

Samenwerking tussen gemeenten en lokale voedselbanken

Een onderzoek naar de relatie tussen voedselbanken en lokaal armoedebeleid



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Beleid en Politiek

Chun Hu (281812)
Rotterdam, mei 2011

Eerste begeleider: Dr. M.A. Beukenholdt
Tweede begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar de relatie tussen voedselbanken en lokaal armoedebelid. Met het schrijven van deze laatste woorden, kom ik langzaam maar zeker tot het besef dat er een einde is gekomen aan een lange, intensieve, doch leerzame periode.

Ik weet niet hoe vaak ik heb gedacht dat het me niet zou lukken om deze scriptie af te schrijven. Allereerst wil ik mijn begeleider Tilly Beukenholdt in het bijzonder bedanken voor haar eindeloze steun en geduld tijdens het gehele proces. Zij was degene die mij keer op keer weer de moed gaf om door te gaan en me op het juiste spoor hield. Ook mijn tweede lezer de heer Hakvoort wil ik bedanken voor zijn commentaar in de laatste fase van het schrijfproces.

Verder wil ik graag de respondenten bij de gemeenten en de voedselbanken bedanken voor alle informatie die zij hebben verschaft.

Last, but definitely not least wil ik mijn lieve vriend Deeh-Yung en mijn familie bedanken voor hun liefde en steun. Pa en ma, jullie hebben me vaak tot vervelens toe bestookt met de vraag wanneer ik nou eindelijk eens klaar ben met de scriptie. Ondanks dat, weet ik dat jullie altijd voor 100 procent achter me stonden. Vele frustraties verder, is het me toch gelukt!

Chun Hu

Rotterdam, mei 2011

Inhoud

1. Inleiding.....	5
1.1 Probleemanalyse.....	5
1.2 Doelstelling.....	8
1.3 Vraagstelling.....	9
1.4 Methodologische verantwoording.....	9
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	10
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Achtergronden en ontwikkelingen voedselbanken en armoedebeleid	12
2.1 Achtergrond en ontwikkelingen voedselbanken.....	12
2.1.1 Organisatie voedselbanken.....	12
2.1.2 Taken en werkwijze.....	13
2.1.3 Klanten voedselbank.....	14
2.2 Achtergronden en ontwikkeling armoedebeleid.....	16
2.3 Recente ontwikkelingen voedselbanken.....	19
3. Theoretisch kader.....	21
3.1 Beleid en beleidsprocessen.....	21
3.2 Netwerkbenadering.....	22
3.2.1 Opkomst netwerkbenadering.....	22
3.2.2 Definities beleidsnetwerken.....	23
3.2.3 Beleidsnetwerkbenadering als sturingsmodel.....	24
3.2.4 Netwerkmanagement.....	24
3.3 Het gebruik van theorie.....	25
3.3.1 Verschuiving government- naar governancebenadering van het armoedevraagstuk.....	25
3.3.2 Gebruik van de beleidsnetwerkbenadering.....	26
3.3.3 Interactie in de beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie.....	26
4. Methodologische verantwoording.....	30
4.1 Operationalisatie van de theorie	30
4.1.1 Operationalisering van de vraagstelling.....	30
4.1.2 Operationalisering van de theoretische concepten.....	31
4.2 Onderzoekstrategie.....	33
4.3 Methode van dataverzameling.....	34
4.4 Steekproefkader.....	35
4.5 Manier van analyseren.....	35
4.6 Maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid.....	35
5. Empirisch onderzoek lokaal armoedebeleid en voedselbanken.....	37
5.1 Resultaten documentenonderzoek.....	37
5.1.1 Gemeentelijke verantwoordelijkheden en mogelijkheden in het kader van lokaal armoedebeleid.....	37
5.1.2 Voedselbanken.....	45
5.2 Casusbeschrijving Rotterdam.....	50
6. Empirisch onderzoek enquêtes.....	61
6.1. Resultaten enquêtes	61
6.1.1 Enquête voedselbanken.....	61
6.1.2 Enquête gemeenten.....	77

7. Conclusies	94
7.1 Beantwoording van de deelvragen.....	94
7.2 Beantwoording hoofdvraag.....	99
7.3 Aanbevelingen.....	100
Geraadpleegde bronnen.....	102
Literatuur.....	102
Internetpagina's.....	103
Overige bronnen.....	104
Bijlagen.....	105
- Bijlage 1 Enquête voedselbanken.....	105
- Bijlage 2 Enquête gemeenten.....	113

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Voedselbank vraagt hulp minister

ROTTERDAM - De Voedselbank Nederland heeft minister Gerda Verburg (LNV) gevraagd om te helpen de tekorten op te lossen waar de organisatie mee kampt.

De voorraden van diverse voedselbanken in Nederland zijn de afgelopen maanden teruggelopen, terwijl het aantal gezinnen dat er gebruik van maakt is gestegen. Op dit moment doen 19.000 huishoudens een beroep op de circa zestig voedselbanken die Nederland telt. „Maar we kunnen deze gezinnen eigenlijk nooit een goed divers pakket aanbieden”, aldus oprichtster Clara Sies donderdag gemeld naar aanleiding van berichtgeving in het RTL Nieuws.

Minister Verburg riep onlangs producenten en leveranciers op om duurzamer om te gaan met overtollige voorraden. De levensmiddelenbranche vernietigt per jaar nog voor zo'n 2 miljard euro aan voorraden. „Wij zouden die producten zeer zinvol kunnen besteden”, beklemtoont Sies.

Efficiënter

De voedselbanken verstrekten het afgelopen jaar voor zo'n 15 miljoen euro aan levensmiddelen. Op dit moment kampen vooral banken in Brabant en Noord-Holland met tekorten. Dit komt vooral doordat de levensmiddelenbranche steeds efficiënter met haar voorraden omgaat.

De Voedselbank kwam onlangs flink in de publieke belangstelling te staan, toen het glamourduo René en Natasja Froger er gebruik van maakte in het populaire tv-programma Effe geen cent te makken. „Dit haalde ons erg uit de taboesfeer”, aldus oprichtster Sies.

Verburg stemde eind vorig jaar tegen een Europees voorstel om vanuit de Europese Unie extra hulp te verstrekken aan Europese voedselbanken. Volgens de bewindsvrouw functioneerden Nederlandse voedselbanken prima zonder subsidies (Bron: De Telegraaf, 13 augustus 2009).

Uit bovenstaand krantenartikel blijkt dat de voedselbanken in Nederland ook de gevolgen van de economische crisis hebben ondervonden. Voorraden raakten op, omdat toeleveranciers en producenten efficiënter omgingen met hun producten. Bovendien trokken sponsors zich massaal terug. De medeoprichtster van de voedselbank in Nederland, Clara Sies, gaf in het EO-programma 'Het Elfde uur' d.d. 15 september 2009 aan dat de economische crisis gezorgd heeft voor een situatie waar het aantal aanvragen steeg, maar tegelijkertijd het aanbod afnam doordat levensmiddelenproducenten efficiënter gingen produceren om hun overschotten te verminderen. Bovendien constateerde Clara Sies dat wat producenten overhielden vaak wordt verkocht aan opkopers.

Uit de nota 'Duurzaam Voedsel' van de minister Verburg van Landbouw die gepubliceerd werd op 29 juni 2009, komt naar voren dat consumenten naar schatting voor zo'n € 1,6 miljard aan voedsel per jaar weggooien. In de totale voedselketen (productie, verwerking, vervoer en verkoop) wordt er gemiddeld voor € 2 miljard aan voedsel vernietigd. Er is sprake van een enorme voedselverspilling. De Stichting Voedselbanken Nederland verwacht een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan het verminderen van de verspilling van kwalitatief goed voedsel. In de EO-uitzending geeft Clara Sies aan dat ze hiervoor de bedrijven nodig heeft die hun maatschappelijk ondernemerschap goed invullen. Op het vlak van motiveren van deze bedrijven zou mevrouw Sies wel meer steun willen krijgen vanuit politiek Den Haag.

Niettemin blijkt uit de lokale berichtgeving dat er ook regelmatig acties op touw worden gezet door particulieren om lokale voedselbanken een handje te helpen. Deze acties kunnen uiteenlopen van inzamelingsacties in lokale supermarkten, benefietavonden waar geld wordt ingezameld tot leuke activiteiten die worden georganiseerd voor de mensen die gebruik maken van voedselbanken. Sinds het bestaan van de voedselbanken in Nederland is er al een verscheidenheid aan opvattingen over het nut en de noodzaak van voedselbanken. Die verscheidenheid werd ook duidelijk rondom de Tweede Kamer – en gemeenteraadsraadsverkiezingen in 2006. Tijdens de verkiezingsstrijd in 2006 werd het vraagstuk door politici gebruikt als onderwerp van verkiezingscampagnes. De verkiezingsstrijd zorgde ervoor dat voedselbanken veel aandacht kregen. Politici van de PvdA, GroenLinks en de SP wezen de groei van voedselbanken in Nederland toe aan het ‘asociale’ beleid van de kabinetten Balkenende. De armoede zou toegenomen zijn sinds het aantreden van het kabinet Balkenende. Er moet meer geld komen voor echte armoedebestrijding riepen partijen als de SP en GroenLinks. Armoedebestrijding schiet nog te kort om daadwerkelijk de mensen te helpen die het nodig hebben en die nu nog een beroep doen bij een voedselbank. Veel politici van linkse partijen spraken er schande van dat er voedselbanken bestaan in een welvarend land als Nederland.

Anderen spreken deze beweringen weer tegen en vinden dat het bestaan van voedselbanken helemaal niet schandelijk is, maar juist broodnodig voor die onderklasse van de samenleving die onder het sociaal minimum leeft en die altijd zal blijven bestaan. Hulpvaardigheid onder de samenleving is geen schande, maar juist een goed teken dat men in slechtere tijden voor elkaar klaar staat. Clara Sies, voorzitter van Voedselbank Nederland, hekelt de manier waarop politici de voedselbanken gebruikt hebben in hun verkiezingscampagnes. Volgens haar wordt het armoedeprobleem vaak overdreven. De groei van voedselbanken en de groei van het aantal klanten heeft volgens haar niet direct te maken met een toenemende armoede. Betere bereikbaarheid van voedselbanken, doordat er meer zijn bijgekomen, is een reden dat meer mensen gebruik kunnen maken van voedselbanken. Mensen durven meer aan te kloppen bij een voedselbank door de laagdrempeligheid. Ze wijst erop dat de groei van de voedselbanken ertoe heeft geleid dat de groep die “er altijd is geweest” zichtbaar is geworden (Trouw, 20 januari 2006). Volgens Sies moet het besef doordringen in politiek Den Haag dat die groep bestaat en dat daarvoor passende aandacht nodig is (Trouw, 20 januari 2006). De Froggers hebben met hun programma ‘Effe geen cent te makken’ veel aandacht weten te genereren voor de voedselbanken. Deze bekendheid in de media heeft tevens een drempelverlagend effect gehad.

Ook hoogleraar Sociologie aan de Erasmus Universiteit Godfried Engbersen, tevens armoededeskundige, vindt dat er misbruik is gemaakt van het armoedeprobleem tijdens de verkiezingscampagnes. Volgens Godfried wordt de schande van voedselbanken en de omvang van echte armoede overdreven. “Het echte armoedeprobleem betreft een paar procent van de bevolking”. “De kunst is om dat probleem zeer serieus te nemen, zonder het te groot te maken, en zonder de mensen in kwestie de schuld te geven”. Het aankloppen bij de voedselbank toont namelijk wel aan dat het vangnet van de bijstand niet werkt. Het probleem ligt volgens hem bij de hulpverlenende instanties die niet voldoende kunnen presteren door de enorme bureaucratie (Trouw, 25 maart 2006).

Volgens de cijfers is het aantal mensen dat een beroep doet op voedselbanken in 2007 met 30 % gestegen, zo bericht een woordvoerder van de Stichting Voedselbank Nederland (Volkskrant, 31 maart 2008). In een jaar tijd groeide het aantal huishoudens dat een beroep doet op voedselbanken van 10.000 naar 13.000. Ook bij de Kamer van Koophandel staat het aantal geregistreerde initiatieven op 105 volgens cijfers aan het eind van 2007 (Volkskrant, 31 maart 2008). In het EO-

uitzending 'Het Elfde uur' op 15 september 2009 geeft Clara Sies aan dat er nu wekelijks 19000 gezinnen voorzien worden van voedselpakketten en dat er op dit moment 110 vestigingen zijn van voedselbanken verdeeld over acht regio's in het land. Volgens Clara Sies is de voedselbank er niet alleen voor mensen die in de bijstand zitten. Ook werkenden en kleine zelfstandigen die hun inkomen zien inkrimpen of tijdelijk niet kunnen rondkomen, kunnen een beroep doen op de voedselbank.

In 19 van de 27 Europese landen zijn er in 2007 aan 13 miljoen mensen voedselpakketten verstrekt. De Europese commissie presenteerde in september 2008 een plan om het aantal voedselbanken fors uit te breiden. Aanleiding hiervoor zijn de hoge voedselprijzen. Het budget wordt hiervoor met tweederde verhoogd van 300 naar 500 miljoen euro per jaar (www.europa-nu.nl).

Het rapport 'Armoede in Nederland 2008' dat in juni 2008 gepubliceerd is door Kerk in Actie, het diaconale en zendingswerk van de Protestantse Kerk in Nederland, maakt duidelijk dat driekwart van de kerkelijke organisaties in Nederland zich bezighoudt met armoedebestrijding. Dat vindt vooral plaats in de vorm van financiële hulpverlening. Zo hebben kerkelijke instellingen in 2007 ruim elf miljoen euro verstrekt aan mensen met financiële problemen. Meer dan de helft van de kerkelijke instellingen is op één of andere manier betrokken bij voedselverstrekking.

Het bestaan van voedselbanken kan dus ook gebruikt worden als signaalfunctie dat het vangnet van de bijstand blijkbaar niet helpt. In dat geval kunnen voedselbanken worden gebruikt als vindplaats om probleemgevallen op te sporen, waarbij samenwerking tussen voedselbanken, hulpverlenende instanties en gemeenten onontbeerlijk is. Er moeten structurele oplossingen komen voor die probleemgevallen. CDA-kamerlid Verburg stelt dat voedselbanken over belangrijke informatie beschikken over de problemen die mensen hebben die aankloppen bij een voedselbank, die wethouders en sociale diensten niet hebben (Volkskrant, 30 maart 2006).

Ook diaconieën die zich inzetten voor voedselbanken stellen het probleem aan de kaak dat in de praktijk het sociale vangnet niet blijkt te werken. Zo stellen zij ten eerste dat "de samenwerking tussen uitkerende instanties zoals de Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de sociale diensten niet altijd optimaal is" (Trouw, 24 januari 2006). Hierdoor kunnen mensen een langere periode zonder inkomen zitten, omdat zij wachten op een uitkering. Ten tweede stellen zij dat "het ingewikkelde systeem van de sociale zekerheid (...) een hoge mate aan sociale vaardigheden vraagt". Vaak lopen mensen hierdoor hulp mis omdat zij niet beschikken over vaardigheden. Ook de diaconieën vinden dat er kansen liggen bij voedselbanken voor de overheid. "De overheid kan haar verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbaren juist op de locatie van de voedselbanken waarmaken" (Trouw, 24 januari 2006). Ook uit het onderzoek 'Armoede in Nederland 2008' valt op te maken dat kerkelijke instellingen zich zorgen maken dat het huidige armoedebeleid niet voldoende is om mensen de garantie te bieden niet in armoede te vervallen. Dat blijkt onder andere uit het feit dat financiële hulp door kerkelijke instellingen structureel is (www.kerkinactie.nl).

Naar aanleiding van de snelle groei van voedselbanken in Nederland kwam er begin maart 2006 een onderzoek waarbij onderzocht werd wat de omvang, ontwikkeling en samenstelling van het klantenbestand van de voedselbanken is en tevens wat de achterliggende oorzaken zijn van armoede (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, nr. 399: 859-860). Dit onderzoek is verricht door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid. De ‘Klantenanalyse Voedselbanken’ maakt de problematiek van klanten van de voedselbanken duidelijk.

In dit rapport wordt aangegeven dat de klanten een zelfstandig huishouden hebben, en dat problemen structureel van karakter zijn. Vaak gaat het om mensen met grote schulden. Het gaat daarnaast ook om mensen die te maken hebben met meervoudige problematiek. Verder zijn klanten van de voedselbanken ook te plaatsen in de ‘kwetsbare groep’ van de samenleving (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 26).

Volgens het rapport is er in de huidige situatie nog te weinig samenwerking tussen gemeenten, hulpverlenende instanties en voedselbanken. In de Klantenanalyse Voedselbanken die in 2006 uitgevoerd is, wordt geconstateerd dat er “in geen enkele gemeente (...) op dit moment sprake is van een gezamenlijk optreden van de gemeentelijke sociale dienst en de voedselbank. Wel is een beweging zichtbaar waarin beide partijen en ook hulpverlenende instanties elkaar op willen zoeken om samen te werken” (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 11). De initiatieven die door de onderzochte gemeenten ondernomen zijn voornamelijk gericht op voorlichting. Uit het rapport valt op te maken dat gemeenten vooralsnog voorzichtig zijn in het nemen van initiatieven om samenwerking te bevorderen met hulpverlenende instanties en voedselbanken.

1.2 Doelstelling

Zowel in de politiek als binnen andere maatschappelijke velden zijn er de afgelopen jaren veel discussies geweest over het nut en noodzaak van voedselbanken in Nederland. Feit is dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van voedselbanken is toegenomen de afgelopen jaren. De economische recessie heeft naast de gevolgen op de koopkracht van mensen, ook gevolgen voor de voedselbanken. De recessie heeft gezorgd voor een situatie waarin enerzijds de aanvraag stijgt, maar het aanbod daalt. Particulieren en bedrijven die de levensmiddelenproducten leveren, zijn zuiniger geworden en letten beter op hun productie. Wat overblijft aan levensmiddelen wordt bovendien vaak aan opkopers verkocht. Tegelijkertijd blijkt uit de nota ‘Duurzaam Voedsel’ van het ministerie van Landbouw ook dat er jaarlijks enorm veel voedsel wordt verspild door consumenten en in de gehele voedselketen.

Bovendien is er een groep mensen in de samenleving die in een sociaal kwetsbare positie verkeert. Vaak gaat het hier om mensen die zonder hulp van buitenaf steeds verder dreigen af te glijden in maatschappelijk opzicht. Kenmerkend voor deze groep mensen is dat zij vaak geen hulp kan of wenst te ontvangen. Deze groep mensen is niet of nauwelijks zichtbaar bij gemeentelijke instellingen, maar die wel om hulp vraagt bij een voedselbank. Voedselbanken hebben dikwijls wel toegang tot die kwetsbare groep. Om die reden kunnen voedselbanken mogelijk een belangrijke plaats innemen in armoedebeleid. Hulpverlenende instellingen, gemeenten en voedselbanken werken nog niet voldoende samen om mensen een structurele oplossing te bieden voor hun problemen. Onderzoek naar de problematiek van de klanten van voedselbanken toont aan dat er vaak sprake is van meervoudige problematiek. Het huidige armoedebeleid schiet tekort om mensen een oplossing op maat te bieden. Uiteindelijk is het uitdelen van voedselpakketten door voedselbanken bedoeld als noodoplossing. Klanten van voedselbanken zullen voor verdere hulp doorverwezen worden naar reguliere hulpverlening van de gemeente. Het gaat er dan ook om hoe het proces van samenwerken tussen gemeenten, hulpverleningsinstanties en voedselbanken verbeterd kan worden. Daarbij is het van belang te kijken naar wat er vanuit gemeenten momenteel gedaan wordt aan armoedebeleid en hoe voedselbanken mogelijksterwijs bij kunnen dragen aan de verkleining van de armoede en op welke manier zij hun maatschappelijke functie kunnen vervullen in lokaal armoedebeleid. De doelstelling voor dit onderzoek is dan ook:

Inzicht krijgen in het huidige armoedebeleid en de plaats van voedselbanken daarin teneinde aanbevelingen te kunnen formuleren voor de bestuurs- en beleidspraktijk

1.3 Vraagstelling

Om de doelstelling te kunnen bereiken, is de volgende centrale vraag geformuleerd.

Hoe dragen voedselbanken bij aan de verkleining van de armoede en op welke wijze kan er invulling gegeven worden aan de plaats van voedselbanken in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid?

Deelvragen:

1. Wat is de achtergrond en wat zijn de ontwikkelingen rondom voedselbanken in Nederland?
2. Hoe zijn voedselbanken georganiseerd en hoe is de werkwijze?
3. Wie zijn de gebruikers van voedselbanken en wat zijn de redenen dat zij gebruik maken van de voedselbank?
4. Op welke manier worden voedselbanken betrokken bij de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid?
5. Welke rol zien voedselbanken voor hen zelf in lokaal armoedebeleid?

1.4 Methodologische verantwoording

Type onderzoek

Het onderzoek is zowel descriptief als prescriptief van aard. In het onderzoek zullen de achtergronden en ontwikkelingen rondom voedselbanken en armoedebeleid beschreven worden. Daarnaast zullen ook de organisatie, werkwijze en de gebruikers van de voedselbanken in beeld gebracht worden. Ook zal de wijze waarop voedselbanken betrokken worden bij de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid onderzocht worden. Met behulp van de theorie zal getracht worden een kader te ontwerpen waarlangs voedselbanken en gemeenten nader tot elkaar kunnen komen om een zinvolle bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid. Aan de hand hiervan kan worden beoordeeld welke plaats voedselbanken in kunnen nemen in lokaal sociaal beleid.

Methode van onderzoek

In deze scriptie wordt de werking van voedselbanken op de verkleining van de armoede en de plaats van voedselbanken in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid bestudeerd. Er zal gekozen worden voor een casestudy. Er zal een gemeente gekozen worden voor de casestudy in combinatie met een survey die gehouden wordt onder gemeenten en voedselbanken in Nederland.

Onderzoeksinstrumenten

Voor het beschrijven van de achtergronden, ontwikkelingen van voedselbanken en armoedebeleid zullen voornamelijk van documentanalyses, zoals beleidsnota's – en stukken gebruikt gemaakt worden. Door middel van een survey die wordt gehouden onder gemeenten en voedselbanken zullen gegevens worden verkregen over hoe voedselbanken betrokken worden in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid. Ook kunnen onderzoeksrapporten, literatuur en eventueel Kamerstukken gebruikt worden. Ter aanvulling kunnen er ook interviews afgenomen worden.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Als we het over armoede in Nederland hebben, dan bedoelt men relatieve armoede. Men is door “financiële redenen niet in staat om dingen te kopen of te doen die in onze samenleving als gebruikelijk of als minimaal aanvaardbaar gelden” (Snel, Godfried en Vrooman, 2000:14). Langdurig financieel in armoede leven heeft veel gevolgen voor het leven van een persoon, zowel (in)direct als materieel. Ondanks dat het lastig te onderzoeken is wat de directe gevolgen zijn van leven in armoede, kan er vastgesteld worden dat het leven van mensen wel degelijk beïnvloedt. Hierbij zijn indirecte gevolgen van armoede misschien nog wel ingrijpender. Gevolgen zijn vooral zichtbaar in de sociale relaties van mensen en in hun psychische en fysieke welbevinden. Mensen die leven in armoede hebben doorgaans minder mogelijkheden en kansen om te participeren in de samenleving, wat mogelijk kan leiden tot sociale of materiële uitsluiting. Indirecte gevolgen van armoede kunnen zich ook uiten in gezondheidsproblemen. Onderzoek toont ook aan dat mensen die in armoede leven vaker gezondheidsproblemen hebben. Vooral voor kinderen blijkt het opgroeien in armoede negatieve gevolgen te hebben voor hun ontwikkeling en welbevinden. Vaak kan dat resulteren in probleemgedrag, zo blijkt uit onderzoek (Snel, Engbersen & Vrooman, 2000: 46-52). Armoede is een maatschappelijk probleem. De oorzaken van armoede worden in sterke mate maatschappelijk bepaald. Op den duur kunnen de gevolgen van armoede wordt ook maatschappelijk gevoeld worden. Voedselbanken leveren vanuit hun maatschappelijke functie een bijdrage aan de verkleining van de armoede, al is het maar tijdelijk. Ook kunnen voedselbanken een bijdrage leveren aan de enorme voedselverspilling. Vanuit die optiek is de bestudering van dit vraagstuk dus ook maatschappelijk relevant.

Bestuurskundige relevantie

Uit de recente economische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de voedselbanken moge duidelijk zijn dat het armoedevraagstuk om wezenlijke aandacht vraagt van de politiek. Door de economische recessie kampen verschillende vestigingen van de voedselbank met tekorten aan levensmiddelen. Er klinkt een roep om als overheid iets te doen, maar hoe ver kan de overheid zich bewegen op het gebied van de armenzorg door het geven van overheidssteun aan liefdadige instellingen als de voedselbank. De initiatieven die de politiek tot dusver ondernomen heeft, tonen nog maar eens dat het armoedevraagstuk om samenwerking vraagt van de gemeenten met de voedselbanken. In de praktijk blijkt daarnaast nog maar eens dat het armoedebeleid niet toereikend is om alle groepen te helpen, met name de kwetsbare groepen in de samenleving. Dat kan komen omdat beleid niet op maat is, de uitvoering op problemen stuit, maar ook omdat mensen de weg kwijt raken in de hulpverleningsbureaucratie. Voedselbanken blijken in de praktijk vaak wel de mensen te kunnen bereiken die niet of nauwelijks aankloppen voor hulp bij de reguliere gemeentelijke hulpverleningsinstellingen. Voedselbanken hebben een belangrijke functie in het bereiken van de mensen die te maken hebben met meervoudige problematiek en die door te verwijzen naar de reguliere hulpverlening. Samenwerking tussen gemeenten, hulpverlenende instanties en voedselbanken blijft in de praktijk vaak uit en zal beter gefaciliteerd moeten worden. Het treft hier dus ook een bestuurskundig relevant vraagstuk.

1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de probleemanalyse uitgevoerd. In aansluiting daarop is een probleemstelling opgesteld. In het tweede hoofdstuk zal er aandacht uitgaan naar het onderwerp voedselbanken en armoedebeleid/vraagstuk. Er zal nader ingegaan worden op de aanpak van het armoedevraagstuk door de overheid. In hoofdstuk drie zal het theoretisch

kader aan bod komen, dat vervolgens afgesloten wordt met een conceptueel model. Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de methodologische verantwoording. Vervolgens komt het empirische gedeelte aan bod in het vijfde en het zesde hoofdstuk. In hoofdstuk zeven zal een analyse van het empirisch materiaal volgen, waarin de theorie en praktijk aan elkaar gekoppeld zullen worden. Tot slot volgt in het laatste hoofdstuk de beantwoording van de hoofd- en deelvragen en zullen conclusies en aanbevelingen gedaan worden.

2. Achtergronden en ontwikkelingen voedselbanken en armoedebeleid

2.1 Achtergrond en ontwikkeling voedselbanken

In Nederland is de voedselbank een redelijk nieuw fenomeen. In andere Europese landen bestaan ze al langer. Voedselbanken zijn afkomstig uit VS, waar ze al sinds 1967 bestaan. In België is in 1986 de eerste voedselbank opgericht. In 19 van de 27 Europese landen vindt er voedselverdeling plaats via voedselbanken. In Europa zijn de voedselbanken verenigd in de Europese Federatie van Voedselbanken. Hoewel Nederlandse voedselbanken ook aangesloten zijn bij de Europese Federatie van Voedselbanken, worden deze niet gesubsidieerd vanuit de EU. Dat betreft een keuze van de Nederlandse overheid die vindt dat armoedebestrijding geen Europese maar een nationale aangelegenheid is.

In Nederland bestaat de voedselbank sinds enkele jaren pas. De Stichting Voedselbank Nederland is 2002 opgericht door Clara Sies en haar man Sjaak Sies en is ontstaan vanuit een project van de Stichting MinusPlus dat vanaf 1999 al bestond. De landelijk opererende organisatie heeft in Rotterdam haar hoofdvestiging, die tevens dienst doet als centraal distributiepunt voor andere voedselbanken in Nederland (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 5).

2.1.1. Organisatie voedselbanken

De nieuwe landelijke voedselbankorganisatie, de Stichting Voedselbanken Nederland, is in 2008 opgericht. De landelijke organisatie komt voort uit de fusie tussen de voormalige landelijke organisatie De Federatie Voedselbanken Nederland (FVN) (april 2006) en de Stichting Voedselbank Nederland. De belangrijkste taken van de landelijke organisatie richten zich op ondersteuning van voedselbanken, vertegenwoordigen van Nederlandse voedselbanken in de Europese Federatie van Voedselbanken (Eurofoodbank) en op het coördineren van allerlei zaken, als contacten met de media, kennis, ervaringen en adviezen. Met het oprichten de landelijke organisatie zijn de voedselbanken in Nederland op te delen in acht regio's (www.voedselbankennederland.nl). De acht regio's zijn:

- Noord/Oost
- Salland-Twente
- Arnhem e.o.
- Noord-Holland
- Rotterdam
- Haaglanden
- Brabant-Zeeland
- Limburg

Elk van deze regio's heeft een regionale voedselbank dat functioneert al distributiecentrum. De acht regionale voedselbanken hebben een aansluitovereenkomst met de landelijke organisatie ondertekend. In deze overeenkomst staan de basisafspraken en uitgangspunten van de landelijke organisatie. De afgevaardigden uit de besturen van de acht regionale voedselbanken vormen samen het landelijke bestuur onder voorzitterschap van een externe kracht (www.voedselbankennederland.nl). Deze regionale voedselbanken hebben binnen de regio een coördinerende rol in hun regio. Zij functioneren als regionaal distributiecentrum. Elke regio heeft daarnaast zelfstandige lokale voedselbanken (voedselbank steunpunt) en voedselbankuitgiftepunten (www.voedselbankennederland.nl).

Het ontstaan van de voedselbanken in Nederland is verschillend van aard. Uit de 'Klantenanalyse van Voedselbanken' blijkt dat de manier van ontstaan van voedselbanken grotendeels in drie categorieën geplaatst kan worden.

1. Door "het samenvoegen en uitbreiden van lopende initiatieven";

2. door een “initiatief dat ontstaat vanuit een groep betrokken mensen”;
3. en door “het op grote schaal uitbreiden van hulp die in persoonlijke omgeving werd gegeven” (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 5-6).

1: Het betreft hier om initiatieven die op kleine schaal al werden opgepakt, meestal door de kerk of andere maatschappelijke instellingen. Deze initiatieven zijn gaan samenwerken als voedselbank.

2: Hier gaat het in de meeste gevallen om groepen van mensen die vanuit hun (voormalig) werk of vanuit een bepaalde overtuiging de noodzaak inzien om de minderbedeelde mens te helpen door het oprichten van een voedselbank.

3: In het derde geval gaat om mensen die al hulp verleenden in hun omgeving en door de noodzaak hebben besloten deze hulp uit te bouwen met behulp van het oprichten van een voedselbank.

2.1.2. Taken en Werkwijze

“De Voedselbank zamelt bij producenten en distributeurs van levensmiddelen de producten in die om één of andere reden niet verkocht kunnen worden, maar die kwalitatief nog 100% goed zijn” (www.voedselbank.nl). Hulp van de voedselbank is er voor mensen die een korte of voor een langere periode niet financieel rond kunnen komen en om die reden steun kunnen gebruiken in de vorm van voedselpakketten en is bedoeld als tijdelijke noodhulp. Aanmelding voor deze hulp vindt plaats door hulpverlenende instellingen zoals maatschappelijk werk, RIAGG en thuiszorg. Er zijn door de Voedselbank voor de toekenning van voedselpakketten criteria opgesteld waarbij uit wordt gegaan van het besteedbaar inkomen dat men maandelijks overhoudt voor de voeding, kleding en dergelijke na betaling van de vaste lasten. Daarnaast moet men aangeven hoe lang men verwacht gebruik te maken van de hulp. In de onderstaande tabel is te zien wanneer een huishouden in aanmerking komt voor een voedselpakket.

Tabel 2.1 Toekenningcriteria voedselpakket
(bron: www.voedselbankennederland.nl, 2010)

Huishouden	Besteedbaar inkomen per maand
Eenpersoonshuishouden	€ 175
Meer volwassenen vanaf 18 jaar	€ 60
Kinderen t/m 12 jaar	€ 25
Kinderen 13-18 jaar	€ 50

De hulpverlenende instelling zelf beoordeelt of mensen of gezinnen vallen binnen de criteria (www.voedselbankennederland.nl). Per gemeente kunnen er verschillen optreden in de indicatiestelling en de berekening van vaste lasten (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 30). Er is een maximum periode van 3 jaar, gekoppeld aan de maximale periode van een schuldsanering (www.voedselbankennederland.nl). Sinds 2006 vindt er halfjaarlijks een evaluatie plaats van het klantenbestand door Stichting Voedselbank Nederland. Het doel van deze evaluaties is om te voorkomen dat men te lang gebruikt maakt van de hulp van voedselbanken (Trouw, 27 november 2006).

2.1.3 Klanten voedselbanken

Naar aanleiding van de snelle groei van voedselbanken in Nederland zijn er in de Tweede Kamer in november 2005 door het toenmalig CDA-kamerlid Verburg vragen gesteld aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Geus, over een onderzoek bij voedselbanken naar de oorzaken van armoede. De minister zegde een onderzoek toe waarbij onderzocht werd wat de omvang, ontwikkeling en samenstelling van het klantenbestand van de voedselbanken is en tevens wat de achterliggende oorzaken zijn van armoede (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, nr. 399: 859-860). In het rapport wordt de problematiek van klanten van de voedselbanken duidelijk gemaakt.

Van de huishoudens die aankloppen bij de voedselbank blijkt 43% eenoudergezin te zijn, 37% is alleenwonend en 18% is getrouwd of samenwonend. Van die mensen blijkt ongeveer de helft van Nederlandse afkomst te zijn, circa een kwart is van Antilliaanse/Arubaanse of Surinaamse afkomst en 10% heeft een Marokkaanse of Turkse achtergrond. Vaak blijken de klanten lager opgeleid te zijn dan de gemiddelde Nederlander. Er zijn meer vrouwen (64%) dan mannen (36%). De meeste vallen in de leeftijdscategorie 30- 49 jaar (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 27).

Tabel 2.2 Huishoudtype klanten (Bron: Klantenanalyse Voedselbanken, 2006)

	N	%
Alleenwonend	159	37
Getrouwd/samenwonend	77	18
Eenoudergezin	183	43
Anders	11	2
Totaal	430	100

56% van de huishoudens die bij de voedselbank komen, heeft kinderen. Daarvan heeft 65% meerdere kinderen. In de gezinssamenstelling getrouwd/samenwonend heeft bijna driekwart kinderen. De eenoudergezinnen bestaan voornamelijk uit vrouwen met kinderen (87%). Van de alleenstaanden en getrouwd/samenwonenden zijn er ongeveer evenveel vrouwen als mannen (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 19)

Van de groep onderzochten blijkt driekwart een uitkering te ontvangen, meestal uit de Wet Werk en Bijstand (WWB) (43%) en WW (23%). Van deze uitkeringsgerechtigden ontvangt bijna 40% al langdurig een uitkering, dat wil zeggen langer dan vijf jaar. Eenoudergezinnen hebben vaker een WWB-uitkering, alleenwonenden ontvangen vaker een WW- of WAO-uitkering. Huishoudens die uit twee personen bestaan, hebben vaker inkomen uit salaris (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 20).

Tabel 2.3 Belangrijkste inkomstenbron klanten. (Bron: Klantenanalyse Voedselbanken, 2006).

	N	%
Loon/salaris uit arbeid	34	8
Losse klussen	2	0
WWB-uitkering	176	43
WW-uitkering	95	23
WAO-uitkering (nu WIA)	34	8
AOW-uitkering	5	1
Pensioen	9	2
Andere inkomstenbron	51	13
Totaal	406	100

83% van de respondenten heeft aangegeven schulden te hebben. Daarvan heeft bijna tweederde aangegeven schulden te hebben die meer dan 5000 euro bedragen (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 21).

De voorzieningen waar het meest van gebruik worden gemaakt is de zorgtoeslag (66%), de huurtoeslag (54%) en de kinderbijslag (41%) (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 22). Ook blijkt dat klanten weinig gebruik maken van de aanvullende voorzieningen die minima bijstaan. Het niet-gebruik van de bijzondere bijstand is 71%, het niet-gebruik van kwijtscheldingsregelingen voor gemeentelijke belastingen is 65% (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 22).

16% van de respondenten geeft aan helemaal geen gebruik te maken van een vorm van hulpverlening. 32% maakt gebruik van één vorm, 35% maakt gebruik van 2 of 3 vormen en 17% maakt gebruik van 4 of meer hulpverleningsvormen. De hulpverleningsvormen waarop klanten het meest beroep op doen is maatschappelijk werk, met 46%. Daarnaast maakt slechts 36% gebruik van schuldhulpverlening (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 22).

Een groot deel van de mensen dat aanklopt bij een voedselbank geeft aan problematische schulden (38%) te hebben. Werkloosheid, hoge woonlasten en lasten van levensonderhoud zijn andere meest genoemde oorzaken voor het aankloppen bij een voedselbank, respectievelijk 38% en 56%. Ook het gemak waarmee men leningen/krediet kan verkrijgen (26%) en de invoering van de euro (25%) zijn oorzaken die vaak aangevoerd worden (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 23). Uit het rapport blijkt dat meerdere respondenten aangaven door incidenten soms in de problemen te komen. In andere gevallen kan het escaleren van een bepaalde situatie ook problemen opleveren. Langdurige problematiek geeft ook aanleiding tot probleemsituaties (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 24).

Tabel 2.4 Klanten naar achtergronden levenssituatie. (Bron: Klantenanalyse Voedselbanken, 2006)

	N	%
Hoge woonlasten en lasten voor levensonderhoud	239	56
Structureel te weinig lucht tussen uitgaven en inkomsten	163	38
Werkloosheid	163	38
Gemak waarmee krediet/lening wordt verkregen Postorderbedrijven/geldschietters	111	26
De invoering van de euro	105	25
Arbeidsongeschiktheid en ziekte	92	21
Scheiding	85	20
(Daling inkomen door) Daling uitkering	71	17
Traject voor aanvraag uitkering duurt lang	59	14
Verslaving	18	4
Levensonderhoud van familie elders	18	4
Gezinsuitbreiding (geboorte kind)	17	4
Andere redenen	104	25

2.2. Achtergronden en ontwikkeling armoedebeleid

Aandacht voor het armoedeprobleem in Nederland bestaat al langer. De politieke erkenning van armoede als maatschappelijk probleem kwam echter pas in 1995 na het verschijnen van de kabinetsnota over armoede ‘De andere kant van Nederland’. Vanaf die jaren wordt onder leiding van kabinet-Kok ingezet op een integraal beleid dat zich richt op de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (Pommer, 2000: 176). Naar aanleiding van de nota richtte het beleid zich op vijf punten: “bevordering van arbeidsdeelname, inkomensverbetering, reductie van de kosten van levensonderhoud via hogere huursubsidie, kwijtschelding van schulden en verbetering van het gebruik van inkomensvoorzieningen” (Delsen, Peil en Tinga, 2006: 14).

In hetzelfde jaar riep het kabinet het maatschappelijk middenveld op om deel te nemen aan armoedebestrijding- en preventie. In de jaren vanaf 1996 tot en met 2000 zijn verschillende sociale conferenties geweest waar over het armoedevraagstuk is gesproken. Het kabinet had te kennen gegeven dat armoedebestrijding – en preventie in samenwerking moest plaatsvinden met het maatschappelijk middenveld, met de bedoeling om maatschappelijk draagvlak te creëren en te behouden (Toet en Van de Vrie, 2001:7).

In 1996 besluit de overheid ook om de armoede systematisch te laten monitoren door het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Om de twee jaar wordt daarvoor de Armoedemonitor gepubliceerd, waarin enerzijds over de omvang en duur

van armoede en anderzijds over de oorzaken en gevolgen van armoede gerapporteerd worden (Delsen, Peil en Tinga, 2006: 20).

De aandacht voor het armoedevraagstuk lijkt een nieuwe wending te worden gegeven met de EU-top in 2000, waar “de bevordering van de sociale integratie tot een hoofdlijn is gemaakt van de EU-strategie”, met als doel “om in het komende decennium de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is duurzame economische groei te combineren met meer en betere werkgelegenheid en een hechtere sociale cohesie” (Toet en Van de Vrie, 2001:7). Tijdens de Top in Nice in 2000 zijn daarop vier hoofddoelstellingen opgesteld ter bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting. Voor Nederland en ook de andere EU-lidstaten hield dit in dat ze voor juni 2001 met een nationaal actieplan moesten komen (Toet en Van de Vrie, 2001:7-8).

Het beleid dat vanaf 1995 werd ingezet, lijkt zijn vruchten af te werpen mede dankzij het gunstige economische klimaat. De successen daarvan worden in diverse rapporten verslag van gedaan. In de jaren na 2000 lijkt echter hier een einde aan te komen, met de hervorming op de sociale zekerheid onder leiding van kabinet-Balkenende. Het eerdere overleg tussen het kabinet en maatschappelijk middenveld vertoont wrijvingen. Sinds 2001 opereren maatschappelijke belangengroeperingen onder de naam Sociale Alliantie. Er ontstaat een maatschappelijk protest tegen armoede. Er ontstaat een discussie die enerzijds gaat over het behoud van de sociale samenhang in de samenleving en over hoe onderlinge solidariteit tussen maatschappelijke groeperingen vormgegeven dient te worden, maar anderzijds ook over de “slagvaardigheid van de economie, het financiële draagvlak voor de sociale zekerheid” en de eigen verantwoordelijkheid van de burger daarin (Delsen, Van de Hoogen, Van de laar, Peil, 2006: 2). In grote lijnen betekende de hervorming op de sociale zekerheid een terugtrekkende overheid waarin ‘zelfredzaamheid’ van burgers en ‘participatie’ voorop staan.

Met het aantreden van het eerste kabinet Balkenende vindt er belangrijke verandering plaats in het sociale beleid. De bestrijding van armoede gaat zich naast het verhogen van de arbeidsparticipatie, veel meer richten op de reguliere betaalde arbeid en op het voorkomen dat meer mensen uitkeringsafhankelijk worden door het invoeren van financiële prikkels en sancties. In het regeerakkoord van 2003 wordt daarnaast flink gesneden in het sociale zekerheidsstelsel (Delsen, Van den Hoogen, Van de Laar en Peil, 2006:6). Het uitgangspunt dat mensen zelf verantwoordelijkheid dragen staat hierbij voorop. Taak voor de overheid is hierin om die voorwaarden te creëren en behouden zodat mensen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen realiseren.

In navolging op de EU-top in 2000 in Lissabon, waar de sociale integratie tot hoofdlijn van de EU-strategie is gemaakt om in het komende decennium tot de top kenniseconomieën ter wereld te behoren, zijn tijdens de EU-top in Nice vier hoofddoelstellingen geformuleerd. Deze zijn:

1. “Bevordering van de deelname aan het arbeidsproces en van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten;
2. Voorkoming van uitsluitingrisico’s;
3. Optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren;
4. Mobilisatie van alle actoren” (Toet en Van de Vrie, 2001:7).

Elke lidstaat moest daarop voor juni 2001 met een Nationaal Actieplan komen. In de bestrijding van armoede staat het bevorderen van de arbeidsparticipatie voorop. Dat is de belangrijkste inkomensbron. Daarnaast is het ook een manier om maatschappelijk te participeren. Hiervoor is het activerend arbeidsmarktbeleid ingevoerd door het kabinet. Voor de mensen die geen reële kans hebben om deel te nemen aan het arbeidsproces, zijn er

bijstandsregelingen (Toet en Van de Vrie, 2001:9). In het midden van de jaren '90 tot aan 2000 is er voor gezorgd dat voor de meeste lagere inkomensgroepen een sociaal minimum is gerealiseerd, zodat koopkracht van deze groepen gehandhaafd blijft. Hiervoor is het sociaal minimum gekoppeld aan het minimumloon, de sociale uitkeringen en het AOW-pensioen gekoppeld aan de loonsontwikkeling. Het behouden van deze koopkracht komt tot uiting in het landelijke “generieke inkomensbeleid, (...) specifieke voorzieningen (...) en in de gemeentelijke inkomstenondersteuning (Toet en Van de Vrie, 2001:10).

De landelijke overheid is verantwoordelijk voor het algemene beleidskader met maatregelen op het terrein van werk, inkomen en zorg. Lokaal, dienen gemeenten binnen de beleidskaders van de landelijke overheid vorm te geven aan de maatregelen. Zij vervullen hier een aanvullende rol door specifieke maatregelen in te zetten en moeten vooral maatwerk afleveren. Hierbij valt te denken aan de “bijzondere bijstand, gemeentelijk minimabeleid, (...) en maatschappelijke opvang” (Toet en Van Vrie: 2001: 10, 18). Armoedebestrijding door de overheid vindt plaats op verschillende manieren. Deze manieren worden door Toet en Van de Vrie (2001) als volgt samengevat:

- Bevordering participatie
- Inkomensverbetering
- Beperking vaste lasten en bevordering rondkomen
- Terugdringing niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen

Bevordering participatie

Bevordering van participatie houdt in dat deelname aan de arbeidsmarkt de gangbare manier is om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Het aanvaarden van betaald arbeid en werk in de vorm van vrijwilligerswerk of andere maatschappelijke activiteiten wordt beloond. Deze aanpak wordt ondersteund door een aanpak die gericht is op wederkerigheid, waarbij de werkzoekende ook inspanning moet verrichten om arbeid te accepteren. Daarnaast zijn er ondersteunende regelingen die het mogelijk maken dat men ook daadwerkelijk kan werken.

Inkomensverbetering

Inkomensverbetering betreft het inkomensbeleid van de regering om een evenwichtige inkomensverdeling te realiseren. Daarbij wordt uitgegaan van het sociaal minimum. Het inkomensbeleid voor de minima is gebaseerd op drie pijlers (Toet en Van Vrie, 2001:11-12):

1. Het generieke inkomensbeleid voor de vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon, de uitkeringen en de hoogte van de belasting- en premietarieven.
2. Specifieke inkomensvoorzieningen als dekking voor specifieke uitgaven. In het meeste geval zijn deze inkomensafhankelijk. Huurtoeslag, kindertoeslag, tegemoetkomingen in studiekosten zijn hier voorbeelden van.
3. Gemeentelijke inkomensondersteuning. Gemeenten kunnen bij springen daar waar landelijke regelingen tekortschieten.

Beperking vaste lasten en bevordering rondkomen

Bij de beperking van de vaste lasten en het bevorderen van het rondkomen, gaat het om 1) het beheersen van de huurlasten en het beperken van de armoedeval, 2) het verruimen van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en 3) het aanpakken van problematische schulden. Woonlasten als huur, energiekosten en gemeentelijke belastingen blijken voor veel minima een grote uitgavenpost te zijn. Bij problematische schulden, die zich overigens niet alleen voordoen bij minima, kunnen mensen zonder hulp niet voldoen aan verplichtingen. De schuldhulpverlening is een taak die bij de gemeenten ligt. Om de samenwerking op lokaal

niveau tussen hulpverlenende instellingen te stimuleren is in 1995 het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening in het leven geroepen (Toet en Van de Vrie: 2001:14).

Terugdringing niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven is het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tamelijk hoog. Het niet-gebruik van deze regelingen betekent dat een deel van de minima hulp mislopen, waar ze wel recht op hebben en die ze nodig hebben om uit de problemen te komen. Oorzaken van het niet-gebruik kunnen betrekking hebben op de kwaliteit van de regelingen en de uitvoering daarvan. Voorbeelden hiervan zijn te ingewikkelde aanvraagprocedures, formulieren e.d. Ook persoonsgebonden aspecten, zoals gebrek aan kennis over waar men recht op heeft, gebrek aan bureaucratische competenties en een psychologische drempel kan leiden tot niet-gebruik (Toet en Van de Vrie: 2001:14).

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in januari 2004 lijkt de regering weer de hoop te vestigen op werkgelegenheidsbevorderende maatregelen en op activering bij de armoedebestrijding. Het motto hierbij is 'werk gaat voor inkomen'. Uitgangspunt is dat wie kan werken, is verplicht te werken en dat men zo min mogelijk afhankelijk moet zijn van een uitkering. Gemeenten ondersteunen daarin de mensen met behulp van re-integratieactiviteiten om de terugkeer naar reguliere arbeid te stimuleren. Het doel van de WWB is dan ook het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en de bijstandsverlening door gemeenten. Bijstand is hier dan ook het vangnet voor de bijzondere individuele gevallen. Gemeenten hebben de voornaamste rol in de uitvoering van de wet. Gemeenten krijgen hiervoor meer beleidsvrijheid en minder regels vanuit de landelijke regering opgelegd. Ook krijgen gemeenten hiermee een eigen financiële verantwoordelijkheid, waardoor zij belang hebben bij het verminderen van de instroom en verhogen van de uitstroom in de bijstand. De budgetten die de gemeenten krijgen, betreffen een inkomensdeel en een werkdeel. Het inkomensdeel wordt gebruikt om de uitkeringen van te betalen. Als er overschotten zijn in dit deel van het budget, dan gaat dit naar de gemeentekas. Van het werkdeel worden re-integratieactiviteiten betaald die de terugkeer naar de arbeidsmarkt bevorderen (Delsen, Peil en Tinga, 2006:48-49).

2.3. Recente ontwikkelingen voedselbanken

Naar aanleiding van een onderzoek Klantenanalyse Voedselbank dat afgerond is in maart 2006, heeft de toenmalig staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken in een debat met de Tweede Kamer toegezegd dat hij gemeenten gaat aanspreken op hun verantwoordelijkheid de armoedeproblematiek harder aan te pakken (Volkskrant, 30 maart 2006).

De plannen zijn om in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Directeuren van Sociale Diensten zeven bijeenkomsten te beleggen waarin gesproken wordt over het gevoerde armoedebeleid door gemeenten. Het niet-gebruik van de gemeentelijke regelingen komt vaak voort uit onwetendheid over waar en hoe men aan hulp kan komen. Door het niet-gebruik van deze voorzieningen blijft er geld liggen dat eigenlijk bestemd is voor de bijzondere bijstand en schuldhulp. Daarnaast wordt er gekeken of het moment van aanvraag en het storten van de uitkering verkort kan worden. Ook wordt er nagegaan of er mogelijkheden zijn om nutsbedrijven gemeenten verplicht op de hoogte te gaan stellen van problemen voordat water of elektriciteit wordt afgesloten van de betrokken huishoudens (Volkskrant, 30 maart 2006).

Ook blijkt uit de Klantenanalyse Voedselbanken 2006 dat er in verschillende gemeenten een begin is gemaakt de samenwerking met voedselbanken en hulpverlenende instellingen te verbeteren. Zo geven in verschillende gemeenten voedselbanken voorlichting aan

hulpverlenende instanties en de sociale dienst, met de bedoeling dat deze instellingen mensen doorverwijzen naar een voedselbank. Deze voorlichting vindt ook omgekeerd plaats, waarbij juist de hulpverlenende instanties en de sociale dienst de voedselbanken voorlichten over hun mogelijkheden en werkwijze om mensen die aankloppen bij een voedselbank verder te helpen. Op deze manier proberen hulpverlenende instanties en de sociale dienst een beeld te verkrijgen van de groep mensen die bij hun nog niet bekend zijn, maar wel al bekend zijn bij de voedselbank. Een enkele gemeente is voornemens ter plaatse te zijn bij het uitdelen van de voedselpakketten, zodat mensen die nog geen traject volgen bij de hulpverlenende instanties en/of de sociale dienst direct te kunnen doorverwijzen. Verder is er een enkele gemeente die sinds kort regelmatig overleg voert met de voedselbank om op de hoogte te worden gehouden van ontwikkelingen (Regioplan beleidsonderzoek, 2006: 11-12).

In mei 2008 is er de stichting Stimulanz een handreiking 'Gemeentelijk Armoedebeleid' uitgebracht om gemeenten een leidraad te geven bij het verder invullen van het armoedebeleid. Aanleiding is dat gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen bij het invullen van het lokale armoedebeleid. De handreiking geeft onder andere inzicht in de vraag wat armoede nu is, maar ook wordt aangegeven wat de verantwoordelijkheid is van gemeenten in de armoedebestrijding. Verder geeft de handreiking ook weer wat voor maatregelen op lokaal niveau er mogelijk zijn en tevens wat die maatregelen kosten en hoe de uitvoering daarvan kan aangepakt kan worden (www.szw.nl).

Naar aanleiding van een krantenbericht in de Volkskrant d.d. 18 augustus 2009 over de tekorten in de voorraden van de voedselbanken zijn er vragen gesteld in de Tweede Kamer aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerlid Ulenbelt van de SP stelde de vraag of de staatssecretaris van plan is om in overleg te gaan met de Stichting Voedselbanken in Nederland om een oplossing te bedenken voor de tekorten aan levensmiddelen. Daarbij gaf staatssecretaris Klijnsma aan geen oplossing te kunnen bieden voor het probleem. Wel is uit overleg op 8 juli 2009 met de Stichting Voedselbanken Nederland naar voren gekomen dat de voedselbanken door middel van het doorverwijzen naar de juiste instantie een belangrijke rol kunnen spelen bij het zoeken naar een duurzame oplossing voor de armoedeproblematiek. De staatssecretaris wil met name blijven inzetten op het duurzaam op weg helpen van mensen door het bevorderen van de participatie, het aanbieden van schuldhulpverlening en het bevorderen van het gebruik van de voorzieningen. Daarbij wordt gestreefd naar samenwerking tussen gemeenten, voedselbanken en andere organisaties die betrokken zijn bij de armoedebestrijding (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, nr. 3762: 7947).

3. Theoretisch kader

De probleemstelling maakt duidelijk dat het hier gaat om een beleidsvraagstuk en tegelijkertijd om een vraagstuk van communicatie/ samenwerking. Er zal in dit onderzoek dan ook gebruik gemaakt worden van een theorie over beleidvorming en netwerktheorie.

Uit de probleemanalyse blijkt dat het huidige armoedebeleid niet voldoende toereikend is om een deel van de samenleving dat nu een beroep doet op voedselbanken de hulp te bieden die noodzakelijk is. Voor een deel komt dat doordat de doelgroep nu nog onbereikbaar/onbekend is bij de gemeenten. Voedselbanken hebben door hun laagdrempeligheid vaak wel informatie over en toegang tot deze groep. In dit kader zouden de voedselbanken een belangrijke positie kunnen innemen in het doorverwijzen van deze groep naar de reguliere hulpverlening zodat duurzame oplossingen gevonden kunnen worden in de verkleining van de armoedeproblematiek. Daarnaast zou in het kader van de verschuiving van een governmentbenadering naar een governancebenadering van het armoedevraagstuk een meer coproducerende rol voor voedselbanken weggelegd kunnen zijn in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid opdat deze meer is afgestemd op de hulpvraag. Een theorie over het beleidsvormingsproces is hier op zijn plaats. In dit kader is het van belang te kijken naar het lokaal armoedebeleid op zich, hoe deze wordt ontwikkeld, op welke manier de uitvoering plaatsvindt en op welke manier daarbij input van voedselbanken ingezet kan worden. Waar is het lokaal armoedebeleid op gericht en wie zijn de samenwerkingspartners op dit gebied. De focus in dit onderzoek zal gericht zijn op het beleidsvoorbereidende deelproces en beleidsuitvoerende deelproces in het beleidsproces.

Met de netwerkbenadering zal geanalyseerd kunnen worden op welke manier gemeenten sturing geven aan die samenwerking met voedselbanken zowel in de beleidsvoorbereiding als in de beleidsuitvoering. De netwerkbenadering heeft aandacht voor de posities, belangen en relaties tussen actoren in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid. Inzichten uit de netwerkbenadering worden gebruikt om een betere samenwerking tot stand te brengen tussen actoren zodat uiteindelijk aan de hulpvraag tegemoetgekomen kan worden.

Voor dit onderzoek zullen concepten uit deze perspectieven worden samengevoegd om te komen tot een betere invulling van de rol van voedselbanken in het lokale armoedebeleid en beleid dat beter aangepast is op de kwetsbare groep die buiten de boot valt in het huidige armoedebeleid.

3.1 Beleid en beleidsprocessen

Wat is beleid nu precies? Daarover bestaat in de wetenschappelijke literatuur ook geen eenduidige afbakening. De visies op beleid en beleidsprocessen lopen uiteen. De meest dominante en contrasterende visies bestaan uit een analytische en een politieke. Hieronder zal ingegaan worden op de benaderingen die in dit onderzoek te pas komen.

De analytische- rationale benadering van beleidsprocessen

De kern van de analytisch-rationele benadering van het beleidsproces is dat het proces van beleidvorming lineair verloopt. Daarmee wordt bedoeld dat het beleidsproces bestaat uit een aantal fasen die elkaar opvolgen, een beleidscyclus. Het beleidsproces kan volgens Hoogerwerf en Herweijer (1998) opgedeeld worden in de volgende deelprocessen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, bijsturing, het beëindigen van beleid. In de beleidswetenschap is er veel kritiek op deze benadering. Met name de indeling van het beleidsproces in fasen, heeft veel kritiek

opgeleverd. Het beleidsproces is niet eenvoudig in te delen in een aantal opeenvolgende fasen met een duidelijk begin en eind. Fenger (2001: 13) duidt aan dat er misverstanden zijn in de manier waarop de fasenbenadering wordt geïnterpreteerd. De fasenbenadering kan op zijn minst op drie manieren geïnterpreteerd worden. De eerste is als normatieve handleiding voor het ontwerpen van beleid. Ten tweede kan de benadering beschouwd worden als een waardevol analytisch instrument bij de studie van beleidsprocessen. En ten derde kan de benadering gezien worden als verklarende theorie voor het verloop van beleidsprocessen. Fenger (2001:15) erkent dat een belangrijke bijdrage van de analytisch-rationele benadering van beleid aan de verklaring van het verloop van beleidsprocessen is dat er veel empirisch en theoretisch onderzoek is gedaan naar de verschillende deelprocessen van het beleidsproces. De waarde van de benadering ligt in de mogelijkheid om onderzoek te doen naar de specifieke onderdelen van het beleidsproces. Hij zegt hierover het volgende:

“De opdeling in fasen maakt het mogelijk om bepaalde handelingen van verschillende groepen actoren op een abstract niveau met elkaar in verband te brengen op grond van de veronderstelling dat ze betrekking hebben op dezelfde fase in het beleidsproces en dat ze te onderscheiden van andere handelingen van andere of dezelfde actoren die betrekking lijken te hebben op een andere fase” (Fenger, 2001:16).

In dit onderzoek zal er dan ook gekeken worden naar de interactieve beleidsvorming in de beleidsvoorbereidende en de beleidsuitvoerende deelprocessen.

De arena- of netwerkbenadering van beleidsprocessen

Als reactie op de analytisch-rationele benadering van beleidsprocessen zijn er veel andere theorieën en benaderingen van beleidsprocessen gekomen, die samenvattend ook aangeduid kunnen worden als de arena- of netwerkbenadering van beleidsprocessen. De variatie aan theorieën en benaderingen binnen dit model is enorm. Niettemin is de kern van deze benadering volgens Donk (in Fenger, 2001) dat “(...) de structuur en het verloop van het beleidsproces primair wordt bepaald door het geheel van interacties van de bij een beleidsproces betrokken actoren en hun belangen. De aard en intensiteit van die interacties worden in min of meer belangrijke mate bepaald door de structuurkenmerken van de arena, of van het netwerk (...).”

De Bruijn (2008) duidt ook aan dat ‘de totstandkoming van beleid wordt verklaard uit de onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen organisaties die deel uit maken van eenzelfde beleidsnetwerk’. Het beleidsproces is daarbij niet zonder meer te begrijpen als een lineair proces waarin gekozen doelstellingen bereikt worden via het inzetten van beleidsmiddelen, maar is er ook aandacht voor de complexiteit van maatschappelijke processen en de noodzaak met andere organisaties te communiceren over het te voeren beleid. In het kader van sturing en coproductie betekent het dat een hiërarchische benadering en een netwerkbenadering elkaar in de loop van het beleidsproces kunnen afwisselen. Er zal in dit onderzoek van deze benadering worden uitgegaan. In de volgende paragraaf zal verder ingegaan worden op de netwerkbenadering die in dit onderzoek gehanteerd zal worden.

3.2 Netwerkbenadering

3.2.1 Opkomst beleidsnetwerkbenadering

In de jaren zestig en zeventig is er een toenemend besef dat het sturend vermogen overheid beperkt is. Tegenvallende resultaten van overheidsingrijpen zetten dit besef aan kracht bij. De opvatting dat de overheid als centrale bestuurder als het ware boven de samenleving staat, die zich simpelweg laat besturen wordt in grote mate niet langer gedeeld. Deze klassieke

besturingopvatting wordt gezien als verklaring gezien van falende overheidsbeleid- en sturing. De traditionele technisch-rationele sturingsopvattingen houden te weinig rekening met de “ingewikkeldheden en de onzekerheden die deze samenlevingen kenmerken” (Koppenjan De Bruijn en Kickert, 1993: 11-13). Er is geringe aandacht voor de beperkte capaciteit van de overheid als centraal bestuurder en de afhankelijkheden van de maatschappelijke omgeving. Ook de aard van de problemen in een complexe samenleving draagt eraan bij dat beleid complexer is geworden. Overheidsbeleid is toegenomen op verschillende maatschappelijke deelterreinen die in grote mate met elkaar verweven zijn. Er wordt geconstateerd dat de overheid bij de beleidsvorming- en de uitvoering afhankelijk is van vele actoren uit de maatschappij. Al deze actoren vervullen bepaalde posities in en hebben daarin uiteenlopende belangen. Actoren zijn wederzijdse afhankelijk van elkaar bij het de beleidsvorming- en de uitvoering. Deze ontwikkelingen in de samenleving vragen om nieuwe ideeën over sturing die houden rekening met een complexe samenleving. In de sociaalwetenschappelijke hoek leidde dit tot het begrip van beleidsnetwerken (Koppenjan et al., 1993: 11). Koppenjan et al. (1993) zeggen hierover het volgende:

De interacties die actoren onder invloed van deze interdependenties met elkaar aangaan, leiden op den duur tot het ontstaan van beleidsnetwerken: min of meer stabiele patronen van relaties tussen actoren rond bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's.

De actoren betreffen onder meer individuen, groepen of organisaties zoals invloedrijke personen, belangenorganisaties, ondernemingen, overheid, semioverheidsinstellingen en private instellingen Deze beleidsnetwerken kunnen gevonden worden op vele beleidsvelden en bestuurlijke niveaus.

3.2.2. Definities beleidsnetwerken

In de wetenschappelijke theorievorming over de beleidsnetwerkbenadering zijn uiteenlopende definiëringen te vinden. Die verscheidenheid is te verklaren doordat de benadering berust op twee oriëntaties. De eerste is een beleidswetenschappelijke oriëntatie, waar aandacht uitgaat naar de context waarbinnen beleid en sturing tot stand komen. De tweede gaat uit van een “organisatiekundig, politicologische en een sociologische geïnspireerde invalshoek”, dat zich meer focust op de institutionele factoren van beleid en sturing (Koppenjan et al., 1993: 12). Doordat het concept beleidsnetwerken voortbouwt op verschillende oriëntaties en dus vanuit uiteenlopende invalshoeken en theoretische benaderingen kan worden gehanteerd, geven Koppenjan et al. (1993: 19) de volgende brede definitie aan het concept beleidsnetwerken:

Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's.

Godfroj (1993: 31) typeert een beleidsnetwerk als “een interactiestelsel waarin de participatie van een verscheidenheid van actoren in de besturing van een beleidsterrein gestalte krijgt”. Het beleidsnetwerk is hierbij een organisatorische constructie, waarin de interactieprocessen van de verschillende actoren ten aanzien van een bepaald beleidsveld zijn gestructureerd. Beleidsnetwerken hebben culturele en structurele kenmerken die grotendeels het verloop van beleidsprocessen bepalen. De actoren in beleidsnetwerken kunnen zonder interactie met andere actoren niet hun doelen met betrekking tot de aanpak van een beleidsprobleem of uitvoering van een beleidsmaatregel realiseren. Andere actoren in het beleidsnetwerk zijn in bezit of beheer van bepaalde middelen en/of informatie die vereist zijn om tot doelbereiking te komen. Door middel van interacties worden die middelen, informatie en ook doelstellingen uitgewisseld. Deze interactieprocessen kunnen veelvuldig en langdurig plaatsvinden. Daardoor “ treden er processen van institutionalisering op waardoor

relatiepatronen, interactieregels en gedeelde opvattingen worden gevormd (Koppenjan et al., 1993: 19).

3.2.3. Beleidsnetwerkbenadering als sturingsmodel

De beleidsnetwerkbenadering wordt aldus Koppenjan et al.(1993) gezien als een alternatief sturingsmodel voor het klassieke besturingsparadigma. Centraal in dit sturingsmodel is de erkenning van wederzijdse interdependenties tussen actoren uit zowel de publieke en private sectoren op verschillende maatschappelijke niveaus voor doelbereiking. Actoren zijn min of meer gedwongen om met elkaar samen te werken. Actoren kunnen elkaar niet hun eigen wil opleggen. Deze wederzijdse interdependenties leiden tot het vormen van beleidsnetwerken. Beleids- en sturingsprocessen zijn hier interactieprocessen tussen actoren waarin informatie, middelen en doelstellingen worden uitgewisseld om tot gezamenlijke oplossing te komen voor maatschappelijke problemen. Sturing is succesvol als het heeft geleid tot samenwerking tussen actoren. Falende sturing is als er voorwaarden ontbreken voor samenwerking of als er blokkades te herkennen zijn in de interactieprocessen. Netwerkmanagement wordt in deze benadering gegeven als sturingsstrategie. Daar zal de volgende paragraaf over gaan. Eerst zal in de onderstaande tabel een verkorte weergave van de beleidsnetwerkbenadering als sturingsmodel worden getoond.

Tabel 3.1 Beleidsnetwerkbenadering als sturingsmodel (Bron: Koppenjan et. al., 1993)

Dimensies	Beleidsnetwerkbenadering
Analyseniveau	Netwerk van actoren
Perspectief	Interacties tussen actoren
Karakterisering van relaties	Wederzijds afhankelijk
Karakterisering van interactieprocessen	Interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
Succescriterium	Tot stand komen van gezamenlijke probleemoplossing
Faalfactoren	Blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking
Aanbeveling voor sturing	Netwerkmanagement: verbetering van de condities voor samenwerking

3.2.4 Netwerkmanagement

Koppenjan et al. (1993) omschrijven netwerkmanagement als “de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden”. Deze omschrijving is ruim genomen gegeven de vele invalshoeken die bij het begrip netwerkmanagement gehanteerd worden. Kenmerkend voor netwerkmanagement is dat het wordt toegepast in situaties waarin geen centrale doelstelling is geformuleerd en waar geen hiërarchie van bevoegdheden zijn te vinden. Een ander kenmerk is dat netwerkmanagement niet gericht is op het realiseren van bepaalde resultaten van beleid, maar richt zich op een gezamenlijke collectieve probleemoplossing. Daarbij gaat aandacht uit naar een goed verloop van de interactieprocessen. Een derde kenmerk van netwerkmanagement is dat netwerksturing niet in de eerste plaats voorbehouden is aan overheidsorganisaties, maar ook andere private en semi-publieke instellingen komen daarvoor in aanmerking. De overheid

hoeft hier geen dominante rol in te spelen. Ten slotte richt netwerkmanagement zich naast de doelgerichte beïnvloeding van gedrag ook op het inspelen op de onderlinge relaties tussen actoren en het beïnvloeden van deze relaties.

3.3 Het gebruik van theorie

3.3.1 Verschuiving government- naar governancebenadering van het armoedevraagstuk

Door de WWB, WMO en Wet Decentralisatie hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om te kunnen samenwerken met (semi)overheidsinstanties en particuliere (charitatieve) organisaties. Bovenstaande wetten vormen ook het wettelijk kader waarin samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken tot stand gebracht kunnen worden. Er is een verschuiving in gang gezet van een governmentbenadering naar een governancebenadering van het armoedevraagstuk. Ervan uitgaande dat voedselbanken betrokken worden bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid door coproductie en medebepaling, kan dat bijdragen aan de effectiviteit van het lokaal armoedebeleid. Er zal dan ook gekeken worden hoe in gemeenten invulling wordt gegeven aan deze verschuiving in de aanpak van het armoedevraagstuk. De focus zal gericht zijn op de plaats van de lokale voedselbanken in de aanpak van het lokale armoedevraagstuk.

Het concept governance wordt de laatste jaren steeds meer gehanteerd door de overheid om de maatschappij te sturen. Er kan gesproken worden van governance als eenzijdige topdown sturing vanuit de overheid verschuift naar een sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Tevens komt het concept tot uiting in de verschuiving van een inspraakmaatschappij, waar burgers en belangengroepen vooral reageerden op beleidsvoorstellen, naar een participatiemaatschappij, waarin zij actief deelnemen met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en lokale projecten. Niettemin stelt governance ook eisen aan publieke en niet-publieke actoren. Governance is een sturingsbenadering die gehanteerd kan worden wanneer er sprake is van besluitvorming, dat gekenmerkt wordt door onzekerheid en complexiteit. Het toepassen van governance draagt bij aan de verbetering van de coördinatie tussen organisaties. Samenwerking is daarbij een bijzondere vorm van coördinatie. Er is sprake van samenwerking als er één of meer actoren hun gemeenschappelijke handelingsplannen bewust op elkaar afstemmen (Pröpper, 2000 in Fenger, 2001). Dat houdt in dat alle relevante actoren bij het proces van besluitvorming worden betrokken.

In het governanceconcept is er sprake van een horizontaal sturingsmechanisme met de nadruk op proces- en managementsturing. Daarbij is aandacht voor wederzijdse afhankelijkheden tussen de publieke actoren en niet-publieke actoren, zoals maatschappelijke organisaties en burgers. Kennis ligt verspreid over de verschillende actoren. Van deze kennis wordt ook gebruik gemaakt in het kader van de probleemoplossing

In het kader van een governancebenadering van het armoedevraagstuk is het wenselijk dat voedselbanken interactief betrokken worden bij lokaal armoedebeleid bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering. De samenwerking tussen gemeente en voedselbanken kan bijdragen aan de effectiviteit van armoedebeleid en een zinvolle invulling van de plaats van voedselbanken in het armoedebeleid. Uit de probleemanalyse van het onderzoek komt naar voren dat zowel de lokale gemeenten en de voedselbanken de beschikking hebben tot bepaalde informatie, kennis, financiële en personele middelen om hun functie te vervullen in het kader van de vermindering van de armoede. Tevens heeft elk van de partijen te maken met bepaalde beperkingen. De beschikking over middelen en de beperkingen dragen eraan bij dat er wederzijdse afhankelijkheden ontstaan. De mate waarin de partijen afhankelijk zijn van elkaar laat zich afhangen door het belang dat zij hechten aan de middelen en informatie van de andere partijen en of deze vervangbaar zijn.

3.3.2 Gebruik van de beleidsnetwerkenbenadering

De beleidsnetwerkenbenadering kan als sturingsmodel toegepast worden bij het lokaal armoedebeleid. Beleidsnetwerken worden gekenmerkt door patronen van interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren rondom een beleidsprobleem. In dit geval gaat het om de vermindering van de armoede. Zonder interactie met de andere actoren kunnen doelen met betrekking tot de aanpak van een beleidsprobleem niet gerealiseerd worden. Andere actoren in het netwerk zijn in bezit van bepaalde middelen en/of informatie die zij nodig hebben voor de aanpak van het beleidsprobleem. Er dienen interacties plaats te vinden waarbij die middelen, informatie en doelstellingen uitgewisseld worden. Bovendien hebben beleidsnetwerken bepaalde culturele en structurele kenmerken die het verloop van beleidsprocessen bepalen. Sturing in deze benadering is succesvol als het heeft geleid tot samenwerking van de voedselbanken en de gemeenten. Er is sprake van falende sturing als de voorwaarden ontbreken voor samenwerking of als er blokkades zijn te herkennen in de interactieprocessen. De erkenning van wederzijdse interdependenties zorgen ervoor dat er een beleidsnetwerk gevormd wordt. Voor het onderzoek is het van belang het volgende te bestuderen:

- *Wat zijn de culturele en structurele kenmerken van dit beleidsnetwerk. Hierbij moet gedacht worden aan de posities, belangen en relaties tussen actoren en de organisationele omgeving, intern en extern, waarin de organisatie te werk gaat.*
- *Wat zijn de voorwaarden voor samenwerking en/of welke blokkades zijn te herkennen in de interactieprocessen.*
- *In hoeverre zijn er interacties tussen voedselbanken en gemeenten?*
- *Over welke informatie/middelen beschikken voedselbanken en gemeenten in het kader van de vermindering van de armoede. Met andere woorden in welke mate zijn zij wederzijds afhankelijk van elkaar?*
- *Wat zijn de doelen van voedselbanken en gemeente in het kader van de armoedevermindering? Op welke punten komen deze doelen overeen en waarin verschillen zij?*

In de volgende paragraaf zal er met behulp van de theorie verder ingegaan worden op de interacties die plaatsvinden binnen een beleidsnetwerk.

3.3.3 Interactie in de beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie

Conditie voor interacties/samenwerking

De voorstanders van interactieve beleidsvorming wijzen erop dat geen enkele ambtenaar of politicus zo goed weet wat het probleem is en wat de voor- en nadelen (en dus de kansen) van verschillende oplossingen zijn, als de direct betrokkenen. Politici gaan – logischerwijs – meestal uit van algemene ideeën over wat wenselijk is en wat niet. Door de direct betrokkenen te raadplegen komen vaak onverwachte gezichtspunten aan het licht die van groot belang zijn voor de kwaliteit van het beleid. Kortom sturing dient interactief te plaats te vinden. Het komt erop neer dat gemeenten wel de regierol hebben wat betreft het opstellen en realiseren van beleid, maar zij zijn daarbij grotendeels afhankelijk van de medewerking van andere sociale actoren. Gemeenten zullen daarbij moeten aansturen op samenwerking tussen actoren. Daarbij is samenwerking wel onderhevig aan een aantal condities. Volgens Prins (2004:81) kunnen deze als volgt samengevat worden:

- Gunstige politieke verhoudingen,
- Goede inter-organisatorische verhoudingen en

- Aanwezigheid van voldoende kracht en ontwikkelcapaciteit bij alle betrokken actoren.

Bij gunstige politieke en inter-organisatorische verhoudingen gaat het om dat er goede verhoudingen zijn in politiek opzicht, binnen de ambtelijke organisatie en in de relatie met het maatschappelijk middenveld. Door de aanwezigheid van voldoende kracht en ontwikkelcapaciteit bij alle betrokken partijen draait het enerzijds om de overtuiging dat de problematiek alleen door samenwerking is op te lossen. En anderzijds om de bereidheid bij zowel het ambtelijk apparaat als bij de andere maatschappelijke instellingen om een lang proces van groeiende samenwerking in te gaan. Daarnaast moet er ook bereidheid zijn om de instrumenten die bij de samenwerking ingezet worden te verbeteren in het kader van de samenwerking.

Hoe zijn de condities voor samenwerking/interactie het kader van de samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten?

Totstandkoming van het samenwerkingsproces

Prins (2004: 31) schrijft dat er drie fasen worden onderscheiden, die in een samenwerkingsproces doorlopen dienen te worden. In deze opvatting is samenwerking een “geïstrumenteerd cyclisch proces (...) dat gezamenlijk met de betrokken actoren [doorlopen wordt]”. Deze fasen zijn respectievelijk; beeldvorming, matching van vraag en aanbod en evaluatie en terugkoppeling. Ook bij samenwerking dient men op gezette tijden na te gaan wat er terechtkomt van de inspanningen die verricht worden. Er dient teruggekoppeld te worden naar het oorspronkelijke beleid en uitvoering om samenwerking tijdig bij te sturen. Om sturing mogelijk te maken zijn sturingsinstrumenten noodzakelijk.

In de eerste fase van beeldvorming draait het om bij elkaar komen van de verschillende actoren om een vorming van een gezamenlijk beeld van de samenwerkingsproblematiek te realiseren. Hierbij worden communicatieve sturingsinstrumenten ingezet.

- Interactie met de stakeholders met als doel het eens te worden over de probleempercepties.
- Een onderlinge samenwerkingsagenda creëren
- Creëren van een werkstructuur

- *In hoeverre is er al sprake van een aanzet tot samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten?*
- *In het geval er al een aanzet tot samenwerking is, op welke manier is de fase van beeldvorming verlopen?*
- *Welke instrumenten zijn ingezet om tot samenwerking te komen?*

In de tweede fase van matching van vraag en aanbod draait het erom dat partijen tot afspraken komen om hun dienstenaanbod nader af te stemmen op de vraag. Er wordt een samenwerkingsplan opgesteld en uitgevoerd. Daarbij worden naast communicatieve ook juridische en economische sturingsinstrumenten gebruikt.

- Afstemming op grond van de kernfuncties van de actoren
- Top-down en bottom-up managen: daarmee wordt bedoeld draagvlak creëren en onderhouden
- Interne en externe afspraken maken en vastleggen met geautoriseerde formats, bijvoorbeeld in een samenwerkingsconvenant

- Interne legitimatie en draagvlak voor de externe samenwerking creëren
- Gezamenlijk gewenste resultaten formuleren en afspraken maken over de te leveren prestaties
- Bijsturing mogelijk maken

- *Op welke manier is de fase van matching van vraag en aanbod verlopen?*
- *Welke instrumenten zijn ingezet?*

In de derde fase van evaluatie en terugkoppeling gaat het om de resultaten van de samenwerking te bezien.

- Gegevens verzamelen over de uitvoering van de afspraken
- Openbare behandeling en communicatie over de gegevens
- Evalueren of de resultaten behaald zijn
- Tijdige bijsturing

- *Op welke manier is de voortgang van de samenwerking in kaart gebracht*
- *Welke instrumenten zijn daarbij ingezet?*

Samenwerking binnen het wettelijk kader

Nu de condities en het samenwerkingsproces beschreven zijn, moet er nog gekeken worden naar het wettelijk kader waarbinnen de samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten tot stand gebracht moet worden. Het nieuwe wettelijk kader voor het armoedebeleid kent een verschuiving van de bevoegdheden van het Rijk naar de gemeenten. Hierin is ook een verschuiving te herkennen van een governmentbenadering naar een governancebenadering. De invoering van de wetten Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Decentralisatie hebben voor deze verschuiving gezorgd. Zij vormen het wettelijk kader waarbinnen de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken plaats dienen te vinden. Met de verschuiving werd beoogd dat de gemeente dichterbij de burger komt te staan, opdat zij maatwerk op lokaal niveau kunnen realiseren. De WWB gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, met als motto werk boven inkomen. De burger dient in de eerste plaats zelf te doen wat nodig en mogelijk is om in zijn eigen bestaan te voorzien door middel van arbeid. Pas in het geval dat men daartoe niet in staat is, kan hij aanspraak maken op ondersteuning vanuit de overheid. De ondersteunende taken liggen hierbij bij de gemeenten. De gemeenten dienen de burger zo goed mogelijk uit te rusten om werk te vinden en indien noodzakelijk, een inkomenswaarborg in de vorm van bijstand te bieden. Gemeenten hebben daartoe de volledige verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen van het voeren van een actief re-integratiebeleid. Zij hebben daarvoor de beschikking over een vrij besteedbaar re-integratiebudget en hebben de mogelijkheid om instrumenten in te zetten om burgers zo goed mogelijk uit te rusten om door te kunnen stromen naar een reguliere baan. De verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt verruimd doordat zij daarvoor eigen beleid kunnen ontwikkelen. Gemeenten dragen daarmee de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB.

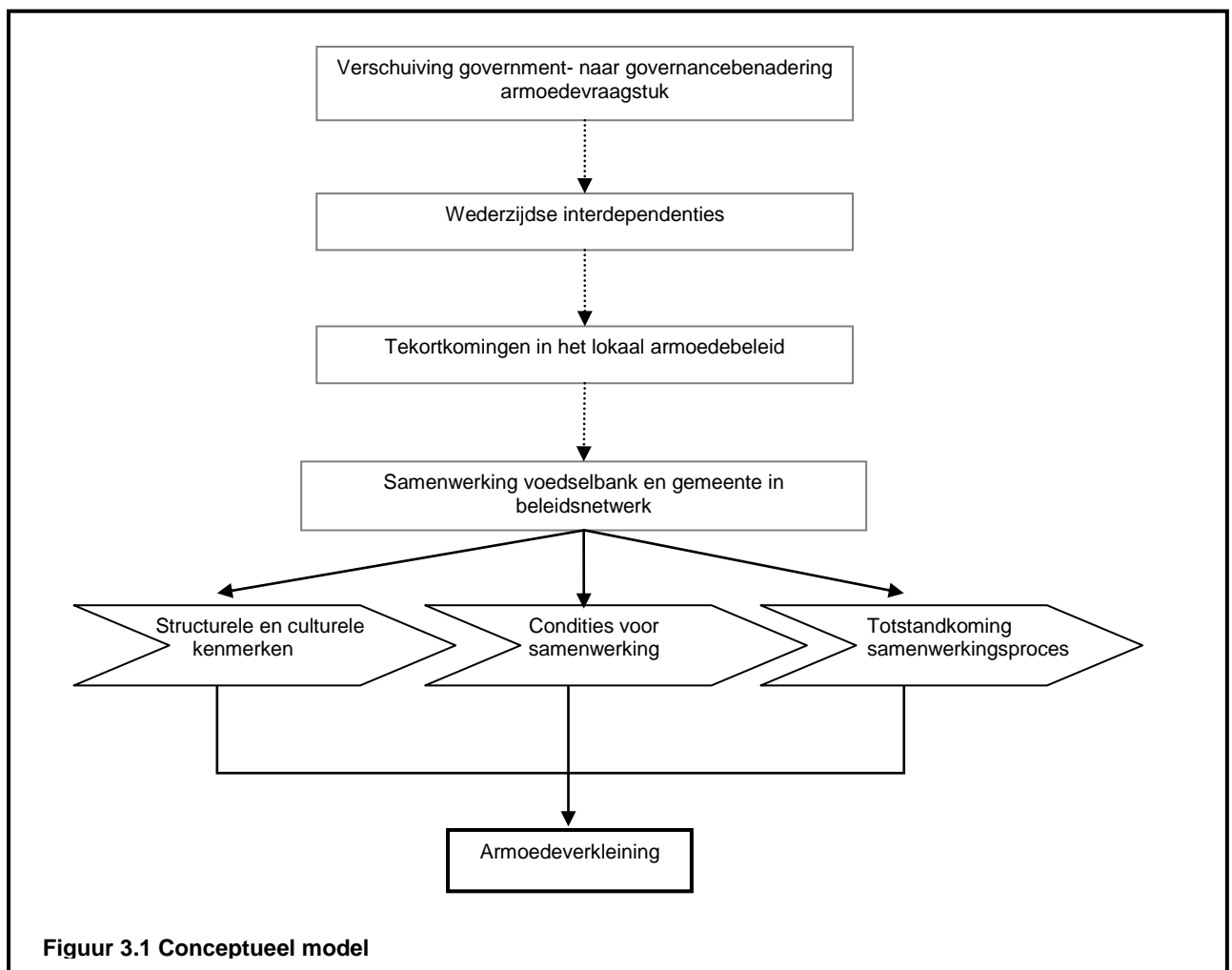
De WMO gaat in eerste instantie ook uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Als burgers niet op eigen kracht in staat zijn om zelf bepaalde problemen op te lossen of met de hulp van vrienden/kennissen of familie, dan kan er aanspraak gemaakt worden op ondersteuning vanuit de gemeenten. De WMO regelt de hulp in de huishouding indien nodig, biedt ondersteuning aan vrijwilligers en mantelverzorgers en ondersteunt activiteiten die onderlinge betrokkenheid in wijken vergroten. De gemeenten hebben een lokale regierol in de

vorm van een begeleidende en ondersteunende rol. Zij krijgen daartoe de vrijheid om zelf beleid te formuleren.

Vanuit het kader van samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken is het van belang te kijken hoe in een bepaalde gemeente om is gegaan met de doelstellingen van het wettelijk kader. Oftewel hoe zijn de doelstellingen van het wettelijk kader vertaald in lokaal beleid. De manier waarop het wettelijk kader is vertaald naar lokaal armoedebeleid, is tevens bepalend hoe voedselbanken een plaats kunnen innemen in lokaal armoedebeleid.

Hoe worden doelstellingen van het wettelijk kader vertaald in lokaal armoedebeleid?

In de probleemanalyse is duidelijk geworden dat het huidige armoedebeleid niet voldoende toereikend is om een deel samenleving dat een beroep doet op de voedselbank, de hulp te bieden die zij nodig heeft. De voedselbanken kunnen een waardevolle rol spelen in de verkleining van de armoede. In onderstaand figuur (3.1) worden de theoretische concepten samengevat in een conceptueel model.



Figuur 3.1 Conceptueel model

In hoofdstuk 4 de methodologische verantwoording volgt een operationalisering van de theoretische begrippen en zullen de methoden van onderzoek behandeld worden.

Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zullen de theoretische concepten geoperationaliseerd worden en de onderzoeksmethoden zullen nader uitgewerkt worden.

4.1 Inleiding

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in het huidige armoedebeleid en de plaats van voedselbanken daarin teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor de bestuurs- en beleidspraktijk. Daarbij is de volgende vraagstelling geformuleerd. *Hoe dragen voedselbanken bij aan de verkleining van de armoede en op welke wijze kan er invulling gegeven worden aan de plaats van voedselbanken in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid?* De vraagstelling is voor een groot deel bepalend voor de methoden en strategie die gebruikt gaan worden in dit onderzoek. Ook de vraagstelling bevat naast de theoretische concepten termen die geoperationaliseerd moeten worden.

4.1.1 Operationalisatie van de begrippen uit het onderzoek

In deze paragraaf zullen de volgende termen in de vraagstelling geoperationaliseerd worden: Voedselbanken, verkleining van de armoede, ontwikkeling van lokaal armoedebeleid. Onder voedselbanken worden alle voedselbanken verstaan die aangesloten zijn bij de landelijke organisatie *Stichting Voedselbanken Nederland*. Dit is van belang omdat niet alle initiatieven deel uitmaken van het Nederlandse netwerk. Een overzicht van alle vestigingen van voedselbanken per regio in Nederland kan gevonden worden op de website van de Stichting Voedselbanken Nederland (www.voedselbank.nl/read/voedselbanken). De werkwijze van de voedselbanken bij de aanmelding, verloopt via een hulpverlenende instantie als maatschappelijk werk, thuiszorg, riagg, diakonie, vluchtelingen hulp etc. De hulpverlenende instantie meldt een gezin/mensen aan door middel van een aanmeldingsformulier of via de fax of e-mail. De hulpverlenende instantie beoordeelt of mensen of gezinnen in aanmerking komen voor aanmelding bij een voedselbank. Daarvoor zijn er toekenningscriteria opgesteld door de voedselbank. Er wordt gekeken naar het besteedbaar inkomen dat men maandelijks overhoudt voor voeding, kleding en dergelijke na aftrek van de vaste lasten. Bij de indicatiestelling en de berekening van de vaste lasten kunnen per gemeente verschillen optreden. Daarnaast wordt ook gevraagd hoe lang men verwacht gebruik te maken van de hulp. Er is een maximale periode van 3 jaar, gekoppeld aan de maximale periode van een schuldsanering¹. Er wordt gestreefd om periodiek ook na te gaan of de hulp nog steeds noodzakelijk is. Vragen die hier gesteld kunnen worden zijn: Wat zijn de verschillen in de organisatie, werkwijze die voedselbanken hanteren? De indicatoren zijn hierbij: de wijze van aanmelding, toekenningscriteria, de wijze waarop een lokale voedselbank de vaste lasten heeft geformuleerd, de wijze waarop periodieke evaluatie plaatsvindt.

De term *verkleining van armoede* kan verschillend opgevat worden. Armoede is een veelomvattend probleem met veelal samenhangende dimensies (zoals inkomen,

¹ Dit is de wettelijke regeling (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) waar mensen met problematische schulden een verzoek tot kunnen doen om hun schulden af te lossen. Indien de persoon in aanmerking komt voor de regeling zal de rechtbank beslissen over het saneren van de schulden. Er zal een schuldsaneringstraject gevolgd moeten worden die in beginsel drie jaar duurt. Gedurende het traject moet de persoon zich houden aan alle verplichtingen en aanwijzingen van de door de rechtbank aangestelde bewindvoerder en rechter-commissaris. Als alles verloopt volgens de regels dan zal de rechtbank aan het einde van de traject een schone lei verstrekken aan de persoon. Het restant van de schulden die aan het begin van het traject bestond, hoeft niet meer afgelost te worden (www.wsnpr.vvr.org)

maatschappelijke participatie, opleidingsniveau en leefomgeving). Armoedeverkleining is ook meer dan alleen het verstrekken van een financiële tegemoetkoming. De aanpak van de armoede bevat meerdere dimensies die in samenhang met elkaar worden opgepakt. Hierbij speelt het toekomstperspectief een belangrijk onderscheidend kenmerk, vooral in situaties waarin niet of nauwelijks uitzicht is op een verandering van de leefomstandigheden. Bij de voedselbanken zal gekeken worden op welke dimensie van armoedeverkleining zij zich richten. Het gaat hierom de eigen perceptie van de verkleining van armoede en op welke andere manieren zij voedselbankklanten trachten te helpen uit de armoede te komen. Uit de missie, doelstellingen en initiatieven die zijn of worden opgesteld kan worden opgemaakt wat voedselbanken verstaan onder verkleining van de armoede en wat daarbij zijn rol/bijdrage is.

De ontwikkeling van lokaal armoedebeleid gaat om de vormgeving van gemeentelijke taken gericht op armoedeverkleining die zijn gedecentraliseerd vanuit het landelijke armoedebeleid. De armoedebestrijding vindt plaats op verschillende manieren.

- Door het bevorderen van de arbeidsparticipatie
- Inkomensverbetering
- Beperking van de vaste lasten en bevorderen van het rondkomen
- Terugdringing niet-gebruik voorzieningen

Hoe zijn de doelstellingen uit het algemene beleidskader lokaal vertaald in maatregelen die gericht zijn op de verkleining van armoede. Waar is lokaal armoedebeleid op gericht, wie zijn de doelgroepen, wat zijn doelstellingen, wat zijn maatregelen en hoe vindt de uitvoering plaats. Ook de wijze waarop samenwerking wordt bevorderd met andere actoren die zich bezighouden met de armoedebestrijding maakt deel uit hiervan.

4.1.2 Operationalisatie van theoretische concepten

De theoretische concepten die behandeld zijn in het voorgaande hoofdstuk worden hier verder uitgewerkt, tot hanteerbare begrippen. Er moeten indicatoren toegewezen worden. Indicatoren zijn verschijnselen, feiten en of gegevens die in de praktijk door mensen worden waargenomen. Deze indicatoren verwijzen naar het bestaan van het theoretische concept. Aan de hand van theoretische concepten in het vorige hoofdstuk zijn in het blauwe kader de concepten geoperationaliseerd in vragen.

Concept governance

Wanneer is er sprake van governance? Er is sprake van governance als eenzijdige top-down sturing vanuit de overheid verschuift naar sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Tevens komt governance tot uiting in een inspraakmaatschappij waar burgers, private en publieke organisaties actief deelnemen aan het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of er in de gemeente een verschuiving waarneembaar is. Die verschuiving kan zich uiten doordat gemeenten actief bezig zijn met het betrekken van voedselbanken bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid. Andersom, is het ook mogelijk dat voedselbanken toenadering zoeken tot de lokale gemeente met de bedoeling actief deel te nemen aan de ontwikkeling en/of uitvoering van lokaal armoedebeleid. Dit kan onderzocht worden door te kijken of er sprake is van lopende of geplande initiatieven gericht op de samenwerking. Samenwerking is te herkennen als voedselbanken en gemeenten bewust hun handelingsplannen op elkaar afstemmen.

Indicator verschuiving van government naar governancebenadering

- *Hoe worden doelstellingen van het wettelijk kader vertaald in lokaal armoedebeleid?*
- *Worden er initiatieven ondernomen gericht op samenwerking zowel vanuit de gemeente als vanuit de voedselbanken?*

Concept beleidsnetwerken

Die samenwerking wordt vormgegeven in beleidsnetwerken. In het theoretisch kader werd al besproken dat beleidsnetwerken gekenmerkt worden door patronen van interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren rondom een beleidsprobleem. Die aanleiding voor samenwerking, de patronen van interacties, wordt gevormd door de wederzijdse afhankelijkheden. De mate waarin voedselbanken en gemeenten afhankelijk zijn van elkaar wordt bepaald door het belang dat zij hechten aan de middelen en informatie van de andere partij in het kader van gezamenlijke collectieve probleemoplossing, in dit geval armoedeverkleining. Indicatoren voor de interdependenties zijn dan de mate waarin voedselbanken en gemeenten afhankelijk zijn van elkaar bij het bereiken van hun doelstellingen, in welke mate zij afhankelijk van elkaar in termen van middelen (financieel, kennis, personeel) en door het wettelijk kader, organisatiestructuur of andere externe factoren. Tijdens de interacties worden middelen, informatie en doelstellingen uitgewisseld.

Indicatoren beleidsnetwerken

- *Wat zijn de culturele en structurele kenmerken van dit beleidsnetwerk. Hierbij moet gedacht worden aan de posities, belangen en relaties tussen actoren en de organisationele omgeving, intern en extern, waarin de organisatie te werk gaat. Hierbij moet men denken aan de organisatiestructuur en het wettelijk kader waarin zij opereert.*
- *Over welke informatie/middelen beschikken voedselbanken en gemeenten in het kader van de vermindering van de armoede.*
- *Wat zijn de doelstellingen van voedselbanken en gemeente in het kader van de armoedevermindering?*

Concept interactieve beleidsvorming

De interacties die plaatsvinden in het beleidsnetwerk zijn onderhevig aan een aantal voorwaarden. Het voldoen aan de voorwaarden is bepalend voor het wel of niet slagen van de samenwerking. Indien gemeenten en voedselbanken streven naar een goed verloop van de samenwerking dient er te voldaan worden aan een aantal voorwaarden.

Indicatoren voor een goed verloop van de samenwerking bij interactieve beleidsvorming

- *Is er sprake van gunstige politieke en interorganisatorische verhoudingen? (Relaties in politiek opzicht, binnen de eigen organisatie en in relatie met het maatschappelijk middenveld)*
- *Is er voldoende aanwezigheid van kracht en ontwikkelcapaciteit bij zowel de voedselbanken als de gemeenten?*
- *Is er ook de overtuiging of bereidheid bij alle partijen om samenwerking te laten slagen?*
- *Is er aanzet tot verbetering van de instrumenten die bij de samenwerking ingezet zullen gaan worden?*

Nadat aan de voorwaarden voor samenwerking is voldaan, moet het samenwerkingsproces tot stand gebracht worden. Dit samenwerkingsproces verloopt in drie fasen. De eerste fase is die van beeldvorming, de tweede fase is het matchen van de vraag en aanbod en de derde fase is de evaluatie en de terugkoppeling. Er zal onderzocht moeten worden in welke mate dit samenwerkingsproces in de empirie doorlopen wordt.

Indicatoren totstandkoming van het samenwerkingsproces

Beeldvorming

- *Op welke manier zijn voedselbanken en gemeenten samengekomen om probleemperspectieven te delen en te komen tot een gezamenlijk beeld van de samenwerkingsproblematiek?*
- *Welke instrumenten zijn ingezet?*
- *Is er een plan van aanpak gemaakt waarin vermeldt wordt welke speerpunten worden aangepakt in het kader van de samenwerking?*
- *Is er een werkstructuur gerealiseerd?*

Matching van vraag en aanbod

- *Hebben voedselbanken en gemeenten interne en externe afspraken met elkaar gemaakt en zijn deze in een samenwerkingplan vastgelegd?*
- *In hoeverre is er in het samenwerkingsplan rekening gehouden met de afstemming op grond van de kernfuncties van voedselbanken en de gemeente (afstemming vraag en aanbod)?*
- *Hoe is getracht draagvlak te creëren binnen de eigen organisatie voor de samenwerking en intern te legitimeren?*
- *In hoeverre is getracht gezamenlijke gewenste resultaten te formuleren en zijn de resultaten meetbaar gemaakt opdat bijsturing mogelijk is?*

Evaluatie en terugkoppeling

- *Hoe wordt de voortgang van de samenwerking geëvalueerd?*
- *Is de behandeling van de evaluatie transparant en wordt er gecommuniceerd over de verzamelde gegevens van de resultaten?*
- *Vindt er tijdige bijsturing plaats op basis van de verzamelde gegevens?*

4.2 Onderzoekstrategie

Nu de operationalisering van de theoretische concepten heeft plaatsgevonden kan de strategie worden besproken. In het eerste hoofdstuk werd duidelijk dat het onderzoek zowel descriptief als prescriptief van aard is. Volgens Robson (2002:90-91) is de aard van de doelstelling bepalend voor welk onderzoeksstrategie er gekozen gaat worden. Daarnaast beïnvloeden de onderzoeksvragen de keuze voor een onderzoeksstrategie. Een descriptief onderzoek behandelt vragen als het hoe en wat. Daar past een non-experimenteel fixed design als een survey goed bij. Een prescriptief onderzoek behandelt vragen als hoe het zou moeten /kunnen. Vaak past hier een flexibel design bij. In dit onderzoek wordt onderzocht wat de achtergrond van en de ontwikkelingen rondom voedselbanken zijn. Tevens zal er onderzocht worden hoe de organisatie, werkwijze en wie de gebruikers van voedselbanken zijn. Daarnaast moet er inzicht worden verkregen in het lokale armoedebeleid. Er moet onderzocht worden hoe lokaal armoedebeleid vormgegeven wordt. Kortom het eerste deel van het onderzoek betreft

voornamelijk een beschrijvende deel. Voor dit deel kan gebruik worden gemaakt van methoden die voornamelijk passen bij een fixed design. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden om gegevens aan te vullen daar waar de methoden van het fixed design tekort schieten. Het tweede deel van het onderzoek zal prescriptief van opzet zijn. Uit het onderzoek moet duidelijk worden op welke manier de voedselbanken kunnen bijdragen aan de verkleining van de armoede en welke plaats zij kunnen innemen in de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid. Daarbij zal uitgegaan worden van een theorie, die toegepast wordt op deze casus, in dit geval de samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten in de vorming van lokaal armoedebeleid. Voor dit deel zullen naast kwalitatieve methoden ook kwantitatieve methoden gebruikt worden. Gegeven de centrale vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek zal er gekozen worden voor een mixed design. Er wordt gekozen voor een casestudy in combinatie met een survey. In een casestudy wordt over een aantal gerelateerde cases gedetailleerde en uitgebreide kennis ontwikkeld (Robson, 2002:89).

4.3 Methode van dataverzameling

De technieken die gebruikt worden om data te verzamelen bij een flexibele designstrategie kunnen variëren van observatie, interviews en documentenanalyse. Bij een fixed design worden voornamelijk kwantitatieve methoden data verzameld. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van surveys en experimenten. Fixed designs zijn ook gebaseerd op een vooraf bepaalde theorie die ten grondslag ligt aan het te onderzoeken onderwerp (Robson, 2002: 96). De complexe en dynamische bestuurlijke praktijk laat zich niet onderzoeken middels een overwegend empirisch-analytisch model met onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Om die reden zal er ook gekozen worden voor zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden van dataverzameling.

In dit onderzoek zal er gebruik gemaakt worden van drie verschillende methoden, interviews, bestaand materiaal en een survey. Het interview is een kwalitatieve onderzoeksmethode om data te verzamelen. Er zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van semi-gestructureerde interviews. De vragen in dit soort interviews zijn vooraf geselecteerd, maar de volgorde van de vragen en eventuele aanpassingen in de vragen worden per situatie bepaald door de interviewer. Interviews zullen in het onderzoek worden gebruikt als aanvulling om te achterhalen hoe voedselbanken worden betrokken in de ontwikkeling lokaal armoedebeleid.

Inhoudsanalyse is een kwantitatieve onderzoeksmethode. Daarbij wordt de inhoud van een document geanalyseerd. Die documenten kunnen uit schriftelijke bronnen bestaan zoals beleidsstukken, onderzoeksrapporten, Kamerstukken, wetenschappelijk literatuur/onderzoek, statistieken, maar informatie op websites lenen zich ook hiervoor. Voornamelijk geschikt als er in het onderwerp verdiept moet worden. De inhoudsanalyse wordt in dit onderzoek gebruikt om informatie over de organisatie, werkwijze van voedselbanken naar boven te halen. Ook informatie over gemeenten, de vormgeving van lokaal armoedebeleid kan via inhoudsanalyse verkregen worden. Inhoudsanalyse wordt hier voornamelijk gebruikt om aanvullende informatie te krijgen en daar mogelijk ook verkregen informatie via andere methoden te controleren.

De survey is ook een kwantitatieve onderzoeksmethode. Bij een survey wordt meestal gebruik gemaakt van een vragenlijst met voornamelijk gesloten vragen waar men de keuze heeft uit een aantal antwoordmogelijkheden. Open vragen zijn ook mogelijk. Er zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van een digitale vragenlijst, die per e-mail verstuurd zal worden naar gemeenten en voedselbanken. De enquête zal gebruikt worden om gegevens te achterhalen over lokaal armoedebeleid en of gemeenten wel of niet samenwerken met voedselbanken. Daarnaast is het een efficiënte methode om meningen en opvattingen te peilen van lokale

gemeenten over het betrekken van voedselbanken bij de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid. Bovendien kunnen de meningen en opvattingen van lokale voedselbanken gepeild worden over de samenwerking met gemeenten.

4.4 Steekproefkader

In het steekproefkader zal het empirisch veld verder afgebakend moeten worden. Er moet een keuze gemaakt worden voor relevante onderzoekseenheden. Dit kunnen actoren zijn, organisaties, organisatieonderdelen, beleidsnota's wetten etc. Ook pragmatische redenen, zoals tijd en (financiële) middelen spelen een grote rol bij de keuze van de onderzoekseenheden. Niet alle gemeenten waar een voedselbank gevestigd is, kunnen onderzocht worden. Daarnaast kunnen ook niet alle voedselbanken onderzocht worden. Voor de casestudy is er gekozen voor de gemeente Rotterdam. Voor de survey zal getracht worden alle voedselbanken en gemeenten waar een voedselbank is gevestigd is, of waar uitdeelpunten zijn van de voedselbank te benaderen voor een enquête.

4.5 Manier van analyseren

In het onderzoek zullen er zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzameld worden door de keuze voor een interview, survey en inhoudsanalyse. Het analyseren van de beide soorten gegevens vereisen een andere analysevorm. Het analyseren van kwalitatieve en kwantitatieve data verloopt volgens drie stappen. Deze stappen zijn ordenen, verwerken en conclusies trekken².

Voor de verwerking van de kwantitatieve data zal gebruik worden gemaakt van SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). De gegevens die worden verkregen via de digitale enquêtes zullen worden ingevoerd in SPSS. Het verkregen interviewmateriaal zal verwerkt worden door gebruik te maken van Word.

4.6 Maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid

Om betrouwbare en valide conclusies te kunnen trekken op basis van de onderzoeksdata zullen er maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid genomen moeten worden. Robson (2002:101) definieert betrouwbaarheid als de mate waarin onderzoek herhaalbaar is en nauwkeurig. Bij het herhalen van het onderzoek zou dat moeten leiden tot dezelfde onderzoeksresultaten. Er moet gezorgd worden dat de onderzoeksmethoden – en technieken passen bij het doel van het onderzoek.

Validiteit bestaat uit de interne en externe validiteit (Robson, 2002:101). De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek en de onderzoeksgegevens. Dus zijn de gegevens die gebruikt worden accuraat en compleet om te beschrijven wat men wil weten. De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. De onderzoeksresultaten moeten ook generaliseerbaar zijn naar andere personen, organisaties. Daarvoor moet een steekproef representatief zijn

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te bevorderen, zullen naast de keuze voor de onderzoeksmethoden, bij het opstellen van de vragen voor de interviews en de enquêtes en tevens bij het afnemen ervan maatregelen worden genomen. Bij de keuze voor onderzoeksmethoden is er daarom gekozen voor het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden (datatriangulatie). Het gebruik van meerdere aanvullende methoden

² Thiel, S. van. (2005). *Hoorcollege 8 Bestuurskundig Onderzoek- Analyseren van kwantitatieve data (SPSS)*.

verkleint het risico op onvolledige of subjectieve informatie en vergroot aldus de nauwkeurigheid en objectiviteit van onderzoek. Naast de enquêtes zal er gebruik worden gemaakt van documenten en interviews ter controle en aanvulling van de gevonden gegevens.

Tevens wordt er gebruik gemaakt van methodologische triangulatie omdat er kwantitatieve en kwalitatieve methoden worden gebruikt. Daarnaast kan er door middel van peer debriefing and support bij worden gestaan door een begeleider vanuit de universiteit. Ook bij de vorming van de vragen in de digitale vragenlijsten zal er nauwkeurig te werk gegaan moeten worden. De vragenlijst voor de enquêtes moet zo zijn opgesteld dat de vragen eenduidig, niet-suggestief en voornamelijk gesloten zijn. Voor het interview moet ook betracht worden een overzichtelijke vragenlijst voor de onderzoeker zelf vast te stellen. Het houden van semi-gestructureerde interviews biedt hier voordelen. Ook zullen de vragenlijsten voorgelegd moeten worden aan een expert (expert opinion).

Hoofdstuk 5 Empirisch onderzoek van lokaal armoedebeleid en voedselbanken

Om de gegevensanalyse overzichtelijker te houden is ervoor gekozen om de beschrijving van de resultaten uit de enquêtes en de resultaten uit de documentenanalyse en interview in twee hoofdstukken te verdelen. In dit deel komen de resultaten uit de documentenanalyse en interview aan bod.

5.1 Resultaten documentenonderzoek

In deze paragraaf zullen voornamelijk aan de hand van documentanalyses het lokaal armoedebeleid en de samenwerking tussen voedselbank en lokale gemeenten behandeld worden. Er is voor de gemeente Rotterdam gekozen als casus. De analyse zal aan de hand van de theoretische concepten uit het theoretisch kader uitgevoerd worden.

De landelijke overheid is verantwoordelijk voor het algemene beleidskader armoedebeleid (generiek inkomensbeleid). Gemeenten dienen op lokaal niveau de doelstellingen uit het algemeen beleidskader vorm te geven in lokale maatregelen tegen armoede. Zij vervullen een aanvullende rol door materiële en/of immateriële ondersteuning te bieden aan individuele burgers (lokaal maatwerk). Om die reden zal in de eerste subparagraaf beschreven worden hoe het landelijk beleidskader armoedebeleid is vertaald naar lokaal armoedebeleid. Vervolgens zal aan de hand van de casus specifiek ingegaan worden op hoe de gemeente Rotterdam invulling heeft gegeven aan lokaal armoedebeleid. Bovendien zal in de beschrijving aandacht zijn voor de concepten verschuiving van een government naar een governancebenadering van het armoedevraagstuk en beleidsnetwerken.

5.1.1 Gemeentelijke verantwoordelijkheden en mogelijkheden in het kader van lokaal armoedebeleid

Armoedebestrijding vanuit het landelijk beleidskader armoedebeleid vindt op verschillende manieren plaats. Ten eerste door het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ten tweede door inkomensverbetering, ten derde door beperking van de vaste lasten. En tot slot het bevorderen van het rondkomen. Uit het documentenonderzoek komt naar voren dat gemeenten de doelstellingen uit het landelijk beleidskader op verscheidene wijzen kunnen vormgeven in lokaal armoedebeleid. Daartoe hebben zij verschillende mogelijkheden en verantwoordelijkheden. Gemeenten hebben een verscheidenheid aan instrumenten tot hun beschikking. Op de eerste plaats hebben zij de verantwoordelijkheid voor het verlenen van bijstand op grond van de WWB. Op de tweede plaats kunnen gemeenten zelf initiatieven ontwikkelen op het terrein van inkomensondersteuning en participatiebevordering. Er zal een hieronder aandacht besteed worden aan de verschillende vormen van voorzieningen en maatregelen tegen armoedeverkleining (zonder uitputtend te zijn).

Inkomensondersteunende voorzieningen

Individuele en categoriale bijstand

De bijzondere bijstand is een van de belangrijkste instrumenten die gemeenten kunnen inzetten voor inkomensondersteuning op grond van de WWB. Bijzondere bijstand is bedoeld voor mensen die ondanks het landelijk vastgesteld sociaal minimum en door bijzondere persoonlijke omstandigheden niet kunnen rondkomen. Als zij daardoor niet de noodzakelijke uitgaven kunnen doen, dan kunnen zij in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Individuele bijzondere bijstand kan verstrekt worden op basis van groepskenmerken. De

gemeente beoordeelt elk geval op individueel niveau en toetst daarbij of de uitgaven het gevolg zijn van bijzondere omstandigheden, of er sprake is van noodzakelijke uitgaven en of de uitgaven daadwerkelijk gemaakt zijn. Elk individu krijgt eigen daadwerkelijke kosten vergoed.

Binnen de kaders van de Wet Werk en Bijstand (WWB) mogen gemeenten ook categoriale bijstand verlenen aan bepaalde groepen. Deze groepen zijn chronisch zieken, gehandicapten, ouderen en gezinnen met schoolgaande kinderen. Categoriale bijstand kan verstrekt worden aan deze groepen zonder te nagaan of de kosten ook noodzakelijk zijn en of daadwerkelijk gemaakt zijn. Bij deze vorm van aanvullende bijstand dient altijd aangegeven te worden waarvoor de inkomensondersteuning bedoeld is. Verder dient voor gezinnen met schoolgaande kinderen de bijstand altijd in natura (goederen en/of diensten) te worden verstrekt.

De gemeenten kunnen voor de uitvoering van de bijzondere bijstand beleidsregels opstellen. De beleidsregels kunnen ervoor zorgen dat de uitvoering, hoewel grotendeels maatwerk, toch enigszins gestandaardiseerd kan worden. Gemeenten stellen bij de individuele en categoriale bijstand zelf vast wat de inkomensgrens moet zijn. Zij bepalen wat de draagkracht in het inkomen en het vermogen mag zijn. Bovendien geldt voor een aantal kostensoorten specifieke voorwaarden en niet alle kostensoorten komen in aanmerking voor bijzondere bijstand.

De mogelijkheden van gemeenten om categoriale regelingen te treffen zijn beperkt, omdat ze niet het generieke inkomensbeleid mogen doorkruisen en om armoedeval tegen te gaan.³

Leenbijstand

Gemeenten kunnen ook bijstand verlenen in de vorm van een geldlening of een borgtocht. De regering en de VNG willen echter dat de gemeenten voorzichtig omgaan met de regeling om te voorkomen dat men nog meer in de schulden komt. Zij proberen te bevorderen dat gemeenten de lening gedeeltelijk kwijtschelden, indien de bijstandsgerechtigde heeft bewezen voldoende inspanningen te hebben verricht op het gebied van re-integratie.

Langdurigheidstoeslag

Een andere vorm van inkomensondersteuning is de langdurigheidstoeslag. De aanvullende regeling is bedoeld voor mensen die langdurig (vijf jaar of langer) van een minimuminkomen of van de bijstandsuitkering moeten leven, geen of nauwelijks eigen vermogen heeft en ook geen vooruitzichten heeft op betaald. Dit geldt voor mensen tussen minimaal 21 jaar en jonger dan 65 jaar. De gemeenten stellen zelf het beleid en de uitvoering van de toeslag vast en kunnen dus ook de voorwaarden verruimen (www.overheidsloket.nl). Voor de ouderen boven de 65 kunnen gemeenten een Plusvoorziening treffen.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Verder hebben gemeenten de mogelijkheid om een kwijtscheldingsbeleid te voeren voor gemeentelijke belastingen zoals afvalstoffenheffing. Welke belastingen in aanmerking komen voor kwijtschelding worden lokaal bepaald door de gemeente. De meeste gemeenten hebben een gemeentelijke leidraad voor invordering opgesteld (Stimulansz, 2008: 40).

³ Armoedeval kan zich voordoen als het besteedbaar inkomen van een persoon niet of nauwelijks vooruitgaat als een persoon meer gaat verdienen (door het vinden van betaald werk). Doordat een persoon meer gaat verdienen kan het recht op bepaalde inkomensafhankelijke voorzieningen vervallen of door belasting- of premiedruk waardoor het inkomenseffect grotendeels teniet wordt gedaan.

Voorzieningen gericht op de bevordering van maatschappelijke participatie

Declaratiefonds en stadspas

Om te voorkomen dat mensen onvoldoende deelnemen aan de maatschappij en daardoor in een sociaal isolement komen, kan de gemeente ervoor zorgen dat er voldoende voorzieningen en activiteiten beschikbaar zijn op het gebied van welzijn, cultuur en sport. Om te stimuleren dat mensen aan sociaal-culturele of sportieve activiteiten meedoen, kunnen gemeenten een declaratiefonds of een stadspas introduceren. Mensen kunnen een vergoeding krijgen voor sociaal-culturele en sportieve activiteiten uit het declaratiefonds. Met de stadspas kan men direct korting krijgen om gebruik te maken van voorzieningen of deelnemen aan activiteiten op het terrein van cultuur, sport en welzijn.

Geen toetsing noodzakelijke kosten

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om de kosten die mensen maken voor voorzieningen op het gebied van sociaal-culturele en sportieve activiteiten niet op noodzakelijkheid te toetsen omdat ze aangewend zijn in het kader van maatschappelijke participatie. Wel controleren gemeenten of de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn voor dat doel.

Participatie van kinderen en jongeren

Voor kinderen en jongeren kunnen gemeenten veel regelingen en voorzieningen introduceren in het kader van maatschappelijke participatie en preventie van overerving van armoede. Vanuit het rijksbeleid en ook vanuit de gemeenten is er veel aandacht voor deze groep. In 2008 en 2009 is er jaarlijks 40 miljoen euro door de regering beschikbaar gesteld en toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Verder kunnen gemeenten en de regering convenanten afsluiten om samen te werken aan de ambitie om meer kinderen en jongeren deel te nemen aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten (Stimulansz, 2008: 30). Verder vormen kinderen en jongeren ook een doelgroep die in aanmerking komt voor categoriale bijstand. Bovendien hebben gemeenten de mogelijkheid om zelf in de kosten voor maatschappelijke deelname te voorzien, niettemin kunnen zij ook een beroep doen op particuliere organisaties als Stichting Leergeld⁴ en het Jeugdsportfonds⁵. Het gratis aanbieden van kinderopvang, het vergoeden van (extra) schoolkosten en buitenschoolse activiteiten zijn voorbeelden om maatschappelijke deelname te bevorderen.

Werk lonend maken

Gemeentelijk armoedebeleid moet ook gericht zijn op re-integratie. Mensen moeten zoveel gestimuleerd te worden in het vinden van werk (betaald en vrijwilligerswerk) om uit de

⁴ Stichting Leergeld: De doelstelling van de stichting is: "Voor schoolgaande kinderen - die om financiële redenen niet met leeftijdsgenoten kunnen meedoen aan schoolse en buitenschoolse activiteiten - de financiële belemmering te helpen oplossen, die meedoen in de weg staat en wel op zodanige wijze dat de dreiging van sociaal isolement/uitsluiting wordt verminderd dan wel wordt voorkomen". Leergeld heeft gekozen voor een lokale aanpak en werkt met lokale Leergeld-stichtingen. Zij leggen huisbezoeken af en geeft daarbij voorlichting en bemiddelt bij aanvragen van voorzieningen van de gemeente. Verder biedt de stichting aanvullende materiële of financiële hulp als overheidsvoorzieningen niet toereikend zijn (www.leergeld.nl)

⁵ Jeugdsportfonds: Het motto van het Jeugdsportfonds is 'alle kinderen moeten kunnen sporten!' Zij creëren sportkansen voor kansarme kinderen. Kinderen tot 18 jaar die in gezinnen leven met weinig geld kunnen in aanmerking komen voor ondersteuning. Professionele hulpverlener dienen de aanvraag in voor een jongere die in aanmerking kan komen voor een bijdrage uit het fonds. Het Jeugdsportfonds bestaat naast het Jeugdsportfonds Nederland uit 29 lokale en provinciale fondsen (www.jeugdsportfonds.nl)

armoede en sociaal isolement te komen en blijven. Daarbij dienen gemeenten armoedeval zoveel mogelijk te verzachten om werk toch lonend te maken. De hoogte van de lokale lasten, de lokale regels en de individuele omstandigheden zijn van invloed op de armoedeval bij een inkomensondersteunende regeling.

Een andere manier om werk lonend te maken is door het vrijlaten van inkomsten uit werk voor mensen die een bijstandsuitkering hebben. “In artikel 3 van de WWB is bepaald dat inkomsten uit arbeid mogen worden ‘vrijgelaten’ gedurende ten hoogste 6 aaneengesloten maanden tot 25 % van deze inkomsten met een maximum van € 181,- per maand, voor zover de persoon algemene bijstand ontvangt en dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling” (Stimulansz, 2008: 56).

Vrijwilligerswerk is ook een manier om sociale activering te bevorderen en uit een sociaal isolement te komen. Uitkeringsgerechtigden die vrijwilligerswerk doen, kunnen daarvoor ook beloond door het verstrekken van een onkostenvergoeding. De gemeente heeft de mogelijkheid om te bepalen of en hoeveel onkostenvergoeding wordt verstrekt. Hoeveel iemand vrij mag ontvangen, hangt af van het soort vrijwilligerswerk. Als het gaat om vrijwilligerswerk die volgens de gemeente in het kader van re-integratie noodzakelijk is, dan is het maximaal € 150 per maand (maximum €1500 per jaar). Bij andere vormen van vrijwilligerswerk mag men maximaal € 95 per maand vrij ontvangen (maximum € 764 per jaar).

Daarnaast kan de gemeente projecten voor en/of door minima oprichten. Een voorbeeld is een sociale supermarkt die enerzijds bedoeld is voor mensen rondom het minimuminkomen en anderzijds ook werkervaringplaatsen bieden voor minima.

Tegengaan van sociaaleconomische gezondheidsverschillen

Gemeenten dienen ook sociaal-economische gezondheidsverschillen tegen te gaan in het kader van een preventie aanpak van armoede. Daarbij is er aandacht voor de leefomgeving, woon- en werksituatie, scholing en de levensstijl van mensen. Op lokaal niveau kunnen gemeenten verscheidene maatregelen nemen.

Ziektekosten en collectieve verzekering

Door het aanbieden van een collectieve zorgverzekering en het tegengaan van wanbetaling (premieachterstand) kan de gemeente het beroep op de bijstand, het niet-gebruik van voorzieningen (zorgverzekering) en schuldhulpverlening voorkomen. Daarnaast nemen de uitvoeringskosten van de gemeenten af.

Vanuit de WWB is er in principe geen recht op bijzondere bijstand voor de zorgverzekeringpremie van de basisverzekering, de kosten die daaronder vallen en de kosten die buiten de dekking van de basisverzekering vallen. In dringende medische gevallen mag de gemeente daarvan toch afwijken. Gemeenten hebben daarentegen wel de mogelijkheid om voor een grote groep minima een collectieve (aanvullende) zorgverzekering af te sluiten. Zij krijgen daarbij vaak korting op de premie of een uitgebreider pakket voor dezelfde prijs. Om wanbetaling tegen te gaan kan de gemeente de premie van de bijstandsgerechtigden verrekenen met de bijstandsuitkering (Stimulansz, 2008: 34-37).

Armoedebeleid verbinden aan WMO

De gemeente is sinds 2007 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De wet heeft als doel dat: “(...) iedereen moet kunnen meedoen in de maatschappij. Het gaat daarbij om het wegnemen van hindernissen in en om het huis, in het plaatselijk vervoer en in het ontmoeten van anderen. (...) De gemeente moet voorzieningen en ondersteuning geven aan wie dat nodig heeft, bijvoorbeeld het verstrekken van een rolstoel of hulp bij het huishouden” (www.rijksoverheid.nl). Een groot

deel van de voorzieningen in de WMO heeft net als in het armoedebeleid minimahuishoudens, chronisch zieken, gehandicapten en ouderen als doelgroep. De manier waarop gemeenten invulling en uitvoering geven aan de WMO heeft veel gevolgen voor de positie van de minimahuishoudens. Door het armoedebeleid te verbinden met de WMO wordt er naast financiële inkomensondersteuning ook materiële en immateriële hulp geboden. Dit bevordert de zelfredzaamheid van mensen (Stimulanz, 2008: 38).

Leefomgeving verbeteren

Gemeenten kunnen met een huisvestingsbeleid veel invloed uitoefenen op het welzijn en de uitgaven van minimahuishoudens. Zo kan de gemeente in het volkshuisvestingsbeleid laten vastleggen dat er voldoende betaalbare sociale huurwoningen beschikbaar zijn. Verder kan de gemeente door een spreiding van de sociale woningen ervoor zorgen dat verschillende inkomensgroepen evenredig verdeeld worden over de stad. Daarnaast dient de gemeente ervoor te zorgen dat noodzakelijke voorzieningen (winkels, huisarts e.d.) aanwezig zijn op buurtniveau. Door goede afspraken te maken met de woningbouwverenigingen kunnen veel voordelen behaald worden voor minimahuishoudens. Gemeenten kunnen afspraken met de woningbouwverenigingen over de vroegtijdige melding van betalingsachterstanden, over gezamenlijke buurtprojecten of de meebetaling aan de uitvoer van inkomensbeheer voor huurders.

Verder kunnen de gemeenten minimahuishoudens wijzen op voorliggende voorzieningen om uitgaven te verminderen zoals de huurtoeslag en energiebespaarpakketten.

Op basis van de woonsituatie van iemand kunnen gemeenten ook via de toeslagen- en verlagingbeleid, de uitkering van een huishouden verlagen of verhogen (Stimulanz, 2008: 52).

Integrale schuldhulpverlening

Gemeenten dienen een integrale aanpak van schulden te bieden. Problematische schulden kunnen leiden tot verarming en een verslechtering van de gehele leefsituatie. De integrale aanpak houdt in dat er aandacht is voor financiële oplossing van schulden, budgetbegeleiding, gedragsverandering en de psychosociale factoren. Een dergelijke aanpak zorgt voor het voorkomen van hoge maatschappelijke kosten (huisuitzetting, beroep op bijstand) en dat er op de terreinen van sociale activering en re-integratie meer succes geboekt kan worden. Bovendien wordt er gewerkt aan het wegnemen van de oorzaken van de problemen van degene met schulden.

Het minnelijk traject en wettelijk traject

Gemeenten kunnen schuldhulpverlening op verschillende manieren oppakken. Er is naast het minnelijk traject, wettelijk traject (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) ook schuldpreventie. In het minnelijke traject probeert de gemeente eerst te bemiddelen tussen de schuldeiser en de schuldenaar. Daaruit kan een betalingsregeling of een gedeeltelijke kwijtschelding worden getroffen. Indien na een rechterlijk dwangakkoord geen medewerking is van de schuldeisers, dan komt de schuldenaar terecht in het wettelijk traject (WSNP). Uit de praktijk blijkt dat veel schuldeisers het wettelijk traject prefereren boven het minnelijk traject om de reden dat het traject aan striktere voorwaarden is verbonden en de schuldeisers meer garanties biedt. Gemeenten worden geacht het minnelijke traject boven het wettelijke traject te verkiezen indien alle partijen het eens zijn. In het minnelijk traject is meer aandacht voor een integrale aanpak waarin zowel gewerkt wordt aan de financiële oplossing van schulden als het wegnemen van de oorzaken van de schuldenproblematiek.

Moratorium

Een andere voorziening binnen de schuldhulpverlening is het moratorium. Een schuldenaar kan een moratorium aanvragen indien sprake is van energie- of waterafsluiting, of beëindiging van een zorgverzekering. Dat wil zeggen dat schuldeisers tijdelijk geen betalingen incasseren, waardoor schuldhulpverleners tijd krijgen om een minnelijk traject te starten (Stimulansz, 2008: 45).

Budgetbeheer en begeleiding

Verder hebben gemeenten de mogelijkheid om in het schuldhulpverleningstraject budgetbeheer aan te bieden indien gereede twijfel is dat de schuldenaar een onverantwoord bestedingspatroon erop nahoudt. Het inkomen van de schuldenaar wordt (tijdelijk) beheerd door een budgetbeheerder (van gemeente of uitvoerende instelling zoals de kredietbank). Gemeenten kunnen ervoor kiezen om verplicht budgetbeheer te koppelen aan de bijstandsuitkering. De gemeente voert uit naam van de bijstandgerechtigde noodzakelijke betalingen uit, zoals vaste lasten, uit de verleende bijzondere bijstand. Daarnaast kan de bijstandgerechtigde ook vrijwillig meewerken aan budgetbeheer. Om de (financiële) zelfredzaamheid te bevorderen, hebben gemeenten de mogelijkheid om tegelijkertijd budgetbegeleiding aan te bieden. Tijdens de budgetlessen worden mensen begeleidt in hoe zij verantwoord om kunnen gaan met geld en hoe zij hun financiën op orde kunnen krijgen/houden. Doel van budgetbegeleiding is ook dat in de toekomst schulden worden voorkomen (preventie) (Stimulansz, 2008: 23-24 en 45-46).

Onder toezichtstelling

Mensen die niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen door bijvoorbeeld een verstandelijke handicap, een verslaving of een psychiatrische ziekte kunnen onder toezicht worden gesteld. Er zijn drie vormen van toezicht: curatele, bewind en mentorschap.

Iemand die onder curatele wordt gesteld mag niets zelf meer beslissen (kopen, lenen, huren). Alle beslissingen worden door de curator genomen. De rechter neemt de beslissing of iemand onder curatele wordt gesteld. Iemand die onder bewind is gesteld heeft wel iets te vertellen. De bewindvoerder regelt alleen de financiële zaken voor degene. Veel handelingen worden met de bewindvoerder besproken of ze uitgevoerd mogen worden. De kantonrechter stelt de bewindvoerder aan. Het verzoek kan komen van familie of de officier van justitie.

Iemand die een mentor krijgt toegewezen, kan wel voor zijn financiële zaken zorgen, maar niet voor zichzelf op persoonlijke gebied (verzorging e.d.). De kantonrechter stelt een mentor aan die advies geeft en in overleg met diegene beslissingen neemt (www.deviernotarissen.nl).

Schuldenregistratie

In maart 2010 is er een quick scan uitgevoerd door het ministerie van Financiën van de verschillende opties om overkreditering tegen te gaan. Het landelijk informatiesysteem schulden kwam daarbij naar voren als beste optie. Hiertoe is een traject gestart om de schuldenregistratie uit te breiden naar een landelijk informatiesysteem schulden (LIS). Het voornemen is om huur – en energieschulden en schulden bij de sociale dienst op te nemen in het LIS. De registratie van de betalingsachterstanden levert een bijdrage aan het verminderen van problematische schulden en het voorkomen van huisuitzettingen of energieafsluitingen. Het systeem is tot nu toe nog niet operationeel omdat het nog op bezwaren stuit, in verband met de Wet bescherming van persoonsgegevens en de zorgvuldigheid van gegevens. Indien de Kamer de conclusie deelt dat het LIS de beste optie is, dan zal de minister van Financien de functie van het LIS een wettelijke grondslag geven. Als het LIS wordt ingevoerd, dan kunnen schuldhulpverleners een beter inzicht krijgen in de schuldenpositie van de schuldenaar (Tweede Kamer, 2010).

Afstemming schuldhulpverlening en re-integratie

Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat schuldhulpverlening onderdeel wordt van het re-integratietraject. Problematische schulden vormen een drempel voor mensen om te re-integreren op de arbeidsmarkt. De schuldhulpverlening zal daarom afgestemd moeten worden op het re-integratietraject. Daarvoor kan de gemeente afspraken maken met re-integratiebedrijven (Stimulansz: 2008: 57).

Preventie en bevordering gebruik van voorliggende voorzieningen

Gemeenten kunnen door de financiële redzaamheid van burgers en het gebruik van voorliggende voorzieningen te vergroten, armoede en schulden voorkomen. In de voorgaande paragraaf is al enige aandacht besteed aan maatregelen die de financiële redzaamheid vergroten.

Preventieve maatregelen

Budgetbegeleiding

Budgetbegeleiding waarin aandacht besteed wordt aan het omgaan van financiën is een voorbeeld van die preventieve aanpak. Budgetbegeleiding kan op groepsniveau of op individueel niveau worden gegeven. Gemeenten hebben de mogelijkheid om budgetbegeleiding verplicht te stellen of juist te stimuleren voor bepaalde groepen (Stimulansz, 2008: 59-60).

Campagne, website en lokale en landelijke media

Campagnes en informatieve websites kunnen ervoor zorgen dat mensen bewuster worden van hun financiële situatie en de risico's van lenen en indien nodig tijdig hulp te zoeken. Via het publiceren informatie over de voorliggende voorzieningen (zowel gemeentelijke als van het rijk) op websites (gemeente, campagne), via voorlichtingsmateriaal (brochures, posters, publicaties e.d.) en via de lokale en landelijke media kunnen gemeenten specifieke doelgroepen en burgers in het algemeen informeren over de voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben. Daarnaast kan er informatie en tips worden aangeboden over geldzaken, rechten en plichten over werk. Gemeenten kunnen zich ook aansluiten bij websites zoals www.berekenuwrecht.nl en op www.regelhulp.nl waar men terecht kan voor informatie over landelijke inkomensondersteunende regelingen en gemeentelijke regelingen. Mensen kunnen er ook het recht op regelingen berekenen. Het indienen van een digitale aanvraag is tevens mogelijk als gemeenten zich aansluiten op de websites (Stimulansz, 2008: 60, 69).

Vroegtijdige signalering

Gemeenten kunnen door vroegtijdige signalering veel problemen voorkomen. Zij kunnen afspraken maken met energiebedrijven, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties om vroegtijdig betalingsachterstanden door te geven. Bovendien kan de gemeente informatie via het Bureau Kredietregistratie (BKR) opvragen en in de toekomst mogelijk via het LIS. Maatschappelijke organisaties (professionele- en vrijwilligersorganisaties) hebben een grote rol bij het vroegtijdig signaleren. Zij hebben inzicht in de specifieke problemen van de doelgroep. De organisaties bieden zelf ondersteuning aan mensen maar kunnen ook doorverwijzen naar de voorliggende voorzieningen. Gemeenten dienen er daarom voor te zorgen dat zij de maatschappelijke organisaties goed informeren over de hulpverlening en voorzieningen van andere maatschappelijke organisaties en van de gemeente zelf. Gemeenten kunnen daartoe voorlichting en trainingen geven (middels bijeenkomsten, nieuwsbrieven en bezoeken af te leggen). Bovendien kan de gemeenten loketmedewerkers beter opleiden om problemen vroegtijdig te signaleren. Daarnaast dienen gemeenten medewerkers te trainen in

klantbejegening. Slechte dienstverlening kan ook een oorzaak zijn van niet-gebruik van voorzieningen (Stimulansz, 2008: 59-61).

Niet-gebruik van voorzieningen verminderen

Er zijn een aantal oorzaken van niet-gebruik: onbekendheid met de voorzieningen, de aanvraagprocedure duurt te lang of is ingewikkeld, door taalproblemen of omdat men denkt geen recht te hebben op regelingen en door schaamte of trots (Stimulansz, 2008: 66). Gemeenten kunnen tal van maatregelen treffen om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen.

Eén loket en telefoonnummer

Het introduceren van één loket of telefoonnummer waar men terecht kan voor alle vragen met betrekking tot inkomensondersteuning, schuldhulpverlening is een goede manier om minima tegemoet te komen. Verder kunnen gemeenten er ook voor zorgen dat men bij het loket terecht kan voor advies en ondersteuning. Er kan daarvoor afgestemd worden met de loketten voor WMO en schuldhulpverlening Stimulansz, 2008: 66,68).

Aanvraagprocedure uitkering verkorten

De gemeenten kunnen de aanvraag voor bijzondere kosten verkorten, met name de kosten waarvoor regelmatig bijzondere bijstand wordt aangevraagd. Het opstellen van beleidsregels hiervoor, kan de aanvraagprocedure versnellen. Bijstandsgerechtigden kunnen dan sneller beschikken over hun geld (Stimulansz, 2008: 66-67).

Rekening van goederen direct naar sociale dienst

Gemeenten hebben de mogelijkheid om afspraken maken met leveranciers van goederen waarvoor bijzondere bijstand is aangevraagd over het direct doorsturen van de rekening naar de sociale dienst (Stimulansz, 2008: 68).

Bestandskoppeling

Gemeenten kunnen door het gebruik van diverse bronnen en databestanden, gericht mensen benaderen die mogelijk recht hebben op een bepaalde voorliggende voorziening. Gemeenten beschikken over de gegevens van bijstandsgerechtigden en de aanvragers van de bijzondere bijstand, miniregelingen en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Aanvullende informatie kan bij het Inlichtingen bureau opgevraagd worden. Het benaderen van die mensen kan bijvoorbeeld middels een brief, folders of huisbezoeken (Stimulansz, 2008:68-69).

Formulierenbrigade en huisbezoek

Het oprichten van formulierenbrigades kan bijdragen aan het verminderen van het niet-gebruik van voorzieningen. Formulierenbrigades kunnen door het houden van spreekuur of door het afleggen van huisbezoeken, mensen wijzen op de voorzieningen die er zijn en ondersteuning bieden bij het invullen van de aanvraagformulieren (Stimulansz, 2008: 70).

Uit de beschrijving van de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van gemeenten op het gebied van armoedebeleid kan geconcludeerd worden dat de aanpak van armoede meerdere dimensies bevat die in samenhang met elkaar moeten worden aangepakt. Om de doelstellingen te bereiken is er een integrale aanpak nodig. Uit de maatregelen en voorzieningen komt naar voren de gemeenten afstemming zoeken met andere beleidsterreinen en samenwerking zoeken met maatschappelijke organisaties. Er is een verschuiving merkbaar van eenzijdige top-downsturing vanuit de gemeenten naar sturing door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties.

5.1.2 Voedselbanken

Aanvullende informatie Voedselbanken

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is al aandacht besteed aan de klanten en de werkwijze van de voedselbank. Ook is er in de analyse van enquête voedselbanken een algemeen beeld van de klanten en de werkwijze van de voedselbank beschreven. Op basis van andere documenten zal het beeld van de klanten van de voedselbank en de werkwijze van de verschillende voedselbanken aangevuld worden.

Typologie gebruikers van de voedselbank

In de publicatie 'Armoede de Baas' (2008) is aan de hand van een twintigtal interviews met deelnemers van voedselbanken een beeld gegeven van de gebruikers van de voedselbank. Uit de publicatie blijkt dat de aanleiding om gebruik te maken van de voedselbank erg uiteenlopend is. De enige overeenkomst is dat mensen vaak langdurig over onvoldoende inkomen beschikken om voedsel aan te schaffen en in een kwetsbare financiële positie verkeren. Ook hier wordt bevestigd dat er meestal sprake is van een opstapeling van problemen: schulden en psychische problemen, een laag inkomen en hoge kosten door beperkingen of chronische ziekte, schulden en problemen met de uitkeringsinstantie of mensen die leven van een te lage uitkering (Janssen, R., J. de Jong & R. van Nistelrooij, 2008:27-29).

Tijdens de expertmeetings van de Sociale Alliantie (mei/juni 2008) is een indeling voorgesteld van het type klant dat gebruik maakt van de voedselbank. Hoewel tijdens de expertmeetings duidelijk werd dat niet alle gebruikers eenduidig in te delen zijn in de drie groepen, was er toch overeenstemming over een globale indeling (Jansen et. al., 2008: 60-62):

- Mensen die in de bureaucratie zijn vastgelopen, bijvoorbeeld mensen die lang op een uitkering wachten. Verwacht wordt dat deze groep mensen de hulp van de voedselbank een relatief korte tijd nodig heeft.
- Mensen die met steun van voedselbank weer perspectief gaan zien. Vaak is deze groep vastgelopen in de reguliere hulpverlening of heeft door persoonlijke omstandigheden tijd nodig om de zaken op orde te krijgen. Van de groep wordt verwacht dat zij de hulp van voedselbank wat langer nodig heeft, maar uiteindelijk weer op eigen benen kan staan.
- Mensen die te maken hebben verschillende problemen waar zij nauwelijks uit kunnen komen. Vaak hebben deze mensen een onverantwoord bestedingsgedrag en onvoldoende vaardigheden om hun draai te vinden in de samenleving. Deze groep wordt aangeduid als de 'bodemgroep'. Verwacht wordt dat deze groep blijvende hulp en begeleiding nodig heeft om te functioneren in de samenleving.

Betekenis van de voedselbank voor deelnemers

Verder blijkt uit de publicatie 'Armoede de Baas' (2008) dat de hulp van de voedselbank voor de deelnemers een verschillende betekenis heeft. Op de eerste plaats geven mensen aan dat de voedselbank *ruimte* biedt. Het hebben van voedsel geeft mensen het gevoel van verlichting. Uit de interviews komt naar voren dat mensen aangeven dat voedselbanken ondersteuning bieden in hun dagelijks bestaan. Zonder de hulp van de voedselbank zouden ze het niet redden. Op de tweede plaats geeft de voedselbank *andere producten en diensten* die nodig zijn in het dagelijks leven, maar waar geen geld voor is. Mensen noemen hier de extra producten als fruit, groente, chocolade maar ook kleding, vakantie, kerstballen, speelgoed en een gratis behandeling bij de kapper. Op de derde plaats hebben voedselbanken ook een *sociale betekenis*. De geïnterviewden geven aan dat men bij de voedselbanken sociale contacten opdoet met andere lotgenoten, het informele contact met de vrijwilligers van de voedselbank. Op de vierde plaats noemt men *de manier waarop hulpverlening of*

ondersteuning wordt geboden om vooruit te komen. “Door de voedselbank wordt er vooruitgang ingezet”. De geïnterviewden geven aan dat problemen worden besproken. Mensen krijgen hulp bij financiële problemen of worden doorverwezen naar reguliere voorzieningen (Jansen et. al., 2008: 30-33). Ten slotte wordt de *veerkracht en weerbaarheid genoemd*. De voedselbank kan een middel zijn voor mensen om zelf greep te houden op hun leven op een manier die ze zelf willen (Jansen et. al., 2008: 33).

Werkwijze en organisatie voedselbanken

Uit de expertmeetings die de Sociale Alliantie organiseerde (mei/juni 2008) bleek ook dat er verschillen zijn tussen voedselbanken in de manier van aanmelding voor een voedselpakket, het samenstellen van voedselpakketten, de omvang van de dienstverlening en de aard van de vrijwilligers. De werkwijze van de voedselbanken is al grotendeels beschreven in de analyse van de enquêtes die naar voedselbanken zijn gestuurd. De resultaten uit die analyse komen ook overeen met de uitkomsten uit de expertmeetings. Er zal daarom daar waar nodig aangevuld worden met de resultaten uit de expertmeetings.

Ook uit de expertmeetings blijkt dat niet alle voedselbanken zich uitsluitend houden aan de landelijk vastgestelde criteria voor de toekenning van voedselpakketten⁶. Een deel van de voedselbanken vindt de norm te laag en gaat er soepel mee om. Uit de publicatie *Armoede Baas'* (2008) komt naar voren dat er voedselbanken zijn die vinden dat er juist vanuit de voedselbanken bereidheid moet zijn om op specifieke situaties in te spelen. “De landelijke normen beschouwen wij als richtlijn. Daar moet je je beleid naar richten. Dat is iets anders dan het strak toepassen van regels” (Jansen et. al., 2008: 52). Andere voedselbanken hanteren de landelijke norm juist heel strikt vanuit de optiek dat voedsel beperkt beschikbaar is en dat de voedselvoorraad eerlijk verdeeld moet worden over de mensen die dit het meest nodig hebben (Jansen et. al., 2008: 52).

Verder komt uit de expertmeetings naar voren dat voedselpakketten zelf opgehaald of gebracht worden. Bij de meerderheid van de voedselbanken moeten cliënten zelf hun voedselpakket komen ophalen. Het ophalen gebeurt meestal eens per week. Een deel van de voedselbanken stimuleert het zelf ophalen omdat het ophalen een ontmoetingsfunctie krijgt. De uitgiftecentra worden gezien als informele ontmoetingsplekken. De ervaring leert dat die plekken functioneren als activeringspunt. De expertmeetings wijzen uit dat er voedselbanken zijn waar een hulpverlener aanwezig bij de uitgiftepunten om mensen te adviseren als dat nodig is. Bij een minderheid van de voedselbanken wordt er aan huis geleverd. Dit is meestal het geval als om praktische redenen een cliënt niet zelf het voedselpakket kan ophalen. In andere gevallen speelt het aspect van privacy een rol. Overigens zijn er in minder mate ook voedselbanken die zijn omgevormd tot een soort sociale supermarkt waar mensen in staat worden gesteld zelf te winkelen (Jansen et. al., 2008: 53-55).

Bovendien zijn er voedselbanken die hun dienstverlening hebben uitgebreid met het verstrekken van andere goederen of diensten. Naast voedsel, verstrekken zij ook bijvoorbeeld kleding, boeken, computers, maar ook diensten als hulpverlening, budgettering en re-integratie. Vanuit de voedselbanken is hier echter ook kritiek op. “De voedselbanken moeten zich beperken tot hun eigenlijke taak en gemeente en hulpverleners aanspreken op de taken die deze moeten uitvoeren. Dat werk moet je niet overnemen als voedselbank. Dat kun je niet en dat moet je ook niet” (Jansen et. al., 2008: 56).

⁶ Bij de toekenning van voedselpakketten wordt uitgegaan van het besteedbare inkomen dat men maandelijks overhoudt voor voeding, kleding e.d. na aftrek van de vaste lasten zoals huur, gas, water, licht en verzekeringen. Wanneer het besteedbaar inkomen lager is dan de norm, dan komt het huishouden in aanmerking voor een voedselpakket. Voor een éénpersoonshuishouden is die norm € 175 per maand. Bij een huishouden met meerdere personen, komt per volwassene vanaf 18 jaar € 60 erbij. Voor ieder kind t/m 12 jaar wordt het bedrag verhoogd met € 25 en kinderen van 13 tot 18 jaar met € 50.

Verder zijn er ook verschillen in de vrijwilligers die werken bij de voedselbank. Er zijn voedselbanken die werken met vrijwilligers die zelf ook cliënt zijn van de voedselbank. In dit geval gaat het om voedselbanken die in het kader van participatiebevordering cliënten van de voedselbank willen stimuleren om vrijwillig medewerker te worden van de lokale voedselbank. Dat zou het zelfrespect en het vertrouwen in zichzelf kunnen bevorderen. Andere voedselbanken willen een scheiding tussen cliënten en de vrijwilligers van de voedselbank. Deze vrijwilligers zijn in te delen in vier typen:

- Organisatoren (bestuurders). Dit zijn vrijwilligers die in het bestuur plaatsnemen en verantwoordelijk zijn voor de leiding, de werving en het onderhouden van contacten met sponsors/leveranciers, pers etcetera en het beheren van de financiën.
- Uitvoerders. Dit zijn de vrijwilligers die het beleid in de praktijk uitzetten en verantwoordelijk zijn voor administratieve, technische en logistieke werkzaamheden. Dit zijn onder andere coördinatoren voor werkzaamheden als de intake, uitgifte, voorraadbeheer, transport. De vrijwilligers die technische zaken uitvoeren en die voedsel sorteren, ophalen en vervoeren naar verschillende uitgiftepunten.
- Vrijwilligers die de pakketten samenstelt en uitdeelt.
- Vrijwilligers die mensen ontvangen en tijd hebben om te praten met de cliënten (Jansen et. al., 2008: 56-57).

Opvattingen bij gemeenten en voedselbanken

In de expertmeetings is ook gesproken over de positie die gemeenten innemen ten opzichte van voedselbanken en andersom. Hier kwam naar voren dat er vanuit de gemeenten verschillend gedacht worden over voedselbanken zoals ook blijkt uit de enquêtes. De verschillende posities die gemeenten ten opzichte van voedselbanken innemen zijn:

- Afwijzend
- Ondersteuning en/of samenwerking
- Staan open voor signalen

Gemeenten die afwijzend tegenover voedselbanken staan willen niets weten van de voedselbank en weigeren de voedselbank te ondersteunen. Voedselbanken zijn in de ogen van de gemeente overbodig. De gemeentelijke voorzieningen zijn voldoende om armoede te bestrijden.

Gemeenten die voedselbanken wel ondersteunen zijn bereid de voedselbank direct of indirect te ondersteunen of samen te werken met de voedselbank. In de expertmeetings zijn verschillende voorbeelden genoemd van samenwerking of ondersteuning. Zo zijn er gemeenten die een contactpersoon hebben aangesteld die aanwezig is bij het uitdelen van voedselpakketten. Ook hebben de intakepersoon bij de voedselbank een opleiding gehad zodat ze op de hoogte zijn van de regelingen en de hulpverleningsvormen. Door de intensieve contacten is er bij de gemeente meer zicht op de problematiek en de achtergronden van de gezinnen die gebruik maken van de voedselbank. Er zijn kortere lijnen ontstaan. Deze kennis wordt gebruikt ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het lokale armoedebeleid. Gemeenten die aan de expertmeetings hebben meegedaan, noemen de contacten ‘buiteninstrumenten’.

Zij vinden dat door de intensieve contacten hun eigen ‘binneninstrumenten’ zijn verbeterd. Gemeenten vinden deze ‘buiteninstrumenten’ heel belangrijk omdat de ervaring leert dat veel cliënten van de voedselbank moeite hebben om in contact te komen met gemeente en gebruik te maken van de aanwezige minimavoorzieningen. “De beleidsambtenaar kan meer vanuit het veld, vanuit de buitenprojecten bemiddelen en van daaruit werken richting de gemeentelijke diensten, de binnenvoorzieningen. En de gemeente kan veel beter haar regiefunctie waarmaken en veel gericht erop toe zien dat instanties en hulpverleners het werk doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen”(Jansen et. al., 2008: 65-66).

Ten slotte, gemeenten die open staan voor de voedselbank faciliteren de voedselbank wel, maar er is nog geen sprake van samenwerking. Gemeenten staan open voor de probleemsigalerende functie van de voedselbank. Zij zien in dat voedselbanken signalen kunnen leveren over wat er verbeterd kan worden aan het bestaande armoedebeleid en over de mensen die wel bij de voedselbank komen, maar niet gebruik maken van de voorzieningen van de gemeente (Jansen et. al., 2008: 66).

Ook bij de voedselbanken zijn er verschillende houdingen ten opzichte van de relatie met gemeenten. Op de eerste plaats zijn er voedselbanken die gemeenten op afstand willen houden. Daarvan wil een deel geheel zelfstandig zijn en geen subsidie ontvangen, maar een ander deel geeft aan wel subsidie te willen ontvangen maar geen verdere inmenging van de gemeente in verband met de privacy van de cliënten. Op de tweede plaats zijn er voedselbanken die willen samenwerken met gemeenten. Deze voedselbanken willen samenwerking met de gemeenten in het belang van de cliënt. Zij vinden dat cliënten naast de voedselbank de nodige hulpverlening moet krijgen en wisselen onderling informatie uit aan de sociale dienst, schuldhulpverlening en de kredietbank. Op de derde plaats zijn er voedselbanken die voorstander zijn van een combinatie van samenwerking en afstand bewaren. Zij willen samenwerken met de gemeenten, maar de voedselbanken willen daarbij hun zelfstandige functie blijven houden. Voedselbanken moeten tijdelijk van aard zijn. De voedselbanken geven daarbij aan niet de taak van de gemeenten om de armoede te bestrijden over te willen nemen. Zij willen gemeenten juist aanspreken op hun verantwoordelijkheden (Jansen et. al., 2008: 66-67).

Beleid ten aanzien van voedselbanken

Er is een verbetering te merken in de verhoudingen tussen gemeenten en voedselbanken. De afwijzende positie van gemeenten ten opzichte van voedselbanken lijkt te veranderen in een positie van de voedselbank als *vindplaats* voor probleemgevallen. Voedselbanken zijn dan een vindplaats om mensen te bereiken met wie de gemeenten het contact zijn verloren. Daarbij zijn gemeenten nog wel van mening dat het bestaande armoedebeleid goed werkt en dat hooguit het gebruik van de voorzieningen verbeterd kan worden. Gemeenten erkennen hier dat voedselbanken een (tijdelijke) functie hebben, totdat mensen de weg naar een meer structurele oplossing van hun problemen hebben gevonden. Dat wil zeggen gebruik maken van de reguliere hulpverlening en gemeentelijke voorzieningen. Zij zijn bereid om financiële en/of materiële steun te geven (Jansen et. al., 2008: 73-77). De verbetering blijkt uit de afspraken die gemaakt zijn tussen het Rijk en gemeenten en ook uit de lokale initiatieven om samenwerking te bevorderen.

In 2007 is er een deelakkoord Participatie van het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' tussen het Rijk en de gemeenten afgesloten. In het deelakkoord zijn onder andere afspraken gemaakt met betrekking tot de participatie, schuldhulpverlening en het armoedebeleid. De afspraken hebben ertoe geleid dat de VNG en het ministerie van SZW de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken wil verbeteren. Daartoe is in 2007 door de SGBO (sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek voor gemeenten) een Benchmark Armoedebeleid 2007 uitgevoerd. Uit de benchmark komt naar voren dat de omgang van gemeenten met voedselbanken verschillend is. Een deel van de gemeententent verleent subsidies aan voedselbanken. Andere voedselbanken zijn ook gericht op samenwerking met voedselbanken om het gebruik van minimaregelingen te bevorderen. Verder zijn er ook gemeenten die nauwelijks of geen contacten onderhouden met de voedselbanken. In april 2008 is in opdracht van het ministerie van SZW en de VNG door de SGBO een quickscan uitgevoerd onder gemeenten om de relatie van gemeenten met voedselbanken te onderzoeken (SGBO, 2008: 1). De belangrijkste conclusies uit dat onderzoek zijn dat iets minder dan de

helpt van de gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek (47%) en die een voedselbank hebben, aangeeft dat er sprake is van overleg en/of afspraken met de voedselbanken. Ongeveer 56% van deze groep geeft aan dat er afspraken zijn gemaakt over doorverwijzing van voedselbank naar de gemeenten. 45% van de gemeenten verwijst door voedselbanken. Een grote groep, 43%, deelt folders/brochures uit aan de voedselbanken en 40% verstrekt subsidie. De meerderheid van 62% heeft de afspraken niet formeel laten vastleggen. Daarnaast is er ook onderzocht hoe de waardering is van de samenwerking. 77% van de gemeenten waardeert de samenwerking met 'goed', 8% vindt de samenwerking zeer goed en 15% meent de samenwerking slecht te vinden. Bovendien werd de respondenten gevraagd wat er te verbeteren valt in de samenwerking. 34% van de gemeenten vindt dat de doelgroep beter bereikt moet worden via de voedselbank. 31% vindt dat er niets te verbeteren valt. Tot slot wil 27% dat voedselbanken en gemeenten elkaar beter informeren (SGBO, 2008: 21-22).

In december 2008 organiseerde de toenmalige staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Aboutaleb in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een bestuurlijke conferentie. Het doel van de conferentie was om alle betrokkenen (vertegenwoordigers van voedselbanken en wethouder en beleidsmedewerkers van gemeenten) actief met elkaar in gesprek te gaan en samenwerking te bevorderen tussen gemeenten en lokale voedselbanken opdat meer mensen duurzaam uit de armoede geholpen kunnen worden. Verder waren de vertegenwoordigers van de werkgroep 27 grote steden (G27) aanwezig om de armoedeagenda te overhandigen aan de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Aboutaleb. Op de armoedeagenda stonden tien maatregelen om de armoede in Nederland te verminderen. Het uitgangspunt was het bereik van inkomensondersteunende maatregelen te verhogen. De werkgroep gaf aan daarvoor de de bureaucratie te willen verminderen en een omgekeerde bewijsvoering in te voeren. Getracht wordt een "beweging [te maken] van wantrouwen naar vertrouwen. Daarbij werd aangegeven dat de middelen vooral ingezet moeten worden voor vereenvoudiging van de aanvraag van bijzondere bijstand (koppeling van computerbestanden en formulieren vereenvoudigen) en "duurzame schuldhulpverlening, financiële opvoeding en budgetbegeleiding" (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008a).

De werkgroep G27 onderkende in de armoedeagenda dat veel mensen die recht hebben op aanvullende inkomensondersteunende regelingen, niet bereikt kunnen worden. Om die reden wilde de G27 samenwerking zoeken met de voedselbanken. Daartoe is een intentieverklaring samenwerking opgesteld die aan het einde van de conferentie door verschillende gemeenten en lokale voedselbanken is ondertekend. In de landelijke intentieverklaring is ten eerste vastgelegd dat "(...) gemeenten en voedselbanken een gezamenlijk streven hebben om de gevolgen van armoede te verlichten en mensen duurzaam uit de armoede te helpen", ten tweede dat "alle partijen zich vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid voor deze doelgroep inzetten", ten derde dat "om rond te kunnen komen mensen optimaal gebruik moeten maken van alle (gemeentelijke)voorzieningen waar zij voor in aanmerking komen" en ten slotte dat "de klant centraal staat en samenwerking tussen de voedselbank en gemeente daar aan bijdraagt" (a, 2008b). De samenwerking is voornamelijk gericht om de participatie en de doorstroom van deelnemers van de voedselbank naar de reguliere hulpverlening te bevorderen. Verder is de samenwerking erop gericht om het gebruik van gemeentelijke voorzieningen en re-integratietrajecten te stimuleren. Daarbij moet de vertrouwensband tussen voedselbank en doelgroep gerespecteerd worden. Daar waar mogelijk en gewenst is, willen zij gefaciliteerd worden door de gemeenten (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008b). De landelijke intentieverklaring is door de gemeenten lokaal uitgewerkt in een lokale intentieverklaring waarin concreet is vastgelegd wat ieders verantwoordelijkheid is, welke maatregelen worden genomen en hoe de samenwerking wordt geëvalueerd.

Om de samenwerking te bevorderen is een toolkit in ontwikkeling door de stichting Stimulanz (in opdracht van het ministerie van SZW) waarin best cases van samenwerking beschreven worden. Voedselbanken en gemeenten spraken de intentie uit om actief op te zoek te gaan naar ‘best cases’ en deze actief onderling uit te wisselen en te verspreiden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008a).

Verandering van benadering in het beleid ten aanzien van voedselbanken

Voedselbanken geven aan dat gemeenten de voedselbanken louter zien als vindplaats voor mensen die onvoldoende gebruik maken van inkomensvoorzieningen. Er is teveel aandacht voor de taak die voedselbanken op zich nemen om mensen door te verwijzen of terug te leiden naar de reguliere voorzieningen. Deze benadering is te beperkt. Voedselbanken geven aan dat gemeenten ook meer aandacht zou moeten besteden aan het niet of niet voldoende functioneren van de eigen voorzieningen. Volgens hun zouden veel mensen terecht komen bij de voedselbank omdat de reguliere hulpverlening en voorzieningen niet goed werken. Deels komt dat doordat regels dat belemmeren. Voedselbanken vinden dat gemeenten deze situaties beter en scherper in beeld moeten brengen. De opstelling van de gemeente dient er niet alleen uit te bestaan de huidige instrumenten van bestaand beleid beter toegankelijk te maken. Ten eerste moeten gemeenten en hulpverleningsinstellingen erkennen dat de hulp- en dienstverlening van de gemeenten en hulpverleningsinstanties mogelijk tekort schieten. Ten tweede moeten gemeenten erkennen dat de voedselbank hulp levert die anders is dan de gebruikelijke dienstverlening en mogelijk een welkome aanvulling is op lokaal armoedebeleid. In dit kader willen voedselbanken in samenwerking met gemeenten nagaan hoe de hulp- en dienstverlening verbeterd kan worden (Janssen et al, 2008: 91-92).

De intentieverklaringen en samenwerkingsconvenanten benadrukken dat de voedselbank tijdelijke noodhulp is en moet blijven en dat een structurele oplossing ligt bij de gemeentelijke inkomensvoorzieningen en re-integratie. Voedselbanken willen graag zien dat de afgesloten intentieverklaringen en samenwerkingsconvenanten de ruimte en gelegenheid bieden om elkaar kritisch aan te spreken op ieders taken en verantwoordelijkheden.

5.2 Casusbeschrijving Rotterdam

Armoedebestrijding is één van de belangrijke prioriteiten binnen het sociale beleid van Rotterdam, de Sociale Pijler. De stuurgroep Sociaal (met alle betrokken wethouders) is verantwoordelijk voor de sturing van deze beleidspijler. Het sociaal programma wordt in nauwe samenwerking met de deelgemeenten uitgevoerd. Op wijkniveau worden wijkactieprogramma uitgevoerd in samenwerking met burgers en het maatschappelijk middenveld (Beleidsbijler Sociaal). Binnen het sociale programma is er veel aandacht voor het doorbreken van de armoedecultuur, het bestrijden van de armoede, tegengaan van sociaal isolement en het investeren in toekomstige generaties. Armoedebestrijding is daarbij onderdeel van een integrale aanpak. De gemeenteraad heeft daarvoor het beleidskader geschetst. De hoofdlijnen van het armoedebeleid in Rotterdam worden hieronder opgesomd (Gemeente Rotterdam, 2005: 3-4).

- Activerend beleid
- Beleid gericht op de blijvers in de bijstand
- Voorkomen van problematische schulden
- Voorkomen van armoedevaleffecten
- Beleid gericht op risicogroepen

Op de eerste plaats wil de raad een activerend armoedebeleid voeren. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat werk de beste oplossing is om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Werk

levert immers een inkomen op, het biedt structuur aan het bestaan en het zorgt voor sociale contacten. Indien betaald werk geen perspectief biedt, dan is sociale activering een goed alternatief. Daarmee wordt zelfredzaamheid en zelfrespect bevorderd.

Op de tweede plaats is er speciale aandacht voor de groep mensen die langdurig moet leven van een bijstandsuitkering. Voorkomen moet worden dat mensen afhankelijk worden van een bijstandsuitkering. Uit onderzoek blijkt dat deze groep mensen na drie jaar in de financiële problemen komt. De problemen uit zich in het ontstaan van betalingsachterstanden, schulden, geen geld voor primaire levensbehoeften en het in een sociaal isolement te geraken.

Op de derde plaats dient armoedebeleid gericht te zijn op het voorkomen van problematische schulden. Problematische schulden leiden tot grote maatschappelijke schade en kosten. Zowel voor de mensen die een zwaar en lang traject van schuldhulpverleningsproces moeten doorlopen als voor de schuldeisers die weinig van hun vorderingen terugzien en de gemeente die jaarlijks circa 4 miljoen euro uitgeeft aan de schuldhulpverlening.

Op de vierde plaats dient armoedebeleid oog te hebben voor het voorkomen van armoedevaleffecten. Hoewel volgens de kaderbrief in Rotterdam de armoedeval meevalt, zal er bij de door te voeren beleidsmaatregelen rekening worden gehouden met het tegengaan van armoedeval. De prikkel voor mensen met een minimumuitkering om betaald werk te aanvaarden moet niet weggenomen worden door het optreden van armoedevaleffecten.

Ten slotte dient er in het armoedebeleid extra aandacht te zijn om risicogroepen te ondersteunen. Hoewel de voorzieningen van het armoedebeleid gericht zijn in principe op alle minima van toepassing zijn, zullen aanvullende maatregelen worden genomen voor de kwetsbare groepen. In de kaderbrief wordt opgemerkt dat de risicogroepen door allerlei maatregelen, ontwikkelingen en omstandigheden die van invloed zijn op de koopkracht, niet altijd dezelfde groepen blijken te zijn (Gemeente Rotterdam, 2005: 3-4).

Op basis van de hoofdlijnen kent het Rotterdam armoedebeleid een aantal speerpunten. De speerpunten die in de kaderbrief worden genoemd zijn:

- Inkomensondersteunende maatregelen
- Terugdringing niet gebruik van voorzieningen en verdere vaste lasten
- Het bestrijden van sociaal isolement
- Integrale aanpak van schuldhulpverlening
- Verbetering van de dienstverlening bij Sociale zaken en Werkgelegenheid
- Monitoring armoede en sociaal isolement

De inkomensondersteunende maatregelen zijn in Rotterdam de individuele bijzondere bijstand, de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten en gezinnen met kinderen, de premiecompensatie aanvullende ziektekostenverzekering, langdurigheidstoeslag en de kwijtschelding Onroerende Zaak Belasting (OZB) en afvalstoffenheffing (ASH) (Gemeente Rotterdam, 2005: 5).

De instrumenten die de gemeente Rotterdam inzet bij het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen betreft de BRUG en verkorte procedure en de geautomatiseerde kwijtschelding van de OZB, ASH en de waterschapsbelastingen. De BRUG is een informatieboekje over alle belangrijke inkomensondersteunende maatregelen die jaarlijks wordt verzonden naar alle huishoudens met een laag inkomen in de gemeente. Voor slechtzienden en blinden wordt de BRUG ook via een cd-rom uitgegeven. Verder worden via externe intermediairs (deelgemeenten, bibliotheken, schuldhulpverlening en de CWI's) de BRUG ook uitgedeeld (Gemeente Rotterdam, 2005: 6). In 2009 heeft de BRUG een metamorfose ondergaan. Het boekje is qua taalgebruik vereenvoudigd en is meer gericht op werving dan op volledigheid van informatie. De belangrijkste regelingen worden opgenomen in het boekje (Gemeente Rotterdam, 2009: 22). Bovendien heeft de gemeente voor een twintigtal voorzieningen een verkorte aanvraagprocedure waarvoor geen uitgebreide toetsing

behoeft. Een ander instrument dat de gemeente inzet is de geautomatiseerde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, OZB en de ASH. De verruiming van de inkomensnorm van 90% naar 100% van de bijstandsnorm heeft dit mogelijk gemaakt. Daardoor is het bereik van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen onder minimahuishoudens sterk toegenomen (Gemeente Rotterdam, 2005: 6). Met het schrijven van de kaderbrief armoedebeleid in 2005 was er nog geen overeenstemming bereikt met de waterschappen in Rotterdam om tot geautomatiseerde kwijtschelding over te gaan. Inmiddels is er met alle waterschappen waar Rotterdam mee van doen heeft een kwijtscheldingsnorm bereikt van 90% naar 100% (Gemeente Rotterdam, 2007b: 15).

In het kader van de bestrijding van sociaal isolement zet de gemeente een aantal beleidsinstrumenten in. Betaald werk of gesubsidieerde arbeid is daarbij het belangrijkste instrument. Het laten doorstromen van meer mensen naar werk is een belangrijk doel. Indien er geen vooruitzicht is op betaald werk dan wordt er ingezet op sociale activering middels het project Onbenutte Kwaliteiten (OK). Het OK-project biedt langdurig werklozen vrijwilligerswerk, cursussen, activiteiten of mantelzorg aan om mensen te begeleiden en te activeren weer deel te nemen aan de samenleving. Daarbij is een nauwe samenwerking tussen SoZaWe, de deelgemeenten en het project OK. De Rotterdampas is een ander instrument dat wordt ingezet om minima te stimuleren om maatschappelijk te participeren. Met de pas (die tegen betaling kan worden aangeschaft, minima komen in aanmerking voor een korting) kunnen alle huishoudens in Rotterdam korting krijgen op activiteiten en voorzieningen op het gebied van cultuur, educatie, recreatie en sport (Kaderbrief armoedebeleid 2005: 7). Voor volwassenen vanaf 18 jaar met een inkomen kost de pas € 5 en voor kinderen in een minima huishouden is de pas gratis (bron: www.rotterdampas.nl).

Voor kinderen van 4 tot en met 17 uit minimahuishoudens is er een speciale kindertoelageregeling waarmee bijzondere bijstand kan worden verkregen voor bijkomende schoolkosten, zoals schoolreisjes, zwemlessen of een lidmaatschap bij een (sport)vereniging. Via de regeling kan per kind van 4 tot en met 11 jaar maximaal € 225 per jaar aan bijzondere bijstand worden verleend en voor een kind van 12 tot en met 17 jaar maximaal € 300 per jaar (bron: www.rotterdam.nl).

In het kader van schuldhulpverlening is er in de gemeente Rotterdam sprake van een integrale aanpak. De kern van de integrale aanpak is “Rotterdamse huishoudens met problematische schulden middels specialistische hulp een nieuwe start met “een schone lei” te bieden. Behalve een oplossing voor de schulden wordt daarbij tevens gerekend op het realiseren van een duurzaam evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, ter voorkoming van terugval” (Gemeente Rotterdam, 2005: 7). De aanpak is ook gericht op samenwerking tussen verschillende betrokken partijen, zoals de afdeling Schuldhulpverlening van SoZaWe, de gemeentelijke kredietbank en het Algemeen Maatschappelijk Werk. Materiële schuldhulpverleningsproducten worden door de afdeling Schuldhulpverlening en de gemeentelijke kredietbank aangeboden. Immateriële schuldhulp wordt aangeboden door het Algemeen Maatschappelijk Werk, GGD, Riagg of het Centrum voor Dienstverlening. De schulddienstverleningsproducten zijn schuldregelingen, inkomensbeheer, budgetteringshulp, psychosociale hulp en nazorg. De aanpak van schulden is daarmee onderdeel van de totale dienstverlening. In dit kader spreekt de gemeente dan ook liever van schulddienstverlening dan van schuldhulpverlening (Gemeente Rotterdam, 2005: 8). Op het gebied van schulddienstverlening is er na het verschijnen van de kaderbrief armoedebeleid een aantal zaken gerealiseerd. Er is een convenant met de woningcorporaties gesloten waarbij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen is opgericht. Er is voor de jongeren een Jongerenteam opgericht om preventief maatschappelijke uitval te verminderen (Gemeente Rotterdam, 2009: 2).

In het kader van de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij SoZaWe worden er een aantal instrumenten ingezet. In de kaderbrief armoedebeleid wordt duidelijk gemaakt dat een goede klantvriendelijke dienstverlening het bereik onder de klanten vergroot, en dat het gebruik van de gemeentelijke voorzieningen ook kan worden bevorderd. Door een betere voorlichting, vereenvoudiging van de regels en het verkorten van de aanvraagprocedures voor de gemeentelijke voorzieningen wordt hieraan bijgedragen. De gemeente heeft ook servicenormen opgesteld om de dienstverlening naar klanten toe zo klantgericht en professioneel mogelijk uit te voeren. De servicenormen hebben betrekking op “de bereikbaarheid, afspraken en telefoonbeantwoording; de voorlichting en informatievoorziening, de afhandeling van en de beslissing op aanvragen; de bejegening door de medewerkers en de afhandeling van klachten” (Gemeente Rotterdam, 2005: 8). Daarvoor wordt sinds 2002 om de twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek gehouden over de kwaliteit van de dienstverlening.

Tot slot het laatste speerpunt uit de Kaderbrief Armoedebeleid, de monitoring van armoede en sociaal isolement. In het kader van een adequaat armoedebeleid streeft de gemeente ernaar om regelmatig onderzoek te doen naar de sociale en financiële omstandigheden van de minimahuishoudens. De resultaten van de onderzoeken worden gebruikt om tijdig ontwikkelingen in kaart te brengen en eventueel maatregelen te nemen. De Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling (SWA) doet regelmatig onderzoek naar op het gebied van de sociale zekerheid, arbeidsmarkt, zorg en welzijn en integratie en inburgering. Er is daarbij vooral aandacht voor de kwetsbare groepen. De SWA doet periodiek onderzoek zoals ‘Rond of Rood?’, waarbij de sociale en economische positie van de verschillende minima wordt onderzocht (Gemeente Rotterdam, 2005: 9). Zo is er begin 2010 voor het eerst de Armoedemonitor Rotterdam gepubliceerd. De bedoeling is dat er periodiek gemonitord zal worden over de stand van zaken rondom het armoedebeleid in Rotterdam. De armoedemonitor onderzoekt de doelgroep van het armoedebeleid, het gebruik van de voorzieningen en een actueel thema in het kader van armoedebeleid (Gemeente Rotterdam, 2009: 17). Verder wordt incidenteel minimaonderzoek gedaan naar strategische aspecten van armoedebeleid (bijvoorbeeld culturele achtergronden, consumptiegedrag en een veranderde arbeidsmarktsituatie). Zo heeft de gemeente onderzoek gedaan naar de armoedecultuur. Het onderzoek richtte zich op de aspecten en consequenties van langdurige armoede (Gemeente Rotterdam, 2009: 10).

In het Uitvoeringsprogramma Armoedebestrijding (collegeperiode 2006-2010) is vorm en inhoud gegeven aan het armoedebeleid. Daarbij is rekening gehouden met de kaders die de raad heeft geschetst.

De ambitie van het college is dat de inkomenspositie van mensen verbeterd wordt en de financiële redzaamheid en maatschappelijke participatie worden bevorderd. Door meer banen te creëren kan de inkomenspositie structureel worden verbeterd (20.000 meer mensen aan het werk). Daartoe wordt ingezet op nazorg als het sluitstuk van de re-integratietrajecten. Daarnaast worden burgers die (nog) niet werken of gepensioneerd zijn, gestimuleerd om maatschappelijk te participeren. Door gerichte inzet van bijzondere bijstand worden burgers voor wie perspectief op werk ontbreekt, financieel ondersteund. De gemeente wil daarnaast ook het niet-gebruik van voorzieningen voor burgers die aanspraak maken terugdringen. De gemeente vindt het niet acceptabel dat belemmeringen ertoe leiden dat burgers geen gebruik maken van de voorzieningen. Daarvoor gaat de gemeente de belemmeringen verminderen. Verder worden aanvullende maatregelen genomen om specifieke knelpunten op te lossen (Gemeente Rotterdam 2007b: 4-5).

Los van de maatregelen wil het college zich meer richten voor de problematiek van de “armoedecultuur, overerving van armoede en de vraag hoe dit soort vicieuze cirkels te

doorbreken (Gemeente Rotterdam 2007b: 6). Er is extra aandacht voor kwetsbare groepen. Het gaat om de groep mensen die langdurig of zelfs structureel rond moeten komen van een laag inkomen. Kenmerkend voor deze groep is dat zij financieel kwetsbaar zijn, vaak leningen afsluit, bezuinigt op de primaire levensbehoeften en zich terugtrekt uit de maatschappij. Zij belanden daardoor in een sociaal isolement en geven na verloop van tijd de hoop op omdat zij niet langer de energie hebben om hun leven weer op te pakken waardoor deze burgers uiteindelijk hun zelfredzaamheid en zelfrespect verliezen. Volgens de gemeente zijn vooral gezinnen met kinderen buitengewoon kwetsbaar hiervoor. De gemeente geeft aan dat er weinig kennis is over hoe vaak deze situatie zich voordoet in de praktijk. Wel bekend is dat er circa 15.000 huishoudens zijn die langdurig afhankelijk is van een bijstandsuitkering en dat daarbij ook sprake is van overerving van armoede. Enerzijds is het aanbieden van bijzondere bijstand en andere aanvullende voorzieningen een deel van de oplossing. Anderzijds is het ook belangrijk dat die burgers ondersteund worden om de regie over hun leven weer terug te krijgen. Het terugwinnen van zelfredzaamheid en zelfrespect staat daarbij bovenaan. Om de armoede te doorbreken wil de gemeente inzetten op een gebiedsgerichte aanpak. Onder het motto lokale problemen vragen om een lokale aanpak wil de gemeente meer 'experimenteerruimte' om specifieke lokale knelpunten aan te pakken en op te lossen. Burgers kunnen daardoor sneller en doelgerichter geholpen worden. Daarvoor is het mogelijk dat er buiten de wettelijke kader gewerkt moet worden (Gemeente Rotterdam 2007b: 8).

Uitgangspunten armoedebeleid

Het college heeft in het uitvoeringsprogramma armoedebestrijding vier uitgangspunten geformuleerd die in de collegeperiode 2006-2010 opgepakt dienen te worden.

De uitgangspunten zijn (Gemeente Rotterdam 2007b: 9):

- Het niet-gebruik van o.a. bijzondere bijstand verlagen.

De focus ligt op het bereik van gemeentelijke voorzieningen verder uit te breiden. Middelen daartoe zijn een proactieve benadering van de Rotterdamse burger, creatieve communicatie en effectieve bestandskoppelingen.

- Gebiedsgericht werken

Alle organisaties en instanties in de stad die contact hebben met de burgers worden uitgedaagd om samen op te trekken en hun expertise in te zetten om de geformuleerde doelstelling te realiseren. Door gebiedsgericht te werken en de inzet te focussen op specifieke projecten, wordt aangesloten bij concrete behoeften van burgers in verschillende delen van de stad.

- Efficiënte uitvoering

Er wordt getracht bureaucratische barrières weg te werken die het gebruik van bijzondere bijstand in de weg staan worden. Onnodige uitvoeringsregels worden afgeschaft en aanvraagprocedures worden aanzienlijk vereenvoudigd.

- Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen

De doelgroep van het armoedebeleid bestaat uit alle burgers met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Het doel is al deze burgers te bereiken en adequaat te bedienen. Dit neemt niet weg dat er een aantal kwetsbare groepen zijn, die bijzondere aandacht nodig hebben. Deze groepen zullen extra intensief worden benaderd en zo nodig begeleid. Voor hen zullen aanvullende maatregelen worden getroffen.

Het armoedebeleid is vooral gericht op de ondersteuning van de doelgroep die geen gebruik maakt van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Verder is schuldhelpverlening een belangrijke prioriteit in het armoedebeleid. De nadruk zal vooral ook liggen op preventie en

aanpak van schulden in een zo vroeg mogelijk stadium. Door vroegtijdige signalering (voorkomen van huisuitzetting, afsluiting van energievoorzieningen), het geven van cursussen en voorlichting over budgetbeheer wordt de preventieve aanpak vormgegeven.

Doelstelling en doelgroep

De doelstelling die het college (2006-2010) zich heeft gesteld is dat tussen 2006 en 2010 het gebruik van de bijzondere bijstand toeneemt van circa 50% naar 60% van het aantal huishoudens met een minimuminkomen (tot 120%) (Gemeente Rotterdam 2007b: 4).

De doelgroep van het Rotterdamse armoedebeleid richt zich sinds 2005 uit alle burgers met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Op basis van de cijfers (2006) gaat het in Rotterdam om ruim 64.000 huishoudens (circa 119.000 personen) met een dergelijk inkomen. Ongeveer een kwart van de huishoudens in Rotterdam leeft van een minimuminkomen. Uit gegevens van de Monitor lage inkomen Rotterdam (2010) blijkt dat ongeveer een kwart (38.500) van alle thuiswonende kinderen deel uitmaakt van een gezin dat behoort tot de doelgroep van het armoedebeleid. Bovendien wijzen de resultaten uit de monitor uit dat ruim 32.500 Rotterdamse huishoudens (ongeveer de helft van alle minimumhuishoudens) een inkomen hebben tot iets boven het wettelijke minimumloon (tot 101%). In de monitor is vervolgens ook aangegeven dat ruim 42.000 huishoudens beneden de armoedegrens leven volgens de definitie van het Centraal Bureau van de Statistiek. Verder geeft de monitor aan dat de omvang van de doelgroep tussen 2002 en 2006 nauwelijks is veranderd (Gemeente Rotterdam, 2010a: 20-22).

Het college wil zich specifiek richten op de burgers die niet of niet regelmatig contact hebben met de sociale dienst. Uit onderzoek blijkt dat vooral niet WWB-gerechtigden weinig gebruik maken van de bijzondere bijstand. Het gaat hier om werkenden, kleine zelfstandigen, huishoudens met schulden en andere uitkeringsgerechtigden met een inkomen op of onder het sociaal minimum. Voor die groepen wil de gemeente het voorzieningenniveau ook afstemmen (Gemeente Rotterdam, 2007b: 11).

Maatregelen om niet-gebruik terug te dringen

Formulierenteams

Er zijn een aantal maatregelen om het gebruik van de bijzondere bijstand te verhogen. Belangrijke instrumenten zijn de inzet van formulierenteams en ouderenteams.

Het formulierenteam (FT) heeft verschillende taken. Op de eerste plaats spoort het FT burgers op die recht hebben op diverse voorzieningen. Zij brengen in kaart of een persoon wel van alle voorzieningen gebruik maakt waar recht op is. Op de tweede plaats helpt het FT bij de formulieren van de aanvraag van de voorzieningen. Op de derde plaats heeft de FT ook een signalerende functie. Onnodige belemmeringen in formulieren of procedures worden doorgegeven aan de betreffende instanties. Ten slotte heeft de FT een verwijzende functie. Zij kunnen burgers in contact brengen met de benodigde hulp- en dienstverleners (bijvoorbeeld de kredietbank). Daarnaast is de inzet van het team erop gericht om de competenties van de burger te ontwikkelen zodat zij zelf de weg weet te vinden naar de instanties en de formulieren zelf kan invullen (Gemeente Rotterdam, 2007a:6).

Het FT is ondergebracht bij de gemeentelijke kredietbank. Voor de uitvoering van de werkzaamheden zoekt het formulierenteam aansluiting bij bestaande projecten en activiteiten in deelgemeenten of wijken. Er vindt alleen aansluiting bij gebiedsgerichte projecten die burgers actief opzoeken (Gemeente Rotterdam, 2007a:4).

Uit de voortgangsrapportage ‘offensief tegen armoede’ wordt duidelijk dat het FT een samenwerking met 82 partners heeft gerealiseerd in 2009. Daarnaast heeft het FT een programma opgezet ‘Train de trainer’ waarin in 2009 aan 250 deelnemers van maatschappelijke hulporganisaties een training is gegeven over de gemeentelijke regelingen

en procedures. Het doel van het programma is om hulpverleners te trainen om te herkennen of hun cliënt in aanmerking komt voor een bepaalde regeling (Gemeente Rotterdam, 2009: 13).

Ouderenteams

Verder zijn er ook ouderenteams ingezet. De ouderenteams bieden individuele maar ook groepgerichte hulp en wordt stadsbreed ingezet. De teams zijn ondergebracht bij de afdeling Individuele Voorzieningen van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) sinds april 2009. Naast financiële hulp doen de ouderenteams ook aan probleemsignalering (sociaal isolement) en kijken ook naar de behoefte aan hulpmiddelen of hulp in het huishouden. Op individueel niveau worden senioren geholpen om vast te stellen of ze in aanmerking komen voor een aantal voorzieningen, zoals de bijzondere bijstand of een collectieve zorgverzekering. Daarnaast worden ze ook geholpen bij het invullen van de formulieren voor de aanvraag. De ouderenteams komen op aanvraag langs of senioren kunnen zelf langsgaan. Op groepsniveau wordt ook voorlichting gegeven in verzorgingstehuizen en buurthuizen. Er wordt samengewerkt met andere instellingen als ouderenwerk, maatschappelijk werk en de verzorgingsinstellingen (Gemeente Rotterdam, 2009: 10). Ook geven de teams voorlichtingsbijeenkomsten voor intermediaire organisaties in de wijken en worden samenwerkingsafspraken gemaakt met deelgemeenten en welzijnsorganisaties. Om de doelgroep te traceren wordt er gebruik gemaakt van het netwerk van de deelgemeenten en de organisaties in de wijken.

Bestandskoppelingen

Door middel van structurele gegevensuitwisseling van gemeente met de betrokken partners als Belastingdienst, UWV, zorgverzekeraars, en de Sociale Verzekeringsbank kunnen meer burgers gericht benaderd worden die mogelijk recht hebben op bepaalde voorzieningen. Om de mogelijkheden voor bestandskoppelingen te ontplooiën is in de WWB een wet opgenomen waardoor gemeenten, met ondersteuning van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, projecten kunnen ontwikkelen. Vanaf 2006 kunnen gemeenten hiervoor een Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW) opstellen. In de gemeente Rotterdam is dit IPW-project in 2007 van start gegaan in samenwerking met een aantal andere gemeenten. De doelen van het project zijn om innovatieve methoden te ontwikkelen om de mensen te traceren die geen gebruik maken van voorzieningen met behulp van gegevenskoppeling met de Belastingdienst. De methoden die werken wil de gemeente structureel toepassen. Verder wil de gemeente de resultaten van het project gebruiken om te zorgen dat bestandskoppelingen wettelijk worden toegestaan (Gemeente Rotterdam, 2007b: 13-14). Uit de vierde voortgangsrapportage 'Offensief tegen armoede' blijkt dat er nog knelpunten zijn bij de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst. Ook is de SoZaWe in overleg met de UWV over bestandskoppeling. De gemeente wil gegevens van de UWV over de huishoudens met een WW- of WAO-uitkering (Gemeente Rotterdam, 2009: 17-18).

Maatregelen om de bureaucratie te verminderen

Het college zet zich ook in voor het verminderen van de bureaucratie om de toegankelijkheid van de voorzieningen voor burgers te verbeteren en ook de uitvoering eenvoudiger te maken. Er zijn een aantal middelen die in dat kader ingezet kunnen worden.

Automatisch verstrekken van categoriale voorzieningen

De afdeling SoZaWe verstrekt de toeslag voor chronisch zieken en gehandicapten voor WWB-gerechtigden die WMO-hulp ontvangen al automatisch. Vanaf 2007 verstrekt de gemeente ook de toeslag voor 65-plussers die een WWB-uitkering ontvangen in aanvulling op een gekorte AOW. Ook wil de gemeente kijken of regelingen ook aan niet WWB-gerechtigden automatisch verstrekt kan worden.

Gebruik van reeds beschikbare gegevens

Om te onderzoeken of toeslagen automatisch verstrekt kunnen worden en om gericht minima te benaderen, worden er relaties gelegd tussen gegevens die al bekend zijn bij SoZaWe.

Verminderen van uitvoeringsregels

SoZaWe wil geen nieuwe onnodige uitvoeringsregels toelaten en jaarlijks minstens twee aanvraagprocedures vereenvoudigen. Zo wordt er niet getoetst meer op de rechtmatigheid van de verstrekking van de kindertoelage voor schoolgaande kinderen. Ook wordt de rechtmatigheid van de toeslag voor 65-plussers niet meer getoetst (Gemeente Rotterdam 2007b: 16-18).

Het college heeft naast de maatregelen die al staan beschreven in de kaderbrief armoedebelief van 2005 nieuwe maatregelen ingevoerd.

Invoering collectieve verzekering

Uit onderzoek is gebleken dat het gebruik van de bijzondere bijstand onder niet WWB-gerechtigden laag is. Voor de WWB-gerechtigden heeft de gemeente sinds 2006 al een collectieve zorgverzekering bij het Zilveren Kruis Achmea afgesloten. Vanaf 2007 is de doelgroep voor de collectieve zorgverzekering uitgebreid met alle huishoudens met een inkomen tot 120 % van het sociaal minimum. Om de zorguitgaven van de overige minima ook te verminderen biedt de gemeente ook voor niet WWB-gerechtigden een collectieve zorgverzekering. Jaarlijks wordt een inkomenstoets uitgevoerd om te beoordelen of iemand nog mag deelnemen de regeling.

Uitbreiden doelgroep categoriale regelingen

De categoriale regelingen voor ouderen en chronisch zieken en gehandicapten was alleen toegankelijkheid voor degenen met een inkomen tot 100 % van het sociaal minimum. De doelgroep van deze categoriale regelingen zijn uitgebreid tot 65-plussers en chronische zieken en gehandicapten met een inkomen tot 120 % van het sociaal minimum.

Minder leenbijstand verstrekken

SoZaWe verstrekt minder vaak leenbijstand aan de huishoudens met schulden om te voorkomen dat huishoudens door de aflossing van die schuld, meer schulden gaat maken. De bijzondere bijstand voor met name woninginrichtingskosten zal in dat kader vaker als gift worden verstrekt. De beslissing om de bijstand als gift te verstrekken is gebaseerd op de individuele situatie van de cliënt. Daarnaast wordt van de cliënt ook verwacht dat deze gaat of blijft meewerken aan schuldhulpverlening en geen nieuwe schulden maakt.

Fonds Bijzondere Noden

Voor de burgers die in een spoedeisende financiële situatie terechtkomen is er een Fonds Bijzondere Noden. Er kan beroep op gedaan worden als andere voorliggende voorzieningen tekort schieten. Het fonds biedt financiële noodhulp waarmee de burger tijdelijk uit de problemen is. Er wordt gestreefd burgers die een beroep doen op het noodfonds, daarnaast te wijzen op vervolgstappen om een structurele oplossing te vinden *Ondersteuning aan gezinnen met kinderen*. De gemeente heeft speciale aandacht voor gezinnen met kinderen, met name alleenstaande ouders met kinderen op het voortgezet onderwijs. Er zijn daarvoor extra maatregelen genomen. In 2005 is de kindertoelage al verhoogd. De gemeente zet zich in om het gebruik van deze regeling extra te stimuleren, onder andere door vereenvoudiging van de aanvraagprocedure (Gemeente Rotterdam, 2007b: 19-23). In 2008 was Rotterdam de eerste gemeente die de convenant 'Kinderen doen mee' met de toenmalige staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer Aboutaleb, heeft ondertekend. Doel van het convenant is om het aantal kinderen dat om financiële redenen niet maatschappelijk participeert, te verminderen. Er zijn tal van maatregelen getroffen in het kader van deze convenant. Een van de maatregelen is het categoriaal maken van de kindertoelageregeling. Verder is het Jeugdsportfonds mede georganiseerd uit het convenant. Het Jeugdsportfonds geeft de mogelijkheid aan kinderen uit minimagezinnen om ook te sporten. Een andere

maatregel is het verhogen van de subsidie aan de Stichting Leergeld (Gemeente Rotterdam, 2009: 6).

Verder zet de gemeente zich ook in om de maandelijks vasten lasten huishoudens met kinderen zoveel mogelijk te verminderen. De gemeente onderzoekt de mogelijkheden om de energie-uitgaven te reduceren (Gemeente Rotterdam, 2007b: 22-23).

In september 2009 is een energiebesparingsproject gestart voor minima in de deelgemeente Prins Alexander. Naar verwachting zullen 22.500 huishoudens deelnemen aan dit project binnen drie jaar. Het project met de naam 'Energieservice aan huis' richt zich op alle huishoudens met een inkomen tot 120 % van het sociaal minimum. Deze huishoudens kunnen zich opgeven voor gratis energieadvies. Energieadviseurs gaan langs om adviezen te geven over energiebesparing. De adviseurs zijn bijstandsgerechtigden die in het kader van hun re-integratietraject opgeleid zijn tot energieadviseur (Gemeente Rotterdam, 2009: 3, 18). Verder is er een projectgroep gestart, in Divosa-verband, dat een onderzoek uitvoert naar de mogelijkheid om gezamenlijk energie in te kopen voor minima. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijke voorwaarde is dat voldoende gemeenten meedoen aan het project (Gemeente Rotterdam, 2009: 19).

Samenwerking binnen armoedebeleid

In het kader van het bereiken van de doelstelling om het gebruik van de bijzondere bijstand te vergroten, dient er samenwerking gezocht moeten worden met zowel maatschappelijke organisaties als gemeentelijke diensten.

“Wij vinden het daarbij van het grootste belang nadrukkelijk de samenwerking met deelgemeenten en andere maatschappelijke organisaties in de wijken te zoeken. Alle instanties en organisaties bij wie betrokken klanten over de vloer komen zijn hard nodig om deze doelstelling te kunnen realiseren” (Gemeente Rotterdam, 2007b: 4).

Ook tijdens de regionale conferentie 'Armoedebeleid en Schuldenproblematiek' werd door de wethouder Kriens van Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang benadrukt dat zij langdurige armoede niet accepteert. "Een breed offensief op verschillende fronten tegen armoede met partijen als woningcorporaties, politie en gemeenten speelt een belangrijke rol bij het bestrijden van armoede" (Gemeente Rotterdam, 2007c)

In februari 2010 vond er een werkconferentie plaats 'De kracht van Rotterdam'. Het doel van de conferentie was om bouwstenen aan te leveren voor het sociale beleid voor de komende jaren. Voorafgaand aan de conferentie werden maatschappelijke instellingen gevraagd een brief te schrijven met daarin aanbevelingen aan het gemeentebestuur. Rotterdam heeft als doel in 2020 een 7,1 te halen op de sociale index. Het college heeft daartoe een sociale strategie geformuleerd 'De kracht van Rotterdam: haar sociale strategie tot 2020' en de 'Uitvoeringsagenda tot 2014'. In de sociale strategie staan vier ambities: *talentontwikkeling, participatie, verbinding en zelfredzaamheid*. Om de ambities te realiseren is samenwerking nodig met de partners in het maatschappelijk middenveld. De conferentie werd bijgewoond door tachtig vertegenwoordigers uit het maatschappelijke middenveld (welzijns-, sport- en onderwijsinstellingen en corporaties en ondernemers). Door middel van werksessies werden organisaties uitgenodigd om concrete acties te formuleren. Tijdens de conferentie is afgesproken dat organisaties beter gaan samenwerken om meer samenhang en daadkracht in de uitvoering van het sociaal beleid te ontwikkelen (Gemeente Rotterdam, 2010b).

Uit het interview met de directeur van Maatschappelijke ontwikkeling van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid van Rotterdam blijkt dat de gemeente het van belang vindt dat maatschappelijke organisaties er zijn om bepaalde zaken te realiseren voor mensen met een lager inkomen. De gemeente ondersteunt en faciliteert maatschappelijke organisaties om netwerken te organiseren en mogelijkheden te openen voor mensen met een lager inkomen,

bijvoorbeeld om kinderopvang te regelen, sportverenigingen waar kinderen lid van kunnen worden.

De directeur van Maatschappelijke ontwikkeling geeft ook aan dat de gemeente Rotterdam in grote mate afhankelijk is van maatschappelijke organisaties, vooral vrijwilligers, om de doelstellingen van het armoedebeleid te realiseren. Hij zegt daarover het volgende:

“Zonder maatschappelijke organisaties redden we het niet. Heel veel activiteiten worden door vrijwilligers gedaan. Het zijn mensen die de taak als vrijwilliger erbij nemen in hun vrije tijd. (...) Daar worden ze niet extra voor betaald. Heel veel vrijwilligerswerk is gewoon onbetaalbaar. In Rotterdam zijn er 150.000 vrijwilligers. Eén op de vier doet aan vrijwilligerswerk. Als de overheid moet betalen, dan kan dat gewoon niet.”

Samenwerking met de lokale voedselbank

In het uitvoeringsprogramma armoedebeleid is ook nadrukkelijk aangegeven dat er samenwerking gezocht dient te worden met de voedselbank. Vooral om de kwetsbare groepen te bereiken en meer inzicht te krijgen in de problematiek aan de onderkant van de samenleving dient er samenwerking bereikt te worden met de voedselbank. In het uitvoeringsprogramma wordt gezegd:

“En dat doe je ook door niet te blijven hangen in holle frasen dat het een schande is dat er anno 2006 weer (of nog) voedselbanken zijn. Wij beschouwen de voedselbank als een nuttig particulier initiatief, dat in noodsituaties tijdelijk soelaas kan bieden. We zetten in op samenwerking met de voedselbank om de (inkomens)situatie van burgers die een beroep op voedselhulp doen, structureel te verbeteren. Vergelijkbare vormen van samenwerking willen we opzetten met andere organisaties waar de klanten zich laten vinden. Te denken valt hier aan de lokale zorgnetwerken, kerken, moskeeën, vrijwilligersorganisaties en diverse particuliere initiatieven” (Gemeente Rotterdam, 2007b: 7).

De gemeente wil een proactieve aanpak realiseren door aanwezig te zijn op de plekken waar individuele burgers komen.

“Ook is het van groot belang meer zicht te krijgen op de problematiek aan de onderkant van de Rotterdamse samenleving, in de wijken en achter de voordeur van de individuele burger. De burger helpen en ondersteunen doe je niet vanachter je bureau. En ook niet vanachter het loket, want de kans is groot dat de burger daar nooit verschijnt. Dit betekent dat we ons moeten begeven in de haarvaten van de stad. Dat we moeten zijn op plekken waar de burger is en komt, bijvoorbeeld op school of bij de voedselbank. (...) Hier ligt een taak voor alle diensten en instanties in de stad. Ook SoZaWe gaat hieraan een belangrijke bijdrage leveren onder andere door een gebiedsgerichte inzet van de ouderenteams en het formulierenteam” (Gemeente Rotterdam, 2007b: 7).

In het interview met de directeur van Maatschappelijke ontwikkeling komt naar voren dat er ongeveer 2000 mensen in Rotterdam gebruik maken van de voedselbank. Vanwege privacyoverwegingen wordt er geen informatie over de cliënten van de voedselbank verstrekt aan de gemeente. Het is niet precies bekend welke mensen gebruik maken van de voedselbank. De gemeente heeft door de contacten met de voedselbank wel een beeld van de mensen die een voedselpakket halen. Een groot deel van die mensen heeft te maken met schulden. Vanuit de voedselbank worden cliënten gestimuleerd om bij de consultants van SoZaWe langs te gaan om te kijken of iemand zijn inkomen kan verbeteren. Indien er een doorverwijzing plaats vindt, dan neemt de consultant samen met de cliënt het gehele financiële plaatje door. Er zijn daarover afspraken gemaakt met de directeur van de voedselbank. Vooralsnog vindt doorverwijzing plaats vanuit de voedselbank zelf. De gemeente wil zich niet ‘opdringen’ aan mensen die bij de voedselbank komen. Er vindt vier keer per jaar op directieniveau overleg plaats met de voedselbank. Met de medewerkers van de voedselbank is

er maandelijks contact. Bij een doorverwijzing vanuit de voedselbank kan er indien dat nodig is, dagelijks contact onderhouden .

Het Formulierenteam van de gemeente werkt nauw samen met de voedselbank in Rotterdam. De gemeente en de voedselbank hebben samen een brief opgesteld waarin de cliënten van de voedselbank wordt gevraagd of het Formulierenteam contact mag opnemen. Volgens de directeur van de voedselbank, heeft een groot deel van de cliënten ingestemd (www.vng.nl)

In de voortgangsrapportage 'Offensief tegen armoede' wordt ingegaan op de samenwerking tussen het Formulierenteam en de voedselbank. De medewerkers van het Formulierenteam zijn in 2009 op alle 24 uitdeelpunten van de Rotterdamse voedselbank langs geweest. Het Formulierenteam heeft daarbij afspraken gemaakt met de cliënten voor een huisbezoek. Tijdens de huisbezoeken wordt er een voorzieningencheck uitgevoerd om te zien voor welke regelingen de cliënt in aanmerking komt. In 2009 zijn er na het bezoeken van de uitdeelpunten 150 huisbezoeken geweest en zijn er 92 aanvragen voor bijzondere bijstand ingediend. Uit de voortgangsrapportage blijkt verder dat de gemeente het van belang vindt dat er met de voedselbank nagegaan op welke wijze bevorderd kan worden dat cliënten die bij voedselbank komen zoveel mogelijk meedoen in de samenleving (Gemeente Rotterdam, 2009: 10-11).

Hoofdstuk 6 Empirisch onderzoek enquêtes

In dit hoofdstuk zullen de gegevens uit de enquêtes aan een analyse onderworpen worden. De analyse zal aan de hand van de theoretische concepten uit het theoretisch kader plaatsvinden.

6.1 Resultaten enquêtes

Er zijn naar zowel de voedselbanken als de gemeenten waar een voedselbank is gevestigd digitale enquêtes verstuurd. Er is gebruikt gemaakt van een online enquête tool (EMS) van www.studentenenquete.nl om de digitale enquêtes te versturen. Er is eerst een enquête gestuurd naar de voedselbanken die aangesloten zijn bij de landelijke stichting Voedselbanken Nederland. Deze lijst van voedselbanken is verkregen via de site van de landelijke stichting Voedselbank Nederland en via de websites van de lokale voedselbanken.

Om de contactpersonen te achterhalen bij de lokale gemeenten is er in de enquête naar de voedselbanken een vraag opgenomen over de contactpersoon van de voedselbank bij de lokale gemeente. Hieruit bleek dat de meeste voedselbanken contact hebben met de wethouder sociale zaken of iemand van de afdeling sociale zaken of werk en inkomen van een gemeente. Op basis van die antwoorden is per gemeente nagegaan wie de wethouder sociale zaken of contactpersoon bij de afdeling sociale zaken of werk en inkomen is.

6.1.1 Enquête voedselbanken

In deze paragraaf komen de resultaten van de enquête (zie bijlage 1 Enquête voedselbanken) achtereenvolgens de volgorde van de vragenlijst aan de orde; de algemene vragen, de vragen over de werkwijze, de klanten van de voedselbank, de vragen over het algemeen beeld van de samenwerking tussen gemeente en voedselbank en de relatie tussen voedselbank en gemeente. Er zijn in totaal naar 130 voedselbanken enquêtes verstuurd. In totaal waren er 72 respondenten (responspercentage van 55,4 %).

Algemene vragen

Er zijn acht algemene vragen opgenomen in de enquête voor de voedselbanken. De algemene vragen zijn bedoeld om de verschillen in de *organisatie* van voedselbanken aan te tonen.

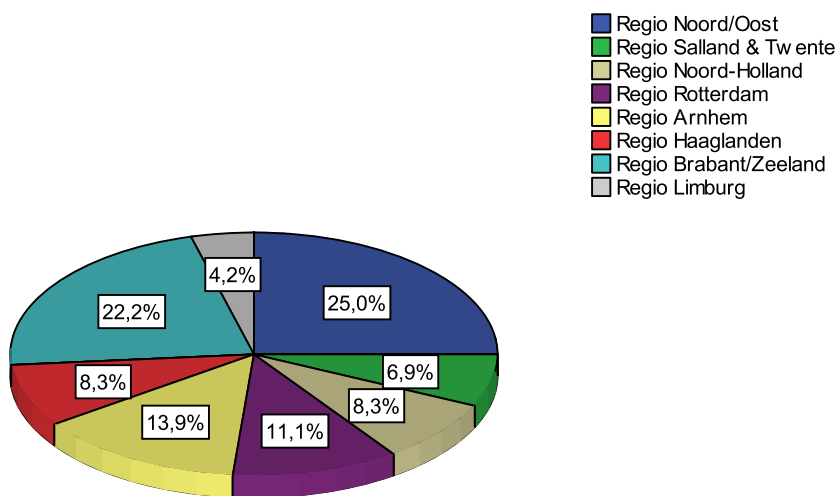
Uit de eerste vraag blijkt dat alle 72 respondenten zijn aangesloten bij de landelijke voedselbankorganisatie ‘Stichting Voedselbanken Nederland’ die sinds 2008 is ontstaan uit de twee organisaties die Nederland daarvoor had, ‘De Federatie Voedselbanken Nederland’ (FVN) en ‘Voedselbank Nederland’. De meeste voedselbanken bestonden al voordat de nieuwe landelijke voedselbankorganisatie werd opgericht. 93% van de 72 respondenten geeft aan langer dan twee jaar actief te zijn als voedselbank. Uit de antwoorden van de 53 voedselbanken die ook aangeven hoe lang ze al precies actief zijn als voedselbank, vloeit voort dat het merendeel (21,6 %) al ruim 5 jaar actief is als voedselbank. Achtereenvolgens is 20,7% al 4 jaar en 15,2% 3 jaar werkzaam als voedselbank.

Op de vraag welke rol/functie de respondent vervult in de voedselbankorganisatie wordt duidelijk dat 40,1% van de 72 respondenten voorzitter is van de lokale voedselbank. Enkele voorzitters geven bovendien aan dat ze ook de oprichter/initiatiefnemer en/of coördinator zijn van de lokale voedselbank. Daarnaast vervult een groot deel de rol van secretaris (31,8%). In een aantal gevallen heeft de secretaris ook de functie van penningmeester of coördinator. 16,4% is coördinator algemeen of intake/uitdelen. Ook deze functie wordt gecombineerd met de activiteiten van een secretaris of een bestuurslid. Andere voorkomende functies zijn bestuurslid PR en communicatie, werkgroepbestuurslid, screener intake en/of uitgifte, penningmeester en vertrouwenspersoon/doorverwijzer. Opgemerkt moet worden dat respondenten aangeven meerdere werkzaamheden hebben bij de lokale voedselbank

De vijfde vraag in de enquête wijst uit dat 63,9% (46 voedselbanken) functioneert als een lokale voedselbank. Deze voedselbanken zijn werkzaam binnen de gemeente en vaak ook in aangrenzende gemeenten waar een uitgiftepunt aanwezig is. 27,8% (20 voedselbanken) functioneert als een regionale voedselbank. Deze hebben binnen de regio een coördinerende rol en functioneren als regionaal distributiecentrum. Officieel zijn er acht regionale voedselbanken. In de praktijk hebben sommige lokale voedselbanken een groter werkgebied dan alleen plaatselijk. Zij verstrekken ook voedselpakketten in meerdere gemeenten in de regio. 8,3% is een voedselbanksteunpunt. De steunpunten werken primair als uitgiftepunt van een lokale voedselbank of regionale voedselbank.

Van de voedselbanken die hebben meegewerkt, komt de meerderheid met 25% uit de regio Noord/Oost. Daarna volgen respectievelijk regio Brabant/Zeeland met 22,2%, regio Arnhem met 13,9% en regio Rotterdam met 11,1% (zie figuur 6.1)

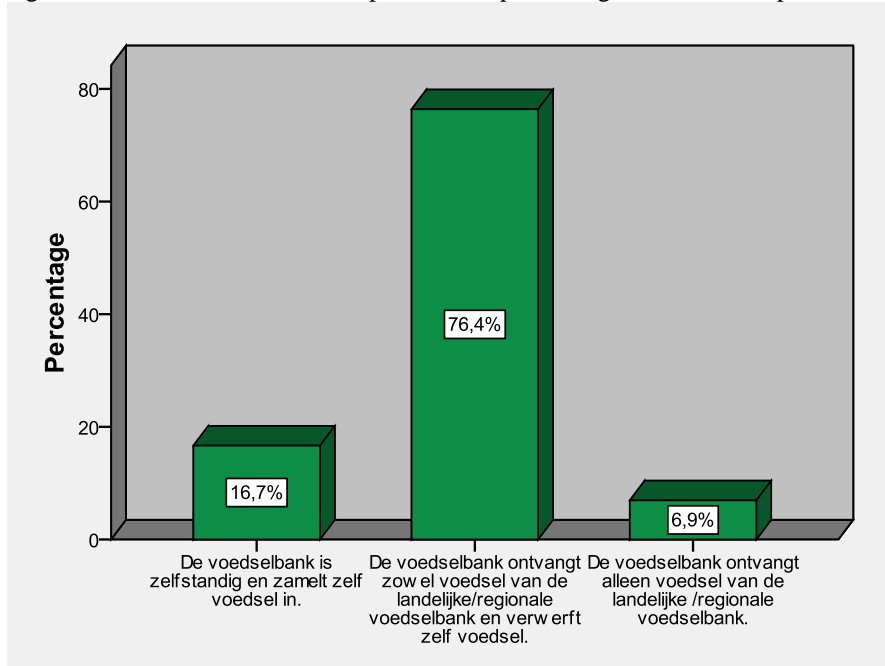
Figuur 6.1 Verdeling van de respondenten in regio's volgens de landelijke indeling van voedselbanken



Een meerderheid van de voedselbanken levert binnen de gemeente zelf en deelt ook uit in één of meer kleinere aangrenzende gemeenten. De regionale voedselbanken verzorgen binnen de regio de distributie van voedsel aan de gemeenten. Met de oprichting van de nieuwe landelijke voedselbankorganisatie zijn de voedselbanken in Nederland opgedeeld in acht regio's.

Ten slotte toont de laatste vraag van de algemene vragen aan dat 76,4% (55) voedselbanken zowel voedsel ontvangt van de regionale voedselbank (distributiecentrum) en aanvult met voedsel dat men zelf verwerft voor de samenstelling van de voedselpakketten. 16,7% zamelt zelf voedsel in om voedselpakketten samen te stellen. Een minderheid 6,9% is afhankelijk van de regionale voedselbank voor voedsel voor de voedselpakketten.

Figuur 6.2 Antwoorden van de respondenten op de vraag hoe de voedselpakketten worden samengesteld



Opvallend is dat er tussen lokale voedselbanken en/of regionale voedselbanken ook een vorm van ruilhandel bestaat. Er vindt een uitwisseling van levensmiddelen plaats met verschillende lokale en/of regionale voedselbanken, daar niet alle voedselbanken een even groot en samengesteld aanbod hebben. Voedselpakketten worden samengesteld met producten van eigen leveranciers, producten van de regionale voedselbank en producten van andere voedselbanken door onderling te ruilen. Een plaatselijke voedselbank merkt daarbij op dat er momenteel geen voedsel meer geleverd wordt vanuit een grotere lokale voedselbank, omdat er een groot tekort is ontstaan, met name doordat de distributiecentra minder aanleveren en door de groei van discountsupermarkten (die afgekeurde producten opkopen, die normaal gesproken naar de voedselbanken gingen).

Vragen over werkwijze

Na de algemene vragen volgen er 7 vragen over de werkwijze van de voedselbanken. In de methodologische verantwoording zijn daarvoor de volgende indicatoren geformuleerd: de wijze van aanmelding, indicatiestelling, berekening van de vaste lasten. Er is daarnaast onderzocht of de gemeenten een rol hebben gespeeld bij de oprichting van de lokale voedselbank. Daaruit kan opgemaakt worden hoe de positie van gemeenten is ten opzichte van de voedselbank. Verder is gevraagd of voedselbanken subsidie ontvangen van de gemeente. Daaruit kan opgemaakt worden of lokale gemeenten voedselbanken financieel ondersteunen.

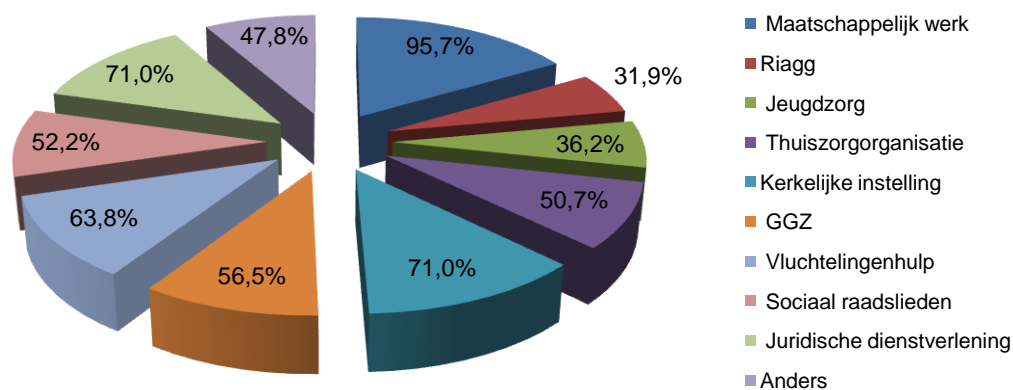
Op de eerste plaats wordt duidelijk dat de aanmelding van cliënten voor een voedselpakket bij de voedselbank en de indicatiestelling op verschillende wijzen gebeurt. Van de 70 voedselbanken die de vraag over de wijze van aanmelding hebben beantwoord, vindt bij een meerderheid (44,3%) de aanmelding van cliënten plaats via aanmelding door een hulpverlenende instelling. De voedselbank doet daarbij echter zelf de indicatiestelling. In 25,7% van de gevallen, verzorgt en de hulpverlenende instelling zowel de aanmelding als de indicatiestelling. Een enkele voedselbank zegt hierover dat in het geval de aanmelding en indicatiestelling door een hulpverlenende instelling gebeurt, er wel een medewerker van de voedselbank achteraf langsgaat bij de cliënt om kennis te maken en indien nodig de opgave van de hulpverlenende instelling te verifiëren of aan te vullen. Een andere voedselbank merkt

op dat de aanmelding en indicatiestelling door de hulpverlenende instelling wel volgens de landelijke richtlijnen verloopt.

Echter, 30% van de voedselbanken geeft aan dat de aanmelding en indicatiestelling op een andere manier verloopt. In de eerste plaats geven voedselbanken aan dat cliënten ook zichzelf rechtstreeks, zonder tussenkomst van een hulpverlenende instantie, kunnen aanmelden. De voedselbank verzorgt in dit geval altijd zelf de intake en de eindscreening. De respondenten geven aan dat er in de meeste gevallen sprake is van een combinatie van zowel aanmelding door de cliënt zelf bij de lokale voedselbank (via de website van de lokale voedselbank of rechtstreeks) als aanmelding door de hulpverleningsinstellingen. De indicatiestelling kan ook in samenwerking uitgevoerd worden met de hulpverleningstellingen, maar de voedselbank heeft meestal het laatste woord, op enkele uitzonderingen na.

De volgende vraag in de enquête betreft wie de aanmeldende instanties zijn. Bij deze vraag kon men meerdere antwoorden aanvinken. 69 voedselbanken hebben deze vraag beantwoord. Maatschappelijk werk (95,7%), kerkelijke instellingen (71%), juridische dienstverlening (71%) en vluchtelingen hulp (63,8%) werden het vaakst genoemd als aanmeldende instanties.

Figuur 6.3 Antwoorden van de 69 respondenten op de vraag wie de aanmeldende instanties zijn

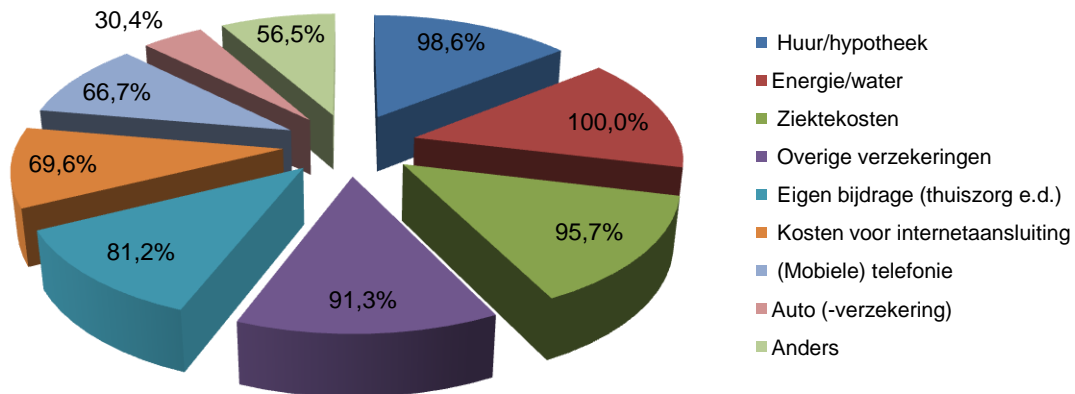


Bij de optie anders (47,8%) werden door de voedselbanken de gemeentelijke sociale dienst, schuldhulpverlening, kredietbank en cliënten zelf ook regelmatig genoemd als aanmeldende instantie. Bovendien werd aangegeven dat de bewindvoerder (in het geval van schuldsanering), huisarts, reclassering, stadsbank, ouderenbond, politie en verslavingszorg ook als aanmeldende instantie kunnen optreden.

De volgende twee vragen gaan over de berekening van de vaste lasten. Van de 70 voedselbanken geeft 51,4% aan het 'eens' te zijn met de stelling dat bij de berekening van de vaste lasten (indicatiestelling) uitsluitend gehouden wordt aan de landelijk vastgestelde criteria. 37,1% is het 'helemaal mee eens'. Een minderheid van de voedselbanken is het oneens of is neutraal wat betreft te stelling.

94,5% (69 respondenten) van de voedselbanken beantwoordden de vraag met welke zaken rekening wordt gehouden bij de berekening van de vaste lasten. Uit de uitkomsten blijkt dat voedselbanken bij de berekening van de vaste lasten, vrijwel altijd de kosten voor de energie en water (100%), huur/hypotheek (98,6%) en ziektekosten (91,3%) meenemen.

Figuur 6.4 Antwoorden van de 69 respondenten op de vraag hoe de berekening van de vaste lasten plaatsvindt



Bij de optie ‘anders’ (56,5%) worden door de voedselbanken ook andere zaken genoemd waar rekening mee wordt gehouden. De meest genoemde zaken zijn de afbetaling van schulden (o.a. schuldsanering) en gemeentelijke belastingen. Daarnaast worden in enkele gevallen televisie, alimentatie en situatiegebonden vaste lasten genoemd. Voedselbanken geven aan dat voor telefonie en internet een vast bedrag geldt. Bovendien wordt alleen rekening gehouden met kosten voor een auto, indien aangetoond kan worden dat de auto noodzakelijk is (bijv. invaliditeit en werk).

Op de vraag of de lokale gemeente een rol heeft gespeeld bij de oprichting van de voedselbank, geeft 78,6% van de 70 respondenten aan dat gemeente géén rol heeft gehad bij de oprichting. Bij 21,4% heeft de lokale gemeente wel een rol gespeeld. De resultaten tonen aan dat die rol van de lokale gemeente vrij beperkt is geweest. De voedselbanken geven aan dat gemeente een rol heeft gespeeld bij de oprichting door het verstrekken van een startsubsidie (voor het pand van de voedselbank) of door ter beschikking stellen van ruimte voor huisvesting. Enkele voedselbanken melden dat de gemeente vooral in het begin heeft tegengewerkt.

Op de vraag of voedselbanken subsidie ontvangen, geeft een meerderheid aan (34,3% van de 70 respondenten) aan géén subsidie te ontvangen. 28,6% van de voedselbanken beantwoordt de vraag met ‘ja, nog steeds’. 14,1% heeft eenmalig een subsidie ontvangen. Overigens beantwoordt (23,1%) de vraag met ‘anders’. Voedselbanken geven hier verschillende antwoorden. Bij sommige voedselbanken is er geen financiële bijdrage verstrekt door de gemeente, maar huisvesting, verzekering voor vrijwilligers, subsidie voor sociaal juridische dienstverlening of faciliteiten in de vorm van afvalverwijdering. Andere voedselbanken geven aan dat het gaat om incidentele kleine bijdragen. Bij een enkele voedselbank loopt de aanvraag voor een subsidie nog.

Vervolgens is gevraagd of voedselbanken momenteel nog op een andere wijze ondersteuning krijgen van de lokale gemeente. Op de vraag antwoordt 57,1% van de 70 voedselbanken ‘nee’ en 42,9% antwoordt ‘ja’.

De voedselbanken die momenteel ook op een andere wijze ondersteuning krijgen van de lokale gemeente, ontvangen op verschillende wijzen die ondersteuning. Die ondersteuning wordt in de meeste gevallen verstrekt door het bekostigen van de huisvestingskosten (huur, water en energie) en/of door ter beschikking stellen van een locatie. Andere manieren waarop ondersteuning wordt verleend: In contact brengen met andere maatschappelijke organisaties, samenwerking met WMO en schuldhulpverlening, gebruik van de wijkcentra, aanwezigheid

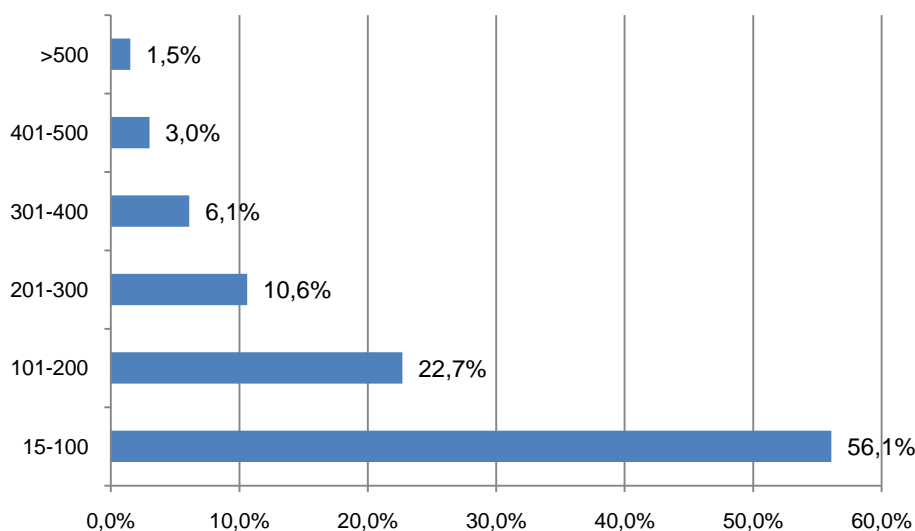
van een ambtenaar van de sociale dienst die eens per 14 dagen bij uitgifte aanwezig is voor advies. Het bekostigen van de bus waarmee voedsel wordt opgehaald, het vermelden van de contactgegevens van de lokale voedselbank op de gemeentepagina van de lokale krant en soms ook door het uitdelen van folders van de voedselbank aan de uitkeringsgerechtigden. Enkele voedselbanken die aangeven momenteel geen andere manier van ondersteuning van de lokale gemeente te ontvangen, geven hier een verschillende toelichting op. Een voedselbank verklaart dat er wel oriënterende gesprekken zijn met de gemeente. Een andere voedselbank voegt eraan toe dat er wel bereidheid is om mee te zoeken naar een nieuwe locatie en die mede te bekostigen.

Vragen over klanten van de voedselbank

Om een beeld te krijgen van de gebruikers van de voedselbank en de redenen voor gebruik van de voedselbank zijn in de enquête een elftal vragen opgenomen.

Uit de antwoorden van de 66 voedselbanken op de vraag aan hoeveel huishoudens de voedselbank momenteel voedselpakketten verstrekt, wordt duidelijk dat het aantal huishoudens waaraan een voedselpakket verstrekt wordt, per voedselbank kan verschillen van 15 tot 650 huishoudens per week. Dit verschil komt doordat er zowel lokale voedselbanken zijn die aan één gemeente voedselpakketten verstrekken en voedselbanken die aan meerdere gemeenten voedselpakketten verstrekken. Ook zijn er voedselbanken die fungeren als uitdeelpunt van de hoofdvestiging. Gemiddeld worden er aan 142 huishoudens per week een voedselpakket verstrekt. Doordat er sprake is van 'extreme values' in de data zal hierbij vermeld worden dat de mediaan ligt op 95 huishoudens per week. Ruim de helft (56,1%) van de voedselbanken levert aan 15-100 huishoudens per week. 22,7% van de voedselbanken levert aan 101-200 huishoudens per week.

Figuur 6.5 Antwoorden van de respondenten op de vraag hoeveel huishoudens per week voedselpakketten verstrekt worden

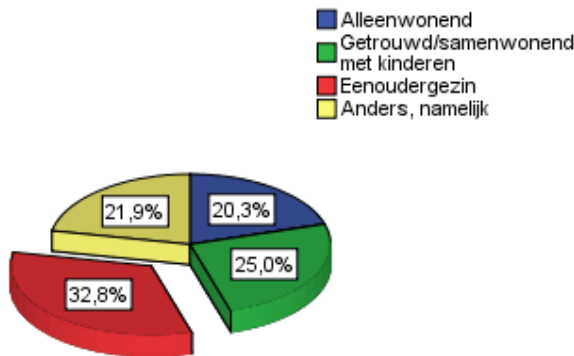


Uit de volgende vraag komt naar voren dat de voedselbanken eens per week of eens per 2 weken voedselpakketten verstrekt aan de huishoudens. De grootte van het voedselpakket ligt aan de samenstelling van het huishouden.

Om te achterhalen wat voor soort huishoudens een beroep doen op de voedselbank, is in de volgende vraag gevraagd naar het type huishouden waar de meerderheid van de klanten tot behoort. De 64 voedselbanken die deze vraag hebben beantwoord, geven aan dat de verdeling van het type huishouden ongeveer gelijk is. De resultaten laten zien dat er geen duidelijke

groep uitspringt. Eenoudergezinnen behoren met 32,8% tot een kleine meerderheid van de klanten. Een kwart van de klanten zijn getrouwd/samenwonende gezinnen met kinderen (25%). 20,3% van het klantenbestand is alleenwonend. 21,9% geeft de optie ‘anders’ aan. Voedselbanken geven hier aan dat de samenstelling van de huishoudens ongeveer evenredig is vertegenwoordigd.

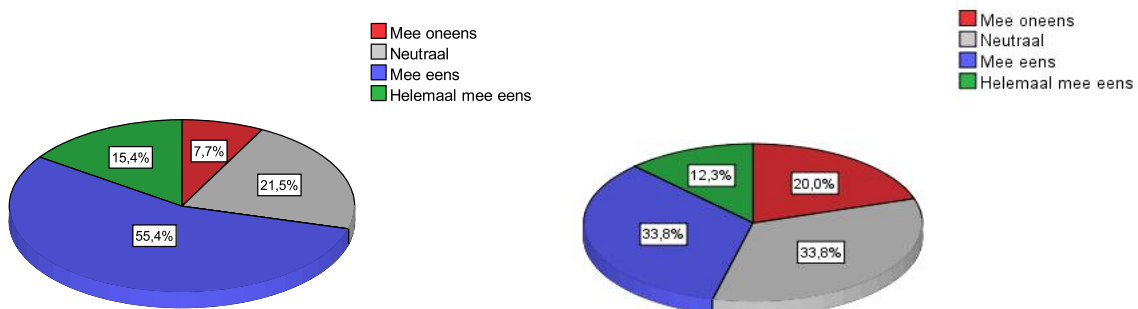
Figuur 6.6 Antwoorden van de respondenten op de vraag wat de samenstelling is van het huishouden



Om te peilen in hoeverre klanten van de voedselbank bekend zijn bij andere instanties dan de voedselbank zijn twee stellingen voorgelegd. Een meerderheid reageert positief op de stelling “de klanten van de voedselbank zijn bekend bij de hulpverleningsinstellingen”. Meer dan de helft (55,4%) van de 65 respondenten die hebben gereageerd, is het eens met de stelling. 15,4% is het helemaal eens met de stelling. Ruim een vijfde deel (21,5%) geeft aan ‘neutraal’ te zijn over de stelling. Een kleine 7,7% is het oneens.

Op de tweede stelling “de klanten van de voedselbank zijn bekend bij de gemeentelijke sociale dienst” reageert een kleine meerderheid positief. Een derde van de voedselbanken 33,8% geeft aan het eens te zijn met de stelling en 12,3% is het helemaal eens met de stelling. Echter 20% van de voedselbanken is het oneens met de stelling. Ruim een derde (33,8%) reageert ‘neutraal’ op de stelling.

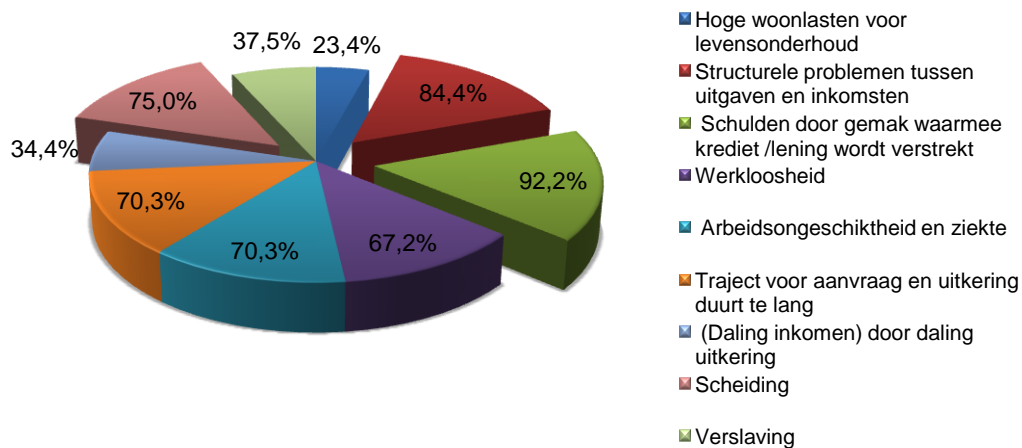
Figuur 6.7 (links) Antwoorden van de respondenten op de stelling “de klanten van de voedselbank zijn bekend bij de hulpverleningsinstellingen”. Figuur 5.8 (rechts) Antwoorden op de stelling “de klanten van de voedselbank zijn bekend bij de gemeentelijke sociale dienst”



Om een beeld te krijgen wat de voornaamste redenen zijn dat mensen een beroep doen op de voedselbank is, is daarover in de enquête een vraag opgenomen. 64 voedselbanken hebben deze vraag beantwoord. Ze konden meerdere antwoorden aanvinken. De redenen die het vaakst worden genoemd zijn respectievelijk; schulden door het gemak waarmee

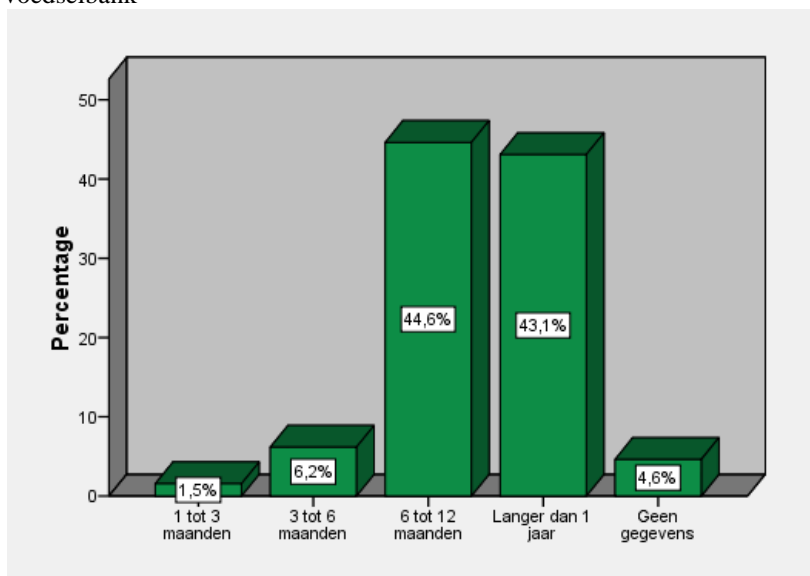
krediet/leningen worden verstrekt (92,2%), structurele problemen tussen inkomsten en uitgaven (84,4%) en scheiding (75%). Bovendien geven voedselbanken ook aan dat ‘arbeidsongeschiktheid en ziekte’ en ‘traject voor aanvraag en uitkering duurt te lang’, allebei 70,3%, en ‘werkloosheid’ (67,2%) vaak redenen zijn waarom mensen een beroep moeten doen op de voedselbank. Enkele voedselbanken noemen ook schuldsanering als reden waarom mensen aankloppen bij de voedselbank.

Figuur 6.9 Antwoorden op de vraag wat de voornaamste redenen zijn dat mensen gebruik maken van de voedselbank



De volgende vraag in de enquête betreft hoe lang klanten van de voedselbank gemiddeld gebruik maken van de voedselbank. Uit de uitkomsten vloeit voort dat 44,6% van de 65 voedselbanken aangeeft dat haar klanten gemiddeld 6 tot 12 maanden gebruikt hebben gemaakt van de voedselbank de afgelopen 3 jaar. Een bijna even grote groep (43,1%) geeft aan dat haar klanten gemiddeld langer dan één jaar gebruik hebben gemaakt de afgelopen drie jaar. Van de overige voedselbanken antwoordt 6,2% ‘3 tot 6 maanden’ en een kleine 1,5% geeft aan ‘1 tot 3 maanden’. 4,5% heeft echter geen gegevens over het gemiddeld gebruik of heeft geen gegevens omdat ze nog te kort werkzaam zijn als voedselbank.

Figuur 6.10 Antwoorden van de respondenten op de vraag hoe lang men gemiddeld gebruik maakt van de voedselbank



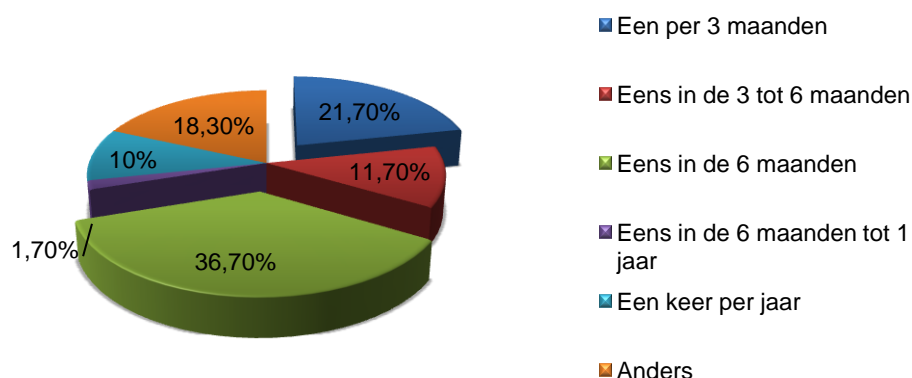
Voedselbanken vermelden echter wel dat het gemiddeld gebruik kan variëren. Sommige huishoudens maken enkele weken tot hooguit een paar maanden gebruik, terwijl andere al jaren gebruik maken van de voedselbank (bijv. in het geval van schuldsanering).

De volgende vraag in de enquête betrof de vraag of er een periodieke evaluatie plaatsvindt van het klantenbestand om te voorkomen dat men te lang gebruik maakt van de voedselbank. De resultaten tonen aan dat in bijna alle gevallen, 95,4% van de 65 voedselbanken, het klantenbestand periodiek wordt geëvalueerd. Een kleine 4,6% beantwoordt de vraag met 'anders, namelijk'. Een enkele voedselbank geeft daarbij aan dat de evaluatie niet tot de taken behoort. De overige voedselbanken geven aan dat jaarlijks evaluaties worden weergegeven in het jaarverslag of dat er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden door het korte bestaan.

Uit de antwoorden van de voedselbanken blijkt dat er meestal om de 3 of 6 maanden een evaluatie wordt uitgevoerd door een herintake/screening. Een evaluatie vindt plaats door een herintake (volledige doorlichting van de financiële situatie van een klant en/of een voortgangsgesprek). 36,7% van de 60 voedselbanken geeft aan dat er om de 6 maanden geëvalueerd wordt. 21,7% geeft aan dat er om de 3 maanden een evaluatie plaatsvindt.

18,3% van de voedselbanken vermeldt dat de frequentie van een evaluatie afhankelijk is van de situatie van de klant bij de intake. Op basis van de situatie bij de intake, wordt besloten hoe vaak er geëvalueerd wordt. Een evaluatie vindt in ieder geval minimaal 1 keer per jaar plaats. Een aantal voedselbanken licht toe dat bij de aanmelding voor een bepaalde periode hulp wordt toegezegd. Na afloop van die periode moet de cliënt zich opnieuw aanmelden en vindt er een nieuwe intake plaats. Bij de overige voedselbanken wordt er om de 3 tot 6 maanden geëvalueerd (11,7%), of 1 keer per jaar (10%) en bij een enkele wordt er om de 6 maanden of 1 jaar geëvalueerd.

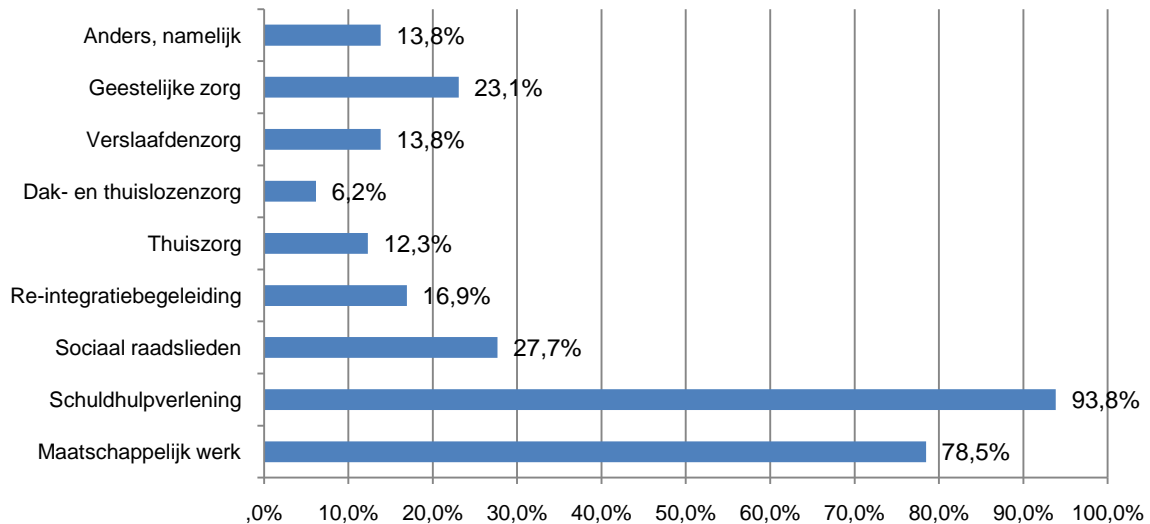
Figuur 6.11 Antwoorden op de vraag hoe vaak een periodieke evaluatie plaatsvindt van het klantenbestand



De volgende twee vragen in de enquête gaan over andere vormen van hulpverlening en aanvullende voorzieningen waar cliënten van de voedselbank gebruik van maken. In de eerste vraag is aan voedselbanken gevraagd of ze kunnen aangeven van welke vormen van hulpverlening cliënten van de voedselbank het meest gebruik maken. Hier konden meerdere antwoordmogelijkheden aangegeven worden. 65 voedselbanken hebben deze vraag beantwoord. De resultaten tonen hier aan dat van schuldhulpverlening (93,8%) en maatschappelijk werk (78,5%) het meest gebruik worden gemaakt. Verder geven voedselbanken ook aan dat er redelijk vaak van de hulp van de sociaal raadslieden (27,7%) en de geestelijke zorg (23,1%) gebruik wordt gemaakt. Van andere vormen van hulpverlening, zoals re-integratiebegeleiding (16,9%), verslaafdenzorg (13,8%), thuiszorg (12,3%) en dak- en thuislozenzorg (6,2%) wordt minder vaak gebruik gemaakt. Bij anders, namelijk (13,8%) worden ook de cliëntenraad, vluchtelingenwerk, Project Broodnodig en de sociale dienst genoemd als andere vormen van hulpverlening waar cliënten gebruik van maken. Overige

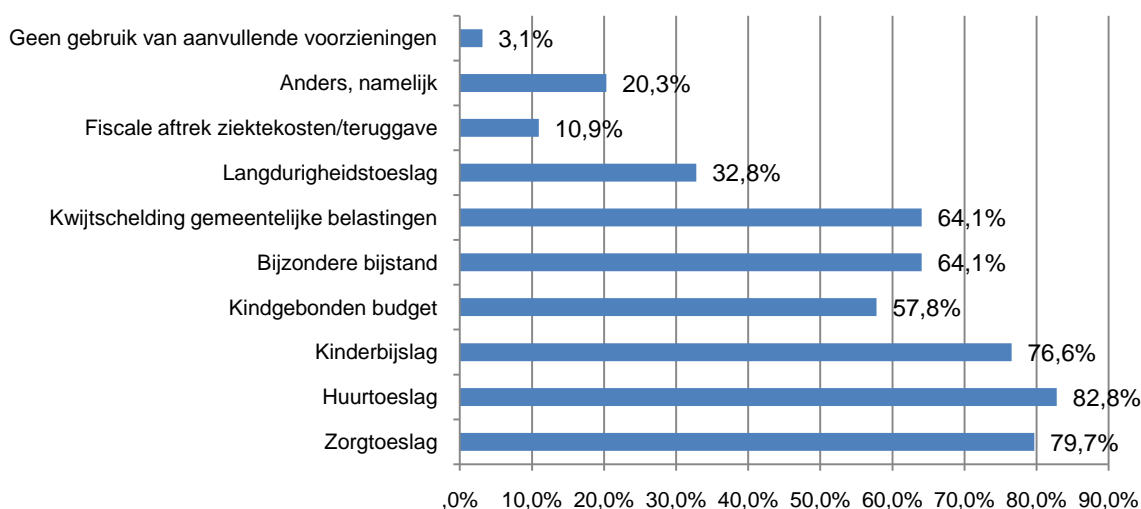
voedselbanken hebben hier vermeldt dat ze niet over de gegevens beschikken of dat ze uit privacyoverwegingen geen gegevens kunnen verstrekken.

Figuur 6.12 Antwoorden op de vraag van welke andere vormen van hulpverlening momenteel het meest gebruik wordt gemaakt



In de tweede vraag is aan voedselbanken gevraagd of ze kunnen aangeven van welke vormen van aanvullende voorzieningen (om minima bij te staan), cliënten het meest gebruik maken. 64 voedselbanken hebben deelgenomen aan deze vraag. Uit de resultaten vloeit voort dat er van huurtoeslag (82,8%), zorgtoeslag (79,7%) en kinderbijslag (76,6%) het meest gebruik wordt gemaakt. Verder blijkt dat er evenveel van de bijzondere bijstand (64,1%) en de gemeentelijke regeling kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (64,1%) gebruik wordt gemaakt. Voedselbanken geven aan dat er ook vaak gebruik wordt gemaakt van het kindgebonden budget (57,8%). Van andere aanvullende voorzieningen zoals de langdurigheidstoeslag (32,8%), de fiscale aftrek ziektekosten/teruggave (10,9%) wordt in mindere mate gebruik gemaakt. Een kleine 3,1% geeft aan dat er ook geen gebruik wordt gemaakt van aanvullende voorzieningen. Bij 'anders' (20,3%) wordt door voedselbanken verder de plaatselijke minimaregelingen, zorg uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en andere voorzieningen genoemd. Enkele voedselbanken merken bovendien op dat veel cliënten niet op de hoogte zijn van de aanvullende voorzieningen en dat zij ook cliënten wijzen op de aanvullende voorzieningen. De overige voedselbanken vermelden bij 'anders' dat ze niet over de gegevens beschikken, of dat er uit privacyoverwegingen geen informatie vrijgeven kan worden.

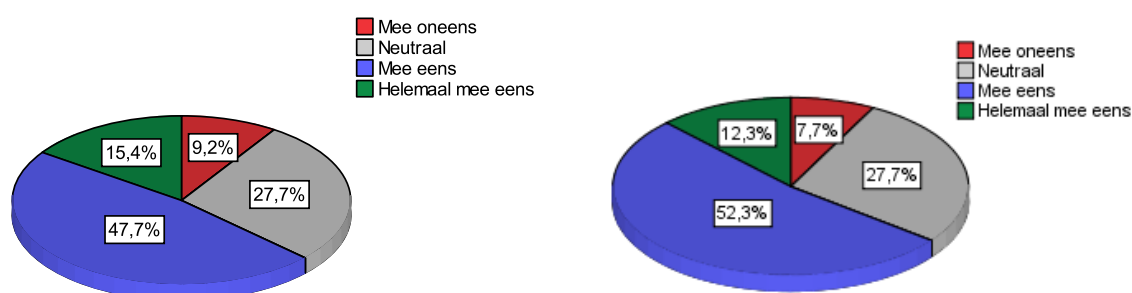
Figuur 6.13 Antwoorden op de vraag van welke vormen van aanvullende voorzieningen momenteel het meest gebruik wordt gemaakt



In de volgende vraag zijn er twee stellingen voorgelegd aan de voedselbanken om te peilen of cliënten van de voedselbanken gebruik maken van meerdere vormen van aanvullende voorzieningen om minima bij te staan (1^e stelling) en of cliënten gebruik maken van meerdere vormen van hulpverlening (2^e stelling). Uit de 65 antwoorden op de eerste stelling blijkt dat 47,7% van de voedselbanken het eens is en 15,4% is het helemaal eens met de stelling dat cliënten gebruik maken van meerdere vormen van aanvullende voorzieningen. Echter, 27,7% antwoordt ‘neutraal’ op de stelling en 9,2% meent het ‘oneens’ te zijn.

Uit de 65 antwoorden op de 2^e stelling is op te maken dat 52,3% van de voedselbanken het eens is en 12,3% is het helemaal eens met de stelling. Ook op deze stelling reageert 27,7% ‘neutraal’ en 7,7% is het oneens met de stelling.

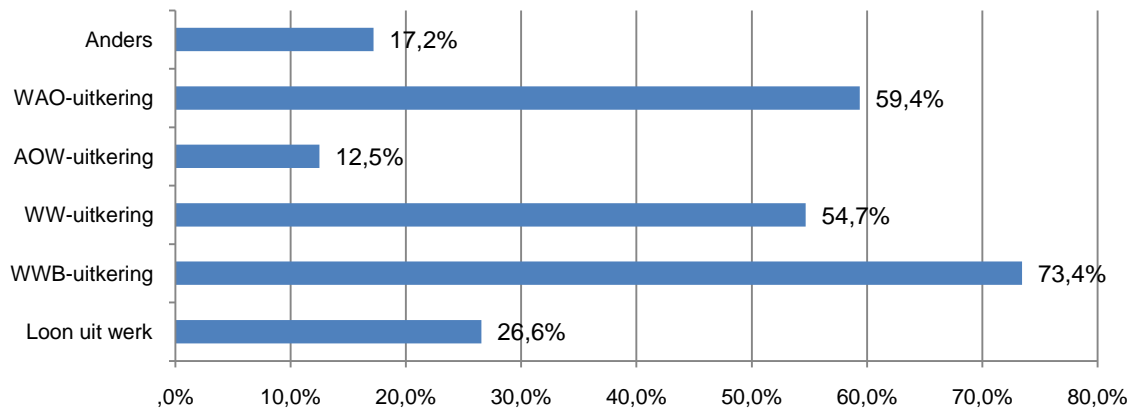
Figuur 6.14 (links) en figuur 6.15 (rechts). Antwoorden op de stellingen: “cliënten van de voedselbanken maken gebruik van meerdere vormen van aanvullende voorzieningen om minima bij te staan” (links) en “cliënten maken gebruik van meerdere vormen van hulpverlening” (rechts)



In de volgende vraag is aan de voedselbanken gevraagd of ze kunnen aangeven wat de meest voorkomende bronnen van inkomsten zijn voor de meerderheid van hun cliënten. 64 voedselbanken hebben deelgenomen aan deze vraag. Daarbij konden zij meerdere antwoorden aanvinken. De resultaten wijzen uit dat de meest voorkomende inkomstenbronnen, de WWB-uitkering (73,4%), de WAO-uitkering (59,4%) en de WW-uitkering (54,7%) zijn. Loon uit werk (26,6%) en een AOW-uitkering (12,5%) zijn minder vaak bronnen van inkomsten. Bij de optie ‘anders’ (17,2 %) worden de bijzondere bijstand, leefgeld vastgesteld door bewindvoerder (in het geval van schuldsanering) en Wajong-uitkering genoemd als

inkomstenbronnen. Overige voedselbanken geven aan niet over de gegevens te beschikken of kunnen geen informatie vrijgeven in verband met privacy.

Figuur 6.16 Antwoorden op de vraag wat momenteel de meest voorkomende bronnen van inkomsten zijn

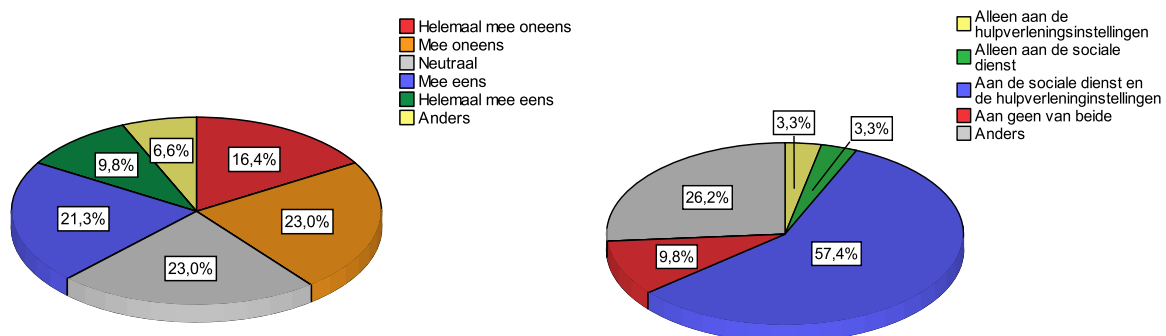


Vragen over algemeen beeld van de samenwerking tussen gemeente en voedselbank

Vanuit het theoretisch kader wordt er gekeken naar de verschuiving van een governmentbenadering naar een governancebenadering van het armoedevraagstuk. Er is hiervoor getoetst of er daadwerkelijk sprake is van samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten of initiatieven tot samenwerking.

Om een algemeen beeld te verkrijgen over de samenwerking tussen de lokale gemeente en de voedselbank, zijn er twee stellingen voorgelegd aan de voedselbanken. Een meerderheid van de 61 voedselbanken die aan deze vraag hebben deelgenomen, reageert negatief op de stelling “er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeentelijke sociale dienst en de voedselbank in het kader van de armoedeverkleining”. 23% is het oneens met de stelling en 16,4% antwoordt ‘helemaal mee oneens’. Minder dan een derde van de voedselbanken reageert positief, waarvan 21,3% het eens is en 9,8% is het ‘helemaal mee eens’. Verder geeft 23% aan neutraal te zijn over de stelling en 6,6% antwoordt met ‘anders’. Voedselbanken die de optie ‘anders’ hebben aangegeven, melden dat de gemeente in bepaalde gevallen wel potentiële klanten doorverwijst. Enkele voedselbanken die aan meerdere gemeenten leveren, geven aan dat met sommige gemeenten nog geen samenwerking is.

Figuur 6.17 (links) Antwoorden op de stelling “er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeentelijke sociale dienst en de voedselbank in het kader van de armoedeverkleining” En figuur 6.18 (rechts) Antwoorden op de vraag aan wie de voedselbank voorlichting geeft over hun werkwijze en indicatiestelling



Bij de tweede stelling “de voedselbank geeft voorlichting over hun werkwijze en indicatiestelling” geeft meer dan helft van de 61 voedselbanken (respondenten) aan, dat ze

voorlichting geeft aan zowel de gemeentelijke sociale dienst en de hulpverleningsinstellingen (57,4%). 3,3% geeft alleen voorlichting aan de hulpverleningsinstellingen. Een gelijk aantal 3,3% geeft alleen voorlichting aan de sociale dienst en 9,8% geeft geen voorlichting aan de sociale dienst noch aan de hulpverleningsinstellingen. Echter, 26,2% geeft de optie ‘anders’ aan. Hier wijzen voedselbanken erop dat naast de hulpverleningsinstellingen en de sociale dienst ook aan andere organisaties voorlichting wordt gegeven. Zij noemen bedrijfsleven, sponsors, scholen, kerken, serviceclubs en andere instellingen op aanvraag.

Vragen over relatie tussen voedselbank en lokaal armoedebeleid

In het laatste deel van de enquête zijn vier vragen opgenomen waarin de voedselbanken gevraagd is over de relatie tussen voedselbanken en armoedebeleid. De vragen hebben betrekking op het concept van verschuiving van government – naar een governancebenadering en beleidsnetwerken. Er wordt een beeld verkregen of voedselbanken betrokken worden bij lokaal armoedebeleid, met welke organisaties er contact of samenwerking is, welke rol de voedselbank voor zichzelf ziet met betrekking tot armoedeverkleining.

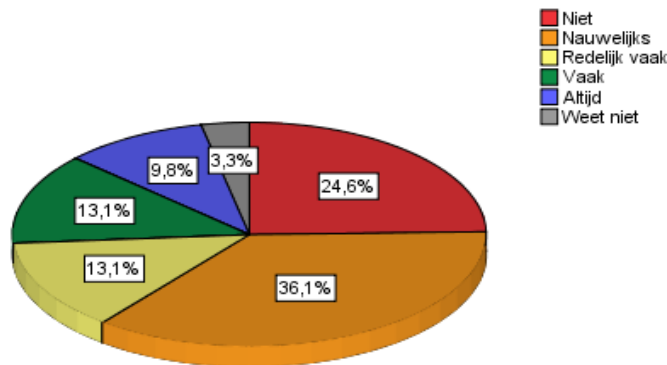
In de eerste vraag is geïnformeerd naar de soort actoren waarmee de voedselbank samenwerkt of contact heeft om haar taken als voedselbank uit te voeren (naast de hulpverleningsinstellingen). 61 voedselbanken hebben deze open vraag beantwoord. Voedselbanken geven aan dat er twee (even belangrijke) doelstellingen zijn van de voedselbank: vermindering van de armoede en het voorkomen van voedselverspilling. Belangrijk voor het verwezenlijken van deze doelstellingen zijn ook de voedselbedrijven en financiële sponsors naast de gemeente (sociale dienst en schuldhulpverlening, politieke partijen). Bedrijven, sponsors leveren ondersteuning door financiële giften, voedsel of het organiseren van activiteiten. Kerken, particulieren, stichtingen en verenigingen leveren ondersteuning door het bieden van materieel of personeel voor de uitgiftepunten. Voedselbanken noemen specifiek plaatselijke bedrijven (supermarkten, bakkers, garage, IT-bedrijven, banken), woningbouwcorporaties (beschikbaar stellen van een pand), rotaryclubs, scholen, volkstuinders, evenementorganisatoren, vrijwilligerssteunpunt, kledingbank/kringloopwinkel, wijkverenigingen, stichting Leergeld, ROC, platform Minima en Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn). Andere actoren waarmee samengewerkt wordt zijn de andere voedselbanken in de regio en de lokale media.

In de tweede vraag is gevraagd of voedselbanken kunnen aangeven in hoeverre de voedselbank afhankelijk is van de lokale gemeente om haar doelstellingen te realiseren. Uit de resultaten blijkt dat 37,7% van de 61 voedselbank die hebben deelgenomen aan deze vraag, aangeeft niet afhankelijk te zijn van de gemeente om haar doelstellingen te realiseren. 27,9% geeft aan nauwelijks afhankelijk te zijn. Daarbij geeft men aan dat men alleen afhankelijk is van de gemeente als het gaat om vergunning voor huisvesting. De overige voedselbanken geven aan ‘redelijk vaak’ (13,1%), ‘vaak’ (8,2%) ‘altijd’ (13,1%) afhankelijk te zijn van de gemeente. Voedselbanken zijn hierbij meestal financieel afhankelijk. Er zijn voedselbanken die aangeven grotendeels afhankelijk te zijn van de gemeentelijke subsidie voor huisvesting, energiekosten en de inhuur van sociaal juridische dienstverlening. Andere voedselbanken zijn afhankelijk van de gemeente doordat de gemeente verdeelruimtes beschikbaar stelt of huisvesting, huur, energie en waterkosten deels of geheel voor rekening neemt. Bovendien geven voedselbanken aan dat zonder draagvlak en bijdragen vanuit de lokale gemeente, het uitdelen van voedselpakketten niet mogelijk is. Sommigen wijzen erop dat nauwe samenwerking met de gemeente gewenst is, in het belang van hun cliënten om hen weer zo snel mogelijk financieel onafhankelijk te maken en dus onafhankelijk van de voedselbank.

De derde vraag in het laatste deel gaat over de mate waarin de voedselbank momenteel betrokken wordt bij de ontwikkeling of uitvoering van lokaal armoedebeleid. 24,6% geeft aan

niet betrokken te worden. 36,1% van de 61 voedselbanken geeft aan nauwelijks betrokken te worden bij de ontwikkeling of uitvoering van lokaal armoedebeleid. 13,1% geeft aan ‘redelijk vaak’ betrokken te worden en een even groot aantal wordt ‘vaak’ betrokken. 9,8% geeft aan ‘altijd’ betrokken te worden. De overige 3,3% antwoordt met ‘weet niet’.

Figuur 6.19 Antwoorden op de vraag in welke mate voedselbanken betrokken worden bij de ontwikkeling/uitvoering van lokaal armoedebeleid

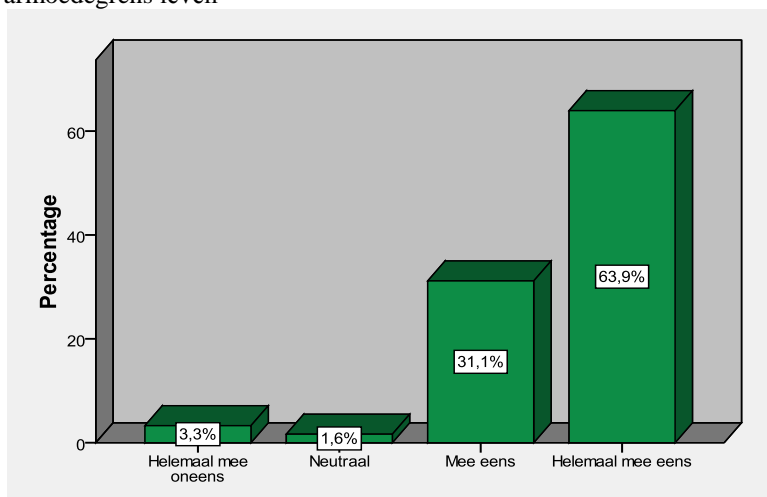


De manieren waarop gemeenten de voedselbanken betrekken zijn via de armoedeconferenties van de gemeente waar alle instanties die met armoedeverkleining te maken hebben, samen aan tafel zitten. Verder worden voedselbanken betrokken door vertegenwoordiging in het lokaal Platform Maatschappelijke Vraagstukken, overleggen met de wethouders, indirect contact met lokale ambtenaren, samenwerking met Gemeente Preventie Team, en door de cliëntenraad. Voedselbanken geven ook aan een signalerende functie te vervullen voor de lokale gemeente.

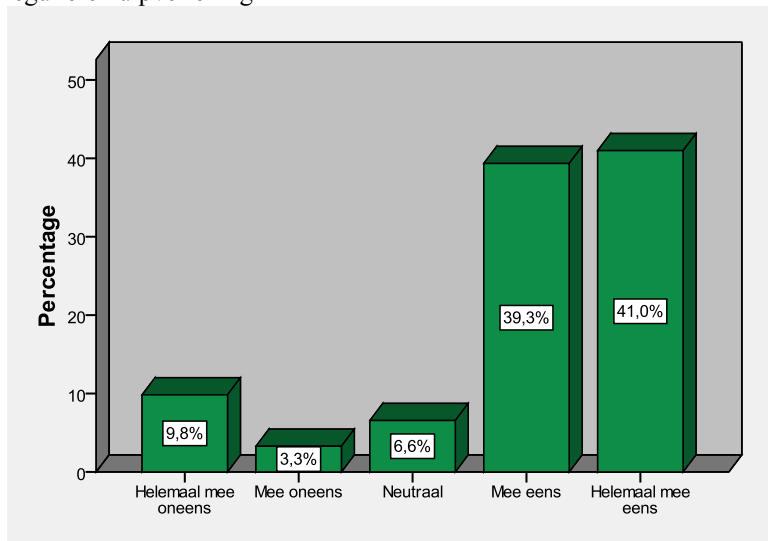
In de laatste vraag van het onderdeel relatie tussen voedselbanken en armoedebeleid werden voedselbanken gevraagd hun mening te geven over een viertal stellingen met betrekking tot de rol/functie van voedselbanken in het kader van armoedeverkleining. 61 voedselbanken hebben hun mening geuit over de vier stellingen.

De eerste stelling die werd voorgelegd, was: *‘Het verstrekken van gratis voedselpakketten aan mensen die onder de armoedegrens leven’*. 95% van de respondenten reageert positief, waarvan 63,9 % aangeeft het ‘helemaal mee eens’ te zijn en 31,1% antwoordt met ‘mee eens’. Slechts enkele geven aan het ‘helemaal oneens’ (3,3%) of ‘neutraal’ (1,6%) te zijn.

Figuur 6.20 Antwoorden op de stelling: ‘Het verstrekken van gratis voedselpakketten aan mensen die onder de armoedegrens leven’



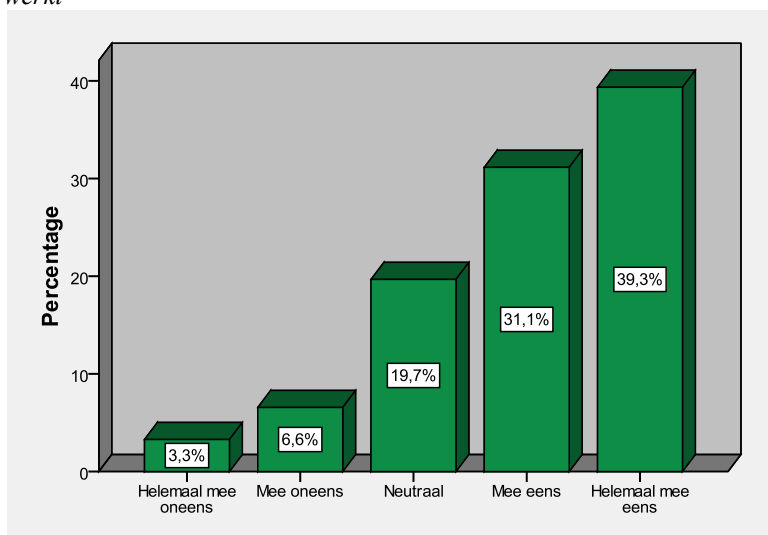
Figuur 6.21 Antwoorden op de stelling 'Het doorverwijzen van mensen met complexe problemen naar de reguliere hulpverlening'



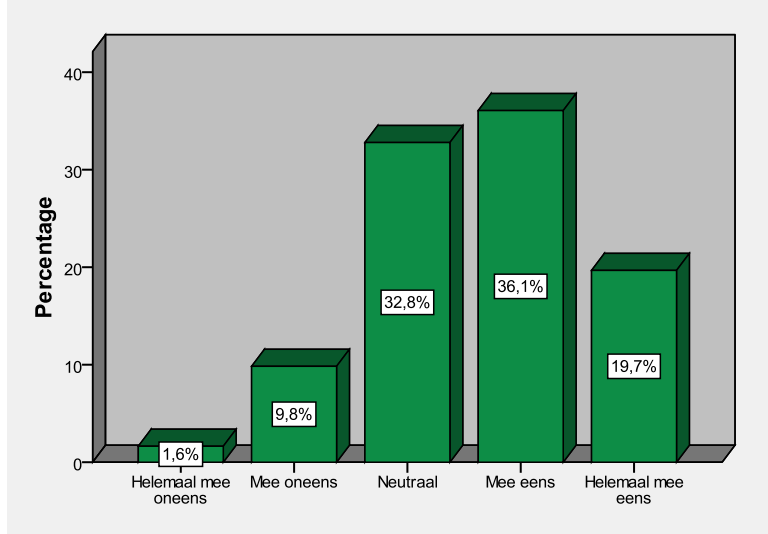
Op de tweede stelling 'Het doorverwijzen van mensen met complexe problemen naar de reguliere hulpverlening' reageert een grote meerderheid positief, 41 % is het 'helemaal mee eens' en 39,3% is het 'mee eens'. Echter, 13,1% is anders van mening. 9,8% is het helemaal niet eens en 3,3% is het oneens. De overigen geven aan 'neutraal' (6,6%) te zijn.

De resultaten op de derde stelling 'Signaalfunctie voor de samenleving dat het minimale beleid niet optimaal werkt', wijzen uit dat iets minder dan driekwart van de voedselbanken het eens is met deze stelling. 39,3% geeft aan 'helemaal eens' te zijn en 31,1% is het 'mee eens'. Niettemin reageert 19,7% 'neutraal' op de stelling. Het overige deel is reageert negatief, waarvan 6,6% aangeeft het 'oneens' te zijn en 3,3% 'helemaal oneens'.

Figuur 6.22 Antwoorden op de stelling 'Signaalfunctie voor de samenleving dat het minimale beleid niet optimaal werkt'



Figuur 6.23 Antwoorden op de stelling 'Actor in de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid'



De laatste stelling die werd voorgelegd aan de respondenten was : 'Actor in de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid'. Uit de antwoorden blijkt dat meer dan de helft van de voedselbanken van mening is dat zij een actor in de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid zou moeten zijn. 36,1% is het 'eens' en 19,7% is het 'helemaal mee eens' met de stelling. Toch is bijna een derde van de voedselbanken 'neutraal' (32,8%) over de stelling. Een kleine minderheid is niet van mening dat voedselbanken een actor zou moeten zijn in het armoedebeleid. 9,8% is het namelijk 'oneens' en 1,6% is het 'helemaal mee oneens'.

Verder is gevraagd naar de contactpersoon/aanspreekpunt van de voedselbanken bij de lokale gemeente. Hieruit blijkt dat wethouders van sociale zaken en beleidsambtenaren van de afdeling sociale zaken meestal het aanspreekpunt/contactpersoon vormen voor de voedselbanken.

Tot slot kon men in de laatste vrijwillig in te vullen open vraag opmerkingen/aanvullingen plaatsen. Een aantal voedselbanken maakte daarvan gebruik en gaf een aanvulling op hun werkzaamheden.

“Ons werkpakket is veel breder dan alleen het verstrekken van voedselpakketten. Doorverwijzing, het opstellen van zorgplannen, raad en daad, een luisterend oor, vertrouwenspersoon, coaching, eenzaamheidsbestrijding.”

“Sinds kort onderhouden mensen in de WWB een groentetuin. De producten zijn voor de voedselbank. Ook staat er een stand bij het volkstuintcomplex. Door samenwerking met meerdere instanties hebben we dit van de grond gekregen. Via het project 'Kanskaart' krijgt armoede gericht aandacht. Het project is voorgedragen voor de Ab Harrewijn prijs. Verder hebben wij ook nog een computerproject, doen wij aan stille hulp en houden we een kerstpakkettenactie.”

“Door het steeds grotere verschil tussen arm en rijk in ons land zijn voedselbanken noodzakelijk geworden voor mensen die buiten de boot zijn gevallen en niet gemakkelijk meer opgenomen zullen worden in de (werkende) maatschappij.”

“Door in verschillende gemeentes te werken, zijn er ook verschillende aanpakken en contactpersonen. Wij maken een jaarlijkse rapportage met uitgebreide gegevens voor politiek en hulpverleners.”

“De intake van de mensen die zich aanmelden wordt uitgevoerd door een maatschappelijk werker van het AMW vanuit een speciaal lokaal project: Project Broodnodig. Vanuit dit project wordt mensen direct ondersteuning geboden bij de financiële problemen en vindt doorverwijzing/ koppeling plaats als er hulp nodig is op andere leefgebieden (relationele problemen, hulp bij opvoeding/ gezinscoachen ed). Dit idee is ontstaan vanuit de vrijwilligers van de Voedselbank en opgepakt/ gefinancierd door de gemeente naar aanleiding van de Notitie 'Alle inwoners tellen mee' in 2007.”

6.1.2 Enquête gemeenten

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquêtes die naar gemeenten zijn verstuurd, behandeld. De resultaten worden volgens de volgorde van de vragenlijst behandeld: de algemene vragen, vragen met betrekking tot lokaal armoedebeleid, vragen met betrekking tot samenwerking binnen lokaal armoedebeleid en de relatie tussen lokale gemeente en de voedselbank.

Er zijn in totaal naar 128 gemeenten digitale enquêtes (zie bijlage 2 Enquête gemeenten) verstuurd. 44 gemeenten hebben deelgenomen aan de enquêtes. Het responspercentage komt daarmee op 34,4%.

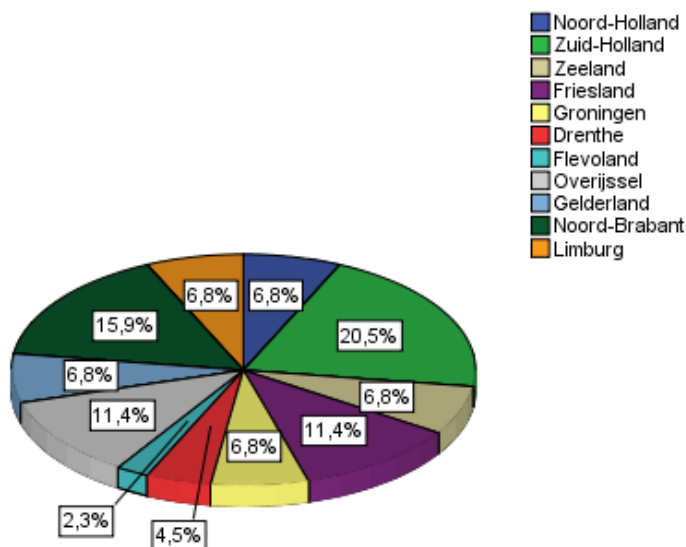
Algemene vragen

Er zijn 5 algemene vragen opgenomen. De vragen gaan over de aanwezigheid van een voedselbank in de gemeente, de provincie waar de gemeente zich bevindt, het aantal inwoners en de rol/functie van de respondent.

De eerste vraag ging over de aanwezigheid van een voedselbank in de gemeente. De 44 gemeenten die hebben deelgenomen hebben allen een voedselbank in de gemeente.

Uit de tweede vraag komt naar voren dat de meerderheid van de respondenten afkomstig is uit de provincie Zuid-Holland (20,5%). Daarna volgt Noord-Brabant met 15,9%. Friesland en Overijssel zijn allebei vertegenwoordigd met 11,4%. Noord-Holland, Groningen, Gelderland en Limburg maken allen 6,8% uit van de respondenten. In onderstaande figuur is de verdeling van de gemeenten (respondenten) te zien.

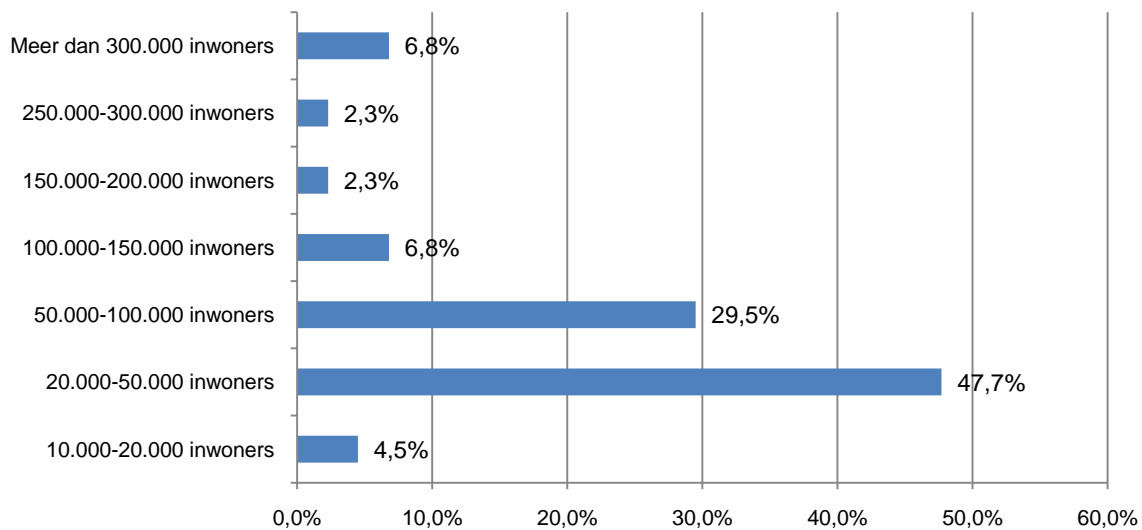
Figuur 6.24 Onderverdeling van de respondenten naar provincie



In de derde vraag kon men aangeven om welke gemeente het gaat. Er is een tweetal respondenten die aangeeft werkzaam te zijn voor meerdere gemeenten in de regio. Een van de respondenten is werkzaam bij de regionale sociale dienst en de ander is werkzaam voor een provincie. In hun werkgebied zijn meerdere voedselbanken aanwezig.

De vierde vraag wijst uit dat bijna de helft van de gemeenten (47,7%) die hebben gereageerd, 20.000 tot 50.000 inwoners heeft. 29,5% van de gemeenten heeft 50.000 tot 100.000 inwoners. In 6,8% gaat het om gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners. Gemeenten met meer dan 300.000 inwoners zijn ook vertegenwoordigd met 6, %. In onderstaande figuur is de verdeling van de gemeenten (respondenten) te zien naar inwonertal.

Figuur 6.25 Verdeling van de gemeenten naar inwonertal



In de vijfde vraag van de algemene vraag is aan de respondenten gevraagd wat hun functie/rol is bij de gemeente. Uit de resultaten wordt duidelijk dat de functies van de respondenten zijn onder te verdelen in een aantal functies. De functies zijn te zien in onderstaande figuur.

Figuur 6.26 Functies van de respondenten bij de lokale gemeente

Functies respondenten bij de lokale gemeente
Wethouder sociale zaken/ armoedebeleid
Afdelingshoofd of beleidsmedewerker sociale zaken (in 1 geval regionale sociale dienst)
Beleidsadviseur, beleidsmedewerker of coördinator armoedebeleid
Teamleider, beleidsmedewerker of beleidsadviseur van de afdeling werk, inkomen en zorg
Beleidsmedewerker welzijn
Beleidsmedewerker beleidsondersteuning

De meeste respondenten vervullen de functie van wethouder sociale zaken/armoedebeleid of beleidsmedewerker van de afdeling sociale zaken of de afdeling werk, inkomen en zorg binnen de gemeente.

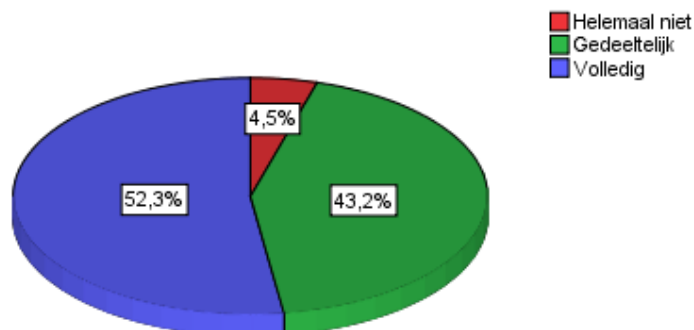
Vragen met betrekking tot lokaal armoedebeleid

Om een beeld te krijgen van het lokaal armoedebeleid, zijn er vijf algemene vragen gesteld aan de respondenten. De vragen hebben betrekking op de doelstellingen, de hoofdlijnen en de doelgroepen van het armoedebeleid.

In de eerste vraag over lokaal armoedebeleid is aan de respondenten gevraagd in hoeverre ze kennis hebben genomen van de doelstellingen van het landelijke armoedebeleid (algemeen beleidskader). Aan deze vraag hebben 44 respondenten deelgenomen. Daarvan meent 52,3%

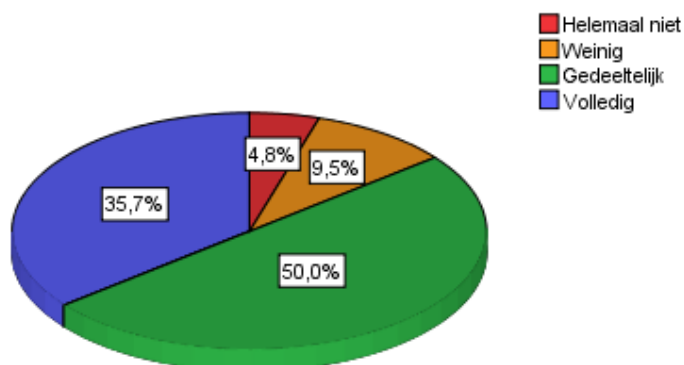
‘volledig’ op de hoogte te zijn en 43,2% is ‘gedeeltelijk’ bekend met de doelstellingen van het algemeen beleidskader armoedebeleid. Een kleine 4,5% geeft aan helemaal niet bekend te zijn met de doelstellingen.

Figuur 6.27 Antwoorden op de vraag of men bekend is met de doelstellingen van het landelijk armoedebeleid



In de volgende vraag is gevraagd of de landelijke doelstellingen door de gemeenteraad is/wordt vastgelegd in een lokaal armoedebeleid (lokaal programmaplan). De vraag is alleen beantwoord door de respondenten die op de vorige vraag ‘gedeeltelijk’ of ‘volledig’ hebben geantwoord. Van de 42 respondenten, blijkt de helft (50%) aan te geven dat de doelstellingen ‘gedeeltelijk’ zijn vertaald in lokaal armoedebeleid. 35,7% meent dat de doelstellingen ‘volledig’ zijn vertaald in lokaal armoedebeleid. 9,5% geeft aan ‘weinig’ en 4,8% geeft aan ‘helemaal niet’.

Figuur 6.28 Antwoorden op de vraag in welke mate de landelijke doelstellingen door de raad is/wordt vastgelegd in lokaal programmaplan armoedebeleid



In de volgende vraag is gevraagd of respondenten de hoofdlijnen van het lokaal armoedebeleid konden aangeven. 40 gemeenten hebben deelgenomen aan deze vraag. Lokaal armoedebeleid is in de meeste gemeenten gericht op een aantal aspecten die hieronder uiteengezet worden.

Verschuiving crisisinterventie naar preventie activiteiten en maatschappelijke participatie

Gemeenten willen voorkomen dat men in de schulden raakt, vroegtijdige signalering van armoede en bevorderen van zelfstandigheid en zelfredzaamheid door meedoen te doen in de samenleving op de terreinen werk, educatie, cultuur en sport.

Een deel van de gemeenten geeft daarbij aan extra aandacht te hebben voor bepaalde doelgroepen van het armoedebeleid die moeilijk in staat zijn om iets aan hun inkomensituatie

te verbeteren: (alleenstaande) ouders met kinderen, ouderen, werkende armen en chronisch zieken en gehandicapten.

Er zijn verschillende sociaal activerende en preventieve regelingen voor minima genoemd door de gemeenten. Sociaal activerende regelingen zijn bijv. ICT-voorzieningen voor kinderen uit minimagezinnen die naar het voortgezet onderwijs gaan en een scholierenvergoeding die bedoeld is voor de kosten van school-, sport- en cultuurdeelname. Verder noemen gemeenten ook het Jeugdportfonds. Via deze regeling wordt in het kader van een hulpverleningstraject aan jongeren uit minimagezinnen een bijdrage verstrekt voor contributie en sportmaterialen. In een aantal gemeenten is er ook een Stadspas waarmee inwoners die in een sociaal en cultureel isolement dreigen te raken korting kunnen krijgen op verschillende culturele, sportieve en educatieve attracties en activiteiten. Het heeft als doel de drempel tot sport, recreatie en cultuur in een stad te verlagen. Een gemeente wijst verder ook op een budget dat beschikbaar is gesteld voor talentontwikkelingen om jongeren en kinderen te stimuleren en faciliteren om hun talenten te ontwikkelen.

Preventieve regelingen zijn bijvoorbeeld budgetbeheer/budgetlessen voor leerlingen op ROC-vestigingen en het voortgezet onderwijs door schuldhulpverleners. Ook zijn er voorbeelden van gemeenten die in een vroeg stadium huisbezoeken afleggen bij personen die een huurachterstand hebben (max. 2 maanden).

Vereenvoudigen gemeentelijke regelingen en tegengaan niet-gebruik van die regelingen

Gemeenten geven aan het gebruik van de inkomensvoorzieningen te willen verhogen. Een belangrijke oorzaak van het niet gebruik van de gemeentelijke regelingen is namelijk de onbekendheid met die regelingen en de moeite die mensen hebben met het invullen van de formulieren. Door middel van bestandskoppelingen worden de doelgroepen actief benaderd en worden zij op de hoogte gebracht van de voorzieningen. Gemeenten wijzen op de bekendmaking met voorzieningen die er zijn middels huis-aan-huisfolders en gerichte aanbelaatsies. Door middel van de zogenaamde formulierenbrigades kunnen middels huisbezoeken of spreekuren de mensen ondersteund worden bij het invullen van de formulieren of kunnen zij ingelicht worden over de voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben.

Inkomensondersteuning

Gemeenten verlenen inkomensondersteuning aan mensen met een uitkering of laag inkomen als zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen om zo armoede en schulden te voorkomen. Voorzieningen die de gemeenten noemen zijn langdurigheidstoelage, plusvoorziening ouderen, individuele bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, regeling voor lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken, aanvullende zorgverzekering, lenen bij de Gemeentelijke Kredietbank, woonlastenfonds en flankerend bijstandsbeleid.

De langdurigheidstoelage is een uitkering die de gemeente aan mensen verstrekt die al een langere tijd van een bijstandsuitkering leven, die geen of weinig eigen vermogen hebben en die ook geen vooruitzicht hebben in het vinden van een betaalde baan. De plusvoorziening ouderen is het equivalent van de langdurigheidstoelage, maar dan voor ouderen boven de 65 jaar.

De (Individuele) bijzondere bijstand verstrekt een bijdrage aan mensen die leven van een bijstandsuitkering die door bijzondere omstandigheden bepaalde noodzakelijke kosten maken die zij niet kunnen betalen. De gemeente bepaalt het recht en de hoogte van de bijzondere bijstand af per individu.

De regeling kwijtschelding gemeentelijke belasting verstrekt kwijtschelding van de afvalstoffenheffing.

De regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken verstrekt een bedrag om de meerkosten van levensonderhoud door ziekte en handicap op te vangen.

Een gemeente draagt via de regeling collectieve zorgverzekering bij aan de premie van een aanvullende zorgverzekering voor minima waardoor een lagere premie voor een bredere dekking wordt gegeven.

Bij de Gemeentelijke Kredietbank kunnen mensen een lening afsluiten tegen een gereduceerd rentetarief voor noodzakelijke uitgaven. De regeling is bedoeld voor mensen met een minimuminkomen maar die niet in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag.

Het woonlastenfonds verstrekt een woonkostenbijdrage die deels hoge woonlasten vergoedt die niet via huursubsidie worden vergoed.

Het flankerend bijstandsbeleid verstrekt subsidies aan organisaties die zich inzetten voor het belang van de bijstandsgerechtigden. Zo wordt er ook subsidie verstrekt aan de voedselbank.

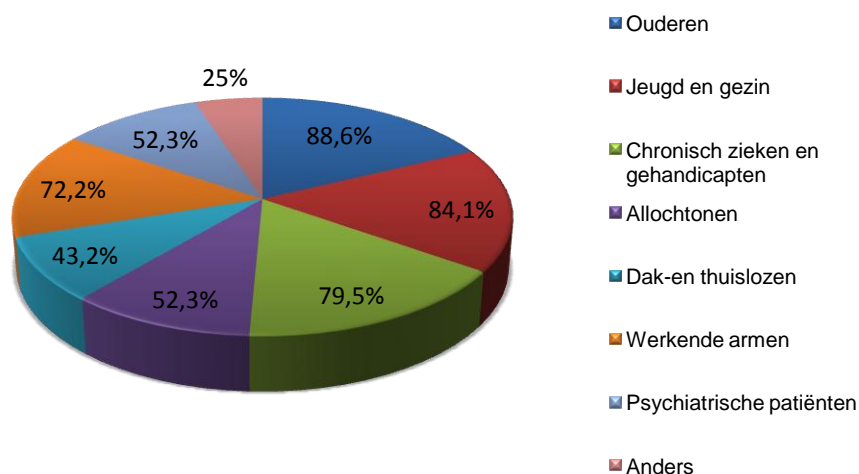
Voor de mensen die in een problematische schuldensituatie verkeren, of dreigen te komen is er een gevarieerd pakket van diensten schuldhulpverlening. Bij elkaar opgeteld moet dit voor de mensen met een minimuminkomen leiden tot een inkomen dat aansluit op de individuele situatie en niet belemmert in het vinden van werk. Zo melden gemeenten dat het budget voor inkomensbeheer en budgetbeheer verhoogd is. Er komen extra middelen vrij om schuldhulpverleningstrajecten uit te voeren en schuldhulpverleningstrajecten in te kopen. Verder is er ook budget beschikbaar gesteld voor de schuldsaneringstrajecten via de Gemeentelijke Kredietbank. Bovendien vermelden gemeenten dat er een fonds 'bijzondere noden' is, die bedoeld is voor het verstrekken van materiële hulp van vooral levensonderhoud en woninginrichting.

Regiefunctie ligt bij de gemeente

Het armoedebeleid is niet beperkt tot inkomensondersteunende maatregelen. Voornamelijk met het oog op preventie wordt nauw samengewerkt met interne en externe organisaties. Er wordt samengewerkt met andere beleidsterreinen om armoede zo veel mogelijk te beperken, zoals het bevorderen van re-integratie, sociale activering en vrijwilligerswerk, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, inburgering, WMO, gezondheidsbeleid en jeugdbeleid.

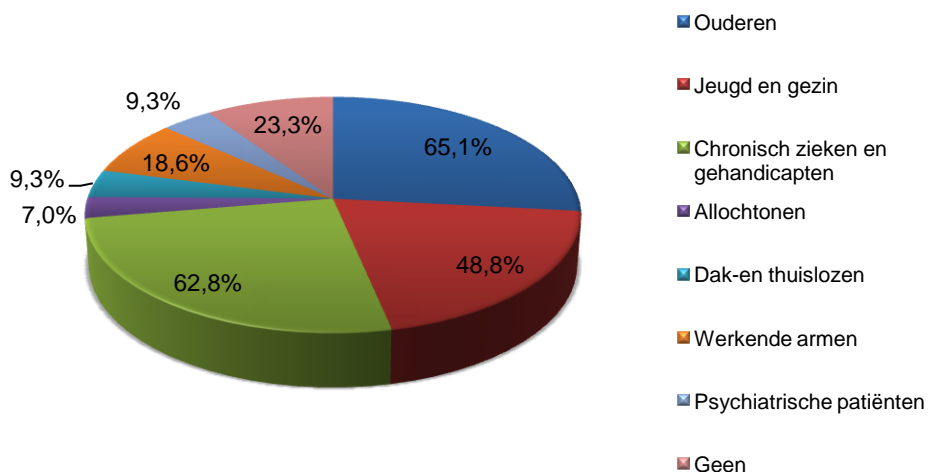
Verder blijkt uit de volgende vraag dat gemeenten het vaakst aangeven dat ouderen (88,6%), jeugd en gezin (84,1%), chronische zieken en gehandicapten (79,5%) en de werkende armen (72,2%) tot de doelgroep behoren van lokaal armoedebeleid. Allochtonen en psychiatrische patiënten worden even vaak genoemd als doelgroep, allebei (52,3%). De groep dak-thuislozen (43,2%) wordt het minst vaak door de gemeenten genoemd als doelgroep van het lokaal armoedebeleid. Daarnaast antwoordden voedselbanken ook 'anders' (25,0%). Hieruit komt naar voren dat alleenstaande ouders en zelfstandigen ook tot de doelgroep behoren van lokaal armoedebeleid. De meeste gemeenten die de optie 'anders' hebben gekozen, geven aan geen specifieke doelgroepenbeleid te voeren. In plaats daarvan wordt gekeken naar het inkomen van burgers. Armoedebeleid richt zich op burgers met een minimuminkomen (tot 115% - 130% van de bijstandsnorm).

Figuur 6.29 Antwoorden op de vraag wie tot de doelgroep behoort van lokaal armoedebeleid



Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om voor bepaalde groepen categoriaal beleid te maken. De resultaten tonen aan dat het vaakst voor ouderen (65,1%), chronisch zieken en gehandicapten en jeugd (62,8%) en gezin (48,8%) categoriaal beleid wordt gemaakt. In mindere mate wordt ook categoriaal beleid gemaakt voor de werkende armen (18,6%), dak-en thuislozen en psychiatrische patiënten, allebei 9,3%, en allochtonen (7%). 23,3% van de gemeenten meent geen categoriaal beleid te voeren.

Figuur 6.30 Antwoorden op de vraag voor welke groepen categoriaal beleid wordt gemaakt

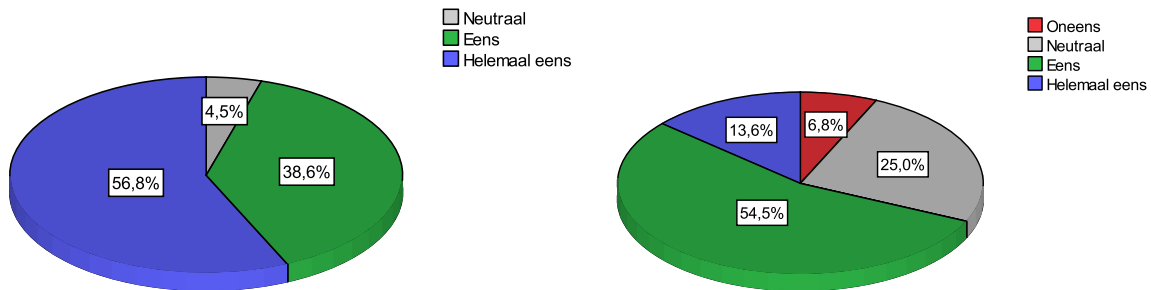


Vragen met betrekking tot samenwerking binnen lokaal armoedebeleid

In volgende vragen zal er getoetst worden in hoeverre er sprake is van beleidsnetwerken. Er zijn vier vragen met betrekking tot de samenwerking binnen lokaal armoedebeleid. Het algemeen beleidskader biedt namelijk de ruimte om samenwerking te zoeken met lokale maatschappelijke organisaties. Op de eerste plaats zijn er twee stellingen voorgelegd aan de gemeenten om hun mening te peilen wat betreft samenwerking met maatschappelijke organisaties. Van de 44 respondenten, geeft meer dan de helft aan (56,8%) het helemaal eens te zijn met de stelling *“Professionele, vrijwilligers- en belangenorganisaties kunnen armoede signaleren en mensen ondersteunen of doorverwijzen”*. Verder is 38,6% het ‘eens’ met de stelling. De overige 4,5% reageert ‘neutraal’.

54,5% van de 44 respondenten geeft aan het ‘eens’ te zijn met de tweede stelling “Maatschappelijke organisaties staan dichterbij de doelgroep dan de gemeente en kunnen daarom de doelgroep op een passende manier benaderen”. 13,6% is het ‘helemaal eens’ met de stelling. Een kwart van de respondenten blijft neutraal (25%) en de overige 6,8% is het oneens.

Figuur 6.31 (links) en figuur 6.32 (rechts). Links: antwoorden op de stelling “Professionele, vrijwilligers- en belangenorganisaties kunnen armoede signaleren en mensen ondersteunen of doorverwijzen”. Rechts: antwoorden op de stelling “Maatschappelijke organisaties staan dichterbij de doelgroep dan de gemeente en kunnen daarom de doelgroep op een passende manier benaderen”



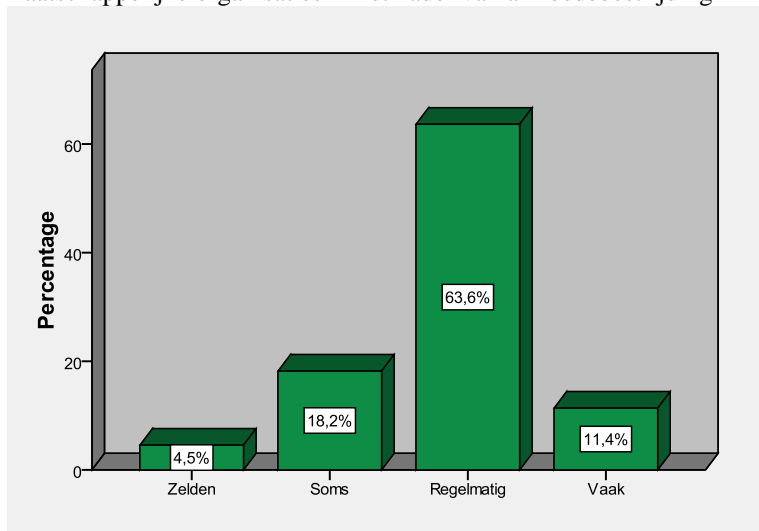
De gemeenten geven aan met een breed scala van organisaties samen te werken in het kader van armoedebestrijding. In onderstaande tabel is een onderverdeling gemaakt van de soort organisaties waarmee gemeenten samenwerken.

Figuur 6.33 Antwoorden van de gemeenten op de vraag met welke soort organisaties samen wordt gewerkt in het kader van armoedebestrijding

Vrijwilligersorganisaties/zelforganisaties: voedselbank, Goederenbank, Vrijwilligersknooppunt, De zonnebloem, Vakantiereizen Minima
Welzijnsinstellingen: algemeen maatschappelijk werk, Humanitas, Leger des Heils, formulierenbrigade, MEE, Vluchtelingenwerk, Ouderenwerk, Jongerenwerk, St. Wel.Kom, stichting Welzijn
Fondsen: stichting Leergeld, Jeugdsportfonds, stichting Ezra
Onderwijsinstellingen: ROC, scholen
Woningbouwcorporaties
Bedrijven: plaatselijke ondernemers
Kerkelijke instellingen: kerkenplatform maatschappelijke vraagstukken, diaconieën, kerkenraad, moskee
Zorginstellingen: GGZ, Riagg, GGD, Kinderopvang, thuiszorg, verzorgingshuizen, huisartsen
Belangenorganisaties: vakbonden (FNV), patiëntenorganisaties (gehandicaptenraad), ouderenorganisaties, cliëntenorganisaties (cliëntenraden), bewonersorganisaties
Gemeentelijke diensten/gemeentelijke projecten: gemeentelijke kredietbank/stadsbank, schuldhulpverlening, (regionale) sociale dienst, andere gemeenten, sociale verzekeringsbank, gemeentelijke belastingdienst, hoogheemraadschap
Samenwerkingsverbanden/projecten: Rechttop als beweging, Platform Minima, De Arme Kant
Zorgverzekeraars
Reclassering

Het grootste deel van de 44 gemeenten, 63,6%, geeft aan regelmatig kennis en ervaringen uit te wisselen met maatschappelijke organisaties. 11,4% geeft aan dit ‘vaak’ te doen. 18,2% wisselt ‘soms’ kennis en ervaringen uit met maatschappelijke organisaties. Een minderheid, 4,5%, meent dat het ‘zelden’ gebeurt.

Figuur 6.34 Antwoorden op de vraag in welke mate de gemeente kennis en ervaringen uitwisselt met maatschappelijke organisaties in het kader van armoedebestrijding



In de volgende open vraag is gevraagd op welke manier of via welke kanalen kennis en ervaringen worden uitgewisseld met lokale maatschappelijke organisaties in het kader van de armoedebestrijding. Gemeenten geven aan dat uitwisseling van kennis en ervaringen op verschillende wijzen geschiedt. In de meeste gevallen worden via meerdere kanalen kennis en ervaringen uitgewisseld.

Figuur 6.35 Antwoorden op de vraag op welke manier/via welke kanalen kennis en ervaringen worden uitgewisseld met lokale maatschappelijke organisaties in het kader van armoedebestrijding

- Algemene voorlichting en communicatie via service- en informatiepunten in de gemeente**
- Armoedeconferenties (jaarlijks)**
- Besprekingen bij opstarten van nieuw beleid**
- Bezoeken van vergaderingen en bijeenkomsten van maatschappelijke organisaties**
- Bijeenkomsten**
- Eén op één overleggen/ gesprekken**
- Gezamenlijke projecten binnen armoedepact**
- Interactieve beleidsvorming**
- Inzet van "preventiemedewerkers" die voorlichtingssessie verzorgen aan de intermediairs**
- Ketenoverleggen (minimaal 2 keer per jaar)**
- Maandelijks overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau**
- Mailcontact**
- Netwerkbijeenkomsten (minimaal 2 keer per jaar)**
- Nieuwsbrieven**
- Op ad hoc basis**
- Overleg bestuurlijk, ambtelijk niveau en adviesraden (bijv. adviesraden WMO, WWB en ouderen)**
- Overleggen met de wethouder**
- Overleggen met intermediairs (vertegenwoordigers van groeperingen die met armoedebeleid te maken hebben)**
- Participatiemarkt**
- Periodiek overleg (regiegroep)**
- Publicaties in de media (website, weekblad)**
- Samenwerkingsovereenkomsten**
- Stuurgroep armoedebeleid**
- Toezenen van foldermateriaal**
- Uitwisselen van nota's en beleidsstukken**
- Via jaarverslagen/ rapportages**
- Via maatschappelijk steunpunt**
- Voorlichtingsbijeenkomsten**
- Werkbezoeken**
- Werkgroepen**
- Workshops**

Vragen met betrekking tot de relatie tussen lokale gemeente en de voedselbank

Om een beeld te krijgen van de relatie tussen de lokale gemeente en de voedselbank en in hoeverre en op welke manier samengewerkt wordt, zijn in de enquête negen vragen opgenomen. Het concept interactieve beleidsvorming komt in de vragen aan de orde.

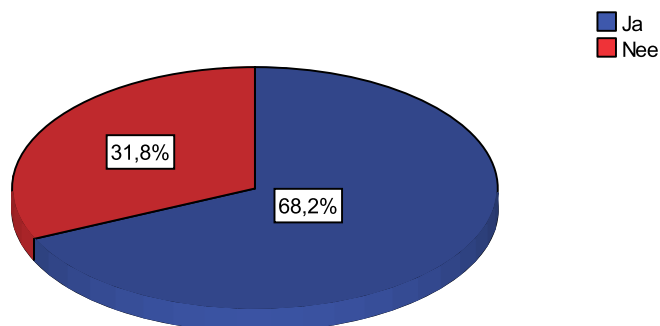
Op de eerste plaats, is er gevraagd of de gemeente betrokken is geweest bij de oprichting van de lokale voedselbank. Hier komt naar voren dat een meerderheid (88,6% van de 44 respondenten) aangeeft niet betrokken te zijn geweest bij de oprichting. Een enkele gemeente merkt daarbij op dat er wel veranderingen te bespeuren zijn in de algemene houding van de gemeenten tegenover voedselbanken.

“De gemeenten staan sceptisch tegenover de voedselbanken over het algemeen. Het laatste jaar verandert dit enigszins. Gemeenten zien dat zij het niet alleen kunnen en dat er mensen uit het vangnet vallen. Gemeenten vinden over het algemeen dat de bijstand het vangnet hoort te zijn.”

11,4% meent wel betrokken te zijn geweest bij de oprichting. Daarbij geeft men wel aan dat de rol van de gemeente vrij beperkt is. Meestal gaat het om helpen zoeken naar een geschikte locatie voor de voedselbank en het verstrekken van een startsubsidie.

Op de tweede plaats blijkt dat 68,2% van de 44 respondenten, meent momenteel ondersteuning te geven aan de lokale voedselbank. 31,8% geeft momenteel géén ondersteuning aan de lokale voedselbank.

Figuur 5.36 Antwoorden op de vraag of de gemeente momenteel ondersteuning geeft aan de lokale voedselbank



Verder is er aan de gemeenten gevraagd of ze hun antwoord wilden toelichten. De gemeenten die momenteel wel ondersteuning bieden aan de lokale voedselbank doen dit op een aantal manieren die als volgt samengevat kunnen worden. Ten eerste bieden gemeenten ondersteuning door het verstrekken van een subsidie. Er zijn verschillende vormen van subsidie. Er zijn gemeenten die een (jaarlijkse) garantiesubsidie verstrekken. Meestal bij incidentele grote uitgaven, als niet zeker is of de inkomsten de uitgaven dekken. De gemeente verleent dan een garantiesubsidie als maximumbijdrage ter dekking van een werkelijk tekort. Andere vormen van subsidie zijn een structurele basissubsidie, een stimuleringsubsidie (meestal eenmalig) voor de voedselbank, een onkostenvergoeding voor de vrijwilligers en een huisvestingssubsidie, dat bedoeld is voor de huur de loods/uitgiftepunten en/of water en energiekosten. Ook is er een grote gemeente die subsidie verstrekt voor het maatjesproject Vonk, om klanten wekelijks te begeleiden met als doel de zelfstandigheid te bevorderen en weer terug te geleiden naar de reguliere dienstverlening. Bovendien financiert de gemeente ook cursussen voor de intakers van de voedselbank en cursussen voor de klanten van de voedselbank.

Ten tweede bieden gemeenten ondersteuning door het beschikbaar stellen van consultants van sociale zaken die aanwezig zijn bij de voedselverstrekking en medewerkers of

contactpersonen voor de uitgiftepunten. Voornamelijk om mensen door te verwijzen naar de gemeentelijke reguliere voorzieningen, om vragen te beantwoorden en om de screening van mogelijke cliënten uit te voeren.

Ten derde bieden gemeenten ondersteuning door publiciteit op de gemeentelijke website en de gemeentelijke pagina in de lokale krant.

De gemeenten die momenteel geen ondersteuning verstrekken aan de lokale voedselbank noemen een aantal redenen. De redenen kunnen als volgt samengevat worden. Ten eerste vinden een aantal gemeenten dat het vooralsnog geen taak van de gemeente is. De voedselbank zou niet nodig moet zijn. Een gemeente licht toe:

“Het standpunt van de vorige coalitie is dat sociaal beleid zodanig is dat een voedselbank (...) niet nodig hoeft te zijn. De nieuwe coalitie stelt dit niet zo strikt. Mogelijk is dat gezocht gaat worden naar samenwerkingsmogelijkheden. De vraag blijft echter of het tot daadwerkelijke ondersteuning komt. De voedselbank wordt gelijkgesteld aan elk ander particulier initiatief.”

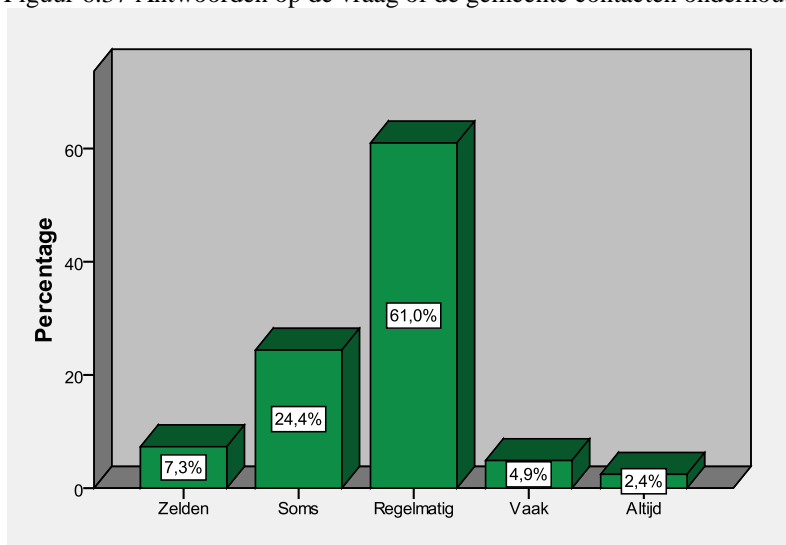
Ten tweede zien gemeenten de voedselbank als een particulier initiatief dat zichzelf wel kan redden met giften van particulieren en bedrijfsleven. Wel zijn er contacten met de voedselbank en vindt er uitwisseling van informatie plaats. Ook geeft een enkele gemeente aan dat gemeenteambtenaren af en toe in het kader van bijvoorbeeld ‘de week van de vrijwilliger’ hand en spandiensten verlenen bij de voedselbank. Een andere gemeente geeft aan de voedselbank zelf aan heeft gegeven autonoom te willen zijn en geen bemoeienis wenst van de lokale gemeente.

Ten derde, gemeenten hebben in het verleden wel ondersteuning gegeven aan de voedselbank, meestal in de vorm van een subsidie, maar is daar mee gestopt. De redenen die daarvoor aangevoerd worden, zijn omdat de raad er geen middelen in wil stoppen of omdat verdere ondersteuning niet meer nodig blijkt te zijn. Een gemeente licht daarbij toe:

“Dienstverlening door Voedselbank biedt slechts een tijdelijke oplossing. De gemeente wil met haar beleid een structurele oplossing bieden. Overigens heeft de gemeente in het verleden wel bemiddeld voor huisvesting van de voedselbank en een vervoersvoorziening.”

De resultaten uit de volgende vraag wijzen uit dat 61% (van de 44 respondenten) regelmatig contacten onderhoudt met de voedselbank. Bijna een kwart (24,4%) geeft aan ‘soms’ contacten te onderhouden met de voedselbank. 4,9% doet dit ‘vaak’ en 2,4% geeft aan ‘altijd’. Echter 7,3% onderhoudt zelden contacten met de voedselbank.

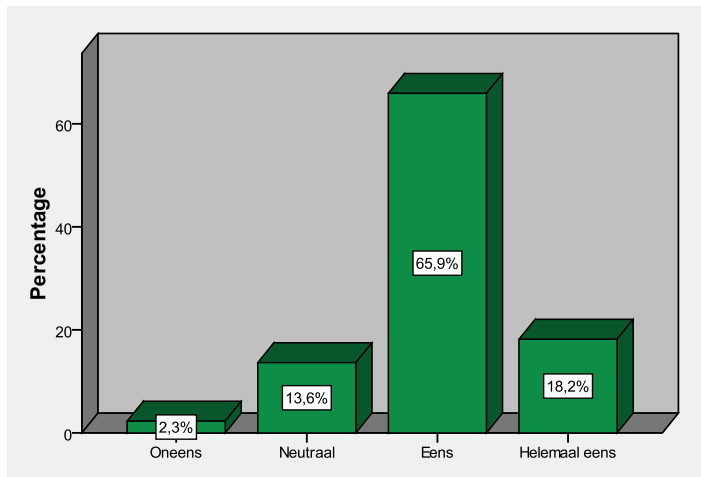
Figuur 6.37 Antwoorden op de vraag of de gemeente contacten onderhoudt met de lokale voedselbank



Om te peilen hoe goed de contacten zijn met de lokale voedselbank, zijn aan de gemeenten drie stellingen voorgelegd.

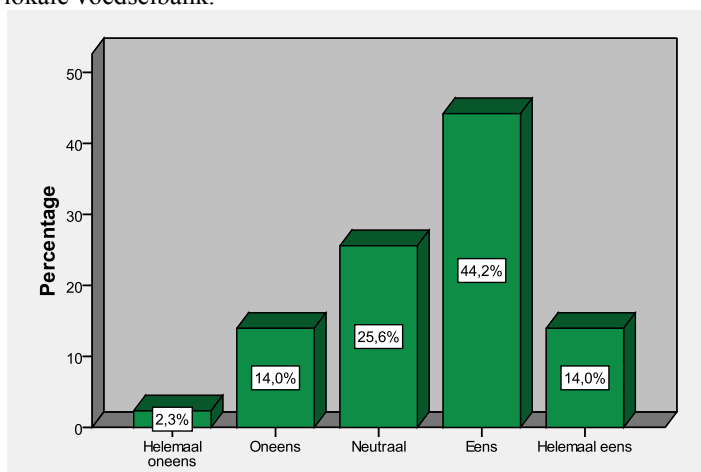
Op de eerste stelling “*De gemeente is goed op de hoogte van de werkzaamheden die de lokale voedselbank verricht*” reageert een grote meerderheid van de 44 respondenten positief, waarvan 65,9% aangeeft ‘eens’ te zijn met de stelling en 18,2% ‘helemaal eens’. 2,3% is het oneens met de stelling en de overige 13,6% is ‘neutraal’.

Figuur 6.38 Antwoorden op de stelling “De gemeente is goed op de hoogte van de werkzaamheden die de lokale voedselbank verricht”.



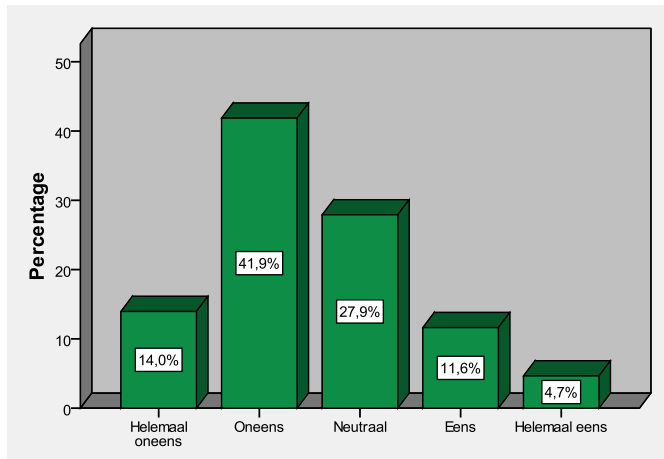
De resultaten van de tweede stelling tonen aan dat 44,2% (van de 43 respondenten) het eens is met de stelling “*Er bestaat bij de gemeente een duidelijk beeld van de klanten van de lokale voedselbank*”. 14,0% is het ‘helemaal eens’. Iets meer dan een kwart van de respondenten antwoordt ‘neutraal’ op de stelling. Echter 16,3% antwoordt negatief, waarvan 14% oneens en 2,3% helemaal oneens.

Figuur 6.39 Antwoorden op de stelling “Er bestaat bij de gemeente een duidelijk beeld van de klanten van de lokale voedselbank.”



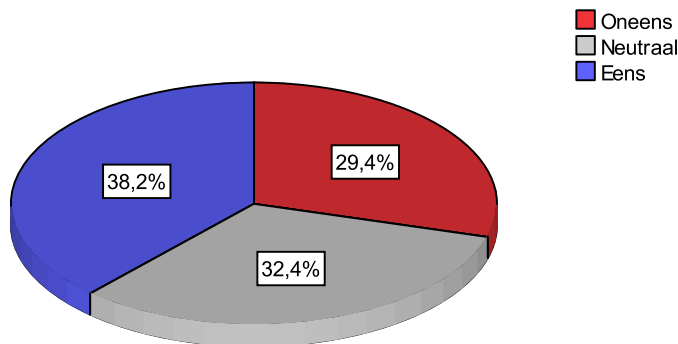
Op de laatste stelling “*Er is een kleine groep mensen dat gebruik maakt van de voedselbank, maar deze is niet bekend bij de gemeentelijke sociale dienst*”, reageert een meerderheid afwijzend. 41,9% meent het oneens te zijn met de stelling en 14% is het helemaal oneens. Meer dan een kwart, 27,9%, geeft aan neutraal te zijn. 16,3% bevestigt de stelling, waarvan 11,6% aangeeft ‘eens’ te zijn en 4,7% is het ‘helemaal eens’.

Figuur 6.40 Antwoorden op de stelling stelling “Er is een kleine groep mensen dat gebruik maakt van de voedselbank, maar deze is niet bekend bij de gemeentelijke sociale dienst”



Om te peilen in hoeverre er sprake is van een samenwerking tussen de lokale gemeente en de voedselbank is aan de gemeenten een stelling voorgelegd: “*Er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeente en de lokale voedselbank in het kader van de armoedeverkleining*”. De resultaten zijn hier erg verdeeld. 38,2% (van de 34 respondenten) geeft aan het ‘eens’ te zijn met de stelling. 29,4% is het ‘oneens’ en 32,4% antwoordt ‘neutraal’

Figuur 6.41 Antwoorden op de stelling “Er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeente en de lokale voedselbank in het kader van de armoedeverkleining”.



De voedselbanken waar op dit moment wel sprake is van samenwerking noemen een intentieverklaring tussen voedselbank – gemeente, met als doelstelling samenwerking. Een aantal gemeenten lichtten toe:

“We zijn bezig om die samenwerking meer structuur te geven en breder in te zetten (ook maatschappelijk werk en sociale dienst rechtstreeks betrekken bij de mensen die gebruik maken van de voedselbank).”

“Er zijn afspraken over aanvullende subsidiemogelijkheden als donaties te kort schieten en afspraken over (anonieme) doorverwijzing van cliënten naar de gemeente en verspreiding van gemeentelijke informatie in voedselpakketten.”

“Op een aantal uitdeelpunten vinden met regelmaat informatieve bijeenkomsten plaats ten behoeve van de klanten van de voedselbank. Hierbij is aandacht voor sociaal juridische problemen, naast de financiële problemen.”

Voedselbanken die ‘neutraal’ op de stelling hebben gereageerd, zeggen onder andere het volgende:

“Op dit moment is de samenwerking nog niet echt structureel, maar we hebben net besloten in de laatste vergadering om daar wel aan te gaan werken. De GKB (gemeentelijke kredietbank) gaat dit oppakken.”

“De lokale voedselbank is een maatschappelijk partner zoals velen op dit thema. Een “gezamenlijk optreden” is wat zwaar omschreven.”

Een aantal voedselbanken die ‘oneens’ hebben geantwoord, melden dat er geen sprake is van een gezamenlijk optreden. Gemeenten geven aan dat er wel doorverwijzingen zijn naar de gemeente(lijke regelingen), maar geen gezamenlijk optreden. Een aantal gemeenten meldt dat ze voornemens zijn om een vorm van samenwerking op gang te brengen.

In de volgende vragen komt het samenwerkingsproces aan de orde. De vragen zijn gekoppeld aan de drie fasen van een samenwerkingsproces die behandeld zijn in het theoretisch kader; de fase van beeldvorming, fase van matchen van vraag en aanbod en de fase van evaluatie en terugkoppeling. Aan de hand van de vragen kan beoordeeld worden op welke wijze de fasen in de empirie doorlopen worden.

Fase van beeldvorming

In de eerste vraag is aan de gemeenten gevraagd of ze kunnen aangeven hoe de samenwerking tussen gemeente en de voedselbank tot stand is gekomen. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. De respondenten konden aangeven welke ‘onderdeel’ van de fase van beeldvorming doorlopen is door de optie aan te vinken.

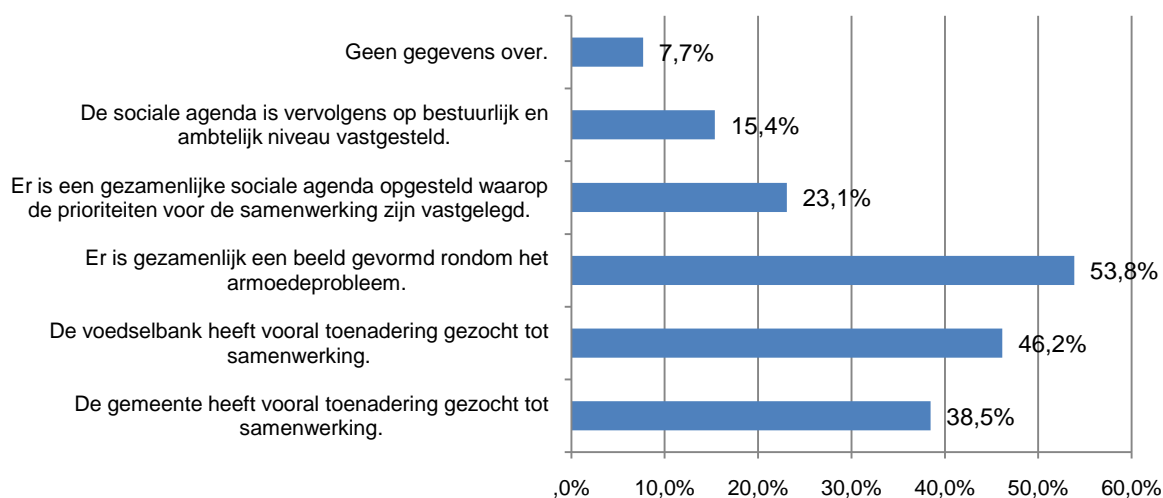
De resultaten gaan over 24 respondenten die deze vragen 20 tot en met 23 hebben beantwoord. Iets minder dan de helft, 46,2% van de respondenten, geeft aan dat de voedselbank toenadering heeft gezocht tot samenwerking. Een reden voor de toenadering door de voedselbank is volgens een gemeente vanwege een aanvraag voor financiële ondersteuning geweest.

38,5% heeft aangegeven dat de gemeente vooral toenadering heeft gezocht tot samenwerking. Een gemeente geeft als reden aan voor de toenadering dat ze de cliënten van de voedselbank wilde informeren over de reguliere voorzieningen.

53,8% van de respondenten geeft aan dat er ook een gezamenlijk beeld gevormd is over het armoedeprobleem. Gemeenten geven aan dat, dat vooral tijdens de armoedeconferenties aan de orde is gekomen. Er is daarbij vooral aandacht gericht op de gemeentelijke reguliere voorzieningen.

In iets minder dan een kwart (23,1%) van de samenwerkingsverbanden tussen gemeente en voedselbank is er een gezamenlijke sociale agenda opgesteld waarop de prioriteiten voor de samenwerking zijn vastgelegd. 15,4% van de gemeenten geeft aan dat de sociale agenda ook vastgesteld is op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Een kleine 7,7% beschikt niet over de gegevens om de vraag te beantwoorden.

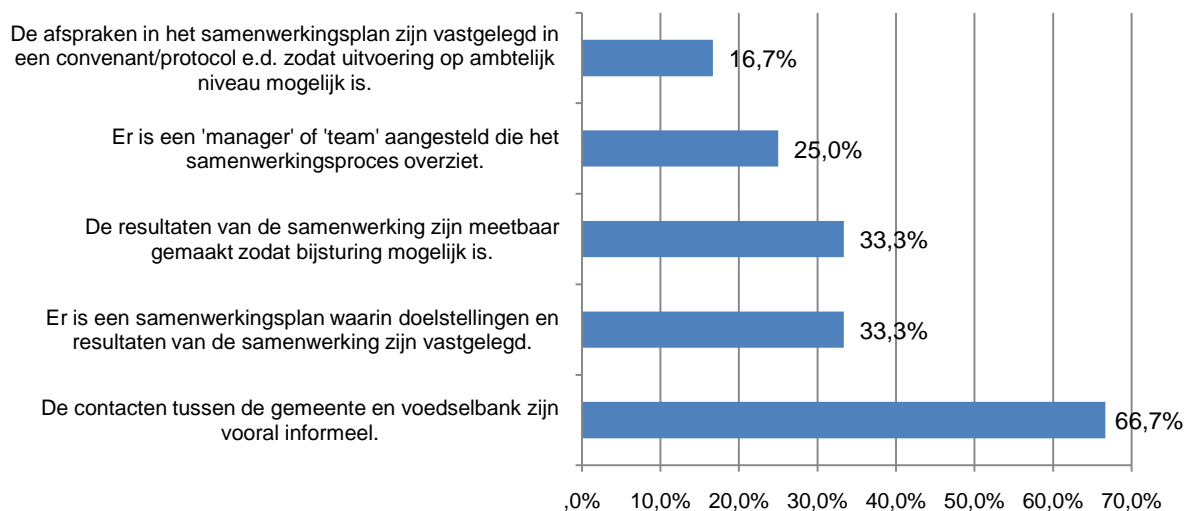
Figuur 6.42 Antwoorden op de vraag hoe de samenwerking tussen gemeente en voedselbank tot stand is gekomen (fase van beeldvorming)



Fase van matchen vraag en aanbod

In de tweede vraag is aan de respondenten gevraagd hoe de samenwerking tussen voedselbank en gemeente plaatsvindt. Hier konden respondenten ook meerdere antwoorden aanvinken. Zodoende geven de respondenten aan welk ‘onderdeel’ van de fase matchen van vraag en aanbod van toepassing is geweest in de samenwerking tussen voedselbank en de gemeente. De resultaten tonen aan uit dat 66,7% aangeeft dat de contacten tussen de gemeente en voedselbank vooral informeel van aard zijn. Een derde van de respondenten (33,3%) meent dat er een samenwerkingsplan is waarin de doelstellingen en de resultaten van de samenwerking zijn vastgelegd. Een gemeente geeft hier aan dat de resultaten beperkt meetbaar zijn. Er wordt geprobeerd te monitoren of doorverwijzing van cliënten van de voedselbank naar de gemeente, leidt tot een afname van het gebruik van de voedselbank. Een even groot deel (33,3%) duidt ook aan dat de resultaten van de samenwerking meetbaar zijn gemaakt, zodat sturing mogelijk is. In een kwart van de gemeenten (25%) is er ook sprake van een manager of een team die het samenwerkingsproces overziet. Gemeenten geven hier aan dat ze hiervoor een accountmanager of een beleidsmedewerker aanstellen. 16,7% van de gemeenten heeft afspraken in het samenwerkingsplan vastgelegd in de vorm van een convenant/protocol e.d. opdat uitvoering op ambtelijk niveau mogelijk is.

Figuur 6.44 Antwoorden op de vraag hoe de samenwerking tussen voedselbank en gemeente plaatsvindt (fase van matchen van vraag en aanbod).



In de volgende vraag is gevraagd of gemeenten kunnen aangeven wat de samenwerking tussen gemeente en voedselbank concreet inhoudt.

De inhoud van de samenwerking tussen gemeente en voedselbank is verschillend per gemeente. In een deel van de gemeenten is de samenwerking informeler van karakter. In andere gemeenten is de samenwerking structureler van aard. De vormen van samenwerking is hieronder samengevat.

Subsidieafspraken en overlegsituaties. Gemeenten verstrekken subsidies aan de voedselbank. Bovendien is de voedselbank actief deelnemer in allerlei overlegsituaties. Een gemeente meldt dat er nagegaan is of de voedselbank tezamen met de Stichting Leergeld en het Platform arme kant een jaarlijks festival zou kunnen organiseren om hiermee hun kosten te kunnen financieren. De gemeente zou hier in eerste instantie een bemiddelende rol in willen spelen.

Overlegsituaties en probleemsigalering door voedselbanken. Er is regelmatig overleg met het bestuur van de voedselbank. Andere gemeenten noemen overlegsituaties als ‘Pact tegen de armoede’ en ‘inspraakpanel Werk en Inkomen’. Voedselbanken signaleren problemen waar hun cliënten tegenaan lopen en communiceren deze door naar de gemeente.

Over en weer doorverwijzen. In een deel van de gemeenten verwijst de gemeentelijke sociale dienst ook mensen door naar de voedselbank en andersom. Daar zijn afspraken gemaakt met de lokale voedselbank. In een gemeente waar een gemeenschappelijke sociale dienst is, wordt in de nabije toekomst een nieuw bestuur gevormd. De komst van het nieuwe bestuur houdt een uitbreiding van de dienstverlening in. Er zal dan regelmatig “spreekuur” door de GSD (gemeenschappelijke sociale dienst) gehouden worden. Maatschappelijk werk, jeugdwerk, alcohol- en drugspreventie kunnen daar onderdeel van uit gaan maken. De cliënten van de voedselbank kunnen dan doorverwezen worden naar deze diensten.

Voorzien in huisvesting, subsidieafspraken en afspraken over toelating nieuwe cliënten. In deze gemeenten worden de huisvestingslasten (huur) van de voedselbank gedragen door de gemeenten. Er zijn afspraken over eventuele aanvullende subsidie om de voedselbankstichting overeind te houden als blijkt dat inkomsten onvoldoende zijn. Daarvoor vindt er jaarlijks een rapportage plaats van de prestaties en resultaten aan de gemeente. Daarnaast zijn er afspraken over de toelatingseisen (inkomens- en vermogentoets) voor cliënten.

Huisvesting, subsidieafspraken, afstemming over intake, klantadviseurs schuldhulpverlening. Gemeenten voorzien in huisvesting en subsidies. Daarnaast zijn er schuldhulpverleners van de gemeente regelmatig aanwezig bij de uitgiftepunten. Cliënten kunnen er terecht voor vragen en problemen (niet alleen op financieel gebied).

Subsidie en investering in extra schuldhulpverleningstrajecten. De gemeente subsidieert de voedselbank en investeert in extra schuldhulpverleningstrajecten voor mensen die gebruik maken van de voedselbank. Er is daarvoor een protocol ontwikkeld met vaste controlemomenten en gespreksmomenten met de mensen die gebruik maken van de voedselbank.

Financiële en sociaal-juridische ondersteuning en vindplaats. Naast financiële ondersteuning door subsidies worden de uitdeelpunten van de voedselbank ook gezien als vindplaats van mensen die bij de gemeente nog niet bekend zijn. Via laagdrempelige bijeenkomsten op de uitdeeldagen probeert de gemeente de mensen te informeren over de voorzieningen die eventueel beschikbaar zijn. Niet alleen financiële ondersteuning, maar ook sociaal-juridische dienstverlening. Er wordt geïnformeerd over gemeentelijke regelingen, maar ook de rijksregelingen waar mogelijk onvoldoende beroep op wordt gedaan.

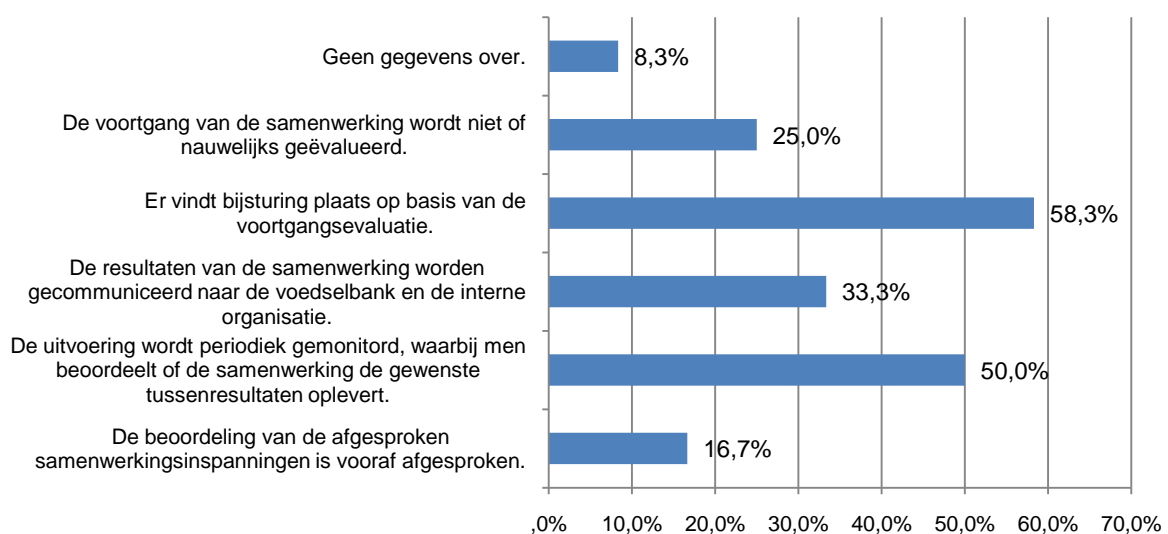
Intentieverklaring samenwerking gemeente en voedselbank. De intentieverklaring is gebaseerd op de landelijke overkoepelende intentieverklaring ‘Samenwerking voedselbanken en gemeenten’, die op 3 december 2008 door de toenmalige staatssecretaris Aboutaleb en vertegenwoordigers van gemeenten en voedselbanken is ondertekend. Gemeenten hebben

deze intentieverklaring samen met de voedselbank op lokaal niveau verder kunnen aanvullen. Ondertekening van de verklaring houdt in : “1) Dat de gemeente en de voedselbank zich actief inzetten om de participatie, perspectiefrijke uitstroom naar reguliere hulpverlening en de zelfredzaamheid van de gebruikers van de voedselbank te bevorderen; (2) Samen te werken om het gezamenlijk streven te realiseren om mensen duurzaam uit de armoede te helpen en armoede te verlichten; (3) Het gebruik van de gemeentelijke voorzieningen en re-integratietrajecten en maatschappelijke participatie te stimuleren; (4) De samenwerking op zodanige wijze vorm te geven dat de vertrouwensband tussen voedselbank en haar klanten niet geschaad wordt; (5) Dat de voedselbank, waar nodig en door beide partijen gewenst, gefaciliteerd zal worden door de gemeente; (6) Samen actief op zoek te gaan naar goede voorbeelden van samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten en ook actief onderling uit te wisselen en te verspreiden”. Per lokale situatie spreken gemeente en voedselbank af hoe invulling wordt gegeven aan de samenwerking.

Fase van evaluatie en terugkoppeling

In de derde vraag komt de fase van evaluatie en terugkoppeling aan de orde. Er is aan de gemeenten gevraagd of ze kunnen aangeven op welke manier de evaluatie van de voortgang van de samenwerking plaatsvindt. Slecht een klein deel (16,7%) van de gemeenten geeft aan dat de beoordeling van de samenwerkingsinspanningen vooraf is vastgelegd. De helft van de gemeenten (50%) duidt aan dat de uitvoering periodiek wordt gemonitord, waarbij men beoordeelt of de samenwerking de gewenste resultaten oplevert. Een kwart van de gemeenten (25%) deelt mee dat de voortgang niet of nauwelijks wordt geëvalueerd. Gemeenten geven hier als reden aan dat dit vooral komt door het informele karakter van de samenwerking. 33,3% van de gemeenten geeft aan dat de resultaten van de samenwerking worden gecommuniceerd naar de voedselbank en de interne organisatie. Wel geeft een aantal gemeenten aan dat er nog niet voldoende gecommuniceerd wordt. Meer dan de helft (58,3%) meent bovendien ook dat er bijsturing plaatsvindt op basis van de voortgangsevaluatie. Een minderheid van 8,3% geeft aan niet over gegevens te beschikken over de evaluatie.

Figuur 6.45 Antwoorden op de vraag hoe de evaluatie van de voortgang van de samenwerking plaatsvindt (Fase van evaluatie en terugkoppeling)



Vragen met betrekking tot de nut en noodzaak bestaan van voedselbanken

In de slotfase van de enquête zijn er nog drie stellingen voorgelegd aan de respondenten. De stellingen zijn bedoeld om te peilen welke rol gemeenten toekennen aan de voedselbanken. 24 gemeenten hebben deelgenomen aan de laatste vraag.

De resultaten van de eerste stelling “*de gemeente is afhankelijk van de voedselbank om de doelstellingen van het armoedebeleid uit te kunnen voeren*” tonen aan dat 45,8% aangeeft het ‘oneens’ te zijn en 8,3% is het helemaal oneens. 45,8% antwoordt eveneens ‘neutraal’.

Uit de antwoorden van de tweede stelling komt overigens naar voren dat de meerderheid van de gemeenten vindt dat de voedselbank een welkome of noodzakelijke aanvulling vormt op het armoedebeleid. Daarvan is 66,7% het ‘eens’ met de stelling en 4,2% is het ‘helemaal eens’. 29,2% blijft ‘neutraal’.

Gemeenten reageren overwegend bevestigend op de laatste stelling in de enquête. 70,8% is het eens dat de voedselbank benut kan worden als vindplaats voor mensen die zorg mijden en voor het opsporen van armoede. Bovendien is 20,8% het helemaal eens. Een minderheid van 8,3% antwoordt ‘neutraal’.

Er is tevens gevraagd aan de gemeenten of ze konden aangeven wie hun contactpersoon is bij de lokale voedselbank. Uit de antwoorden blijken de voorzitter, coördinator, secretaris of andere bestuursleden van de voedselbank in de meeste gevallen de contactpersoon te zijn.

Tot slot is aan de respondenten gevraagd of ze opmerkingen en/of aanvullingen hebben. Uit de antwoorden blijkt nogmaals de verdeeldheid tussen gemeenten over voedselbanken. Hieronder een greep uit de reacties van de gemeenten.

“De kracht van de voedselbank is zijn informele en laagdrempelige karakter; tegelijkertijd ligt daarin een probleem omdat het lastig is voor de gemeente om de voedselbank volledig te incorporeren in het gemeentelijke minima of armoedebeleid, of afspraken te maken over vermindering van het aantal cliënten of het bieden van gerichtere hulp die mensen uit hun armoedesituatie kan helpen.”

“Persoonlijk vind ik een voedselbank een schande. Mensen moeten in staat zijn zelf hun eten te kopen en niet afhankelijk zijn van bedeling. Mijn armoedebeleid is erop gericht om de voedselbank overbodig te maken. Soms werkt een voedselbank zelfs hulpafhankelijkheid in de hand. Voor echte oplossingen is soms schuldensanering nodig. Ik moet ervoor zorgen dat uitkeringen en voorschotten op tijd worden betaald. (...) Gemeenten en mensen moeten gewoon dat doen wat nodig is en dan is een voedselbank niet nodig.”

Hoofdstuk 7 Conclusies

Inleiding

Het laatste hoofdstuk zal in het teken staan van de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de gegevensanalyse. Om uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de deelvragen beantwoord worden. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een aantal aanbevelingen.

7.1 Beantwoording van de deelvragen

Wat is de achtergrond en wat zijn de ontwikkelingen rondom voedselbanken in Nederland?

In Nederland bestaat de voedselbank sinds 2002. De huidige landelijke overkoepelende stichting, Stichting Voedselbanken Nederland (2008) komt voort uit de fusie tussen de voormalige landelijke organisatie 'De Federatie Voedselbanken Nederland' en 'Voedselbank Nederland'. De voedselbanken in Nederland zijn met het oprichten van de nieuwe landelijke organisatie, opgedeeld in acht regio's. Elke regio heeft een regionale voedselbank, met daaronder lokale voedselbanken. De regionale voedselbanken hebben binnen de regio een coördinerende rol en functioneren als regionaal distributiecentrum. De lokale voedselbanken hebben vaak meerdere lokale uitgiftepunten. Uit inventarisatie op de website www.voedselbankennederland.nl zijn er momenteel rond de 130 voedselbanken. De taakstelling van voedselbanken is het tegengaan van verspilling van voedsel door bij producenten en distributeurs van levensmiddelen in te zamelen die om één of andere redenen niet verkocht kunnen worden, maar kwalitatief nog 100 % goed zijn en dit voedsel verstrekken aan mensen die onder de armoedegrens leven. Voedselpakketten worden verstrekt als noodhulp aan mensen die voor een korte of langere periode financieel niet rond kunnen komen. Landelijk gezien worden er momenteel aan ruim 20.000 huishoudens één keer per week of eens per twee weken voedselpakketten verstrekt.

Hoe zijn voedselbanken georganiseerd en hoe is de werkwijze?

Deze tweede deelvraag beschrijft vooral de praktijk van de voedselbanken, namelijk de organisatie en de werkwijze van voedselbanken. Voor de samenstelling van de voedselpakketten geeft ruim driekwart van de voedselbanken aan dat men voedsel ontvangt van de regionale voedselbank (distributiecentrum) en aanvult met voedsel dat men zelf verwerft. Verder zijn er voedselbanken die zelf zorgen voor voedselverwerving om voedselpakketten samen te stellen. Een kleine deel is afhankelijk van de regionale voedselbank voor voedsel voor de voedselpakketten. Uit de enquêtes blijkt bovendien dat er een vorm van ruilhandel bestaat tussen lokale en/of regionale voedselbanken, omdat niet alle voedselbanken een even groot en samengesteld voedselaanbod hebben. De wijze waarop uitdeling van voedselpakketten plaatsvindt is ook verschillend. Bij een meerderheid van de voedselbanken moeten cliënten zelf hun voedselpakket komen ophalen. Bij een minderheid wordt er aan huis geleverd, meestal vanwege praktische redenen of privacy. In principe werken alle voedselbanken met vrijwilligers. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de werkwijze van voedselbanken verschillen. De aanmelding van cliënten voor een voedselpakket vindt bij een meerderheid van de voedselbanken plaats via een hulpverlenende instelling. De voedselbank voert vervolgens ook zelf de indicatiestelling uit. Bij iets meer dan een kwart van voedselbanken voert de hulpverlenende instelling zowel de aanmelding en de indicatiestelling uit. De aanmelding wordt door verscheidene hulpverlenende instanties uitgevoerd. Maatschappelijk Werk, kerkelijke instellingen, juridische dienstverlening en vluchtelingen hulp worden het vaakst als aanmeldende instantie genoemd. Bij de wijze van indicatiestelling/berekening van de vaste lasten wordt door een grote meerderheid van de

voedselbanken strikt gehouden aan de landelijk vastgestelde criteria voor toekenning van een voedselpakket⁶.

De voornaamste doelstelling van de voedselbank is een bijdrage leveren aan de vermindering van (verborgen) armoede en voedselverspilling. De voedselbank vervult die doelstelling door het samenbrengen van vraag en aanbod. Verder zijn er voedselbanken die hun diensten uitgebreid hebben om de armoede onder de cliënten van de voedselbanken te verkleinen. Vanuit de voedselbanken wordt hier verschillend op gereageerd. Ondanks het tijdelijke karakter van de hulp die voedselbanken verstrekken, vinden voedselbanken niettemin dat er iets structureels gedaan kan worden voor de cliënten van de voedselbank. De manier waarop voedselbanken hulp bieden en hoe iemand bejegend wordt, is anders dan bij de reguliere hulpverlening. De hulp van de voedselbank kan van verschillende betekenis zijn voor de cliënten van de voedselbank. Bovendien ondernemen voedselbanken veel initiatieven voor hun cliënten. Het werkpakket is veel breder is dan alleen het verstrekken van voedselpakketten. Behalve noodhulp in de vorm van het verstrekken van voedselpakketten richt de voedselbank zich mogelijk nog op een andere belangrijke dimensie van armoede, namelijk het doorbreken van het sociale isolement en het bevorderen van het zelfrespect en zelfvertrouwen van cliënten van de voedselbank.

Wie zijn de gebruikers van voedselbanken en wat zijn de redenen dat zij gebruik maken van de voedselbank?

In hoofdstuk 2 van het onderzoek is al enige aandacht besteed aan de cliënten van de voedselbank. Verder is er met behulp van de enquêtes naar de voedselbanken een aanvullend beeld ontstaan van de gebruikers van de voedselbank. De belangrijkste kenmerken van de huishoudens die gebruik maken van de voedselbank zullen genoemd worden.

De resultaten uit de analyse van de enquêtes van de voedselbanken komen grotendeels overeen met de resultaten van de klantenanalyse uit 2006. Niettemin zijn er enkele verschillen aan te tonen. Het niet-gebruik van de bijzondere bijstand en de kwijschelding gemeentelijke belastingen is lager volgens de resultaten uit de enquêtes. Uit de resultaten van de enquêtes van de voedselbanken wordt duidelijk dat het aantal huishoudens waar een voedselpakket aan wordt verstrekt kan verschillen van 15 tot 650 huishoudens per week. Gemiddeld worden aan 142 huishoudens per week een voedselpakket verstrekt. Voedselbanken verstrekken eens per week of eens per twee weken voedselpakketten. Verder blijkt uit de enquêtes van de voedselbanken dat de verdeling van het type huishouden (alleenwonend, getrouwd/samenwonend met kinderen en eenoudergezinnen) ongeveer gelijk is. De geënquêteerde voedselbanken geven aan dat de meest voorkomende inkomstenbronnen voor de meerderheid van de cliënten momenteel, de WWB-uitkering, de WAO-uitkering en de WW-uitkering zijn. De vormen van hulpverlening waar cliënten volgens de voedselbanken het meest gebruik van maken zijn schuldhulpverlening en maatschappelijk werk. Door meer dan de helft van de voedselbanken wordt aangegeven dat cliënten gebruik maken van meerdere vormen van hulpverlening. Verder wordt er van de aanvullende voorzieningen het meest gebruik gemaakt van de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Niettemin geven voedselbanken aan dat veel cliënten nog niet goed op de hoogte zijn van de aanvullende voorzieningen. Structurele problemen tussen inkomsten en uitgaven, scheiding, arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid, 'het traject tussen aanvraag en uitkering duurt te lang' en schulden door het gemak waarmee krediet/leningen worden verstrekt worden het vaakst genoemd als reden waardoor mensen gebruik moeten maken van de voedselbank. Voedselbanken geven in de enquêtes aan dat cliënten van de voedselbank in grote mate wel bekend zijn bij hulpverleningsinstellingen, maar in veel mindere mate bekend zijn bij de gemeentelijke sociale dienst.

Het gemiddeld gebruik van de voedselbank door huishoudens kan erg verschillen. Sommigen maken enkele weken tot hooguit een paar maanden gebruik, terwijl anderen al jaren gebruik

maken van de voedselbank. Om te voorkomen dat cliënten te lang gebruik maken van de voedselbank wordt het klantenbestand periodiek geëvalueerd. De aanleiding om gebruik te maken van de voedselbank is erg uiteenlopend. Een overeenkomst is dat deze mensen meestal langdurig over onvoldoende inkomen beschikken om rond te komen (financieel kwetsbare positie). Bovendien is er vaak sprake van een opstapeling van problemen.

Op welke manier worden voedselbanken betrokken bij de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid?

Om de deelvraag te kunnen beantwoorden is er ten eerste gekeken naar hoe het landelijke beleidskader armoedebeleid is vertaald naar lokaal armoedebeleid. Uit de enquêtes van de gemeenten komt naar voren dat lokaal armoedebeleid gericht is op een aantal dimensies. Ten eerste willen gemeenten voorkomen dat men in de schulden raakt, vroegtijdige signalering van armoede en bevorderen van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Ten tweede zetten gemeenten zich in voor het vereenvoudigen van gemeentelijke regelingen en het tegengaan van het niet-gebruik van die regelingen. Ten derde verlenen gemeenten inkomensondersteuning aan mensen met een uitkering of een laag inkomen als zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen. Ten slotte werken gemeenten met het oog op preventie van armoede met zowel interne als externe organisaties.

Een merendeel van de gemeenten geeft aan specifieke doelgroepen geformuleerd te hebben van lokaal armoedebeleid. Ouderen, jongeren en gezinnen die leven onder het sociaal minimum, chronisch zieken en gehandicapten, en de werkende armen behoren het vaakst tot de doelgroep van lokaal armoedebeleid. Hoewel de mogelijkheden om categoriale regelingen te treffen beperkt zijn, blijkt uit de enquêtes van de gemeenten dat de meerderheid van de gemeenten wel categoriaal beleid maakt.

In de gemeente Rotterdam is armoedebestrijding één van de belangrijkste prioriteiten binnen het sociale beleid. Armoedebestrijding is onderdeel van een integrale aanpak. De gemeenteraad heeft daarvoor een beleidskader geschetst waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk armoedebeleid zijn vastgelegd. Op basis van de hoofdlijnen kent de gemeente een aantal speerpunten in het armoedebeleid. Elk van de speerpunten is omgezet in een scala van maatregelen en voorzieningen. In het uitvoeringsprogramma armoedebestrijding heeft het college verder vorm en inhoud gegeven aan het armoedebeleid. In de collegeperiode 2006-2010 zijn er vier uitgangspunten geformuleerd. De doelgroep van het Rotterdams armoedebeleid zijn alle burgers met een inkomen tot 120 % van het sociaal minimum. In Rotterdam gaat het daarbij om circa 64.000 huishoudens (circa 119.000 personen). Het armoedebeleid is vooral gericht op het ondersteunen van de doelgroep die geen gebruik maakt van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Schuldhulpverlening is een belangrijke prioriteit binnen het armoedebeleid. De nadruk ligt vooral op preventie en aanpak van de schulden in een zo vroeg mogelijk stadium.

Ten tweede is er voor de beantwoording van de deelvraag gekeken naar hoe de verschuiving van een government- naar een governancebenadering merkbaar is in lokaal armoedebeleid, de kenmerken van het beleidsnetwerk armoedebeleid en de interacties hierbinnen.

Zowel gemeenten en voedselbanken hebben aangegeven dat er met tal van actoren samengewerkt wordt in het kader van de armoedeverkleining. Voedselbanken geven aan dat zij twee even belangrijke doelstellingen hebben. De eerste is een bijdrage leveren aan de vermindering van armoede en de tweede is het voorkomen van voedselverspilling. Voor het realiseren van deze doelstellingen wordt er samengewerkt met hulpverleningsinstellingen, voedselbedrijven, financiële sponsors, andere voedselbanken, media en de gemeente. Een groot deel van de voedselbanken geeft aan dat er op dit moment nog geen sprake is van een gezamenlijk optreden van de lokale gemeente en de voedselbank. Bij minder dan een derde van de voedselbanken is er wel sprake van een gezamenlijk optreden van voedselbank en de

gemeentelijke sociale dienst. Voedselbanken geven hierbij aan dat er wel doorverwijzing plaatsvindt vanuit de gemeente naar de voedselbank. Wel wordt bij meer dan de helft van de voedselbanken voorlichting gegeven aan de gemeentelijke sociale dienst en hulpverleningsinstellingen. Ook aan bedrijfsleven, sponsors, scholen, kerken, serviceclubs en andere instellingen wordt op aanvraag voorlichting gegeven. Een meerderheid van de voedselbanken geeft ook aan dat de gemeente geen rol heeft gespeeld bij de oprichting van de voedselbank. De rol van de gemeente bij de oprichting is vrij beperkt.

Gemeenten werken ook samen met een breed scala van organisaties in het kader van armoedebestrijding. Zij erkennen het belang van samenwerking. Een groot deel van de gemeenten geeft aan regelmatig kennis en ervaringen uit te wisselen met maatschappelijke organisaties. Uit het empirisch onderzoek blijkt daarentegen dat gemeenten aangeven dat er op dit moment nog niet veel wordt samengewerkt met voedselbanken. Er zijn wel samenwerkingsverbanden, maar in de meeste gevallen zijn deze nog niet structureel te noemen. Er is voornamelijk sprake van informele samenwerking.

In de gemeente Rotterdam wordt ook benadrukt dat er samenwerking gezocht dient te worden met maatschappelijke organisaties en gemeentelijke diensten. In het uitvoeringsprogramma van het college is nadrukkelijk aangegeven dat er samengewerkt moet worden met de voedselbank. Samenwerking is vooral nodig om de kwetsbare groepen te bereiken en meer inzicht te krijgen in de problematiek aan de onderkant van de samenleving. In Rotterdam maken ongeveer 2000 mensen gebruik van de voedselbank. Hoewel er wegens privacyredenen geen gegevens van de cliënten aan de gemeente zijn verstrekt, heeft de gemeente wel een beeld van de mensen die gebruik maken van de voedselbank. Jaarlijks vindt er vier keer op directieniveau overleg plaats met de voedselbank. Ook vindt er maandelijks contact plaats tussen de medewerkers van de voedselbank met de gemeente. Vooralsnog worden cliënten van de voedselbank door de voedselbank doorverwezen naar de SoZaWe. Er zijn afspraken gemaakt met de voedselbank dat zij cliënten stimuleren om bij de consultants van SoZaWe langs te gaan. Daarnaast werkt het Formulierenteam van de gemeente nauw samen met de voedselbank.

De interacties binnen een beleidsnetwerk moeten voldoen aan een aantal voorwaarden wil de samenwerking tussen gemeente en voedselbank slagen. Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat gemeenten drie posities kunnen innemen tegenover voedselbanken. Ten eerste zijn er gemeenten die afwijzend staan tegenover voedselbanken. Zij willen geen contacten met de voedselbank en bieden geen enkele vorm van ondersteuning. Ten tweede zijn er gemeenten die voedselbanken wel ondersteunen. Zij zijn bereid de voedselbank direct of indirect te ondersteunen of samen te werken met de voedselbank. Er zijn verschillende vormen van samenwerking of ondersteuning. Deze vorm van samenwerking biedt de gemeente meer zicht op de problematiek en de achtergronden van de gezinnen die gebruik maken van de voedselbank. Er zijn kortere lijnen ontstaan. Deze kennis wordt gebruikt ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het lokale armoedebeleid. Ten derde zijn er gemeenten die open staan voor de voedselbank en de voedselbank op dit moment faciliteren, maar er kan nog niet gesproken worden van samenwerking. Deze gemeenten zien in dat de voedselbank een probleemsignalerende functie kan hebben voor wat er verbeterd kan worden aan het bestaande armoedebeleid.

Ook bij de voedselbanken zijn er verschillende houdingen ten opzichte van de relatie met gemeenten. Deze komen in de laatste deelvraag aan de orde. Hoewel per gemeente de relatie tussen voedselbanken en gemeenten verschillen, is er een verbetering te merken in de verhoudingen tussen gemeenten en voedselbanken. De afwijzende positie van gemeenten ten opzichte van voedselbanken lijkt te veranderen in een positie van de voedselbank als *vindplaats* voor probleemgevallen. Daarbij zijn gemeenten nog wel van mening dat het bestaande armoedebeleid goed werkt en dat hooguit het gebruik van de voorzieningen verbeterd kan worden. Gemeenten erkennen dat voedselbanken een (tijdelijke) functie

hebben, totdat mensen de weg naar een meer structurele oplossing van hun problemen hebben gevonden. Dat wil zeggen gebruik maken van de reguliere hulpverlening en gemeentelijke voorzieningen. Zij zijn bereid om financiële en/of materiële steun te geven. De verbetering blijkt uit de afspraken die gemaakt zijn tussen het Rijk en gemeenten en ook uit de lokale initiatieven om samenwerking te bevorderen.

Tot slot is er voor de beantwoording van deze deelvraag gekeken naar de mate waarin het samenwerkingsproces tussen voedselbanken en gemeenten verloopt volgens de drie fasen van interactieve beleidsvorming die in het theoretisch kader zijn behandeld. In bovenstaand stuk is reeds aangegeven dat het merendeel van de voedselbanken en gemeenten aangeeft dat er vooralsnog weinig wordt samengewerkt. Uit de enquêtes blijkt dat er toch gemeenten zijn waar wel samenwerking is. Van de kleine groep gemeenten, geeft iets minder dan de helft aan dat de voedselbank toenadering heeft gezocht voor samenwerking. Vaak is reden voor de toenadering de wens om financiële ondersteuning van de gemeente te ontvangen. Gemeenten die zelf de voedselbank hebben benaderd, geven als reden dat ze de cliënten van de voedselbank willen informeren over de reguliere voorzieningen. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat er voorafgaand een gezamenlijk beeld is gevormd over het armoedeprobleem in hun gemeente. In minder dan een kwart van de samenwerkingsverbanden is er ook een gezamenlijke sociale agenda vastgesteld waarop de prioriteiten van de samenwerking zijn vastgelegd. In slechts een klein deel is deze sociale agenda ook op bestuurlijk en ambtelijk niveau vastgelegd.

Gemeenten geven aan dat de contacten tussen de voedselbank en gemeenten voornamelijk informeel van aard zijn. Een derde van de gemeenten geeft aan dat er een samenwerkingsplan is opgesteld waarin de doelstellingen en de resultaten van de samenwerking zijn vastgelegd. Een derde deel geeft tevens aan dat de resultaten van de samenwerking meetbaar zijn gemaakt, zodat sturing mogelijk is. In een kwart van de gemeenten is er een beleidsmedewerker of accountmanager aangesteld om het samenwerkingsproces te overzien. In slechts 16,7 % van de gemeenten zijn de afspraken in het samenwerkingsplan vastgelegd in een convenant/protocol.

De vorm van samenwerking tussen gemeente en voedselbank is verschillend per gemeente. In een groot deel van de gemeenten is de samenwerking informeel en in slechts een klein deel van de gemeenten is de samenwerking structureel van aard. De beoordeling van de samenwerkingsinspanningen is door een klein deel van de gemeenten vooraf vastgelegd. De helft van de gemeenten geeft aan dat de samenwerking periodiek wordt gemonitord. In een derde van de gevallen worden de resultaten over en weer gecommuniceerd. Een kwart van de gemeenten meldt dat de voortgang niet of nauwelijks wordt geëvalueerd, vanwege het informele karakter van de samenwerking.

Welke rol zien voedselbanken voor hen zelf in lokaal armoedebeleid?

Bij de voedselbanken zijn er verschillende houdingen ten opzichte van de relatie met gemeenten. Ten eerste zijn er voedselbanken die gemeenten op afstand willen houden. Een deel van deze voedselbanken prefereert autonomie en wil om die reden ook geen subsidie ontvangen. Het andere deel van de voedselbanken wil wel subsidie ontvangen maar geen verdere inmenging van de gemeente in verband met de privacy van de cliënten. Ten tweede is er een groep voedselbanken die wel wil samenwerken met gemeenten zodat hun cliënten de nodige hulpverlening krijgen. Zij wisselen onderling informatie uit aan de sociale dienst, schuldhulpverlening en de kredietbank. Ten derde is er een groep voedselbanken die tegelijkertijd deels wil samenwerken en deels hun autonomie wil behouden. Deze voedselbanken benadrukken de tijdelijk aard van hun bestaan. Zij willen niet de taak van de gemeenten om de armoede te bestrijden, overnemen, maar willen de gemeenten aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

In het verlengde van de laatste positie die voedselbanken innemen, is er vanuit de voedselbanken ook kritiek op de gemeenten. Voedselbanken geven aan dat de doorverwijsfunctie die gemeenten vaak aan voedselbanken meegeven, een te beperkte benadering is. Voedselbanken hebben in dat opzicht veel meer in zich om van betekenis te zijn in het lokaal armoedebeleid. Zij wijzen gemeenten er op om meer aandacht te besteden naar het niet of niet voldoende functioneren van de reguliere voorzieningen. Gemeenten zouden in hun optiek ten eerste moeten erkennen dat de hulp-en dienstverlening van de gemeenten en hulpverlenende instanties mogelijk tekort schieten. Ten tweede willen voedselbanken dat gemeenten erkennen dat de voedselbank een andere vorm van hulpverlening biedt, naast de reguliere voorzieningen. Deze hulp zou volgens de voedselbanken een welkome aanvulling kunnen zijn op het lokaal armoedebeleid. Vanuit deze optiek willen voedselbanken in samenwerking met de gemeenten nagaan hoe de reguliere hulpverlening verbeterd kan worden. Volgens de voedselbanken kunnen de afgesloten intentieverklaringen en samenwerkingsconvenanten de ruimte en gelegenheid bieden om elkaar kritisch aan te spreken op ieders taken en verantwoordelijkheden.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

De beantwoording van de deelvragen vormt al een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Er zal daarom kort stilgestaan worden bij de hoofdvraag. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe dragen voedselbanken bij aan de verkleining van de armoede en op welke wijze kan er invulling gegeven worden aan de plaats van voedselbanken in de ontwikkeling van lokaal armoedebeleid?

Voedselbanken leveren een bijzondere vorm van hulp aan de economisch zwakkere groepen in de samenleving. Hoewel de hulp van tijdelijke aard is, heeft de voedselbank voor de gebruikers van de voedselbank een verschillende betekenis. De voedselbank richt zich ook op een andere belangrijke dimensie van armoede, namelijk het doorbreken van het sociale isolement en het bevorderen van het zelfrespect en zelfvertrouwen van cliënten van de voedselbank. Het menselijke contact en de sociale hulp die voedselbanken bieden is voor veel cliënten van de voedselbank van onmisbare waarde. De voedselbank biedt hen andersoortig hulp- en dienstverlening die vaak concreet, persoonlijk en direct is. Mensen hebben niet te maken met bureaucratische rompslomp. Niettemin moet onderkend worden dat voedselbanken tijdelijke hulp bieden. Deze mensen moeten verder geholpen worden om weer financieel op eigen benen te kunnen staan en controle over hun leven te krijgen. Voor structurele oplossingen zal de reguliere hulp- en dienstverlening aangesproken moeten worden.

Mensen die gebruik maken van de voedselbank hebben zoals blijkt uit de analyse vaak te kampen met meervoudige problemen tegelijkertijd. Alleen financiële hulp geven is onvoldoende. Er is behoefte aan brede op elkaar afgestemde hulp- en dienstverlening. Gemeenten en hulpverleningsorganisaties moeten met de lokale voedselbanken netwerken vormen om die integrale hulp te bieden die voedselbankgebruikers nodig hebben. Het is daarbij van belang op te merken dat de situaties van de gebruikers van de voedselbanken zeer van elkaar verschillen. Ze passen vaak niet in de vastgelegde kaders. Die verscheidenheid van deelnemers en hun situaties vraagt om een flexibel netwerk van hulp- en dienstverlening. Alleen dan is het mogelijk de persoon in kwestie de hulp te geven die hij/zij nodig heeft.

Voedselbanken hebben een belangrijke rol in het meer inzicht verschaffen in de oorzaken en achtergronden van problemen van voedselbankgebruikers aan gemeenten. Het in kaart brengen van de persoonlijke omstandigheden en ook algemene maatschappelijke

ontwikkelingen waardoor mensen in de problemen zijn geraakt, vormt voor een belangrijke stap in de ontwikkeling van preventief armoedebeleid.

7.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf zal getracht worden een aantal aanbevelingen te doen om de samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten te verbeteren. De doelstelling voor dit onderzoek is ook:

Inzicht krijgen in het huidige armoedebeleid en de plaats van voedselbanken daarin teneinde aanbevelingen te kunnen formuleren voor de bestuurs- en beleidspraktijk

Investeren in samenwerking in plaats van confrontatie

Armoedeverkleining kent vele dimensies en er zijn vele organisaties die zich begeven op het gebied van armoedeverkleining. Samenwerking en afstemming zijn onontbeerlijk wil men successen boeken. In de praktijk blijkt samenwerken niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Een verbetering in de houdingen van en verhoudingen tussen voedselbanken en gemeenten is een eerste stap tot een vorm van samenwerking. Zowel vanuit de gemeenten als vanuit de voedselbanken zijn er verschillende houdingen naar elkaar toe. Gemeenten zullen moeten investeren in goede relaties met de voedselbanken. Met een open instelling kan men veel meer bereiken dan een gesloten houding. Een duidelijker gezicht vormen naar voedselbankgebruikers toe zal de drempel om de lokale overheid aan te spreken, verlagen. Het werken aan een vertrouwensrelatie kan bijdragen aan een effectievere hulp- en dienstverlening. De gemeente krijgt daardoor ook meer inzicht in de problematiek waarmee mensen kampen. Ook kan het leiden tot kortere lijnen naar de hulpverlening, omdat voedselbankgebruikers beter bekend zijn met de regels om in aanmerking te komen voor reguliere hulpverlening.

Tegelijkertijd zullen er vanuit de voedselbanken ook inspanningen verricht moeten worden. Ook voedselbanken dienen zich open te stellen door gemeenten regelmatig te informeren en aanspreken op elkaars taak. Een voedselbank die de gemeentelijke sociale dienst buiten de deur houdt, kan geen structurele oplossingen vinden voor de gebruikers van hun voedselbank. Dit is een eerste stap om te komen tot een vorm van samenwerking. Uitwisselingsbijeenkomsten van consultants van de sociale dienst en hulpverleningsinstanties enerzijds en anderzijds ook vrijwilligers en deelnemers van de voedselbank zullen het wederzijds begrip vergroten. Bovendien is het van belang dat men gaat verkennen waar men samen aan wil gaan werken. Ook is het van belang dat men doelen stelt.

Samenwerking structureel vormgeven

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten en voedselbanken aangeven dat er in de meeste gevallen nog geen sprake is van echte samenwerking. In de gemeenten waar wel een vorm van samenwerking bestaat, komt structurele samenwerking nog relatief weinig voor. Samenwerking is vrijblijvend en vindt vooral plaats in informele netwerken. Uit de analyse van de enquêtes van de gemeenten komt naar voren dat het samenwerkingsproces tussen voedselbanken en gemeenten momenteel niet volgens de drie fasen van interactieve beleidsvorming verloopt. Het is aanbevelenswaardig dat samenwerking structureel wordt vormgegeven, wil men duurzame oplossingen vinden voor de gebruikers van de voedselbank. Zowel voedselbanken en gemeenten moeten daarbij de handen uit de mouwen steken.

Verdieping in de functies van de voedselbank

Voedselbanken en gemeenten hebben een gezamenlijk streven om mensen duurzaam uit de armoede te helpen en armoede te voorkomen. Ieder doet dat vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Dit streven kan het best bereikt worden door samenwerking. In de

praktijk blijkt de benadering van de voedselbank te beperkt. De samenwerking is er met name op gericht om gebruikers van de voedselbank door te leiden naar de reguliere hulpverlening en beter gebruik gaan maken van de gemeentelijke voorzieningen. De voedselbank wordt als vindplaats gezien om in contact te komen met de mensen die ze anders niet kunnen bereiken. Dit is een te eenzijdige benadering. Gemeenten zouden zich moeten verdiepen in de werkwijzen die de voedselbanken hebben ontwikkeld om het vertrouwen van de voedselbankgebruikers te winnen. Er moet onderkend worden dat het bestaan van de voedselbank ook te wijten kan zijn aan het niet of onvoldoende functioneren van de reguliere hulp- en dienstverlening voor de gebruikers van de voedselbank. Volgens de voedselbanken zouden veel mensen die gebruik maken van de voedselbank bij hen terechtgekomen zijn omdat de reguliere hulpverlening en voorzieningen tekortschieten. In dit kader is het aan te bevelen dat gemeenten zich meer verdiepen in de plaats van de voedselbanken bij het verbeteren van de reguliere hulp- en dienstverlening.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Bruijn, T.J.N.M de. (2008). Samenwerken in beleidsnetwerken. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer. *Overheidsbeleid: Inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Delsen, L., J. Peil en R. Tinga. (2006). Armoede als object van overheidsbeleid. Een beknopte historische schets. In: L. Delsen, T. van de Hoogen, E. van de Laar en J. Peil (red.). *Solidariteit in de polder? Armoede en sociale uitsluiting in Nederland gezien vanuit de economie en theologie*. Assen: Van Gorcum.

Delsen, L., J. Peil en R. Tinga. (2006). Armoede in Nederland. Armoede te midden van rijkdom. In: L. Delsen, T. van de Hoogen, E. van de Laar en J. Peil (red.). *Solidariteit in de polder? Armoede en sociale uitsluiting in Nederland gezien vanuit de economie en theologie*. Assen: Van Gorcum.

Delsen, L., T. van de Hoogen, E. van de laar en J. Peil. (2006). Armoede en sociale uitsluiting in Nederland: achtergrond, probleemstelling en opzet. In: L. Delsen, T. van de Hoogen, E. van de Laar en J. Peil (red.). *Solidariteit in de polder? Armoede en sociale uitsluiting in Nederland gezien vanuit de economie en theologie*. Assen: Van Gorcum.

Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Universiteit Twente: Enschede.

Godfroj, A.J.A. (1993). Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Mogelijkheden voor overheidssturing in netwerken*. Den Haag: VUGA

Hoogerwerf, A. , M. Herweijer (red.). (1998). *Overheidsbeleid: Inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Janssen, R., J. de Jong en R. van Nistelrooij. (2008). *Armoede de baas !? Het perspectief van voedselbanken*. Utrecht: Stichting CliP.

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red) (1993). *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. Pommer, E. (2000). Intensiteit van armoede en overheidsbeleid. In: G.

Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Prins, P.J. (2004). *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector. Gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: jazz of klassiek?* 's-Gravenhage: Elsevier overheid.

Robson, C. (2002). *Real world research*. Oxford: Blackwell Publishing.

Snel, E., G. Engbersen en C. Vrooman. (2000). Arm Nederland: verandering en bestendiging van armoede. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam

University Press. Toet, M.J., N.J. van de Vrie. (2001). PS-special: Armoedebestrijding. Deventer: Kluwer.

Internetpagina's

www.deviernotarissen.nl

www.eurofoodbank.org/eng/1b1.htm

www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhyeche2v47zw?ctx=vhnqbs9a2vpc

www.gemeente.nu/sociale_zaken_actuele_themas?_dossierscategoryId=56006

www.jeugdsportfonds.nl

www.kerkinactie.nl

www.leergeld.nl

www.overheidsloket.nl

www.rijksoverheid.nl

www.rotterdam.nl

www.rotterdampas.nl

www.szw.nl

www.vng.nl

www.voedselbankennederland.nl

www.wsnprvr.org

Overige bronnen

- **Krantenartikelen**

Voedselbank is geen schande. (20 januari 2006). *Trouw*.

Overheid, grijp je kans bij de voedselbank. (24 januari 2006). *Trouw*.

Meedoen kost soms te veel. (25 maart 2006). *Trouw*.

'Arm en de weg naar hulpverlening kwijt'. (30 maart 2006). *De Volkskrant*.

Voedselbank wil klanten niet te lang bedienen. (27 november 2006). *Trouw*.

Veel meer mensen naar voedselbank. (31 maart 2008). *De Volkskrant*.

Voedselbank vraagt hulp minister. (13 augustus 2009). *De Telegraaf*.

'Voedselbanken klagen over tekorten'. (18 augustus 2009). *De Volkskrant*.

- **Onderzoeksrapporten/nota's/verslagen/overig**

Gemeente Rotterdam. (2005). *Kaderbrief armoedebeleid*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2007a). *Plan van aanpak formulierenteam*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2007b). *Uitvoeringsprogramma armoedebestrijding*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2007c) *Verslag regionale conferentie 'Armoedebeleid en Schuldenproblematiek' d.d. 6 juni 2007*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2009). *Vierde voortgangsrapportage 'offensief tegen armoede'*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2010a). *Monitor lage inkomens Rotterdam*. Rotterdam

Gemeente Rotterdam. (2010b). *Verslag werkconferentie 'De Kracht van Rotterdam'*. Rotterdam

Kerk in Actie (2008). *Armoede in Nederland 2008. Onderzoek naar financiële hulpverlening door diaconieën, parochiële caritas instellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland*. Utrecht

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2009). *Nota duurzaam voedsel: Naar een duurzame consumptie en productie van ons voedsel*. Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2008a). *Verslag bestuurlijke conferentie 'Voedselbanken en gemeenten samen aan tafel'*. Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2008b) *Concept intentieverklaring samenwerking gemeenten*. Den Haag

Regioplan Beleidsonderzoek. (2008). *Klantenanalyse Voedselbanken*. (Regioplan publicatienr. 1398). Amsterdam

Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek voor gemeenten (SGBO). (2007). *Benchmark Armoedebeleid 2007*. Den Haag

Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek voor gemeenten (SGBO). (2008). *Quickscan voedselbanken 2008*. Den Haag

Stimulansz. (2008). *Handreiking Gemeentelijk armoedebeleid*. Utrecht

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, nr. 399: 859-860

Tweede Kamer. (2010). *Brief Tweede Kamer over Quickscan*, d.d. 31 maart 2010.

Bijlage 1 Enquête voedselbanken

(digitale enquête via studentenenquête.nl)

Voedselbanken mei/juni 2010

Instructie

In deze enquête krijgt u 34 vragen voorgelegd. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in het huidige armoedebeleid en de plaats van voedselbanken daarin. De vragen hebben betrekking op de relatie tussen voedselbank en het lokale armoedebeleid.

Bij de meeste vragen is een bepaald aantal antwoordmogelijkheden gegeven, waarbij u het juiste antwoord kunt aanvinken. Bij een aantal vragen kunt uw antwoord zelf invullen of toelichten. Het invullen van deze enquête duurt circa 15 minuten. Houdt u bij het invullen van deze enquête in gedachte dat het gaat om de lokale situatie.

Er zijn 34 vragen in deze vragenlijst

Algemene vragen

1 [0001]Uw voedselbank is aangesloten bij de Stichting Voedselbanken Nederland. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee

2 [0002]Sinds wanneer is uw voedselbank aangesloten bij de Stichting Voedselbanken Nederland? *

Vul uw antwoord hier in:

Noteer het jaartal (jjjj)

3 [0003]Hoe lang is uw voedselbank al actief? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Korter dan 6 maanden
- 6 tot 12 maanden
- 1 tot 2 jaar
- Langer, namelijk

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

4 [0004]Wat is uw rol/functie binnen de voedselbank? *

Vul uw antwoord hier in:

5 [0005]Geef aan welke van de antwoorden voor uw voedselbank van toepassing is. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- De voedselbank functioneert als een regionale voedselbank.
- De voedselbank functioneert als een lokale voedselbank.
- De organisatie is een voedselbank steunpunt.

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

6 [0006]Geef aan in welke regio uw voedselbank zich bevindt. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Regio Noord/Oost
- Regio Salland & Twente
- Regio Noord-Holland
- Regio Rotterdam
- Regio Arnhem
- Regio Haaglanden
- Regio Brabant/Zeeland
- Regio Limburg

Volgens de landelijke indeling van de voedselbanken in acht regio's (bron: www.voedselbankennederland.nl)

7 [0007]In welke gemeente/gemeenten verstrekt uw voedselbank voedselpakketten? *

Vul uw antwoord hier in:

8 [0008]Geef aan welke van de antwoorden voor uw voedselbank van toepassing is. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- De voedselbank is zelfstandig en genereert eigen voedselpakketten.
- De voedselbank ontvangt zowel pakketten van de landelijke/regionale voedselbank en stelt eigen pakketten samen.
- De voedselbank ontvangt alleen pakketten van de landelijke/regionale voedselbank.

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Werkwijze

9 [0009]Hoe vindt de aanmelding voor een voedselpakket plaats binnen uw voedselbank? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- De cliënt wordt aangemeld via een hulpverlenende instelling en de hulpverleningsinstelling doet de indicatiestelling.
- De cliënt wordt door de hulpverlenende instelling aangemeld, maar de voedselbank doet zelf de indicatiestelling.
- Anders, namelijk

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

10 [0010]Geef aan wie de aanmeldende instanties zijn. *

- Maatschappelijk werk
- Riagg
- Jeugdzorg
- Thuiszorgorganisatie
- Kerkelijke instelling
- GGZ
- Vluchtelingen hulp
- Sociaal raadslieden

- Juridische dienstverlening
- Andere, namelijk:

(Meerdere antwoorden mogelijk)

11 [0011]De voedselbank houdt zich uitsluitend aan de landelijk vastgestelde criteria voor de berekening van de vaste lasten. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

Geef aan wat van toepassing is voor uw voedselbank.

12 [0012]Bij de berekening van de vaste lasten worden de volgende zaken meegenomen. *

- Huur/hypotheek
- Energie/water
- Ziektekosten
- Overige verzekeringen
- Eigen bijdrage (thuiszorg e.d.)
- Kosten voor internet aansluiting
- (Mobiele) telefonie
- Auto(-verzekering)
- Overige uitgaven::

Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

13 [0013]Heeft de lokale gemeente een rol gespeeld bij de oprichting van de voedselbank? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, op welke manier:
- Nee.

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

14 [0014]Ontvangt uw voedselbank subsidie van de gemeente? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, nog steeds.
- Nee, niet meer.
- Nee.
- Anders

15 [0015]Ontvangt uw voedselbank momenteel op een andere manier ondersteuning van de lokale gemeente? (Bijv. het beschikbaar stellen van een locatie.) *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja. Geef aan op welke manier dat gebeurt.
- Nee.

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Klanten van de voedselbank

16 [0016]Aan hoeveel huishoudens levert uw voedselbank momenteel voedselpakketten? *

Vul uw antwoord hier in:

Het gaat hier om een inschatting.

17 [0017]Kunt u een inschatting maken van het aantal voedselpakketten dat u verstrekt? *

Vul uw antwoord hier in:

18 [0018]Kunt u aangeven tot welke groep de meerderheid van de klanten van uw voedselbank behoort?*

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Alleenwonend
- Getrouwd/samenwonend
- Eenoudergezin
- Anders, namelijk

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Het gaat hier om het huishoudtype.

19 [0019]Geef aan in hoeverre de stellingen van toepassing zijn voor uw voedselbank.*

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
A. De klanten van de voedselbank zijn bekend bij de hulpverleningsinstellingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B. De klanten van de voedselbank zijn bekend bij de gemeentelijke sociale dienst.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20 [0020]Kunt u aangeven wat de voornaamste redenen zijn dat mensen een beroep doen op de voedselbank? *

- Hoge woonlasten lasten voor levensonderhoud
- Structurele problemen tussen uitgaven en inkomsten
- Schulden door gemak waarmee krediet/lening wordt verstrekt
- Werkloosheid
- Arbeidsongeschiktheid en ziekte
- Traject voor aanvraag en uitkering duurt te lang
- (Daling inkomen door) daling uitkering
- Scheiding
- Verslaving
- Anders:

Meerdere antwoorden mogelijk.

21 [0021]Kunt u aangeven hoe lang men gemiddeld gebruik heeft gemaakt van de voedselbank de afgelopen 3 jaar? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- 1 tot 3 maanden
- 3 tot 6 maanden
- 6 tot 12 maanden
- Langer dan 1 jaar

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

22 [0022]Vindt er een periodieke evaluatie plaats van het klantenbestand om te voorkomen dat men te lang gebruik maakt van de voedselbank? *

Selecteer a.u.b. **ten minste** 1 antwoord en geef commentaar:

- Ja, namelijk
- Nee.
- Anders, namelijk

Zo ja, geef aan hoe dat gebeurt.

23 [0023] Kunt u aangeven van welke andere vormen van hulpverlening cliënten van uw voedselbank momenteel *het meest* gebruik maken?*

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- Maatschappelijk werk
- Schuldhulpverlening
- Sociaal raadslieden
- Re-integratiebegeleiding
- Thuiszorg
- Dak-en thuislozenzorg
- Verslaafdenzorg
- Geestelijke zorg
- Anders, namelijk
- Geen andere vorm van hulpverlening

Meerdere antwoorden mogelijk.

24 [0024]Kunt u aangeven van welke vormen van aanvullende voorzieningen om minima bij te staan, cliënten van uw voedselbank momenteel *het meest* gebruik maken? *

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- Zorgtoeslag
- Huurtoeslag
- Kinderbijslag
- Kinderkorting
- Bijzondere bijstand
- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Langdurigheidstoeslag
- Fiscale aftrek ziektekosten/teruggave
- Andere vormen:
- Geen gebruik van aanvullende voorzieningen

Meerdere antwoorden mogelijk.

25 [0025]Geef aan in hoeverre de stellingen van toepassing zijn voor de cliënten van uw voedselbank.*

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
A. Cliënten maken gebruik van meerdere vormen van aanvullende voorzieningen om minima bij te staan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B. Cliënten maken gebruik van meerdere vormen van hulpverlening.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26 [0026]Kunt u aangeven wat momenteel de meest voorkomende bronnen van inkomsten zijn, voor de meerderheid van uw cliënten?*

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- Loon uit werk
- WWB-uitkering
- WW-uitkering
- AOW-uitkering
- WAO-uitkering
- Andere inkomsten:

Meerdere antwoorden mogelijk.

Algemeen beeld van de samenwerking tussen gemeente en voedselbank

27 [0027]Er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeentelijke sociale dienst en de voedselbank in het kader van de armoedeverkleining. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens
- Anders

Geef aan in hoeverre de stelling van toepassing is voor uw voedselbank.

28 [0028]De voedselbank geeft voorlichting over hun werkwijze en indicatiestelling. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Alleen aan hulpverleningsinstellingen
- Alleen aan de sociale dienst
- Aan de sociale dienst en de hulpverleningsinstellingen
- Aan geen van beide

- Anders

Relatie tussen voedselbank en lokaal armoedebeleid

29 [0029] Met welke actoren werkt u samen of heeft u contact (naast de hulpverleningsinstellingen) om u taken als voedselbank te realiseren? *

Vul uw antwoord hier in:

30 [0030] In hoeverre bent u afhankelijk van de lokale gemeente om uw doelstellingen voor de voedselbank te realiseren? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Niet
- Nauwelijks
- Redelijk vaak
- Vaak
- Altijd
- Weet niet

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Licht uw antwoord toe.

31 [0031] In welke mate wordt de voedselbank betrokken bij de ontwikkeling of de uitvoering van lokaal armoedebeleid? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Niet
- Nauwelijks
- Redelijk vaak
- Vaak
- Altijd
- Weet niet

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Licht uw antwoord toe.

32 [0032] Welke rol(len) ziet de voedselbank voor zichzelf met betrekking tot de armoedeverkleining? *

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
A. Het verstrekken van gratis voedselpakketten aan mensen die onder de armoedegrens leven.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
B. Het doorverwijzen van mensen met complexe problemen naar de reguliere hulpverlening.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C. Signaalfunctie voor de samenleving dat het minimabeleid niet optimaal werkt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D. Actor in de ontwikkeling en uitvoering van lokaal armoedebeleid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Geef aan in welke mate de stellingen van toepassing zijn voor uw voedselbank.

33 [0033]Kunt u aangeven wie de contactpersoon/aanspreekpunt is bij de lokale gemeente? *

Vul uw antwoord hier in:

Geef aan om welke lokale gemeente het gaat. Contactpersonen kunnen zijn; een afdeling van de gemeente, of individuele wethouders, raadsleden, beleidsmedewerkers etc.

Aanvullingen/opmerkingen

34 [0034]Heeft u nog aanvullingen of opmerkingen?

Vul uw antwoord hier in:

Verstuur uw vragenlijst
Bedankt voor uw deelname aan deze vragenlijst.

Bijlage 2 Enquête gemeenten

Enquête lokaal armoedebeleid juli 2010 (*digitale enquête via studentenenquete.nl*)

Instructie

In deze enquête krijgt u 26 vragen voorgelegd. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in het huidige armoedebeleid en de plaats van voedselbanken daarin. De vragen hebben betrekking op de relatie tussen voedselbank en het lokaal armoedebeleid.

Bij de meeste vragen is een bepaald aantal antwoordmogelijkheden gegeven, waarbij u het juiste antwoord kunt aanvinken. Bij een aantal vragen kunt u uw antwoord zelf invullen of toelichten. Het invullen van deze enquête duurt circa 15 minuten. Houdt u bij het invullen van deze enquête in gedachte dat het gaat om de lokale situatie.

Er zijn 26 vragen in deze vragenlijst

Algemene vragen

1 [0001]Is er in uw gemeente een voedselbank aanwezig? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

2 [0002]Geef aan in welke provincie uw gemeente zich bevindt. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Noord-Holland
- Zuid-Holland
- Zeeland
- Friesland
- Groningen
- Drenthe
- Flevoland
- Overijssel
- Gelderland
- Utrecht
- Noord-Brabant
- Limburg

3 [0003]Geef aan tot welke gemeente u behoort of onder welke gemeente u valt.

Vul uw antwoord hier in:

4 [0004]Hoeveel inwoners heeft uw gemeente? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Tot 5.000 inwoners
- 5.000-10.000 inwoners
- 10.000-20.000 inwoners
- 20.000-50.000 inwoners

- 50.000-100.000 inwoners
- 100.000-150.000 inwoners
- 150.000-200.000 inwoners
- 250.000-300.000 inwoners
- Meer dan 300.000 inwoners

5 [0005]Geef aan wat uw functie/rol is binnen de gemeente? *

Vul uw antwoord hier in:

Lokaal armoedebeleid algemeen

6 [0006]Bent u bekend met de doelstellingen van het landelijk armoedebeleid (algemeen beleidskader)? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Helemaal niet
- Weinig
- Gedeeltelijk
- Volledig
- Anders

7 [0007]In welke mate worden/zijn de doelstellingen vanuit het landelijke armoedebeleid (algemeen beleidskader) door de gemeenteraad vastgelegd in een lokaal programmaplan armoedebeleid? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Helemaal niet
- Weinig
- Gedeeltelijk
- Volledig
- Geen gegevens over
- Anders

8 [0008]Kunt u in hoofdlijnen aangeven waar het lokaal armoedebeleid zich op richt? *

Vul uw antwoord hier in:

9 [0009]Kunt u aangeven wie tot de doelgroep behoort van het lokaal armoedebeleid? *

Selecteer alles wat voldoet

- Ouderen
- Jeugd en gezin
- Chronisch zieken en gehandicapten
- Allochtonen
- Dak-en thuislozen
- Werkende armen
- Psychiatrische patiënten
- Alle bovenstaande antwoorden
- Anders:

Meerdere antwoorden mogelijk.

10 [0010]Voor welke groepen die in vraag 11 worden genoemd, wordt er in de gemeente categoriaal beleid gemaakt? *

Selecteer alles wat voldoet

- Ouderen
- Jeugd en gezin
- Chronisch zieken en gehandicapten
- Allochtonen
- Dak-en thuislozen
- Werkende armen
- Psychiatrische patiënten
- Geen
- Anders:

Meerdere antwoorden mogelijk

Samenwerking binnen lokaal armoedebeleid

11 [0011]Het algemeen beleidskader armoedebeleid biedt de ruimte om samenwerking te zoeken met lokale maatschappelijke organisaties. Geef aan in welke mate u de stellingen van toepassing acht in uw gemeente. *

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
A. Professionele, vrijwilligers- en belangenorganisaties kunnen armoede signaleren en mensen ondersteunen of doorverwijzen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B. Maatschappelijke organisaties staan dichterbij de doelgroep dan de gemeente en kunnen daarom de doelgroep op een passende manier benaderen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12 [0012]Kunt u in hoofdlijnen aangeven met welke (soort) organisaties wordt samengewerkt in het kader van de de armoedebestrijding? *

Vul uw antwoord hier in:

13 [0013]De gemeente wisselt regelmatig kennis en ervaringen uit met maatschappelijke organisaties in het kader van armoedebestrijding. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Nooit
- Zelden
- Soms
- Regelmatig
- Vaak

- Zeer vaak
- Anders

14 [0014]Op welke manier/ via welke kanalen worden kennis en ervaringen uitgewisseld met lokale maatschappelijke organisaties in het kader van de armoedebestrijding? *

Vul uw antwoord hier in:

(Bijv. door lokale sociale conferenties)

Relatie tussen de lokale gemeente en de voedselbank

15 [0015]Is de gemeente betrokken geweest bij de oprichting van de lokale voedselbank? *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

16 [0016]De gemeente geeft momenteel ondersteuning aan de lokale voedselbank. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, door middel van
- Nee, omdat

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

17 [0017]De lokale gemeente onderhoudt contacten met de voedselbank. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Nooit
- Zelden
- Soms
- Regelmatig
- Vaak
- Zeer vaak
- Anders

18 [0018]Geef aan in hoeverre u de volgende stellingen van toepassing acht in uw gemeente. *

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
A. De gemeente is goed op de hoogte van de werkzaamheden die de lokale voedselbank verricht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B. Er bestaat in de gemeente een duidelijk beeld van de klanten van de lokale voedselbank.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C. Er is een kleine groep mensen dat gebruik maakt van de voedselbank, maar deze is niet bekend bij de gemeentelijke sociale dienst.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19 [0019]Er is op dit moment sprake van een gezamenlijk optreden van de gemeente en de lokale voedselbank in het kader van de armoedeverkleining. *

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal eens

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

20 [0020]Hoe is de samenwerking tussen gemeente en voedselbank tot stand gekomen? *

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- De gemeente heeft vooral toenadering gezocht tot samenwerking.
- De voedselbank heeft vooral toenadering gezocht tot samenwerking.
- Er is gezamenlijk een beeld gevormd rondom het armoedeprobleem.
- Er is een gezamenlijke sociale agenda opgesteld waarop de prioriteiten voor de samenwerking zijn vastgelegd.
- De sociale agenda is vervolgens op bestuurlijk en ambtelijk niveau vastgesteld.
- Geen gegevens over.
- Anders:

Geef aan welke van de antwoorden van toepassing is in uw gemeente. Meerdere antwoorden mogelijk. U kunt uw antwoord toelichten.

21 [0021]Hoe vindt de samenwerking tussen voedselbank en gemeente plaats? *

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- De contacten tussen de gemeente en voedselbank zijn vooral informeel.
- Er is een samenwerkingsplan waarin doelstellingen en resultaten van de samenwerking zijn vastgelegd.
- De resultaten van de samenwerking zijn meetbaar gemaakt zodat bijsturing mogelijk is.
- Er is een 'manager' of 'team' aangesteld die het samenwerkingsproces overziet.
- De afspraken in het samenwerkingsplan zijn vastgelegd in een convenant/protocol e.d. zodat uitvoering op ambtelijk niveau mogelijk is.
- Anders:

Geef aan welke van de antwoorden van toepassing zijn. Meerdere antwoorden mogelijk.
U kunt uw antwoord toelichten.

22 [0022]Kunt u aangeven wat de samenwerking tussen gemeente en voedselbank concreet inhoudt? *

Vul uw antwoord hier in:

23 [0023]Hoe vindt de evaluatie van de voortgang van de samenwerking plaats? *

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar

- De beoordeling van de afgesproken samenwerkingsinspanningen is vooraf afgesproken.
- De uitvoering wordt periodiek gemonitord, waarbij men beoordeelt of de samenwerking de gewenste tussenresultaten oplevert.
- De resultaten van de samenwerking worden gecommuniceerd naar de voedselbank en de interne organisatie.
- Er vindt bijsturing plaats op basis van de voortgangsevaluatie.
- De voortgang van de samenwerking wordt niet of nauwelijks geëvalueerd.
- Geen gegevens over.
- Anders:

Geef aan welke van de antwoorden van toepassing zijn in uw gemeente. Meerdere antwoorden mogelijk.
U kunt uw antwoord toelichten.

Nut en noodzaak bestaan voedselbanken

24 [0024]Geef aan in hoeverre u de volgende stellingen van toepassing acht in uw gemeente. *

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
A. De gemeente is afhankelijk van de voedselbank om de doelstellingen van het armoedebeleid uit te kunnen voeren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B. Het particulier initiatief, zoals de voedselbank is een welkome of noodzakelijke aanvulling op het armoedebeleid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
C. De voedselbank kan benut worden als vindplaats voor mensen die zorg mijden en voor het opsporen van armoede.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Opmerkingen/aanvullingen

25 [0025]Kunt u aangeven wie uw contactpersoon/aanspreekpunt is bij de lokale voedselbank?

Vul uw antwoord hier in:

26 [0026]Heeft u nog aanvullingen en/of opmerkingen?

Vul uw antwoord hier in:

Verstuur uw vragenlijst

Bedankt voor uw deelname aan deze vragenlijst.