopen jaar zijn in Nederland de voedselbanken prominent in beeld gekomen. Niet alleen is het aantal voedselbanken flink toegenomen, hetzelfde geldt voor de klanten. Volgens informatie van de Voedselbank Nederland – een landelijk opererende organisatie die vanuit de hoofdvestiging in Rotterdam vele lokale vestigingen bevoorraadt – worden momenteel (februari 2006) ongeveer 8000 gezinnen in 28 gemeenten wekelijks voorzien van een voedselpakket.

Deze ontwikkeling heeft volop de aandacht getrokken, niet in de laatste plaats omdat het bestaan van voedselbanken vragen oproept over de kwaliteit van de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarmee groeide ook de behoefte aan meer informatie: hoe is de voedselbank precies georganiseerd, wie maken er gebruik van en waarom? Naar aanleiding van Kamervragen van Gerda Verburg (CDA) kreeg Regioplan Beleidsonderzoek van het Ministerie van SZW de opdracht onderzoek te doen naar het klantenbestand van de Voedselbank Nederland (omvang, samenstelling, voorzieningengebruik, achterliggende kenmerken) en naar de organisatie (relatie tussen de Voedselbanken en het lokale sociale beleid).

Dat onderzoek, bestaande uit een mondelinge enquête onder klanten en interviews met relevante organisaties, is on-

langs afgerond en aangeboden aan de leden van het Parlement. En daarop volgde de nodige discussie.

Voedselbank Nederland

Eerst enkele feiten over Voedselbank Nederland. Voedselbank Nederland is een jonge organisatie, die vanaf 2003 vanuit Rotterdam onder deze naam opereert. Sinds die tijd is de organisatie sterk gegroeid en bedient inmiddels vestigingen in 28 gemeenten. Dat bedienen gebeurt in belangrijke mate vanuit het centrale distributiecentrum in Rotterdam, dat de Voedselbank Nederland van de gemeente ter beschikking heeft gekregen.

Het voedsel krijgt men kosteloos aangeleverd. Het gaat om producten van goede kwaliteit, die om secundaire redenen niet naar de schappen van de winkel kunnen en anders vernietigd zouden moeten worden; bijvoorbeeld om producten met een verkeerde sticker, foute coderingen of flessen die tot een verkeerd niveau zijn gevuld.

Voedselbank Nederland hanteert een richtlijn voor de aanmelding en screening van huishoudens die een voedselpakket willen ontvangen.

Het doel van de Voedselbank Nederland is '...noodhulp te bieden voor mensen die voor kortere of langere tijd financieel niet rond kunnen komen. Ze (de pakketten, BvW) zijn expliciet niet bedoeld als extraatje voor mensen die het niet breed hebben. Daar zijn er zo veel van dat de voedselbank onmogelijk al die mensen van een pakket zou kunnen voorzien en derhalve zou toekenning al snel tot willekeur leiden. Bij de toekenning van voedselpakketten gaat de voedselbank uit van het besteedbaar inkomen dat mensen maandelijks overhouden voor voeding, kleding e.d. dus nadat vaste lasten zoals huur, gas/water/licht en verzekeringen betaald zijn.' (bron: website www.voedselbank.nl).

Voedselbank Nederland hanteert een richtlijn voor de aanmelding en screening van huishoudens die een voedselpakket willen ontvangen. Het is de bedoeling dat dit verloopt via hulpverleningsorganisaties (maatschappelijk werk, RIAGG, etc.). De aanmeldende organisatie beoordeelt of iemand binnen de criteria valt.

Verder wordt de voedselbank volledig gerund door vrijwilligers.

Resultaten van het onderzoek: de klanten

Dan de onderzoeksresultaten. Om een beeld te krijgen van de klanten is in elf gemeenten gesproken met in totaal 430 klanten. Daaruit blijkt het volgende.

Persoonskenmerken

Drieënveertig procent van de huishoudens die gebruikmaken van een voedselpakket is een eenoudergezin. Dit zijn met name vrouwen. Daarnaast is 37% alleenwonend, en 18% van de huishoudens bestaat uit een getrouwd of samenwonend stel. Zwervers of bewoners van opvanginstellingen vinden we nauwelijks onder de klanten van de voedselbank.

Ongeveer de helft van de klanten is van Nederlandse komaf. Bijna een kwart is van Antilliaanse/Arubaanse of Surinaamse afkomst en 10% heeft een Marokkaanse of Turkse achtergrond. Een zeer klein gedeelte van de klanten geeft aan illegaal te zijn. Een analyse van de non-respons leert echter dat het aandeel illegalen in werkelijkheid waarschijnlijk hoger ligt.

De meeste gebruikers vallen in de leeftijdscategorie tussen de 30 en 49 jaar. Ouderen blijken in mindere mate gebruik te maken van de voedselbank.

Daarnaast blijkt dat klanten van de voedselbank lager opgeleid zijn dan de gemiddelde Nederlander. De klanten zijn verder iets vaker vrouw (64%) dan man (36%). De meeste gebruikers vallen in de leeftijdscategorie tussen de 30 en de 49 jaar. Ouderen blijken in mindere mate gebruik te maken van de voedselbank.

Inkomen en schulden

Driekwart van de klanten is uitkeringsgerechtigd, waarbij de bijstandsuitkering het meest voorkomt.

Drieëntachtig procent van de klanten heeft schulden, waarbij tweederde van deze groep aangeeft dat de schulden gezamenlijk meer dan € 5000 bedragen. Deze uitkomst bevestigt uitspraken van informanten over de grote schuldenproblematiek die bij klanten speelt.

Gebruik van hulpverlening

Klanten van de voedselbank maken het meest gebruik van maatschappelijk werk, de schuldhulpverlening en sociale raadslieden. Vaak maakt men gebruik van meerdere vormen van hulpverlening. Deze bevinding bevestigt de informatie uit de interviews. Informanten geven aan dat er vaak sprake is van meervoudige en complexe problematiek.

Gebruik van voorliggende voorzieningen

Klanten maken gebruik van aanvullende voorzieningen. De zorgtoeslag en de huurtoeslag worden het meest genoemd (respectievelijk 63% en 54%).

Veel minder geeft men aan gebruik te maken van de bijzondere bijstand (27%) en kwijtschelding van de gemeentelijke belasting (25%).

Duur gebruik Voedselbank Nederland

Alle klanten die zijn bevraagd maken op dit moment gebruik van de diensten van de voedselbank. Gemiddeld genomen doen zij dat nu ruim vijf maanden. Dit zegt nog weinig over de totale duur van hun gebruik. Ook is relevant te weten, dat een flink aantal voedselbanken pas recent is gestart.

Klanten geven zelf aan nog lang gebruik te willen blijven maken van de voedselbank. Hieruit kan geconcludeerd worden dat

de meeste klanten niet verwachten dat hun problemen op korte termijn verholpen zullen zijn.

Kenmerken van de leefsituatie

De klanten noemen te hoge woonlasten en lasten voor levensonderhoud als een van de kenmerken in hun leefsituatie. Daarnaast worden 'een structurele onbalans tussen inkomsten en uitgaven' en 'werkloosheid' vaak genoemd als kenmerk van de leefsituatie. Informanten geven in de interviews aan, dat het lang moeten wachten op een aanvraag voor een uitkering bij een aantal klanten leidt tot een beroep op de voedselbank. Uit de klantenquête blijkt echter dat dit maar voor een klein deel van de klanten geldt.

Ook geeft een deel van de klanten aan dat het gemak waarmee een lening kan worden aangeaan of bij postorderbedrijven kan worden besteld, een risico vormt voor hun huishouden.

Informanten gaven ook aan dat plotselinge veranderingen in de leefsituatie konden leiden tot financiële problemen. Uit de enquêtes blijkt inderdaad dat bijzondere gebeurtenissen zoals scheiding of ontslag tot problemen leiden, die meestal langdurig van aard zijn.

Resultaten van het onderzoek: de organisatie

Om een beeld te krijgen van de relatie tussen Voedselbank Nederland en andere relevante lokale partijen, is in tien gemeenten gesproken met vertegenwoordigers van de voedselbank, van de gemeente (sociale dienst) en van lokale hulpverlening (meestal maatschappelijk werk of RIAGG). Dat levert het volgende beeld op.

Zorggebruik klanten voedselbank

Voor de informanten is het lastig te overzien, of klanten van de Voedselbank al bij gemeenten 'in beeld' zijn. De meeste informanten verwachten dat de klanten van de voedselbank bekend zijn bij de hulpverlenende instanties en de gemeentelijke sociale dienst. Men laat de mogelijkheid open dat er een kleine groep bestaat die geen andere hulp krijgt. Dit zou alleen die mensen kunnen betreffen die door kerkelijke instanties worden doorverwezen naar de voedselbank.

Voedselbank in relatie tot het armoedebeleid

Informanten bij gemeenten geven aan dat het gemeentelijk minimeleid alle burgers in staat moet stellen om rond te kunnen komen. Daarnaast erkennen zij dat er een groep mensen is die van het sociaalminimuminkomen niet kan rondkomen en derhalve een beroep doet op de voedselbank.

Als verklaringen waarom deze groep niet kan rondkomen noemen zij:

- de Koppelingswet;
- de schuldenproblematiek
- de afhandelingstermijn bij aanvraag uitkering;
- (plotselinge) verandering in leefsituatie van burgers;
- onvoldoende vaardigheden in de omgang met de bureaucratie.

De meeste klanten verwachten niet dat hun problemen op korte termijn verholpen zullen zijn.

Gemeenten benadrukken dat de voedselbanken particuliere initiatieven zijn, waar zij geen zeggenschap over hebben.

Dat voedsel, dat anders vernietigd zou worden, voor niets wordt aangeboden aan mensen die dat goed kunnen gebruiken, zien gemeenten als een goede zaak. Vanuit hun verantwoordelijk voor de uitvoering van een goed minimabeleid interpreteren gemeenten de opkomst van voedselbanken als zorgwekkend; het vraagt om heroverweging en aanpassing van het beleid.

Lokale acties gemeenten, hulpverlenende instanties en voedselbanken

Als reactie op de komst van een voedselbank, geven enkele gemeenten aan al acties op touw te hebben gezet. Men noemt het tegen gaan van niet-gebruik van voorzieningen, het bevorderen van snelle afhandeling van uitkeringsaanvragen en het aanbieden van budgetteercursussen.

Bijzondere situaties zoals scheiding en ontslag leiden tot problemen die meestal langdurig van aard zijn.

Ook is er een eerste beweging zichtbaar waarin voedselbanken, hulpverlenende instanties en gemeentelijke sociale diensten elkaar opzoeken. Hierdoor worden enerzijds mensen op de hoogte gebracht van de hulp die de voedselbank kan bieden en anderzijds worden klanten van de voedselbank op de hoogte gebracht van gemeentelijke voorzieningen en hulpverlenende instanties. Heel concreet: in een van de gemeenten is een informatiepakket over het minimabeleid aan de voedselpakketten toegevoegd.

Indicatiestelling

Om te bepalen wie recht heeft op een voedselpakket, zijn toekenningscriteria geformuleerd door Voedselbank Nederland.

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat er verschillen zijn in de locaties als het gaat om de indicatiestelling, zowel naar werkwijze als de berekening van vaste lasten.

In sommige gemeenten doet de hulpverlenende instantie een (onderbouwde) aanmelding en doet de voedselbank zelf de indicatiestelling. In andere gemeenten doen hulpverlenende instanties de indicatiestelling. Welke hulpverlenende instanties betrokken zijn bij de aanmelding en indicatiestelling, verschilt per gemeente. De mate waarin de beslissingen administratief worden vastgelegd, verschilt aanzienlijk.

Tevens is er een verschil in de berekening van de vaste lasten. Sommige voedselbanken nemen kosten voor internetaansluiting, (mobiele) telefonie en auto(verzekering) mee in de berekening van de vaste lasten, andere doen dat niet.

Bij dit alles moet bedacht worden dat de meeste vestigingen van de voedselbank zijn nog geen jaar oud zijn.

Ten slotte

Het onderzoek maakt duidelijk dat onder de klanten van de Voedselbank Nederland alle kenmerken dragen van kansarmoede. Simplificerend gesteld: geen werk, laag opgeleid, beperkte taalvaardigheid. Ondanks hun beroerde financiële positie maken zij weinig gebruik van bestaande financiële voorzieningen en vormen van hulpverlening. De kans dat deze groep zich op eigen kracht en op korte termijn weer uit de problemen werkt lijkt bepaald niet groot.

Het onderzoek maakt ook duidelijk dat Voedselbank Nederland een succesvolle formule heeft gevonden door het bestaande overschot aan voedsel te verbinden met het aanpakken van concrete behoeften onder arme huishoudens. Het aanbod van voedsel is geen probleem, voor de leveranciers is het een prettige manier om vernietiging (en de bijkomende kosten) te voorkomen. Ook het vinden van vrijwilligers om het voedsel uit te delen is geen probleem, voor velen is het een dankbare taak.

Wel blijkt de jonge organisatie last te hebben van de snelle groei die zij doormaakt. Onder meer blijkt het lastig om in de verschillende vestigingen dezelfde toewijzingscriteria te hanteren. Om die reden is de uitbreiding met nieuwe vestigingen tijdelijke stopgezet. Ondertussen bouwt met aan een federatieve organisatie.

In de gemeenten is met de komst van de voedselbank een nieuwe situatie ontstaan en zoekt men naar vormen van afstemming en samenwerking.

In een reactie op het rapport hebben beide bewindslieden van SZW het accent gelegd op de onderbenutting van bestaande voorzieningen als bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen, en het beperkte bereik van schuldhulpverlening (in welke vorm dan ook) onder deze groep.

De VNG sluit zich daarbij aan, maar bepleit ook een aantal maatregelen om de inkomenspositie van minima te verbeteren.

Gemeenten benadrukken dat voedselbanken particuliere initiatieven zijn, waar zij geen zeggenschap over hebben.

In de Tweede Kamer is algemeen overleg gevoerd over het onderzoek naar de voedselbanken. De meerderheid van de Tweede kamer kan zich vinden in de bevindingen van het rapport en heeft er bij staatssecretaris Van Hoof op aangedrongen om met de gemeenten in gesprek te gaan over de onderbenutting van de bestaande voorzieningen. Van Hoof heeft dit de Kamer toegezegd.

Lisette Desain, Marije van Gent, Bob van Waveren

werken bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

Het besproken onderzoeksverslag (Klantenanalyse Voedselbanken) is te vinden op www.regioplan.nl.