

MASTERTHESIS

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Een kwantitatieve en kwalitatieve studie naar samenwerkingsrelaties tussen
gemeenten en voedselbanken

Jorrit Boxum 3329607

23-7-2010

Begeleider: Dr. Marcel Hoogenboom

Master Arbeid, zorg en welzijn; beleid en interventie

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit Utrecht

Masterthesis

**Particuliere armoedebestrijding in een
verzorgingsstaat?**

Een kwantitatieve en kwalitatieve studie naar samenwerkingsrelaties
tussen gemeenten en voedselbanken

Jorrit Boxum 3329607

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Voorwoord

Dit is mijn masterthesis ter afsluiting van de master Arbeid, zorg en welzijn: beleid en interventies van de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Dit masterthesisonderzoek is gedaan binnen de projectgroep ‘De terugkeer van het particulier initiatief’. Ik heb gekozen voor dit onderwerp omdat de beschrijving ervan in de cursushandleiding mij nieuwsgierig maakte. Hierin stond beschreven dat er de afgelopen decennia een terugtocht van de overheid valt waar te nemen waarbij de overheid het initiatief weer aan de burger laat. Dit lijkt er toe te leiden dat er een nieuw weefsel van particuliere initiatieven ontstaat waarin burgers zelf het heft in handen nemen en taken op zich nemen die de overheid voorheen uitvoerde. De doelstelling binnen deze projectgroep was om dit nieuwe particuliere initiatief in kaart te brengen.

Ik raakte geïnteresseerd in dit onderwerp omdat ik onder andere benieuwd was naar wat motieven zijn van particuliere initiatiefnemers om zich in te zetten voor taken die voorheen als overheidsverantwoordelijkheid werden gezien, en de motieven van de overheid om het initiatief weer aan de burger te laten. Vooral was ik nieuwsgierig naar verhoudingen tussen de overheid en particulier initiatief. Ontstaat het werkelijk doordat de overheid zich terugtrekt? Of ontstaat het bijvoorbeeld doordat burgers ‘het liever zelf regelen’, en geen vertrouwen hebben in de overheid? Of weet de overheid de burgers niet te bereiken? Dit soort vragen kwamen bij mij op bij het verkennen van het onderwerp.

Ook sprak het mij aan dat binnen dit onderwerp nog weinig wetenschappelijk onderzoek is verricht en dat een keuze hiervoor dus waarschijnlijk tot veel pionierswerk zou leiden. Dit leek mij een leuke uitdaging. Ook de vrijheid en onafhankelijkheid van het werken zonder stage-organisatie leek mij prettig. Ten slotte had ik de verwachting dat een onderzoek binnen dit onderwerp een grote maatschappelijke relevantie zou hebben, omdat bijvoorbeeld binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeenten de laatste jaren actief proberen samen te werken met particulier initiatief.

Het idee voor de keuze voor het onderwerp: ‘samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en voedselbanken’ ontstond na het lezen van een nieuwsbericht met de titel: “Gemeente Duiven voelt niets voor ondersteunen Kledingbank” (www.duiven.sp.nl). Het artikel gaat erover dat deze kledingbank niet financieel ondersteund zal worden door de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

gemeente omdat de gemeente van mening is dat de overheid geen bemoeienis moet hebben met particuliere initiatieven. Dit mede omdat de gemeente stelt zelf een adequaat minimabeleid te voeren. In hetzelfde artikel wordt ook genoemd dat deze gemeente noodleidende burgers zelf wel doorverwijst naar de kleding- en voedselbank en deze zo dus onderdeel laat zijn van haar minimabeleid. Deze paradoxale verhouding tussen overheid en particulier initiatief wekte mijn nieuwsgierigheid om onderzoek te gaan doen naar op welke manieren particuliere initiatieven en gemeenten met elkaar samenwerken of met elkaar concurreren.

Gekozen is om onderzoek te doen naar voedselbanken omdat dit een particulier initiatief is dat in de afgelopen jaren veel media-aandacht heeft gekregen. Ik had hier veel over gelezen en van gehoord en uit een eerste verkenning bleek over deze vorm van particulier initiatief veel informatie te vinden. Tussen gemeenten leken grote verschillen te bestaan in hun visie op de aanwezigheid van een voedselbank.

Achteraf kan gesteld worden dat dit een erg goede onderwerpkeuze is geweest. Vooral de combinatie van doen van onderzoek bij zowel particulier initiatief als overheid was erg leerzaam en interessant. Vooral de verschillen en overeenkomsten tussen beide actoren in hun visie en verantwoordelijkheidsgevoel is mij in dit onderzoek erg opgevallen.

Aan dit onderzoek is gewerkt van begin februari tot eind juli 2010. Het gehele proces van een: onderzoek ontwerpen, onderzoek uitvoeren, analyseren en schrijven heb ik als erg leerzaam ervaren. Het meeste plezier heb ik beleefd aan het houden van de interviews met medewerkers van gemeenten en voedselbanken en het analyseren van de uitkomsten hiervan.

Een aantal mensen heeft bijgedragen aan het kunnen uitvoeren van dit onderzoek en deze wil ik hierbij bedanken. Dit is ten eerste Marcel Hoogenboom die mij vanuit de masteropleiding begeleid heeft. Ook wil ik Teun en Dorien bedanken met wie ik de projectgroep particulier initiatief gevormd heb en die mij gedurende het onderzoek van feedback hebben voorzien.

Daarnaast wil ik alle gemeenten en voedselbanken bedanken die aan het onderzoek hebben bijgedragen. Dit zijn alle 64 voedselbanken die een vragenlijst ingevuld hebben en in het bijzonder de mensen die ik bezocht heb voor een kwalitatief interview. Dit zijn:

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

André de Jong van gemeente Skarsterlân, Gerard Wessels van gemeente Kampen, Violet Raam-Al Bazy van gemeente Purmerend, Amélie van Zon van gemeente Nuenen, Huub Lubbers van gemeente Zwolle, Con Bakker van gemeente Hoorn en Ronald Kool van gemeente Tiel. Mensen van voedselbanken die zijn bezocht voor een interview zijn: Thea van Amersfoort van Voedselbank Vaassen, Epe, Heerde en omgeving, Harro Okkema van Voedselbank Kampen, Mient Raap van Voedselbank Uterjouwer uit gemeente Skarsterlân, Peter de Vries van Voedselbank West-Friesland, Truus Houtepen-kunnen van Voedselbank Nuenen en Maurits Miete van Voedselbank Purmerend. Door deze mensen is het voor mij mogelijk gemaakt dit onderzoek te kunnen doen.

Jorrit Boxum

Utrecht

23-07-2010

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Opbouw van de masterthesis	7
1.2 Voedselbanken in Nederland: beschrijving van het probleem	7
1.3 Samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten: beschrijving van het probleem	8
1.4 Gemeentelijk minimabeleid	11
1.5 Cijfers en feiten over samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken	13
1.6 Aanleiding tot onderzoek en doelstelling	15
2. Theoretische verkenning	17
2.1 Achtergrond, context en concepten	17
2.2 Theoretisch model	21
2.3 Vraagstelling	28
3. Onderzoeksopzet	29
3.1 Operationalisering	29
3.2 Hypothesen en verwachtingen	32
3.3 De onderzoeksmethode: kwantitatieve fase	35
3.4 De onderzoeksmethode: kwalitatieve fase	37
3.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	40
3.6 ASW-verantwoording	41
4. Onderzoeksresultaten kwantitatief onderzoek	43
4.1 Resultaten uit de enquête	43
4.2 Steun en samenwerking als hoofdvariabelen	49
5. Onderzoeksresultaten kwalitatief onderzoek	51
5.1 Onderzoeksopzet kwalitatief onderzoek	51
5.2 Onderzoeksresultaten uit de categorie geen steun, geen samenwerking	53
5.3 Onderzoeksresultaten uit de categorie geen steun, wel samenwerking	58
5.4 Onderzoeksresultaten uit de categorie wel steun, geen samenwerking	65
5.5 Onderzoeksresultaten uit de categorie wel steun, wel samenwerking	73
5.6 Verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende categorieën	81
6. Conclusie	82
6.1 Terugkoppeling van de resultaten naar het theoretisch model	82
6.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag	89
6.3 Reflectie op het onderzoek	91
6.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek	92
6.5 Aanbevelingen voor de praktijk	93
Samenvatting	94

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Literatuurlijst	96
------------------------	-----------

Bijlagen	97
-----------------	-----------

1. Overzicht van relevante variabelen bij het maken van onderscheid tussen samenwerkingsvarianten
2. Vragenlijst kwantitatief onderzoek
3. Overzicht van voedselbanken per categorie
4. Codeboom kwalitatief onderzoek
5. Vragenlijst semigestructureerd interview gemeenten
6. Vragenlijst semigestructureerd interview voedselbanken
7. Transcripties interviews met gemeenten (niet in deze versie opgenomen)
8. Transcripties interviews met voedselbanken (niet in deze versie opgenomen)

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Opbouw van de masterthesis

Deze masterthesis bestaat uit zes hoofdstukken waarin het volledige onderzoek beschreven wordt en de uitkomsten worden gepresenteerd. Het eerste hoofdstuk geeft een inleiding in de problematiek. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe voedselbanken in Nederland zijn ontstaan en hoe deze bestaan naast het minimabeleid dat gemeenten voeren ter ondersteuning van mensen met lage inkomens. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk de doelstelling van het onderzoek beschreven.

Hoofdstuk twee is een verkenning van de theorieën die gebruikt worden bij het onderzoek. Het begint met een verkenning van concepten die vanuit de verkenning van het probleem in hoofdstuk een belangrijk lijken en vragen om een eenduidige definiëring. Hierop volgt de presentatie van een theoretisch model dat is ontwikkeld met behulp van theorieën over verhoudingen tussen overheid en particulier initiatief. Hoofdstuk twee sluit af met de vraagstelling.

Het derde hoofdstuk bevat een operationalisering van belangrijke concepten en een weergave van hypothesen en verwachtingen. Vervolgens worden de verschillende methoden van onderzoek beschreven en wordt een verantwoording gegeven bij de relevantie.

De hoofdstukken vier en vijf beslaan de presentatie van de onderzoekresultaten van de verschillende fasen binnen het gehele onderzoek. Hierop volgt in hoofdstuk 6 de conclusie waarin vanuit de onderzoeksresultaten wordt teruggekoppeld naar het theoretisch kader. Ten slotte wordt er gereflecteerd op het onderzoek en worden aanbevelingen gegeven voor verder onderzoek en de praktijk. Het totale verslag is erg omvangrijk maar dit is noodzakelijk gebleken omdat er in feite twee onderzoeken zijn gedaan waarbij gebruik gemaakt is van verschillende methoden. Hierom bevat het verslag ook twee hoofdstukken met onderzoeksresultaten.

1.2 Voedselbanken in Nederland: beschrijving van het probleem

De eerste voedselbank in Europa is opgericht in Frankrijk in 1984. In Nederland wordt in 1999 in Rotterdam voor het eerst kennis gemaakt met dit fenomeen. In de jaren hierna ontstaan er steeds meer regionale voedselbanken. In 2002 verenigt een groot aantal voedselbanken zich in Stichting Voedselbank Nederland

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

(SVN)(www.voedselbankennederland.nl) . In 2004 sluit deze zich aan bij Eurofoodbank, het Europese samenwerkingsverbond van voedselbanken (Voedselbanken Nederland 2009). Naast de Stichting Voedselbank Nederland was er ook een aantal Nederlandse voedselbanken verenigd in de Federatie Voedselbanken Nederland (FVN). In 2009 zijn deze twee overkoepelende organisaties gefuseerd tot Stichting Voedselbanken Nederland (SVN).

De SVN heeft Nederland opgedeeld in acht regio's met ieder een eigen distributiecentrum waar vanuit de lokale voedselbanken deels bevoorrad worden (www.voedselbankennederland.nl). In Nederland zijn er inmiddels 120 lokale voedselbanken bij de SVN aangesloten en deze verstrekken eens per week of in de twee weken voedselpakketten aan 20.000 huishoudens. Op jaarbasis worden er een miljoen voedselpakketten verstrekt. Om in aanmerking te komen voor een voedselpakket moet het vrij besteedbare maandinkomen na aftrek van huur en alle vaste lasten voor een alleenstaande lager zijn dan €175.

Doelstelling van de SVN is het direct helpen van mensen die onder een bepaald bestaansminimum leven door voedsel uit te reiken dat door derden beschikbaar wordt gesteld, en het tegengaan van verspilling van voedsel (Voedselbanken Nederland 2009). De voedselbanken kopen zelf geen eten in en vragen ook geen vergoeding aan haar klanten. De voedselbanken draaien daarbij volledig op vrijwilligers.

Binnen de Stichting Voedselbanken Nederland is er de onderlinge afspraak dat initiatieven om de doelgroep ook op andere terreinen te ondersteunen, niet zullen plaatsvinden onder de naam voedselbank en niet door de voedselbankorganisatie worden ondersteund (Voedselbanken Nederland 2009). Dit omdat de vrijwilligers van de voedselbank in principe geen professionele hulpverleners zijn en het breed helpen oplossen van alle problemen van klanten volgens de stichting niet tot de doelstellingen behoort. Iedere individuele voedselbank kan wel naar eigen wens samenwerken met de gemeente en andere instanties en haar klanten hiernaar doorverwijzen. wel stelt de landelijke koepelorganisatie dat de privacy van klanten altijd gewaarborgd dient te worden. Door het bestaan van de voedselbank wil de organisatie armoede en verspilling in Nederland een gezicht geven.

De SVN beschrijft haar eigen klanten als mensen die vaak terecht zijn gekomen in een vicieuze armoedecirkel (<http://www.voedselbankennederland.nl/>). Het zijn mensen met te weinig geld en gezondheidsproblemen door eenzijdige of slechte voeding, een toenemend sociaal isolement en verleid tot het afsluiten van leningen. Voor deze mensen stapelen de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

problemen zich langzaam op. De voedselbank wil door het bieden van een voedselpakket deze mensen de kans bieden om actief aan verbetering van hun situatie te werken. Uit een analyse van klanten van de voedselbank (Regioplan 2006) blijkt dat ten tijde van dit onderzoek voedselbankklanten gemiddeld gezien mensen zijn met een zelfstandig huishouden die in problemen met een structureel karakter zijn geraakt. Hierbij is vaak sprake van grote schulden en meervoudige problematiek. Het gaat in veel gevallen om laagopgeleide eenoudergezinnen en mensen met een niet Nederlandse etniciteit.

1.3 Samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten: Beschrijving van het probleem

In 2007 zijn door het toen zittende kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over het op een duurzame manier terugdringen van de armoede (ministerie van SZW 2008). De hierbij gestelde ambities waren: vermindering van het beroep op de Wet werk en bijstand (Wwb), vergroting van de participatie van de niet-uitkeringsgerechtigden, het bestrijden van armoede, het verminderen van het aantal kwetsbare huishoudens met schulden en het stimuleren van ondernemerschap. Hiertoe is een aantal afspraken gemaakt waaronder de afspraak dat gemeenten de samenwerking met de lokale voedselbank zouden moeten verbeteren, met als doel dat voedselbankklanten meer gebruik gaan maken van gemeentelijke voorzieningen. De achterliggende gedachte hierbij is dat voorkomen moet worden dat de voedselbank een regulier onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid zal worden.

In een toespraak op een voedselbankconferentie in december 2008 heeft toenmalig staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Aboutaleb gesteld dat voedselbanken nooit gezien mogen worden als een deel van ons stelsel van sociale zekerheid (ministerie van SZW 2008). “Met het huidige welvaartsniveau en met de huidige voorzieningen zouden de voedselbanken er niet hoeven zijn, maar het sociale stelsel blijkt kennelijk niet voor 100 procent sluitend” volgens de oud-staatssecretaris .

Aboutaleb was van mening dat gemeenten haar burgers niet moeten doorverwijzen naar voedselbanken maar zelf structurele hulp moeten bieden. “Voedselbanken zijn geen structurele oplossing om mensen duurzaam uit armoede te helpen. Gemeenten zouden meer moeten inzetten op arbeidsparticipatie en het terugdringen van niet-gebruik van gemeentelijke aanvullende inkomensvoorzieningen”. Aboutaleb stelde dat hulp van de voedselbank als tijdelijke noodhulp moet worden gezien en dat voedselbankklanten vaak niet weten dat zij ook bij de gemeente terecht kunnen of de overheid bewust mijden.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

“Voedselbanken zouden hun klanten meer moeten doorverwijzen naar de gemeente want het kan nooit de bedoeling zijn dat de voedselbanken de rol van de reguliere zorg overnemen. Voedselbanken bieden geen structurele oplossing tegen armoede, daar is de reguliere hulpverlening voor bedoeld”. “Voedselbanken blijken in de praktijk voor gemeenten wel een goede vindplaats van niet-gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Door een goede samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken en goede gemeentelijke minimaregelingen en schuldhulpverlening zou de armoede op lokaal niveau structureel teruggedrongen kunnen worden” volgens Aboutaleb.

Opvallend is dat deze voormalig PVDA-staatssecretaris in 2008 pleite voor samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken terwijl in het verkiezingsprogramma van de PVDA voor de Tweede Kamerverkiezingen twee jaar eerder stond vermeld dat armoede zo bestreden zal worden dat voedselbanken niet meer nodig zullen zijn <http://www.verkiezingsprogramma.info/content/view/79/46/>. Deze opvatting is twee jaar later omgeslagen in een oproep tot samenwerking.

Door het ministerie van SZW is in 2009 een toolbox ontwikkeld om de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken te kunnen optimaliseren (Stimulansz 2009). Deze toolbox geeft een aantal voorbeelden van geslaagde samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en voedselbanken die ter inspiratie dienen voor andere gemeenten.

1.4 Gemeentelijk minimabeleid

Vanuit het ministerie van SZW worden voedselbankklanten gestimuleerd meer gebruik te maken van gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen binnen het minima- of armoedebeleid door samenwerking tussen gemeente en voedselbanken. In de afgelopen jaren hebben gemeenten steeds meer beleidsvrijheid gekregen als het gaat om armoedebeleid (Stimulansz 2008). Dit komt bijvoorbeeld door de invoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo), wijzigingen in de Wet Werk en bijstand (Wwb) en het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten dat in 2007 beklonken is. In dit beleid staat meedoen in de Nederlandse samenleving centraal.

Gemeenten hebben vanuit het Rijk de zorgplicht om de leefsituatie en toekomstperspectief van kwetsbare burgers te verbeteren (Stimulansz 2008). De gemeentelijke overheid wordt door het Rijk gezien als het meest geschikte overheidsorgaan dat problemen bij burgers kan constateren en hier maatwerk bij kan leveren door de korte afstand tot de burger.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Algemeen inkomensbeleid is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Gemeenten kunnen met maatwerk individuele huishoudens aanvullend ondersteunen. De gemeente kan bijzondere bijstand verstrekken aan mensen die noodzakelijke kosten niet kunnen betalen. Armoede wordt hierin gezien als meer dan een financieel probleem (Stimulansz 2008). Bij kwetsbare burgers is vaak sprake van een cumulatie van risico's zoals een slechte arbeidsmarktpositie, schulden, laag opleidingsniveau of dakloosheid. Met alleen financiële ondersteuning is deze doelgroep niet geholpen. Gemeenten hebben hierin de verantwoordelijkheid een sluitende keten van voorzieningen te organiseren waarbinnen voor al deze problemen integraal een oplossing gevonden kan worden. De gemeente heeft een regiefunctie in een sluitende keten van voorzieningen en ziet toe op overlap of witte vlekken binnen het voorzieningenaanbod.

In iedere gemeente zijn tal van organisaties actief die betrokken zijn bij de doelgroep van het lokale armoedebeleid (Stimulansz 2008). Dit zijn zowel professionele als vrijwilligers- als belangenorganisaties. Hier vallen ook de voedselbanken onder. Deze organisaties zijn goed in staat armoede te signaleren en burgers door te verwijzen of voor te lichten over gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen. Deze organisaties staan vaak dicht bij de doelgroep dan de gemeenten en zijn hierdoor beter in staat hen te bereiken. Stimulansz adviseert gemeenten om regelmatig kennis en ervaringen uit te wisselen met deze maatschappelijke organisaties en afspraken te maken over samenwerking en afstemming.

Stimulansz (2008) wijst er vervolgens op dat een deel van deze maatschappelijke organisaties financiële steun of steun in natura biedt aan de doelgroep. Hier wordt ook de voedselbank bij genoemd. Door gemeenten wordt hier op verschillende manieren mee omgegaan. Er zijn gemeenten die vinden dat deze vorm van materiële inkomensondersteuning alleen een taak van de overheid is en zien het particulier initiatief als een doorkruising van het inkomensbeleid. Deze gemeenten stellen dat particuliere hulp leidt tot rechtsongelijkheid tussen burgers. Ook zijn er gemeenten die particuliere hulp zien als een welkome of noodzakelijke aanvulling op het gemeentelijke armoedebeleid. In deze gemeenten wordt particuliere armoedebestrijding soms ook gefinancierd en gefaciliteerd.

Gemeenten bieden met de WWB een inkomenswaarborg en daarbij een inkomen waarvan de hoogte door de Rijksoverheid wordt vastgesteld en wat genoeg zou moeten zijn om van rond te komen (Stimulansz 2008). Het Nibud stelt dat mensen hier niet van rond kunnen komen als zij niet goed kunnen budgetteren en daarnaast geen gebruik maken van voorliggende (gemeentelijke) inkomensondersteunende voorzieningen. In het tegengaan van armoede is het

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

van belang dat burgers op de hoogte zijn van het bestaan van deze voorzieningen en bereid zijn hier gebruik van te maken.

Stimulansz noemt de inzet van vrijwilligersorganisaties die veel contact hebben met de doelgroep als meest doeltreffende manier om niet-gebruik van deze voorzieningen tegen te gaan. Deze organisaties spreken de taal van de doelgroep en hebben vaak goed zicht op hun individuele problemen. Voor gemeenten zijn deze intermediairs een belangrijk middel om de doelgroep te bereiken en het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen tegen te gaan en schuldenproblematiek vroegtijdig op te lossen binnen een keten van professionele en vrijwillige organisaties onder regie van de gemeente.

1.5 Cijfers en feiten over samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken

Aanleiding tot de oproep tot samenwerking van Aboutaleb was een in 2008 uitgevoerd onderzoek van SGB0 naar samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en voedselbanken (SGB0 2008). Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in: de omvang van het aantal voedselbanken, de omvang en aard van het overleg en samenwerkingsafspraken met gemeenten.

Uit de respons van 259 gemeenten bleek dat in 72 procent van de gevallen een voedselbank in de gemeente zelf of in de omgeving actief is (SGB0 2008). In 2008 had 47 procent van deze gemeenten afspraken met de voedselbank gemaakt en 51 procent niet. Ook bleek dat 40 procent van deze samenwerkende gemeenten de voedselbanken subsidieert en 15 procent van de gemeenten de huisvesting faciliteert. 45 procent van de gemeenten verwijst zelf burgers door naar de voedselbank en in 56 procent van de gemeenten worden burgers vanuit de voedselbank doorverwezen naar de gemeente. In drie procent van de gemeenten zijn prestatieafspraken gemaakt en in negen procent van de gemeenten was er een gemeentelijk spreekuur op locatie van de voedselbank. 13 procent van de gemeenten gaf informatie over gemeentelijke minimaregelingen mee in de voedselpakketten, 43 procent van de gemeenten legde foldermateriaal over minimaregelingen neer bij de voedselbanken en 12 procent van de gemeenten nam de voedselbank op de gemeentelijke informatiekatern.

Daarnaast werd door 21 procent van de gemeenten aangegeven dat er op een andere manier samengewerkt wordt met de voedselbank. Deze vormen bestonden uit: het door de gemeenten indiceren van klanten van de voedselbank, het bieden van intensieve (budget)begeleiding of cursussen aan voedselbankklanten. Ook gaf een aantal gemeenten aan regelmatig te

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

overleggen met de voedselbank en bleek dat het veel voorkomt dat voedselbanken als tegenprestatie voor de subsidie de in- en uitstroom van klanten aan de gemeente rapporteren.

Ook biedt het onderzoek inzicht in hoe de afspraken tussen gemeenten en voedselbanken zijn vastgelegd. Drie procent van de voedselbanken geeft aan met de gemeenten een convenant te hebben gesloten. In 26 procent van de gemeenten zijn de afspraken vastgelegd in een subsidieregeling. Bij 62 procent van de gemeenten zijn de afspraken niet formeel vastgelegd en bij 8 procent is dit op een nog weer andere manier gedaan.

Ten slotte geeft het onderzoek inzicht in de frequentie van het overleg tussen beide actoren. 49 procent van de gemeenten heeft jaarlijks een overleg met de voedselbank. In 38 procent van de gevallen gebeurt dit per kwartaal, bij acht procent maandelijks en bij vijf procent wekelijks. In 37 procent van de gemeenten is de voedselbank ook partner in het gemeentelijke overleg ‘aankpak armoede’ en bij 42 procent is de voedselbank hierin geen partner. 21 procent van de gemeenten kent geen dergelijk overleg.

In 2006 is door Regioplan een analyse uitgevoerd naar klanten van de voedselbank (Regioplan 2006). Hierin was ook aandacht voor de rol van de gemeente. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten niet betrokken zijn geweest bij de oprichting van de voedselbanken en gemeenten vinden dit ook terecht omdat het om particulier initiatief gaat. Een aantal deelnemende gemeenten wijst er op dat dit soort particuliere steun van alle tijden is en dat het kan bestaan naast voorliggende gemeentelijke voorzieningen en buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. Gemeenten waarderen het dat er particulier initiatief bestaat omdat het getuigt van sociale cohesie. Echter zijn gemeenten hierbij wel van mening dat alleen zij verantwoordelijk zijn voor het minimabeleid en niet het particulier initiatief.

Uit het onderzoek blijkt ook dat een aantal gemeenten de komst van de voedselbank wel mede mogelijk heeft gemaakt door de huisvesting te faciliteren of door subsidie te verstrekken. Dit blijkt niet altijd zonder discussie te zijn gebeurd. Beleidsmedewerkers zien het als een spanningsveld tussen enerzijds het uitvoeren van het minimabeleid en anderzijds het steunen van een particulier initiatief als de voedselbank. In veel gevallen was het de politiek en niet de beleidsmakers die besloten tot subsidiering van de voedselbank.

Dit onderzoek stelt ook dat de opkomst van de voedselbanken op gespannen voet lijkt te staan met de inkomenswaarborg die gemeenten bieden binnen de Wwb. Gemeenten zijn het er over eens dat de Wwb dit hoort te bieden en dit in feite ook biedt. Er zijn landelijke normen voor

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

de hoogte van de bijstand en men zou hier goed van rond moeten kunnen komen. Echter zijn er mensen die dit bijvoorbeeld door schuldenproblematiek niet kunnen. Deze mensen komen bij de voedselbank terecht.

De grote groei die voedselbanken in 2006 doormaakten heeft er toe geleid dat gemeenten het nut en de noodzaak ervan grotendeels erkend hebben. Hierbij vragen de gemeentelijke sociale diensten zich wel af of de vraag niet door het aanbod wordt gecreëerd.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat in 2006 gemeenten van mening waren dat voedselbanken in Nederland eigenlijk niet zouden mogen bestaan. Maar omdat mensen ondanks de gemeentelijke inkomenswaarborg en minimabeleid onder een minimumgrens leven heeft de voedselbank bestaansrecht. Het wordt door gemeenten gewaardeerd dat eten dat anders vernietigd zou worden terecht komt bij mensen die het goed kunnen gebruiken.

1.6 Aanleiding tot onderzoek en doelstelling

Aanleiding tot dit onderzoek is de constatering dat gemeenten en voedselbanken steeds meer lijken samen te werken maar er geen theoretisch gefundeerd onderzoek bestaat naar waarom er voor bepaalde manieren van samenwerken gekozen is. Er is praktijkgericht onderzoek gedaan naar voedselbanken in opdracht van het ministerie van SWZ. Dit betreft een analyse van klanten van de voedselbank van Regioplan uit 2006 (Regioplan 2006) en een quickscan van SGBO (2008) naar samenwerking tussen voedselbanken en gemeenten.

Voor het ministerie zijn deze onderzoeken aanleiding geweest tot het stimuleren van samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken en het uitbrengen van een Toolkit voor gemeenten (Stimulansz 2009). Er bestaat geen kennis over hoe gemeenten en voedselbanken op de oproep tot samenwerken gereageerd hebben.

Gedurende dit onderzoek is ook gebleken dat er vanuit de praktijk bij zowel voedselbanken als gemeenten behoefte is aan kennis en informatie over mogelijkheden en varianten in samenwerking. Respondenten bleken benieuwd naar hoe dit er in andere gemeenten aan toe gaat en hoe de verhoudingen daar liggen tussen beide actoren.

Doelstelling van dit onderzoek is om te beschrijven op welke wijze gemeenten en voedselbanken met elkaar samenwerken en deze keuze voor deze wijze van samenwerken te verklaren.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Subdoelen hierbij zijn:

- In kaart brengen welke voedselbanken er actief zijn in welke gemeente in Nederland
- Beschrijven hoe deze voedselbanken samenwerken met de gemeente
- Het categoriseren van deze samenwerkingsvarianten
- Verklaren van de keuze voor deze samenwerkingsvarianten door gemeente en voedselbanken

Hoofdstuk 2: Theoretische verkenning

2.1 Achtergrond, context en concepten

Deze thesis draagt de titel: Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat? De titel laat al voor een groot deel zien om welke kernbegrippen het in dit onderzoek gaat. Het onderzoek gaat over de spanning die er lijkt te bestaan doordat particulier initiatief een taak op zich neemt waar de overheid zichzelf verantwoordelijk voor vindt binnen de verzorgingsstaat. De belangrijkste begrippen die om nadere verkenning en definiëring vragen zijn: verzorgingsstaten, de civiele samenleving, de non-profitsector, particulier initiatief en publieke organisaties en publieke belangen.

2.1.1 Verzorgingsstaten

Een verzorgingsstaat kent vier verschillende functies (WRR 2006). Dit zijn verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Verzorgen is de oerfunctie van de verzorgingsstaat. Hiermee wordt bedoeld dat zorg geboden wordt aan hen die door fysieke of cognitieve beperkingen onvoldoende meekomen in de samenleving. De verzekeringsfunctie houdt in dat burgers zich onder condities en tot op zekere hoogte kunnen verzekeren tegen inkomensverlies. Deze functie heeft vooral gestalte gekregen via het stelsel van sociale zekerheid. Met verheffen wordt bedoeld dat burgers de mogelijkheid hebben zich te ontwikkelen door het volgen van onderwijs. Met verbinden wordt bedoeld dat burgers werkelijk deelnemen aan de samenleving. Aan al deze functies worden in verschillende verzorgingsstaten verschillende waarden toegekend.

Esping –Andersen stelt dat er drie typen ‘welfare regimes’ zijn (WRR 2006). Dit is een ruimer begrip dan verzorgingsstaat. Het verwijst vooral naar hoe de productie van verzorgingsdiensten verdeeld is tussen verschillende actoren. Toch wordt de term verzorgingsstaat vaak gebruikt bij deze typologie.

Ten eerste onderscheidt Esping-Andersen de liberale verzorgingsstaat (WRR 2006). Deze komt vooral voor in Angelsaksische landen en kenmerkt zich door beperkte collectieve voorzieningen. De toegangsvoorwaarden tot de voorzieningen zijn streng en de duur van uitkering beperkt tot de periode waarin arbeid onmogelijk is. Het heffingsniveau is hierdoor laag. Voor hen die het zich financieel kunnen veroorloven zijn er aanvullende particuliere voorzieningen beschikbaar op de markt. De markt is in dit type de prominente actor waar een groot deel van de verzorgingsstaatsdiensten geproduceerd wordt.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Ten tweede onderscheidt Esping-Andersen de corporatistische verzorgingsstaat. Deze kenmerkt zich door selectieve en hiërarchische beschikbaarheid van collectieve voorzieningen die corresponderen met een maatschappelijke positie. Toegang tot voorzieningen is strikt en vaak gekoppeld aan rechten verkregen door arbeidsverleden. De civiele samenleving is in dit type de centrale de prominente actor waarbinnen verzorgingsstaatsdiensten geproduceerd worden.

Ten slotte onderscheidt Esping-Andersen de sociaaldemocratische verzorgingsstaat (WRR 2006). Dit type kenmerkt zich door een hoge mate van sociale bescherming voor alle burgers. Collectieve voorzieningen zijn universeel en algemeen toegankelijk. De grote hoeveelheid collectieve middelen worden gefinancierd door een hoog heffingsniveau. De staat is hierin de prominente actor die de sociale zekerheid organiseert en voorzieningen biedt.

De hier beschreven typen worden gezien als ideaaltypen die in werkelijkheid nooit in zuivere vorm voorkomen. Het toont met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken dat verzorgingsstaatsdiensten zowel door de staat als door de civiele samenleving als de markt georganiseerd kunnen worden. De Nederlandse verzorgingsstaat wordt door Esping-Andersen beschreven als hybride met kenmerken van zowel een corporatistische als een sociaaldemocratische verzorgingsstaat.

In deze typologie wordt dat wat niet-staat en niet-markt is civiele samenleving genoemd. In de internationale literatuur wordt aan dat wat niet-staat en niet-markt is vele verschillende benamingen gegeven met vaak ook een enigszins verschillende betekenis. Deze worden hier behandeld.

2.1.2 Civiele samenleving

De civiele samenleving is: “een verzameling van vrijwillige samenwerkingsverbanden met een bepaald maatschappelijk doel – die inderdaad gebaseerd zijn op burgerzin, maatschappelijke verantwoordelijkheid en particulier initiatief” (SCP 2002). De civiele samenleving moet onderscheiden worden van de non-profitsector waarin geen winst wordt nagestreefd, maar waarin ook geen sprake hoeft te zijn van maatschappelijke doelen en deugden en waarin een ondergeschikte rol voor vrijwilligheid vaak samen gaat met een grote financiële inbreng van de overheid. De civiele samenleving kan ook worden gedefinieerd als dat deel van de non-profitsector dat zich niet bezighoudt met verzorgingsstaatsdiensten (SCP 2002). Met verzorgingsstaatsdiensten wordt bedoeld dat deze in opdracht van de overheid

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

worden uitgevoerd. Voedselbanken doen op eigen initiatief en vanuit burgerzin en maatschappelijke verantwoordelijkheid aan armoedebestrijding en vallen daarbij dus onder deze definitie van civiele samenleving. Wanneer een voedselbank in opdracht van een gemeente zou werken en het daarvoor gesubsidieerd zou worden is het twijfelachtig of het nog als civiele samenleving gezien kan worden.

2.1.3 Non-profitsector

De term non-profitsector wordt in Nederland weinig gebruikt (SCP 2001). In tegenstelling tot bijvoorbeeld de V.S. leeft hier niet het idee dat dit onder deze naam een sector is met een eigen identiteit. Om deze organisaties te beschrijven worden in Nederland vaak andere termen gebruikt.

Met betrekking tot het economische leven worden deze organisaties vaak collectieve sector, publieke sector of quataire sector genoemd. Voor internationale vergelijkingen zijn deze aanduidingen problematisch omdat hier ook de overheid bedoeld kan worden.

Voor het John Hopkins Comparative Nonprofit sector project (Salamon Sokalovski en Anheier 2000) is onderzoek gedaan naar de non-profitsector in 22 verschillende landen. Bij non-profit gaat het in dit onderzoek om organisaties die: meer zijn dan een informele groep of tijdelijk verband, met een privaat karakter waardoor het formeel geen deel uitmaakt van de overheid, geen winst verdeelt, de eigen activiteiten tot zekere hoogte kunnen sturen en waarin er een betekenisvolle vrijwilligheid is in zowel het gebruik als het functioneren van de organisatie.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) neemt deze definitie over maar wijst daarbij op het lastige van de laatste twee criteria. Het leidt tot vage begrenzingen van de sector (SCP 2001).

Het deel van de economie dat zich afspeelt tussen overheid en markt wordt in Nederland vooral aangeduid als maatschappelijk middenveld of particulier initiatief. De term non-profit sector is in dit onderzoek vooral van toepassing bij het gebruikmaken van internationale literatuur. In internationale wetenschappelijke publicaties wordt de term vaak gebruikt. In dit onderzoek wordt vooral de term particulier initiatief gebruikt.

2.1.4 Particulier initiatief

Willink (SCP 2002) definieert particulier initiatief als: “organisaties van burgers die zich inzetten voor aspecten van het algemeen belang en daarmee pogen een bijdrage te leveren aan

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

de kwaliteit van de maatschappelijke ontwikkeling”. Particulier initiatief wordt verder omschreven als initiatieven van burgers die de verantwoordelijkheid nemen voor dingen die zij belangrijk vinden in de maatschappij. Zij nemen het lot hiervoor in eigen hand en laten dit niet aan anderen zoals de staat of de markt. Particulier initiatief maakt deel uit van de civiele samenleving omdat burgers een leidende rol spelen. Dit kan op plaatselijk, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Een gemeenschappelijk gevoelde behoefte of inspiratie liggen ten grondslag aan deze organisaties. Ook kenmerken deze organisaties zich door het in acht nemen van de beginselen van de democratische rechtstaat.

Deze organisaties bestaan volgens Willink uit drie soorten. Dit zijn ten eerste de organisaties en instellingen die taken uitvoeren die de overheid anders zelf zou uitvoeren. Ten tweede zijn dit initiatieven die noodzakelijk tegenwicht bieden tegen de overheid. Ten derde zijn dit organisaties die de publieke ruimte benutten voor nieuwe initiatieven.

Dahlberg (2005) noemt in een onderzoek naar vrijwillige organisaties een aantal synoniemen. Genoemd worden: non-profit organisaties, non-governmentale-organisaties, non-marktorganisaties, collectieve organisaties, liefdadigheidsorganisaties, filantropische organisaties, ‘grassroots’ organisaties en sociale bewegingsorganisaties. Een Nederlandse term die vaak gebruik wordt is particulier initiatief. Deze organisaties maken deel uit van een sector die wordt genoemd: nonprofit sector, de civiele samenleving, de sociale economie, onafhankelijke sector, vrijwillige sector en derde sector.

2.1.5 Publieke organisaties en publieke belangen

In dit onderzoek staat naast de voedselbank de actor gemeente centraal. Gemeenten kunnen gezien worden als publieke organisaties. Maatschappelijke belangen zijn belangen waarvan de realisering als geheel gewenst is voor de maatschappij (WRR 2000). Vaak worden deze gerealiseerd zonder betrokkenheid van de overheid. Als de overheid zich zo’n belang aantrekt kan dit een publiek belang genoemd worden. Een publiek belang kan worden gedefinieerd als: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden. Welke maatschappelijke belangen publieke belangen zouden moeten zijn is een politieke vraag die vanuit de wetenschap niet te beantwoorden is. Dat gemeenten een minimabeleid voeren en met de Wwb een inkomenswaarborg bieden is omdat dit als publiek belang gezien wordt. Men vindt dat er geen armoede zou moeten zijn. Het wordt gezien als taak van de overheid dit belang te borgen.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

2.1.6. De concepten in context geplaatst

Samengevat kan worden gesteld dat de voedselbank particulier initiatief is dat kan worden gezien als onderdeel van de civiele samenleving.

Verzorgen en verzekeren zijn functies van de verzorgingsstaat. Hierin ziet de overheid zich verantwoordelijk voor het borgen van het publieke belang bestrijden van armoede.

Door de opkomst van de voedselbanken wordt nu vanuit de civiele samenleving verantwoordelijkheid genomen voor belangen die voorheen alleen door publieke organisaties geborgen werden binnen de verzorgingsstaat.

2.2 Theoretisch model

2.2.1 De theorieën

Om te verklaren waarom gemeenten en voedselbanken op een specifieke manier met elkaar samenwerken is een theoretisch conceptueel model ontwikkeld op basis van vier theorieën. Er is gekozen voor theorieën die een verklaring geven voor een verdeling van taken of specifieke verhouding tussen particulier initiatief enerzijds en de overheid anderzijds. Er is gekozen voor deze theorieën omdat deze vier alle denkbare combinaties van samenwerking dekken en elkaar ook voldoende uitsluiten. De vier theorieën die gebruikt worden zijn de: substitutietheorie, complimentariteitstheorie, heterogeniteitstheorie en de onderlinge afhankelijkheidstheorie.

2.2.2 De substitutietheorie

De substitutietheorie gaat er vanuit dat door een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid geboden door de overheid er geen ruimte is voor marktpartijen en civiele particuliere organisaties binnen de verzorgingsstaat (Dahlberg 2005). Dit is bijvoorbeeld het geval in Zweden waar de staat de civiele samenleving is binnengedrongen en alle verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld zorg op zich heeft genomen. Het gevolg hiervan is dat informele sociale netwerken verzwakt worden en solidariteit in de samenleving afneemt.

De theorie impliceert dat er een omgekeerd evenredig verband bestaat tussen zorg vanuit de staat en vanuit de civiele samenleving. Dit wordt ook wel een 'zero-sum game' genoemd. Een toename van sociale zekerheid of zorg vanuit de overheid leidt tot een afname hiervan binnen de civiele samenleving. Er is dus sprake van concurrentie waarin de overheid zichzelf als de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

centrale institutie ziet en particulier initiatief door de overheid als ongewenst en overbodig wordt gezien.

Een aantal wetenschappers is van mening dat deze theorie niet opgaat omdat het niet mogelijk is dat de overheid en de civiele samenleving beide gelijktijdig een grote rol spelen (Dahlberg 2005). Voorstanders van de welvaartpluralisme benadering en de complementariteitstheorie trekken in twijfel of particuliere organisaties en lokale overheden wel in staat zijn om taken en verantwoordelijkheden van elkaar over te nemen omdat beide heel verschillende kenmerken hebben.

Anheier en Daly (2007) stellen dat volgens de substitutietheorie het particulier initiatief taken op zich neemt die anders of voorheen door de staat zouden zijn uitgevoerd. In deze benadering van de theorie is het dus niet alleen zo dat de staat de civiele samenleving binnendringt en taken overneemt maar ook dat het particulier initiatief taken van de staat overneemt.

De theorie gaat er dus vanuit dat beide instituties in staat zijn dezelfde taken uit te voeren en deze ook willen uitvoeren. Er is een onderlinge concurrentie om te voorzien in een zo groot mogelijk deel van de totale behoefte die er is aan een bepaalde verzorgingsstaatsdienst. De omvang van deze vraag staat vast en een toename van dienstverlening bij de ene partij betekent een afname bij de ander. De theorie doet geen uitspraak over welke institutie meer of minder geschikt is voor het bieden van de dienst.

2.2.3 De Complementariteitstheorie

De Complementariteitstheorie gaat er vanuit dat iedere organisatie of groep binnen een verzorgingsstaat specifieke kenmerken heeft die het wel of niet geschikt maakt om bepaalde taken uit te voeren (Dahlberg 2005). Litwak (1985) stelt dat een actor het beste die taken kan uitvoeren die het best passen bij de structuur en kenmerken van de organisatie. Dit wordt ook wel het principe van 'matching' genoemd. De theorie wordt ook wel de specialisatietheorie of het taakspecifieke model genoemd waarin verschillende actoren als de overheid en particulier initiatief gezien worden als leveranciers van verschillende soorten diensten.

De diensten die geleverd worden door de overheid zijn fundamenteel anders dan de diensten die geleverd worden door particuliere initiatieven. Formele overheidsinstellingen zijn bijvoorbeeld het meest geschikt om uniforme grootschalige taken uit te voeren die op regelmatige momenten geboden worden zoals het verzorgen van uitkeringen of het

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

organiseren van zorg voor ouderen (Dahlberg 2005). Particulier initiatief is geschikt voor meer specifieke kleinschalige eenmalige taken.

De theorie gaat er vanuit dat de zorg die geleverd kan worden door particuliere initiatieven beperkt is (Dahlberg 2005). Deze organisaties draaien op de inzet van vrijwilligers die worden gedreven door sociale of solidaire motieven. Het nadeel hiervan is dat zij beperkt zijn in inzet en mogelijkheden doordat deze vrijwilligers ook verantwoordelijkheden hebben tegenover bijvoorbeeld werk en familie. Deze organisaties zijn dus ongeschikt voor uniforme grootschalige taken die op regelmatige basis geleverd moeten worden. Vrijwillige organisaties zijn vooral geschikt voor het leveren van kleinschalige persoonlijke zorg die geen structureel karakter heeft.

Zorg die geleverd wordt door particuliere initiatieven verschilt dus fundamenteel van zorg geleverd door professionele organisaties of de overheid. De verschillende actoren kunnen elkaar niet vervangen omdat hun kenmerken en mogelijkheden verschillen. Er is dus geen sprake van een 'zero-sum game' waarin actoren elkaar beconcurreren omdat taken niet kunnen worden overgenomen. Dat er verschillende organisaties met verschillende structuren bestaan geeft deze organisaties de kans zich te specialiseren in een specifieke wijze van dienstverlening (Dahlberg 2005).

Volgens Anheier en Daly (2007) kan het particulier initiatief in deze rol worden gezien als 'gapfiller' die voorziet in diensten waar de staat niet in kan voorzien omdat de staat er niet geschikt voor is. Het particulier initiatief vult de overheid aan in taken waar de overheid tekortschiet omdat de overheid als organisatie ongeschikt is een bepaalde dienst te bieden of een bepaalde doelgroep te bereiken.

Uit vele onderzoeken blijkt dat deze theorie grotendeels opgaat (Dahlberg 2006). Echter is er bijna nooit een volledige onderverdeling van werkzaamheden tussen formele overheidsleveranciers en informele particuliere leveranciers van verzorgingsstaatsdiensten. In werkelijkheid zijn zij niet zo gespecialiseerd als de theorie suggereert. Omdat taken in werkelijkheid ook van elkaar overgenomen worden is het niet zo dat organisaties alleen die taken uitvoeren die bij hun structuur passen (Dahlberg 2006). In de praktijk is het zo dat de kenmerken en structuur van de instituties niet volledig de complementariteit in de dienstverlening kunnen verklaren.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen Westerse verzorgingsstaten. In sociaaldemocratische verzorgingsstaten worden verzorgingsstaatsdiensten vooral uitgevoerd door de staat. In liberale verzorgingsstaten worden veel verzorgingsstaatsdiensten geboden door de markt en in corporatistische verzorgingsstaten is er een grotere rol weggelegd voor de civiele samenleving. Hieruit blijkt dat het ook van de context en cultuur afhangt of een actor geschikt is voor het bieden van een bepaalde dienst omdat dezelfde diensten in verschillende soorten verzorgingsstaten door verschillende actoren geboden worden. Dahlberg (2006) stelt dat de complementariteitstheorie vooral focust op de kenmerken en eigenschappen van een organisatie om taken uit te voeren. Hier zou de visie en mening van organisaties en culturele context aan toegevoegd moeten worden.

De theorie gaat er dus vanuit dat de overheid en particulier initiatief niet als directe concurrenten kunnen worden gezien omdat het onvergelykbare actoren zijn met heel verschillende structuren en eigenschappen. Hierdoor zijn beiden geschikt om verschillende soorten diensten te bieden. Hierdoor kunnen beide elkaars tekorten aanvullen maar geen taken van elkaar overnemen. Dat er tussen verschillende landen verschillen bestaan in welke institutie een bepaalde verzorgingsstaatsdienst uitvoert laat zien dat de theorie in een culturele context geplaatst moet worden.

2.2.4 De heterogeniteitstheorie

De heterogeniteitstheorie verklaart waarom particuliere initiatieven überhaupt bestaan (SCP 2000). De basis voor deze theorie is gelegd door Weisbrod (SCP 2000). De theorie staat ook wel bekend als de economische marktfalen/overheidsfalentheorie. De theorie stelt dat particuliere initiatieven bestaan door onmacht en onvermogen van een overheid om in alle gewenste collectieve goederen te voorzien. In een democratie zullen alleen collectieve goederen geproduceerd worden als een meerderheid van burgers de productie van een het goed ondersteunt. Hierdoor wordt er waarschijnlijk niet voldaan aan de volledige vraag naar alle publieke goederen. Dit is overheidsfalen.

Ook de markt is ondanks haar voordelen met betrekking tot vraag en aanbodwerking beperkt in staat om in collectieve goederen te voorzien omdat er bij deze producten vaak niet een concrete gebruiker is die het product afneemt (Salamon, Sokalowski en Anheier 2000). Het gaat hierbij om goederen die voor iedereen beschikbaar zijn. Door deze beide faalmechanismen blijft er een vraag naar collectieve goederen bestaan waar zowel overheid en markt niet in kunnen voorzien. Hierdoor ontstaat particulier initiatief om deze tekorten te

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

compenseren. Burgers nemen zelf initiatief om collectieve goederen te produceren die door markt en overheid niet geproduceerd kunnen worden.

Op basis van de theorie kan worden verwacht dat landen met een zeer heterogene samenleving een grote particuliere sector kennen (SCP 2000). Heterogeniteit kan gezien worden als een grote taalkundige, etnische of religieuze diversiteit. Er zal sprake zijn van een grote particuliere sector omdat bij een zeer heterogene samenleving er minder snel overeenstemming zal bestaan over welke collectieve goederen de overheid zou moeten produceren. Hierdoor zullen verschillende groeperingen binnen de bevolking eigen collectieve goederen organiseren.

Volgens James (SCP 2000) is de aanwezigheid van een heterogene samenleving op zich niet voldoende om een grote particuliere sector te verklaren. Het is noodzakelijk dat er voldoende particuliere initiatiefnemers zijn. De bereidheid om de taken op zich te nemen bestaat vooral onder religieuze en ideologische groeperingen. Hierbinnen is de bereidheid tot financiering en vrijwillige inzet het grootst. Vooral bij religieuze organisaties.

Hierdoor kan verwacht worden dat het particulier initiatief vooral gefinancierd zal worden door private liefdadigheidsbijdragen. Markt en staat zijn niet bereid en in staat deze goederen te leveren. Beiden hebben er dus ook geen mogelijkheid tot het financieren van deze middelen en voorzieningen als deze door particulier initiatief uitgevoerd worden.

Burger (SCP 2002) noemt als probleem bij deze theorie dat veel non-profit organisaties niet zuivere collectieve goederen produceren omdat de dienst vaak op een bepaalde, vaak eigen doelgroep gericht is.

Vanuit deze theorie kunnen drie stellingen afgeleid worden (SCP 2002). Ten eerste is dit dat de grootte van de particuliere sector overeenkomt met de etnische of religieuze heterogeniteit van de bevolking. Door grote diversiteit zal er beperkte consensus bestaan over welke collectieve goederen de overheid moet bieden waardoor particuliere initiatieven dit voor de eigen achterban organiseren.

Ook kan een omgekeerd evenredig verband verwacht worden tussen de omvang van de particuliere sector en de mate waarin de overheid collectieve goederen faciliteert. De particuliere initiatieven ontstaan immers door falen van markt en overheid. Als de overheid meer collectieve goederen zou produceren zal de particuliere sector afnemen, tenminste als

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

verschillende heterogene groepen de overheidsdiensten als vervanging zien voor de goederen geproduceerd binnen de eigen groepering.

Ten derde rechtvaardigt de theorie dat de particuliere sector grotendeels wordt gefinancierd door giften van particulieren. De overheid is immers niet in staat deze goederen te produceren omdat er onvoldoende democratisch draagvlak voor is. Net zo goed is er dan ook geen steun van de overheid mogelijk voor andere actoren deze goederen produceren.

2.2.5 De onderlinge afhankelijkheidstheorie

De onderlinge afhankelijkheidstheorie gaat er vanuit dat particulier initiatief en de overheid ook onderling afhankelijk kunnen zijn (Salamon, Sokalowski en Anheier 2000). Particuliere organisaties zijn vaak eerder actief in het voorzien in een maatschappelijke behoefte dan de overheid omdat deze sneller kunnen reageren en vanuit burgers zelf opgezet worden om direct lokaal het probleem op te lossen. Vanuit het particulier initiatief wordt zo expertise ontwikkeld en ervaring opgedaan die voor overheden ook nuttig zijn. Naast het opdoen van expertise en ervaring kunnen particuliere initiatieven ook politieke steun mobiliseren die nodig is voor overheidsbetrokkenheid. Ook kan het particulier initiatief groepen bereiken die de overheid niet of moeilijk bereikt. Het kan volgens deze theorie voor de overheid voordelen hebben om dan samen te werken met particuliere initiatieven.

Volgens het SCP (2000) staat in deze theorie de onderlinge taakverdeling en de rol van de staat in de groei van non-profitorganisaties centraal. Als de overheid bereid is samen te werken met particuliere organisaties dan zal deze sector in een land vrij groot zijn. De relaties tussen de staat en non-profit organisaties zijn wederkerig en onderling afhankelijk.

De theorie gaat er vanuit dat er naast markt- en overheidsfalen ook particulier initiatieffalen bestaat (Salamon, Sokalowski en Anheier 2000). Dit heeft te maken met de moeite die particuliere initiatieven hebben met het verkrijgen van de hulpbronnen die nodig zijn voor het ontplooiën van hun activiteiten. Ook bestaat dit particulier initiatieffalen uit het onvermogen van deze organisaties om inkomsten te werven en zichzelf verder te ontwikkelen en doelstellingen na te blijven streven.

Het SCP (2000) noemt ook particularisme, paternalisme en amateurisme als nadelen van particulier initiatief in vergelijking tot de markt of de overheid. Met particularisme wordt bedoeld dat particuliere initiatieven bepaalde discriminerende eisen kunnen stellen aan de eigenschappen van partijen of cliënten die een dienst ontvangen. Dit in tegenstelling tot de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

overheid waar diensten voor iedereen beschikbaar zijn die daar wettelijk recht op heeft. Met paternalisme wordt bedoeld dat particuliere initiatieven bevoogdende regels stellen aan deelnemers of cliënten. In tegenstelling tot de overheid hoeven deze organisaties geen rechten te bieden aan gebruikers, er wordt gewerkt met privileges. Dit kan de afhankelijkheid vergroten van mensen die gebruik maken van de diensten van het particulier initiatief. Met amateurisme wordt bedoeld op het relatief vrijwillige en activistische karakter van particuliere initiatieven. Er wordt vaak niet gewerkt volgens professionele methoden wat afbreuk kan doen aan de effectiviteit en betrouwbaarheid van deze organisaties.

Uitgaande van de onderlinge afhankelijkheidstheorie kunnen particuliere initiatieven gaten opvullen die de markt en overheid niet gevuld hebben maar heeft ook deze sector haar beperkingen. De overheid kan particulier initiatief gebruiken om nieuwe doelgroepen te bereiken of overheidsbetrokkenheid te vergroten. Dit kan de overheid doen door particulier initiatief te financieren, voor een specifieke taak in te huren, door regels te stellen of door het ambtelijk te ondersteunen. Het overheid kan het particulier initiatieffalen zo compenseren en het een effectieve bijdrage laten leveren aan het realiseren van overheidsdoelstellingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat overheid niet altijd in staat is direct in te grijpen als een sociale behoefte ontstaat en beschikt het daarbij soms niet (tijdig) over de juiste kennis en expertise. Ook is de overheid niet altijd in staat iedere doelgroep te bereiken met haar beleid. Daarbij is de overheid wel professioneel georganiseerd en beschikt het uitgaande van deze theorie over voldoende financiële middelen. Het particulier initiatief daarentegen kan snel reageren op sociale behoeften in de samenleving en zo direct kennis en expertise ontwikkelen. Ook weet het als onderdeel van de samenleving doelgroepen te bereiken die de overheid niet bereikt. Daarbij zijn deze organisaties vaak niet voldoende professioneel georganiseerd en zijn zij vrijwel altijd op zoek naar voldoende financiële middelen om de doelstellingen te kunnen nastreven en werkt het soms amateuristisch, particularistisch en paternalistisch. Door samenwerking zouden beiden beter in staat zijn doelstellingen na te streven.

2.2.6 De theorieën ten opzichte van elkaar

Deze vier theorieën kunnen gebruikt worden bij het verklaren van waarom er wel of niet samengewerkt wordt tussen overheid en particulier initiatief en waarom er wel of geen financiële steun zal zijn voor particulier initiatief vanuit de overheid. Ook geven de theorieën verschillende verklaringen voor waarom particulier initiatief voor burgers een aanvulling is op de overheid of dat het een alternatief is. Daarnaast worden in de theorieën verschillende

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

uitspraken gedaan over hoe beide actoren taken van elkaar kunnen overnemen of elkaars concurrent kunnen zijn. Hoe deze theorieën gebruikt gaan worden komt ter sprake in de hieropvolgende hoofdstukken.

2.3 De vraagstelling

Na de beschrijving van het probleem, de verkenning van de concepten en de relevante theorieën volgt nu de vraagstelling. De vraagstelling bestaat uit twee delen. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag:

Welke varianten van samenwerking bestaan er tussen gemeenten en voedselbanken en hoe is de keuze voor deze specifieke manier van samenwerken te verklaren?

Om deze hoofdvraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen in het onderzoek opgenomen die het uiteindelijk leiden tot een antwoord op de hoofdvraag.

- 1. Wat zijn relevante variabelen voor het onderscheiden van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en voedselbanken?**
- 2. Welke vormen van samenwerking zijn er te onderscheiden tussen verschillende gemeenten en voedselbanken en wat is het onderscheid tussen deze vormen?**
- 3. In welke verhoudingen komen de te onderscheiden vormen in de praktijk voor, en waarom in deze verhouding?**
- 4. Hoe is ieder van deze vormen van samenwerking en de keuze hiervoor te verklaren?**

Er is gekozen voor deze opzet zodat er stapsgewijs naar beantwoording van de hoofdvraag gewerkt kan worden. Deelvraag 1 is beantwoord in de vorm van een literatuurstudie weergegeven in hoofdstuk 1. Deze kennis is nodig om verschillende vormen van samenwerking te kunnen onderscheiden. Dit onderscheid en een beschrijving hiervan wordt gegeven als antwoord op deelvraag 2. De beantwoording van deelvraag 3 zal voortkomen uit een kwantitatieve analyse van onderzoeksgegevens. Deelvraag 4 zal beantwoord worden op basis van de analyse van kwalitatieve interviews. Hierop volgt beantwoording van de hoofdvraag. Hoe het onderzoek is opgezet wordt weergegeven in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3: De onderzoeksopzet

3.1 Operationalisering concepten en variabelen

Verkenning van de bestaande literatuur heeft geleid tot een selectie van variabelen en concepten die relevant zijn voor het onderzoek. Deze worden hier geoperationaliseerd. Met operationaliseren wordt bedoeld het meetbaar maken van de vraagstelling door heel precies aan te geven hoe begrippen uit de vraagstelling worden gemeten ('t Hart 2005). De uiteindelijke doelstelling van het onderzoek is om een verklaring te vinden voor verschillende varianten van samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken. Hiertoe is het noodzakelijke eerst te komen een selectie van relevante variabelen om dit onderscheid op te maken.

Met 'een vorm van samenwerking' wordt bedoeld: Een specifieke manier waarop gemeenten en voedselbanken op enige manier bij elkaar betrokken zijn en er een relatie tussen beide bestaat waarin tot bepaalde hoogte uitwisseling plaatsvindt van (financiële) middelen en informatie.

De eerste deelvraag geeft antwoord op wat relevante variabelen zijn bij het onderscheiden van samenwerkingsverbanden. Deze relevante variabelen zijn onderscheiden op basis van literatuuronderzoek waarvan de bevindingen in hoofdstuk 1 staan weergegeven. Deze vormen het uitgangspunt bij het veldwerk. De volgende variabelen blijken vanuit de literatuurstudie relevant te zijn:

De aanwezigheid van een voedselbank in de gemeente of actief in de gemeente

Hiermee wordt bedoeld of er een voedselbank actief is in de gemeente. Het is niet noodzakelijk dat deze ook in de betreffende gemeente gevestigd is. Er zijn gemeenten waar alleen een afhaaldepot is behorende tot een voedselbank in een naastgelegen gemeente. Ook komt het voor dat voedselpakketten aan huis bezorgd in een gemeente waar deze voedselbank niet gevestigd is. Ook dit valt onder 'actief in'.

Het incidenteel of periodiek financieel ondersteunen van de voedselbank door de gemeente

Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente geld beschikbaar stelt aan de voedselbank ten behoeve van de bedrijfsvoering en exploitatie. Dit kan gaan om een eenmalige waarderingssubsidie of een periodieke ondersteuning. Het kan zijn dat de gemeente hier

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

voorwaarden bij heeft gesteld het kan ook zijn dat de voedselbank geen tegenprestatie hoeft te leveren voor het ontvangen en besteden van de subsidie.

Het bieden van materiële steun door de gemeente

Met materiële steun wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking stelt aan de voedselbank ten behoeve van de exploitatie en wat geen geld is. Dit kan bijvoorbeeld een bestelbus zijn of een pas voor gratis tanken of gratis afvalverwijdering. Het kan ook betekenen dat de gemeente of een pand ter beschikking stelt aan de voedselbank of er op enige manier bij betrokken is dat de voedselbank over een pand beschikt.

Het doorverwijzen van burgers vanuit de gemeente naar de voedselbank

Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente burgers adviseert gebruik te maken van de voedselbank. Het gaat hierbij om burgers die zich melden bij de gemeente bij het Wmo- of Wwb-loket of de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Het doorverwijzen van klanten van de voedselbank naar de gemeente

Hiermee wordt bedoeld dat de voedselbankklanten die op basis van een indicatie voedselpakket ontvangen hiernaast door de voedselbank geadviseerd worden een beroep te doen op voorliggende voorzieningen binnen het gemeentelijke minimabeleid of de Wwb.

Het opnemen van informatie over voedselbank in gemeentelijke voorlichtingspublicaties

Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente de voedselbank onderdeel laat zijn van haar sociale kaart en het erkent als partner in het maatschappelijk middenveld. Dit uit zich vaak in het opnemen van de voedselbank in voorlichtingspublicaties zoals de gemeentelijke website, minimanieuwsbrieven of in de gemeentelijke voorlichting in huis aan huis bladen.

Het aanbieden van informatie over het gemeentelijke minimabeleid bij de voedselbank

Hiermee wordt bedoeld dat er informatie over het gemeentelijk minimabeleid bij de voedselbank aangeboden wordt aan de klanten in de vorm van een folder of informatiekrant. Dit is voor de gemeente een manier om klanten van de voedselbank te wijzen op welke voorzieningen zij wellicht recht hebben.

De aanwezigheid van een ambtenaar van de sociale dienst bij de voedselbank

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Hiermee wordt bedoeld dat er een ambtenaar van de maatschappelijke dienst met kennis van gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen aanwezig is bij de verstrekking van de pakketten. Deze ambtenaar kan klanten wijzen op voorzieningen binnen het minimabeleid waar zij wellicht recht op hebben.

De frequentie van het overleg tussen gemeenten en voedselbank

Hiermee wordt bedoeld hoe vaak er overleg plaatsvindt tussen ambtenaren verantwoordelijk voor het minimabeleid of schuldhulpverlening en de vertegenwoordigers van de voedselbank.

De deelname van de voedselbank in een gemeentelijk overleg ‘aanpak armoede’ of andersoortige samenwerking met andere maatschappelijke organisaties en gemeente

Hiermee wordt bedoeld of de voedselbank vaste deelnemer is in een gemeentelijk overleg tussen organisaties betrokken bij armoedebestrijding. Organisaties die vaak deelnemen aan dergelijke overlegketen zijn: schuldhulpverleningsinstanties, kredietbank, zorginstellingen, sociale raadslieden, re-integratie, formulierenbrigades of woningbouwverenigingen.

De registratie en monitoring van in- en uitstroom van klanten en verantwoording naar gemeente

Met registratie wordt bedoeld dat de voedselbank een administratie bijhoudt met gegevens over de instroom en uitstroom van klanten. Dit kunnen ook persoonlijke gegevens zijn over problematiek. Met monitoring wordt bedoeld dat deze gegevens gedeeld worden met de gemeente zodat deze een beeld krijgt van het werk van de voedselbank en inzicht krijgt in het klantenbestand en de achterliggende problematiek van klanten.

Veel van de hier genoemde begrippen hebben te maken met hoe de gemeente en voedselbanken samenwerken en hoe de voedselbank door de gemeente gesteund wordt.

Met mate van ondersteuning wordt in dit onderzoek bedoeld: de mate waarin de gemeente de voedselbank financieel en materieel ondersteunt. Dit wordt gemeten in financiële middelen die de voedselbank van de gemeente ontvangt en de waarde van het materieel dat de voedselbank ten behoeve van de bedrijfsvoering ontvangt van de gemeente.

Met mate van samenwerking wordt in dit onderzoek bedoeld: de mate van kwaliteit en intensiteit van de samenwerkingsrelatie tussen de voedselbank en de gemeente. Dit wordt gemeten in: of er afspraken zijn over het doorverwijzen van burgers door de gemeente naar de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

voedselbank en of de voedselbank klanten doorverwijst naar de sociale dienst van de gemeente. Ook wordt dit gemeten in de frequentie van overleg tussen beiden, de hoeveelheid en soort informatie die uitgewisseld wordt en de algehele beoordeling van de samenwerking door de voedselbank.

3.2 Hypothesen en verwachtingen

In hoofdstuk 2 is een aantal theorieën gepresenteerd die gebruikt kunnen worden om te verklaren waarom er voor een specifieke wijze van samenwerking gekozen is. Hier wordt per theorie een aantal hypothesen gepresenteerd die gebruikt kunnen worden om te toetsen of een ieder van de theorieën waar is.

3.2.1 De substitutietheorie

- H1: Er bestaat geen samenwerking tussen particulier initiatief en de overheid omdat beiden elkaar als concurrenten zien binnen een zero-sum game
- H2: Er bestaat hierom geen steun vanuit overheid voor particulier initiatief

Als deze theorie waar zou zijn bestaat er tussen voedselbanken en gemeenten geen samenwerking omdat de overheid zich als enige verantwoordelijk ziet voor het bestrijden van lokale armoede. De verwachting is niet dat deze theorie in het algemeen in de praktijk opgaat. Dit omdat vanuit de literatuurstudie gebleken is dat veel gemeenten en voedselbanken samenwerken en gemeenten de voedselbank als nuttige partner zien in het bereiken van burgers. Echter kan het heel goed zo zijn dat in een aantal gevallen waarin helemaal geen sprake is van samenwerking de theorie wel de situatie in de praktijk kan verklaren. Dit kan zowel vanuit de gemeente als vanuit de voedselbank. Het kan zijn dat een gemeente stelt dat er geen plaats is voor een voedselbank omdat het minima- en schuldhulpverleningsbeleid volledig sluitend is en iedere burger kan bereiken. Deze zal de voedselbank zien als overbodig. Ook kan het zo zijn dat een voedselbank wil concurreren met de gemeente omdat het werkt vanuit een protest tegen falend gemeentebestuur en daarbij zoveel mogelijk klanten wil bedienen en onafhankelijk wil blijven van gemeente.

3.2.2 De heterogeniteitstheorie

- H1: Particulier initiatief ontstaat door beperkte (financiële) middelen bij de overheid om maatschappelijke belangen te borgen

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

- H2: Particulier initiatief wordt niet gesteund door de overheid maar kan bestaan door giften en donaties
- H3: Ondanks de onmogelijkheid tot steun is samenwerking wel mogelijk omdat beide elkaars dienstverlening aanvullen zonder te hoeven concurreren.
- H4: Particulier initiatief kan een vorm van protest zijn tegen tekortschietend overheidsbeleid omdat zij zich inzet voor het borgen een maatschappelijk belang dat niet of niet volledig door de overheid gediend wordt.

Als deze theorie waar zou zijn dan worden voedselbank niet gesteund door de overheid omdat op basis van democratische beslissingen de middelen voor het bestrijden van lokale armoede beperkt zijn. De voedselbank is dan ontstaan om de tekorten van de overheid aan te vullen. Hiervan is sprake als de gemeente niet in staat is iedere burger met schulden hulp te verlenen bij het afbetalen en deze van een inkomen te voorzien. De theorie zou waar kunnen zijn in het geval mensen niet kunnen rondkomen van een uitkering door het moeten afbetalen van schulden. De steun van de overheid is onvoldoende en hulp vanuit particulier initiatief moet dit aanvullen. De verwachting is dat dit zeker een reden zal zijn waarom voedselbanken zich hebben opgericht.

3.2.3 De complementariteitstheorie

- H1: Particulier initiatief levert andersoortige diensten dan de overheid door andere organisatiestructuur en cultuur
- H2: Het onderling overnemen van diensten of concurreren is niet mogelijk omdat beide actoren verschillende soorten diensten bieden
- H3: Door het verschil in organisatiestructuur en het leveren van andersoortige diensten is samenwerking niet goed mogelijk
- H4: (financiële) Ondersteuning van particulier initiatief door overheid is mogelijk omdat het particulier initiatief andere diensten levert dan de overheid kan leveren. De overheid kan met behulp van subsidie indirect voorzien in diensten die anders niet door haar geboden zouden worden
- H5: Particulier initiatief kan een deel van de doelgroep dienen die door de overheid niet wordt bereikt omdat het een andersoortige dienst biedt en een andere organisatie structuur en cultuur kent

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Als deze theorie waar is, is de gemeente niet bereid of in staat samen te werken met de voedselbank omdat deze particuliere organisatie op een wezenlijk andere manier werkt. Het kan wel zijn dat de gemeente de voedselbank subsidieert en het onafhankelijk van de gemeente haar eigen plek laat vinden naast de gemeentelijke regelingen en instanties. Het zou kunnen dat een aantal gemeenten hier voor kiest bijvoorbeeld in de situatie dat een deel van de doelgroep door de gemeente niet bereikt kan worden. De gemeente kan besluiten de voedselbank te subsidiëren zodat niet te bereiken burgers een beroep kunnen doen op een goed bemiddelde voedselbank. De voedselbank functioneert dan voor de burger als een alternatief voor steun van de gemeente.

3.2.4 De Onderlinge afhankelijkheidstheorie

- H1: Bij zowel de overheid als particulier initiatief is sprake van een ‘tekort’ bij het bieden van diensten aan burgers
- H2: Overheid en particuliere initiatief hebben beide kenmerken die het voor specifieke taken geschikt maakt
- H3: De overheid en particulier initiatief kunnen dit wederzijdse tekort onderling compenseren door samen te werken
- H4: Er kan bij samenwerking sprake zijn van ondersteuning van particulier initiatief omdat het bijdraagt aan het realiseren van overheidsdoelstellingen

Als deze theorie waar is zal er intensief samengewerkt worden tussen gemeenten en voedselbanken. De verwachting is dat deze theorie een goede verklaring is voor de gevallen waarin er werkelijk intensief wordt samengewerkt en er ook een subsidierelatie bestaat. Voedselbanken kunnen voor gemeenten dienen als vindplaats van burgers die (on)bewust geen gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen. Door samenwerking kan de gemeente overheidswantrouwe burgers in beeld krijgen deze wijzen op inkomensondersteunende mogelijkheden. Er wordt verwacht dat deze theorie in de praktijk in veel gevallen gebruikt kan worden om de samenwerking te verklaren.

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een tweetrapsraketmethode. Deze bestaat uit een kwantitatieve trap waarin relevante variabelen verkend worden en samenwerkingsvarianten zullen worden geformuleerd. Hierop volgt een kwalitatieve trap waarin de keuze voor een specifieke samenwerkingsvariant door gemeente en voedselbank verklaard zal worden.

3.3 De onderzoeksmethode: Kwantitatieve fase

3.3.1 Kwantitatieve dataverzameling

Om verschillende soorten samenwerkingsverbanden te kunnen onderscheiden is een overzicht worden gemaakt van alle voedselbanken in Nederland. Dit is gebeurd met behulp van de website www.voedselbank.nl en websites van de verschillende voedselbanken. In dit overzicht zijn gegevens van de voedselbank opgenomen en de gemeente(n) waarin de voedselbank actief is. Deze informatie is verwerkt in een spreadsheet document. Op deze wijze is van 128 voedselbanken in Nederland contactgegevens verkregen. Dit zullen bijna alle voedselbanken in Nederland zijn. In ieder geval alle voedselbanken aangesloten bij de Stichting voedselbanken Nederland en een aantal onafhankelijke voedselbanken.

Door middel van analyse van bestaande literatuur en onderzoeksrapporten over samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken is een overzicht gemaakt van de relevante variabelen binnen mogelijke samenwerkingen. Hiervoor is gebruik gemaakt van een quickscan van SGBO (SGBO 2008) en een analyse van de klanten van de voedselbank door Regioplan (2006). Hierop is een lijst opgesteld van op veelvoorkomende kenmerken in samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en voedselbanken (zie bijlage 1).

Op basis van deze informatie is vervolgens een vragenlijst opgesteld. Deze lijst bestaat uit 19 zowel open als gesloten vragen (zie bijlage 2). Deze vragenlijst is vervolgens online gepubliceerd met behulp van de formulierenfunctie van Google Documenten. Vervolgens is een link naar de vragenlijst en een verzoek deze in te vullen gestuurd naar alle 128 voedselbanken. Hier hebben in eerste instantie 40 voedselbanken op gereageerd. Na het sturen van een reminder twee weken later zijn hier nog 26 reacties bijgekomen. Later bleek dat twee voedselbanken twee keer gereageerd hebben. Hierop is bij deze beide voedselbanken het minst uitgebreid ingevulde formulier uit het onderzoek gehaald. De uiteindelijke respons bedroeg dus precies 50 procent van de 128 aangeschreven voedselbank. Een respons van 50 procent en 64 unieke deelnemers bleek zeker voldoende om een goede categorisering te kunnen maken.

In deze vragenlijst zijn vragen opgenomen over: of de voedselbank samenwerkt met de gemeente, sinds wanneer er samengewerkt wordt, of de samenwerking tot stand kwam op initiatief van de voedselbank of van de gemeente, of de voedselbank financieel of materieel ondersteund wordt, of hier voorwaarden bij gesteld zijn, of de gemeente burgers doorverwijst

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

naar de voedselbank, of de voedselbank klanten doorverwijst naar de gemeente, of de gemeente informatie verstrekt over de voedselbank, of de voedselbank informatie geeft over gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen, of en hoe vaak er overleg plaatsvindt tussen voedselbank en gemeente, of de voedselbank deel uitmaakt van een gemeentelijk overleg aanpak armoede, de informatie die gedeeld wordt met de gemeente, het soort hulp dat de voedselbank biedt, beoordeling van de samenwerking met de gemeente en een mening over of de samenwerking bijdraagt aan een duurzame bestrijding van lokale armoede.

3.3.2 Kwantitatieve data-analyse

De antwoorden gegeven door de verschillende respondenten zijn met behulp van Google Documenten automatisch in een spreadsheet beland. De antwoorden gegeven op meerkeuzevragen zijn vervolgens in SPSS ingevoerd. Bij iedere vraag zijn beschrijvende statistieken gegeven.

Op basis van het geheel van antwoorden op alle open en gesloten vragen is geconcludeerd dat de twee voornaamste onderscheidende variabelen ‘steun’ en ‘samenwerking’ zijn. De keuze hiervoor wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4. Hierop is besloten de combinaties van gemeente en voedselbank te categoriseren in ‘wel’ of ‘niet’ op beide variabelen.

Voor de beoordeling van wel of geen steun is gekeken naar de antwoorden op de vragen:

- Ontvangt of ontving de voedselbank waarvoor u actief bent financiële steun van de gemeente?
- Ontvangt of ontving de voedselbank waarvoor u actief bent materiële steun van de gemeente?

Als op een of beide vragen met ‘ja’ is beantwoord is deze voedselbank aangemerkt als een steunontvangende voedselbank. Anders wordt de voedselbank aangemerkt als een nietsteunontvangende voedselbank.

Wel of geen samenwerking is gemeten met behulp van de vijfpuntschaal-enquêtevraag: ‘Hoe beoordeeld u de samenwerking met de gemeente?’ Omdat er gebruik is gemaakt van een vijfpuntschaal is er bij keuze drie (gemiddeld) gekeken naar: of er afspraken zijn over het doorverwijzen van burgers door de gemeente naar de voedselbank, of de voedselbank klanten doorverwijst naar de sociale dienst van de gemeente, de frequentie van overleg tussen beiden en de hoeveelheid en soort informatie die uitgewisseld wordt.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Hierop zijn 64 voedselbanken onderverdeeld in steun ontvangende en niet steun ontvangende voedselbanken en samenwerkende voedselbanken en niet samenwerkende voedselbanken. Deze zijn vervolgens in een kruistabel geplaatst zodat er vier categorieën zijn ontstaan: 1: geen steun, geen samenwerking, 2: wel steun, geen samenwerking, 3: geen steun, wel samenwerking en 4: wel steun, wel samenwerking. Vervolgens is een lijst gemaakt van alle voedselbanken per categorie (zij bijlage 3). Ten slotte is geprobeerd een analyse uit te voeren naar opvallende overeenkomsten tussen de combinaties van gemeenten en voedselbank binnen iedere categorie. Hiermee is de kwantitatieve trap afgerond. Deze heeft opgeleverd:

- Een overzicht van alle voedselbanken met bijbehorende contactgegevens en gemeente
- Een selectie van de relevante variabelen om onderscheid op te maken (bijlage 1)
- 64 ingevulde vragenlijsten
- Beschrijvende statistieken bij de verschillende enquêtevragen
- Een onderverdeling in ‘wel’, ‘niet’ van 64 voedselbanken op de variabele steun
- Een onderverdeling in ‘wel’, ‘niet’ van 64 voedselbanken op de variabele samenwerking
- Een onderverdeling van 64 voedselbanken in 4 categorieën
- Een analyse van opvallende overeenkomsten tussen binnen iedere categorie

3.4 De onderzoeksmethode: Kwalitatieve fase

3.4.1 Doelstelling en keuze voor kwalitatief onderzoek

Doelstelling van de kwalitatieve fase binnen het onderzoek is om de eerder geformuleerde varianten van samenwerking te kunnen verklaren. Deze fase van onderzoek zal een antwoord geven op de vierde deelvraag.

In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek richt de vraagstelling bij kwalitatief onderzoek zich vooral op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er wordt naar gestreefd om onderwerpen vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met als doel het beschrijven en verklaren van deze onderwerpen (Boeije 2005). Deze vorm van onderzoek is dus uitermate geschikt voor het verklaren van de vier geformuleerde vormen van samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

3.4.2 Samenstelling van de onderzoeksgroep

Er is voor gekozen om per categorie twee gemeenten en voedselbanken op locatie te interviewen. Dit leidt tot een totaal van zestien interviews. Dit is beoordeeld als het maximaal haalbare in de tijd die er voor staat. Bij ieder van de vier categorieën is een rangschikking gemaakt van alle gemeenten en voedselbanken van meest, tot minst geschikt om te interviewen. Deze rangschikking is gemaakt op basis van extreme gevallen. Voedselbanken die ruimhartig periodiek gesubsidieerd worden zijn geplaatst boven voedselbanken die slechte een opstart- of waarderingssubsidie hebben ontvangen. Ook is er bijvoorbeeld gekozen voor gemeenten en voedselbanken die intensief samenwerken binnen een project boven voedselbanken en gemeenten die sporadisch overleggen. Hier is voor gekozen omdat verwacht wordt dat op deze manier een zo duidelijk mogelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende categorieën. Ook is er bij deze rangschikking enige rekening gehouden met de reisafstand. De verst weggelegen gemeenten zijn lager geplaatst dan gemeenten die binnen twee uur reizen met het openbaar vervoer van Utrecht liggen in verband met tijd en kosten.

Na het maken van deze rangschikking (zie bijlage 3) zijn eerst de gemeenten benaderd voor een interview. Het bleek bij een aantal gemeenten lastig de juiste persoon te spreken te krijgen en om een afspraak te maken. In een aantal gevallen werd vanuit de gemeente direct doorverbonden met de lokale welzijnsorganisatie of werd er niet verder geholpen omdat de gemeente zei niet samen te werken met de voedselbank, terwijl hierom juist voor deze gemeente gekozen was. Uiteindelijk zijn in alle categorieën niet de meest extreme of duidelijkste gevallen benaderd. In de categorie geen steun en geen samenwerking zijn de gemeenten Tiel en Hoorn benaderd die als 2^e en 3^e op de ranglijst stonden. In de categorie geen steun, wel samenwerking zijn de gemeenten Skarsterlân en Nuenen benaderd die als 2^e en 4^e op de voorkeursranglijst stonden. In de categorie wel steun, geen samenwerking zijn de gemeenten Kampen en Zwolle benaderd die als 1^e en 8^e op de lijst stonden. In de categorie wel steun, wel samenwerking zijn de gemeenten Purmerend en Heerde benaderd. Deze stonden als 12^e en 21^e op de ranglijst.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

3.4.3 Dataverzameling

Er is met gemeentelijke beleidsmedewerkers is een semigestructureerd interview gehouden over de visie van de gemeente op de voedselbank en over waarom de gemeente de voedselbank wel of niet steunt en hier wel of niet mee samenwerkt.

De acht interviews zijn gehouden aan de hand van een uitgebreide vragenlijst (Zie bijlage 4). Ook is bij een aantal interviews extra informatie gekregen over de samenwerking met de voedselbank. Dit waren bijvoorbeeld gemeentelijke notities of ambtelijke bestuursadviezen in alle gevallen (mede) gekregen van en geschreven door de geïnterviewde ambtenaar. Daarnaast is er na de interviews met enkele geïnterviewden e-mailcontact geweest omdat deze nog interessante aanvullingen tegenkwamen.

Na ieder interview is deze vragenlijst uitgebreid met extra vragen of subvragen over onderwerpen die opvielen in eerdere interviews. Ook is er bij iedere vraag doorgevraagd als het idee bestond dat dit tot interessant informatie zou kunnen leiden.

Er is voor gekozen om van de interviews geen geluidsopnamen te maken maar om direct zoveel mogelijk citaten uit te schrijven. Direct na ieder interview zijn deze korte notities verder uitgebreid en is de context hieraan toegevoegd. Hier is voor gekozen vanuit het idee dat dit tijdsbesparend zou zijn bij de analyse omdat vooral de relevante informatie direct geordend per vraag zou staan uitgewerkt. Achteraf gezien was het beter geweest om toch geluidsopnamen te maken van de interviews. Wellicht is informatie die bij de eerste interviews als niet relevant beoordeeld, terwijl dit bij latere interviews als wel relevant beoordeeld zou zijn. Dit omdat door tussentijdse analyse en uitwerking van de teksten nieuwe inzichten zijn verkregen. Van ieder interview is zoveel mogelijk uitgetypt.

Na de interviews met de acht gemeenten zijn de uitkomsten geanalyseerd. Hierna zijn de acht bijbehorende voedselbanken benaderd. Hiermee is ook een interview op locatie gehouden aan de hand van een vragenlijst (bijlage 5). Deze interviews zijn wel opgenomen met een voicerecorder en getranscribeerd. Met voedselbank West-Friesland is een telefonisch interview gehouden omdat de voedselbank geen tijd had voor een interview op locatie en met voedselbank Tiel is geen interview gehouden omdat de enige mensen die het interview zouden kunnen geven op vakantie waren.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

3.4.4 Data-analyse

Het analyseren van de data kan in kwalitatief onderzoek worden gezien als het uiteenrafelen van de gegevens over het onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen (Boeije 2005).

Na de interviews met gemeenten zijn de uitgeschreven citaten uitgetypt, geprint en handmatig gecodeerd. Hierbij is een codeboom (bijlage 6) ontwikkeld met daarin opgenomen de relevante codes. Hieropvolgend zijn de voedselbanken geïnterviewd. De geluidsopnames zijn getranscribeerd en ook handmatig gecodeerd. Vervolgens zijn de interessante citaten geselecteerd die gebruikt lijken te kunnen worden bij het bevestigen of weerleggen van de hypothesen en het verklaren van de keuze voor verschillende samenwerkingsvarianten.

3.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

3.5.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk gezien relevant omdat er een kennisleemte bestaat op dit gebied. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar het fenomeen voedselbanken dat zich in de afgelopen tien in de maatschappij genesteld heeft. Onderzoeken die er zijn gedaan naar voedselbanken zijn vrijwel alleen praktijkgerichte onderzoeken geweest die zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Dit zijn bijvoorbeeld een analyse van klanten van de voedselbank door Regioplan (2008) en de quickscan gehouden door SGBO (2008). Verder is vanuit de SCP (2000, 2001, 2002) en het WRR (2000, 2002, 2006) in het afgelopen decennium enkele onderzoeken uitgevoerd naar particulier initiatief en de non-profit sector binnen de verzorgingsstaat.

Er is nog niet eerder theoretisch gefundeerd wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de specifieke samenwerkingsvarianten tussen gemeenten en voedselbanken terwijl er veel internationale wetenschappelijke literatuur bestaat over non-profitsector en hoe zich dit tot de overheid verhoudt zoals gedaan door bijvoorbeeld Salomon, Sokalowski en Anheier (2000) en Dahlberg (2005 en 2006). Vanuit deze literatuur zijn de theorieën geselecteerd die in dit onderzoek gebruikt worden om de verhoudingen tussen overheid en particulier initiatief te kunnen verklaren.

Op deze manier wordt een onderwerp waar alleen praktijkgericht onderzoek naar is gedaan op een theoretisch gefundeerde manier onderzocht voortbouwend op internationale wetenschappelijke literatuur over de 'non-profitsector' en de 'voluntary sector'.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

3.5.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk gezien zeer relevant omdat het een kwestie behandelt die in vrijwel iedere gemeente speelt. In de afgelopen tien jaar is in bijna iedere gemeente in Nederland een voedselbank actief geworden. vanuit de maatschappij en vanuit de politiek werd in eerste instantie vooral gezegd dat voedselbanken niet zouden moeten bestaan in de Nederlandse verzorgingsstaat. Zo heeft de PVDA in 2006 in haar verkiezingsprogramma opgenomen dat de voedselbanken binnen twee jaar zouden niet meer nodig zouden moeten zijn (www.verkiezingsprogramma.info). Vervolgens heeft PVDA-staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken in 2008 besloten dat gemeenten en voedselbanken zouden moeten samenwerken in plaats van dat deze niet zouden moeten bestaan. Dit laat zien dat de voedselbank een partij is die door gemeenten niet meer genegeerd kunnen of moeten worden. In de afgelopen jaren is het idee ontstaan dat voedselbanken niet overbodig gemaakt kunnen worden door de (lokale) overheid en dat gemeenten gebaat kunnen zijn bij een goede samenwerking. Over hoe er op een goede manier samengewerkt kan worden bestaat er niet meer officieel gepubliceerde informatie dan de toolbox van Stimulansz (2009). Het onderzoek dat in deze publicatie beschreven wordt laat zien hoe voedselbanken en gemeenten samenwerken in 2010 en kan voor gemeenten en voedselbanken nieuwe kennis bieden over wat de mogelijkheden hierbinnen zijn. Het geeft een beschrijvend beeld van hoe de situatie is en geeft een theoretisch gefundeerde verklaring voor waarom er voor een bepaalde manier van samenwerking gekozen wordt.

3.6 ASW (Algemene Sociale Wetenschappen) verantwoording

Voldoen aan ASW-uitgangspunten betekent dat het onderzoek interdisciplinair moet zijn op het snijvlak van individu en samenleving. Dit is een interdisciplinair onderzoek omdat bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gebruik gemaakt zal worden van concepten en theoretische benaderingen vanuit verschillende sociale wetenschappen. Zo zijn sociologische, bestuurskundige en economische theorieën gebruikt. Het vraagstuk is disciplineoverschrijdend omdat het gaat over het functioneren van, en rolverdeling tussen actoren binnen de Nederlandse verzorgingsstaat. Het gaat over de theorie achter sociaal beleid in de vorm van gemeentelijk minimumbeleid en hoe dit in de praktijk werkt en hoe daar vanuit de samenleving in de vorm van particulier initiatief op gereageerd wordt. Theoretisch gezien zouden voedselbanken overbodig zijn omdat iedere burger een recht heeft op een door de gemeente geboden minimuminkomen binnen de Wwb. Toch bestaat er particulier initiatief

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

om mensen te ondersteunen die onder een vastgestelde armoedegrens leven door een cumulatie van persoonlijke problemen. Dit kan gezien worden als het snijvlak van individu en samenleving.

Hoofdstuk 4: Resultaten kwantitatief onderzoek

4.1 Resultaten uit de enquête

4.1.1 Vragenlijst en onderwerpen

Om te kunnen onderscheiden op welke manier gemeenten en voedselbanken met elkaar samen werken is een vragenlijst gestuurd naar 128 voedselbanken. Deze is door 64 van de voedselbanken ingevuld. Deze vragenlijst was opgesteld op basis van een verkenning van relevante variabelen om dit onderscheid op te maken. Er zijn hierbij vragen gesteld over: het ontstaan van de voedselbank en de samenwerking, steun en huidige samenwerking.

4.1.2 Samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat van de 64 voedselbanken er 57 op enige manier samenwerken met de gemeente. Dit komt neer op een percentage van 89 procent. Bij verdere analyse van de antwoorden van een aantal voedselbanken die ‘nee’ had geantwoord bleek dat deze in feite wel samenwerken met de gemeente maar hier bijvoorbeeld niet tevreden over zijn. In ongeveer 5 gevallen is er werkelijk geen samenwerking.

4.1.3 Ontstaan van de samenwerking

24 van deze 64 voedselbanken werkte al voor 2006 samen met de gemeente. Acht voedselbanken werkt sinds 2007 samen, 10 sinds 2008, 14 sinds 2009 en twee voedselbanken pas sinds 2010. Bij een voedselbank is dit jaartal onbekend en bij vijf voedselbanken was dit niet van toepassing omdat er niet samen gewerkt wordt. Enkele voedselbanken gaven aan dat zij er op hopen komend jaar tot een samenwerking te komen. Reden hiervoor is dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 nieuwe wethouders actief zijn of de samenstelling van de gemeenteraad veranderd is waardoor voedselbanken nieuwe mogelijkheden zien voor het aangaan van samenwerkingsrelaties.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Tabel 4.1. *Jaar van aanvang samenwerking voedselbank en gemeente*

	Frequentie	Percentage
Sinds 2010	2	3,1
Sinds 2009	14	21,9
Sinds 2008	10	15,6
Sinds 2007	8	12,5
Sinds 2006 of eerder	24	37,5
Niet van toepassing	5	7,8
Onbekend	1	1,6
Waarde Totaal	64	100,0

Het initiatief tot samenwerking kwam in meer dan driekwart van de gevallen van de voedselbank. Dit is opvallend omdat juist gemeenten expliciet zijn opgeroepen een samenwerking op te zetten. In de praktijk blijkt dat toch vooral de voedselbank de gemeente benaderd heeft met een voorstel om tot samenwerking over te gaan. Dat het initiatief in de meeste gevallen bij de voedselbank ligt kan ermee te maken hebben dat de samenwerking op gang gekomen is na een subsidieaanvraag van de voedselbank.

4.1.4 Steun vanuit de gemeente

Uit het onderzoek is gebleken dat 41 procent van de voedselbanken periodiek ondersteund wordt door de gemeente. 27 procent van de voedselbanken geeft aan een eenmalige opstartsubsidie of waarderingssubsidie te hebben ontvangen. Voedselbanken die beide soort subsidie hebben ontvangen zijn hierbij vernoemd onder de 41 procent periodieke steun.

Wat betreft materiële steun heeft 28 procent van de voedselbanken via de gemeente een huisvesting gefaciliteerd gekregen. 3 procent van de voedselbanken ontving via de gemeente een bestelbus en 1 voedselbank ontving beide van de gemeente. De gevallen ‘anders’ bestonden bijvoorbeeld uit het gratis ophalen van afval, het door de gemeente laten drukken van PR-materiaal, op kosten van de gemeente meedoen aan een beurs over maatschappelijk ondernemen.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Hierbij is de voedselbanken ook gevraagd welke voorwaarden de gemeente heeft gesteld. Dit is onderzocht vanuit het idee dat gemeente door het stellen van voorwaarden bij de subsidie meer controle kan hebben op, en inzicht kan hebben in het werk van de voedselbank. De vraag naar welke voorwaarden zijn gesteld is gesteld in de vorm van meerkeuzevraag waar meerdere antwoorden mogelijk zijn. Bijna een derde van de respondenten heeft aangegeven dat er meerdere van de gegeven mogelijkheden van toepassing is. Deze zijn in deze tabel niet verder uitgewerkt. In veel van deze gevallen ging het om verantwoorden van de jaarrekening naar de gemeente toe en het doorverwijzen van de klanten naar de sociale dienst van de gemeente. Opvallend is dat driekwart van de voedselbanken hard subsidie onder gestelde voorwaarden heeft ontvangen.

Tabel 4.1 *Voorwaarden voor het ontvangen van steun*

	Frequentie Percentage	
Geen	16	25,0
Actief doorverwijzen van klanten van de voedselbank naar de sociale dienst van de gemeente	1	1,6
Monitoren en verantwoorden van de in- en uitstroom van klanten naar de sociale dienst van de gemeente	1	1,6
Jaarrekening van de verantwoording naar de gemeente toe	8	12,5
Voedselbankklanten adviseren om gebruik te maken van gemeentelijke inkomensondersteunende en schuldsaneringvoorzieningen	4	6,3
Deelnemen aan een lokaal netwerkoverleg 'aanpak armoede'	1	1,6
Anders	2	3,1
Meerdere opties	20	31,3
Onbekend	1	1,6
Missing	10	15,6
Waarde	Totaal	64
		100,0

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

4.1.5 Doorverwijzing

Het onderzoek toont aan dat bijna 80 procent van de gemeenten haar burgers doorverwijst naar de voedselbank. Dit gebeurt wanneer burgers zich melden bij een Wmo-, Wwb-loket of de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is opvallend omdat Aboutaleb in zijn toespraak eind 2008 gemeenten opriep niet door te verwijzen naar de voedselbank. De staatssecretaris was hierbij van mening dat dit niet bijdraagt aan een structurele oplossing van armoedeproblematiek. Wellicht dat deze gemeenten naast het doorverwijzen van burgers naar de voedselbank hen ook op andere manieren steunt bijvoorbeeld door regelingen binnen het minimabeleid of schuldhulpverlening. De voedselbank zou dan tijdelijke noodhulp kunnen zijn.

78 procent van de voedselbanken verwijst haar klanten ook door naar de gemeente. Voedselbanken dragen er zo aan bij de hun klanten ook op de hoogte zijn mogelijke ondersteuning vanuit het gemeentelijk minimabeleid of schuldhulpverlening. 13 procent van de voedselbanken zegt dit niet te doen.

4.1.6 Informatieverstrekking

42 procent van de voedselbanken geeft aan dat de gemeente informatie over de voedselbank heeft opgenomen in een gemeentelijke informatiekatern zoals de website, een huis aan huis blad of een minima-informatiekrant. Dit betekent dat deze gemeenten de voedselbank erkennen als actor binnen de hulpverlening aan noodlijdende burgers.

Ook bij de voedselbank wordt op verschillende wijzen informatie verstrekt over het gemeentelijke minimabeleid. Slechts twee van de 64 voedselbanken geeft op geen enkele wijze informatie over mogelijkheden tot inkomensondersteuning of schuldhulpverlening bij de gemeente.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Tabel 4.2 *Informatie over gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen bij de voedselbank*

	Frequentie	Percentage
Er zijn folders aanwezig bij de voedselbank	5	7,8
Er worden folders meegegeven in de voedselpakketten	1	1,6
Er is een ambtenaar van de sociale dienst aanwezig bij het verstrekken van de pakketten	1	1,6
Medewerkers van de voedselbank wijzen op deze mogelijkheden	5	7,8
Het wordt behandeld bij de intake	11	17,2
De voedselbank geeft geen informatie	1	1,6
Anders	1	1,6
Meerdere antwoorden 1-5	34	53,1
De voedselbank geeft geen informatie	2	3,1
Missing	3	4,7
Waarde	Totaal	64
		100,0

4.1.6 Overleg en informatie-uitwisseling tussen gemeente en voedselbank

Uit de respons blijkt dat 28 procent van de voedselbanken minder dan een keer per jaar overlegt met de gemeente. In 31 procent van de gevallen gebeurt dit ongeveer een keer per half jaar. In 11 procent van de gevallen per kwartaal en bij 13 procent een keer per maand en bij 6 procent ongeveer een keer per week. Twee voedselbanken overleggen nooit met de gemeente.

Ook maakt 39 procent van de voedselbanken deel uit van een gemeentelijk overleg ‘aanpak armoede’. 47 procent maakt hier geen deel van uit en in 9 procent van de gevallen bestaat dit niet in de gemeente. In dergelijk overleg nemen vaak organisaties deel als: schuldhulpverleningsinstanties, kredietbanken, zorginstellingen, sociale raadslieden, re-integratiebureaus, formulierenbrigades en woningbouwverenigingen.

De respondenten is voorgelegd welke vormen van informatie er uitgewisseld kunnen worden met de gemeente. Deze lijst bestond uit: aantal klanten, informatie over de en uitstroom of de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

achtergrond situatie van de klanten. 15 procent van de voedselbanken deelt alleen het aantal klanten met de gemeente en 45 procent deelt het aantal klanten met daarbij nog een van de andere mogelijkheden. Een derde van de voedselbanken wisselt geen informatie uit aan de gemeente.

4.1.7 Visie op particulier initiatief en beoordeling van de samenwerking

Ook is gevraagd naar de visie van de voedselbank op hoe dit particulier initiatief zich verhoudt tot verzorgingsstaatarrangementen. Hieruit blijkt dat meer dan een kwart van de voedselbanken zichzelf als aanvulling ziet op de voorzieningen die de gemeente biedt. 72 procent van de voedselbanken ziet zichzelf alleen als noodhulp. Geen van de voedselbanken ziet zichzelf als alternatief.

Weergegeven op een vijfpuntsschaal beoordeeld 11 procent van de voedselbanken de samenwerking met de gemeente als ‘slecht’, en ook 11 procent beoordeeld dit als ‘matig’. 16 procent denkt hier neutraal over en 28 procent ‘voldoende’ en 31 procent beoordeelt dit als goed. Dit geeft aan dat meer dan de helft van de voedselbanken tevreden is over de samenwerking met de gemeente.

Daarbij is 45 procent van de voedselbanken het er mee eens dat de samenwerking met de gemeente bijdraagt aan duurzame bestrijding van de lokale armoede. 13 procent is van mening dat dit niet zo is. Op 9 procent is dit niet van toepassing en 22 procent heeft hier geen mening over.

Samenvattend kan op basis van dit kwantitatieve deel van het onderzoek gesteld worden dat veel van de voedselbanken samenwerken met de gemeente en dat deze samenwerking veelal tot stand komt op initiatief van de voedselbank. Een groot deel van de voedselbanken wordt of financieel gesteund door de gemeente of ontvangt materiële steun. Een kwart van de voedselbanken hoeft hier geen verantwoording over af te leggen, de anderen moeten dit wel of ontvangen geen steun. Tussen gemeenten en voedselbanken wordt veel wederzijds doorverwezen en bij de voedselbank worden klanten in veel gevallen op verschillende wijzen geïnformeerd over gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen. Vrijwel alle voedselbanken hebben periodiek overleg met de gemeente maar vaker dan eens in het halve jaar. Tweederde van de voedselbanken wisselt informatie over klanten uit aan de gemeente en de helft van de voedselbanken beoordeelt de samenwerking met de gemeente als positief.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

4.2 Steun en samenwerking als hoofdvariabelen

Gebaseerd op deze onderzoeksresultaten lijkt het dat voedselbank-gemeente combinaties te onderscheiden zijn op basis van twee variabelen. Dit zijn: steun en samenwerking. Hierdoor kunnen vier categorieën gevormd worden. Er bestaan voedselbanken die zeggen intensief samen te werken met de gemeente maar die geen steun ontvangen. Ook bestaan er voedselbanken die ruimhartig ondersteund lijken te worden maar die vrijwel geen contact hebben met de gemeente. Daarnaast lijken er situaties te bestaan waarin beide actoren elkaar niet erkennen en bestaan er ten slotte situaties waarin de voedselbank subsidie ontvangt en intensief samenwerkt met de gemeente om gezamenlijk armoede te bestrijden en mensen uit een schuldensituatie te helpen. Deze variabelen zijn in hoofdstuk drie geoperationaliseerd.

Kijkend naar of voedselbanken wel of niet gesteund worden door de gemeente kan gesteld worden dat 15 van de 64 voedselbanken niet ondersteund wordt en 49 van de 64 wel.

Tabel 4.3 *Onderverdeling wel of geen gemeentelijke steun voor voedselbank*

	Frequentie	Percentage	
Geen of zeer beperkte ondersteuning	15	23,4	
Wel ondersteuning	49	76,6	
Waarde	Totaal	64	100,0

Als het gaat om samenwerking tussen gemeenten en voedselbank blijkt dat 22 van de 46 voedselbanken niet, of heel beperkt samenwerkt met de gemeente. 42 voedselbanken werken wel samen met de gemeente.

Tabel 4.4 *Onderverdeling wel of geen samenwerking met de gemeente*

	Frequentie	Percentage	
Geen of zeer beperkte samenwerking	22	34,4	
Wel samenwerking	42	65,6	
Waarde	Totaal	64	100,0

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Wanneer de categorieën in deze kruistabel worden geplaatst leidt dit tot de volgende onderverdeling:

Tabel 4.5 *Onderverdeling voedselbanken in categorieën*

	Geen of zeer beperkte samenwerking		Totaal
	Geen of zeer beperkte samenwerking	Wel samenwerking	
Geen of zeer beperkte ondersteuning	10	5	15
Wel ondersteuning	12	37	49
Totaal	22	42	64

Ook lijkt het dat de vier in hoofdstuk 2 beschreven theorieën aansluiten bij hier geformuleerde categorieën. Zo lijkt de substitutietheorie de categorie: geen steun, geen samenwerking te kunnen verklaren. Hierin is sprake van een onderlinge concurrentie tussen beide actoren binnen een zer-sum-game. De variant: geen steun, wel samenwerking lijkt te verklaren vanuit de heterogeniteitstheorie. De overheid beschikt over onvoldoende financiële middelen om mensen met financiële problemen volledig te ondersteunen. Particulier initiatief vult dit aan. De categorie: wel steun, geen samenwerking lijkt verklaard te kunnen worden vanuit de complementariteitstheorie. Beide organisaties verschillen qua structuur zo van elkaar dat er geen mogelijkheid is tot samenwerking. Wel kan de overheid particulier initiatief financieren. De categorie wel steun, wel samenwerking kan wellicht verklaard worden vanuit de onderlinge afhankelijkheidstheorie. Door samenwerking en financiering van particulier initiatief worden onderlinge tekorten gecompenseerd en kunnen beiden beter hun doelstellingen bereiken.

Geprobeerd is om vanuit de resultanten te zoeken naar overeenkomsten tussen de verschillende voedselbanken die samen een categorie vormen. Hierbij is bijvoorbeeld gekeken naar gemeentegrootte, geografische ligging en andere mogelijke kenmerken. Hier zijn geen overeenkomsten in ontdekt. De verhouding waarin de categorieën voorkomen kan niet verder verklaard worden op basis van de resultaten.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Hoofdstuk 5: Resultaten kwalitatief onderzoek

5.1 Onderzoeksopzet kwalitatief onderzoek

Doel van de kwalitatieve fase binnen dit onderzoek is om te verklaren waarom er door gemeenten en voedselbanken gekozen is voor een specifieke manier van samenwerken. Vanuit ieder van de vier categorieën die in het voorgaande hoofdstuk zijn gepresenteerd zijn twee combinaties van gemeente en bijbehorende voedselbank gekozen. Met zowel gemeente als voedselbank is een semigestructureerd kwalitatief interview gehouden. De onderbouwing van de keuze hiervoor staat weergegeven in hoofdstuk 3. Gekozen is voor de volgende gemeenten.

Tabel 5.1. *Overzicht geïnterviewde gemeenten per categorie*

Gemeente	Categorie	Provincie	Inwoners
1. Gemeente Tiel	1 Geen steun Geen samenwerking	Gelderland	41.070
2. Gemeente Hoorn	1 Geen steun Geen Samenwerking	Noord-Holland	69.358
3. Gemeente Skarsterlan	2 Geen steun Wel samenwerking	Friesland	27.152
4. Gemeente Nuenen	2 Geen steun Wel samenwerking	Noord-Brabant	22.437
5. Gemeente Kampen	3 Wel steun Geen samenwerking	Overijssel	49.860
6. Gemeente Zwolle	3 Wel steun Geen samenwerking	Overijssel	117.703
7. Gemeente Purmerend	4 Wel steun Wel samenwerking	Noord-Holland	78.862
8. Gemeente Heerde	4 Wel steun Wel samenwerking	Gelderland	18.313

(bron aantal inwoners: www.cbs.nl)

In gemeente Tiel is een interview gehouden met de heer Ronald Kool, beleidsmedewerker Werk Inkomen en Zorg. In gemeente Hoorn is een interview gehouden met mevrouw Con Bakker, Senior beleidsmedewerker inburgering en inkomensbeleid bij de afdeling Werk en Bijstand. In gemeente Skarsterlân is gesproken met de heer André de Jong, beleidsmedewerker. In gemeente Nuenen is een interview gehouden met mevrouw Amélie van Zon, Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Welzijn. In gemeente Kampen is een gesprek gevoerd met de heer Gerard Wessels van het Team Werk en Inkomen. Het gesprek bij de gemeente Zwolle is gehouden met de heer Huub Lubbers, Beleidsadviseur Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in gemeente Purmerend is gesproken met mevrouw Raam-Al-Bazy,

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Beleidsmedewerker Werk en Inkomen bij de Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling en Beleidsontwikkeling. In gemeente Heerde vond een interview plaats met de heer Paalman van de Afdeling Samenleving, Team Maatschappelijke instellingen.

Met deze gemeentelijke beleidsmedewerkers is een semigestructureerd interview gehouden over de visie van de gemeente op de voedselbank en over waarom de gemeente de voedselbank wel of niet steunt en hier wel of niet mee samenwerkt. Deze vragenlijst is bijgevoegd als bijlage 4.

Na de serie interviews met gemeenten zijn de acht bijbehorende voedselbanken benaderd. Met zeven van de acht is een semigestructureerd interview gehouden. De vragenlijst waarvan gebruik is gemaakt is bijgevoegd als bijlage 6. Bij de voedselbank Vaassen, Epe, Heerde en omgeving is een interview gehouden met de voorzitter Thea van Amersfoort. Bij de voedselbank Kampen is een interview gehouden met Harro Okkema die vanuit welzijnsorganisatie Cares aanspreekpunt en coördinator is bij de voedselbank. Het gesprek met voedselbank Utjouwer in gemeente Skarsterlân is gehouden met de heer Mient Raap, voorzitter van de Stichting Diaconale Werkgroep Solidair Skarsterlân waar ook de voedselbank deel van uitmaakt. Met voedselbank West-Friesland is een telefonisch gesprek gehouden voorzitter Peter de Vries. Met voedselbank Nuenen is een interview gehouden met voorzitter Truus Houtepen-Kunnen, bij voedselbank Zwolle is gesproken met voorzitter Ad Marijs en in Purmerend met coördinator Maurits Miete. Helaas is het niet gelukt een afspraak tot een interview te maken met voedselbank Tiel. Er is daarom bij de analyse gebruik gemaakt van de informatie die door voedselbank Tiel is gegeven in de open vragen van de vragenlijst.

De onderzoeksresultaten worden hier per categorie weergegeven vanuit zowel het standpunt van de gemeente als vanuit de voedselbank. Eerst volgt een beschrijving van de situatie ten tijde van de oprichting van de voedselbank, vervolgens een beschrijving van de functie die de voedselbank in de gemeente heeft. Hierop volgt een beschrijving van hoe beide partijen aankijken tegen het wel of niet ondersteunen van de voedselbank. De subparagraaf die hierop volgt beschrijft de visie op de samenwerking vanuit beide partijen. Ten slotte volgt een bondige samenvatting van de resultaten binnen deze categorie. Nadat de categorieën apart van elkaar behandeld zijn volgt een vergelijking van de verschillende categorieën. Ten behoeve van de anonimiteit wordt per categorie gesproken van voedselbank en gemeente A en B.

5.2 Onderzoekresultaten uit de categorie geen steun en geen samenwerking

In de categorie ‘geen steun en geen samenwerking’ is een interview gehouden bij gemeenten Tiel en Hoorn. Alleen met voedselbank Hoorn is een interview gehouden. De verhouding tussen gemeenten en voedselbanken waarin geen steun en samenwerking bestaat zou verklaard kunnen worden vanuit de substitutietheorie die er vanuit gaat dat de overheid zich als enige verantwoordelijk ziet voor het bieden van verzorgingsstaatsdiensten en er geen plaats is voor particuliere initiatieven. Onder de 64 onderzochte voedselbanken komt deze variant tien keer voor waaronder in de gemeenten Hoorn en Tiel.

5.2.1 Situatie bij oprichting van de voedselbank

In A was men bij de gemeente erg verrast toen in 2006 het initiatief ontstond tot het oprichten van een voedselbank. Gemeente A zegt hierover: “De gemeente was van mening dat haar minimabeleid sluitend was. De gemeente had niet verwacht dat er hier een voedselbank opgericht zou worden”. De oprichter van de voedselbank heeft volgens gemeente A melding gedaan van het initiatief bij de wethouder en hierbij gesteld dat de voedselbank graag zoveel mogelijk onafhankelijk van de gemeente wil opereren.

De voorzitter van de voedselbank A zegt over de reden tot oprichting: “Er zijn mensen die onder de armoedegrens leven en steun nodig hebben. Het is ontstaan in navolging van voedselbanken in de rest van Nederland”. Over de gemeente zegt de voorzitter: “Ze staan neutraal tegenover de voedselbank ze accepteren dat het er is maar ze hadden het liever niet gehad denk ik. Het is een aanwijzing dat de zorg voor arme mensen in A onvoldoende is en ze voelen zich een beetje aangesproken”.

In de gemeente B had het college dat in 2006 is geïnstalleerd volgens gemeente B in haar collegeprogramma opgenomen dat: “een voedselbank in de gemeente niet nodig zou hoeven zijn vanwege het sluitende minima- en schuldhulpverleningsbeleid”. “B is een sociaal sterke gemeente waardoor de gemeente in 2006 van mening was dat een voedselbank niet nodig zou hoeven zijn”. In 2007 is er in de gemeente toch een voedselbank gesticht. De gemeente B heeft vervolgens haar minimabeleid laten toetsen door het Nibud en deze heeft het als ‘zeer goed’ beoordeeld. Regelingen binnen dit beleid waren zelfs buitenwettelijk door de hoogte en uitgebreidheid ervan. De gemeente mag geen inkomensbeleid voeren maar kan alleen binnen gestelde kaders de bijzondere bijstand vrij invullen.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

In deze beide gemeenten werd door de gemeente dus niet verwacht dat er onder burgers behoefte zou zijn aan een voedselbank omdat gedacht werd dat het minimabeleid sluitend was. Toch is in beide gemeenten een voedselbank opgericht.

5.2.2 Functie van de voedselbank

De gemeente A ziet de voedselbank niet als een alternatief voor burgers naast de voorzieningen die de gemeente biedt omdat de gemeente niet met de voedselbank samenwerkt. De gemeente heeft liever dat burgers in eerste instantie gebruik maken van de voorliggende gemeentelijke voorzieningen. De voedselbank kan soms een aanvulling zijn.

De voedselbank in A ziet zichzelf niet als een vorm van kritiek op het minimabeleid omdat 85 procent van de klanten bestaat uit mensen die in schulden zijn gekomen door leningen. “Dit is voor een groot deel de eigen verantwoordelijkheid van mensen en niet de schuld van het gemeentelijke minimabeleid. De voedselbank is een aanvulling op dit beleid” volgens voorzitter. Particulier initiatief is in de ogen van deze voedselbank nodig om mensen te steunen die door eigen fouten in financiële problemen zijn gekomen. Dit is niet een tekortkoming van het overheidsbeleid.

Het college dat in 2010 geïnstalleerd is in gemeente B staat volgens gemeente B wellicht meer open voor de voedselbank. Voorheen vond men dat het niet paste naast het gemeentelijke minima- en schuldsaneringsbeleid omdat dit beleid door het Nibud als zeer goed was beoordeeld. “Sinds het afgelopen halfjaar ontstaat er bij de gemeente meer ruimte voor acceptatie van de voedselbank” bij de gemeente.

De gemeente B ziet een rol weggelegd voor de voedselbank in het geval het een paar weken duurt totdat bij schuldhulpverlening de administratie van een burger op orde is gebracht en er een onderzoek is verricht naar hoe de schulden betaald zullen worden. Er gaat soms een paar weken overheen voordat alle schuldeisers bekend zijn. De voedselbank kan in die periode een rol spelen. “Na een paar weken zou iemand gewoon weer z’n eigen boodschappen moeten doen”, volgens de ambtenaar van B. Hiermee wordt bedoeld dat dan een uitkering geregeld moet zijn. Gebruik maken van de voedselbank zou dus alleen nodig hoeven zijn voor een korte periode van een aantal weken.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

5.2.3 Ondersteuning van de voedselbank door de gemeente

De gemeente A ondersteunt de voedselbank in A niet. De voedselbank wil volgens de gemeente graag onafhankelijk blijven van de gemeente: “De voedselbank beschikt over een goed netwerk van leveranciers, sponsors en donateurs waardoor het zonder steun kan opereren. De gemeente A zou ook niet direct bereid zijn de voedselbank te steunen omdat: “particulier initiatief is in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemers.” De gemeente respecteert de wens tot onafhankelijkheid van de voedselbank maar zou er graag meer mee samenwerken volgens gemeente A.

De voorzitter van de voedselbank A zegt dat het liever zoveel als mogelijk onafhankelijk is van de gemeente. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de voedselbank niet wil dat er een belangenverstrengeling ontstaat. Hierbij wordt door de voorzitter van voedselbank A als voorbeeld genoemd dat er bij de voedselbank een angst bestaat dat bijvoorbeeld klanten gekort zullen worden op hun uitkering als hen dat het recht geeft een pakket te kunnen ontvangen. De voorzitter zegt daarbij: “De gemeente kan ons geen voedsel geven dus daar hebben we niks aan, en uit giften en donaties hebben we geld genoeg”. Steun van de gemeente is voor deze voedselbank niet nodig.

De voedselbank in B heeft volgens gemeente B meerdere malen subsidie aangevraagd bij de gemeente. Deze steun is door de gemeente nooit toegezegd omdat de voedselbank niet akkoord wil gaan met de voorwaarden die de gemeente hierbij stelt. De gemeente wil graag intensiever samenwerken maar de voedselbank wil dit niet. De ambtenaar van B zegt hierover: “Voor het ontvangen van subsidie zou de gemeente wel wat moeten terugkrijgen in de vorm van bijvoorbeeld een hechtere samenwerking”.

Voedselbanken zouden volgens de gemeente B altijd grotendeels financieel zelfstandig moeten zijn omdat het particulier initiatief is waar de initiatiefnemers in eerste instantie verantwoordelijk voor zijn. Echter kan het wel vanuit de gemeente ondersteund worden als de voedselbank dan ook een taak vervult op het gebied van signalering en samenwerking. De gemeente zou graag meer inzicht hebben in de klantgegevens van de voedselbank.

Deze twee gemeenten staan verschillend tegenover het subsidiëren van de voedselbank. In Hoorn is men niet bereid de voedselbank te steunen maar hier verlangt de voedselbank ook geen steun van de gemeente dus is het ook geen issue. In B zou de gemeente tot zekere hoogte

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

wel tot ondersteuning bereid zijn maar daarbij zou de voedselbank aan enkele voorwaarden moeten voldoen op het gebied van samenwerking en het doorverwijzen van klanten naar het reguliere hulpverleningscircuit. Op dit moment is de voedselbank niet bereid aan deze voorwaarden te voldoen waardoor ondersteuning nog niet plaatsvindt.

5.2.4 Samenwerking tussen de gemeente en de voedselbank

De gemeente A zou graag intensiever samenwerken met de voedselbank. De gemeente heeft bijvoorbeeld bij de start van de voedselbank in 2008 aangegeven dat het graag voorlichting geeft over het gemeentelijke inkomensondersteunende mogelijkheden. De voedselbank is hier de afgelopen twee jaar volgens de gemeente niet op ingegaan.

Gemeente A zou ook graag meer inzicht krijgen in het klantenbestand van de voedselbank en het verloop hierbinnen. De gemeente weet niet meer dan er in het jaarverslag staat en weet dus ook niet of en in hoeverre deze mensen geholpen kunnen worden vanuit het gemeentelijk minimabeleid maar vermoed dat er veel sprake is van niet-gebruik van voorliggende voorzieningen.

De gemeente A is het eens met de stelling dat de voedselbank wellicht laagdrempeliger is dan gemeentelijke loketten en dat mensen daarom misschien eerder aankloppen bij de voedselbank. De gemeente heeft wel het idee dat de voedselbank haar klanten goed doorverwijst naar andere instanties als deze klanten hiermee geholpen zijn. Op deze manier komen mensen in financiële problemen die bij de voedselbank aankloppen volgens de gemeente toch wel bij de juiste instanties terecht. De ambtenaar van A zegt hierover: “De voedselbank kent de sociale kaart van de gemeente goed”. Ondanks de wens tot meer samenwerking zou de gemeente de voedselbank niet tot onderdeel van het beleid willen maken. “Het blijft een initiatief dat naast de gemeentelijke regelingen bestaat en er geen deel van uitmaakt”.

De voedselbank in A ziet geen aanleiding tot samenwerking met de gemeente. Mensen met een bijstandsuitkering die wel aanspraak kunnen maken op het minimabeleid kunnen volgens de voedselbank absoluut niet bij hen terecht. “Dan moet er toch echt iets extra’s aan de hand zijn”. Het minimum leefgeld dat per maand vrij te besteden is moet veel lager zijn om gebruik te mogen maken van de voedselbank. De voedselbank geeft hiermee aan dat alleen mensen die bijvoorbeeld schulden hebben af te betalen gebruik kunnen maken van de voedselbank.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Ook zegt de voorzitter hierover: “De gemeente kan de problemen van de klant ook niet oplossen, het ligt niet aan de hoogte van de uitkering, het ligt aan een schuld of een psychische stoornis. Wij werken met alle mogelijke organisaties samen maar de gemeente heeft hierin niet zoveel te bieden. De gemeente kan onderliggende problemen ook niet oplossen daar zijn andere organisaties voor”. “Het is ook niet dat de gemeente niet goed functioneert maar het is niet helemaal de goeie partij om mee samen te werken”. De voorzitter van voedselbank in A geeft hiermee aan dat hij geen aanleiding ziet tot samenwerking met de gemeente. De gemeente is volgens de voedselbank niet een logische partner om mee samen te werken en om een rol te spelen in het oplossen van de problematiek van de voedselbankklanten.

Bij de start van de voedselbank in 2007 is tussen gemeente B en de voedselbank B besloten tot een functionele samenwerking over te gaan waarbinnen burgers wederzijds doorverwezen worden. Volgens gemeente B: “bestaat er op bestuurlijk niveau een moeizame relatie met de voedselbank”. De gemeente zou willen dat er vanuit de voedselbank meer doorverwezen wordt naar de gemeente en dat hier meer aandacht is voor gemeentelijke ondersteunende voorzieningen. Dit gebeurt volgens de gemeenten nu onvoldoende.

De voedselbank in B noemt als antwoord op de vraag naar hoe er samengewerkt wordt: “Wij hopen met de nieuwe coalitie te gaan komen tot samenwerkingsverbanden”. “De verwachting is dat de samenwerking in de toekomst met de nieuwe raadsleden zal verbeteren”. Hieruit lijkt dat de voedselbank in principe wel open staat voor toenadering tot de gemeente maar dat er een moeizame relatie bestaat met de gemeenteraad.

Beide gemeenten zouden graag intensiever samenwerken met de voedselbank en zouden graag meer inzicht willen hebben in de achtergrond en kenmerken van de doelgroep om zo deze mensen beter te kunnen bereiken met het minimale beleid en dit hier beter op aan te passen. De voedselbanken lijken grote waarde te hechten aan hun zelfstandigheid en delen niet meer dan de informatie uit het financieel jaarverslag met de gemeente. De voedselbank in B staat in principe wel open voor samenwerking maar lijkt een moeizame relatie met de gemeenteraad te hebben.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

5.2.5 Overige opvallende zaken

De ambtenaar van gemeente B noemt dat er in het algemeen steeds meer particulier initiatief ontstaat dat gemeentelijk beleid lijkt aan te vullen, omdat in de praktijk blijkt dat er gaten in het beleid zitten. Particulier initiatief wordt door de gemeente gewaardeerd doordat het de gaten in het beleid duidelijk maakt en hier op weet in te springen. Door samenwerking kan het beleid sluitend gemaakt worden.

5.2.6 Samengevat: Geen steun en geen samenwerking

In beide gemeenten bestaat geen samenwerking en geen subsidierelatie tussen gemeente en voedselbank. Verschil tussen beide situaties is dat de voedselbank A heel bewust zoveel mogelijk onafhankelijk wil zijn omdat het van mening is dat de gemeente geen logische partner is en door samenwerking belangenverstrengeling kan ontstaan. De voedselbank in B daarentegen zou wel graag gesubsidieerd willen worden maar de gemeente wil hier pas toe overgaan als de voedselbank bereid is samen te werken. De voedselbank is wat betreft samenwerking liever volledig zelfstandig.

In beide gevallen wordt er wel wederzijds doorverwezen maar is bij de gemeente weinig bekend over de voedselbank. Beide gemeenten zouden graag meer willen weten van de samenstelling van de voedselbankklanten en hun problematiek. Deze zouden wellicht recht hebben op gemeentelijk ondersteunende voorzieningen en de gemeente vermoed dat veel burgers onterecht hier geen gebruik van maken. De gemeenten zou deze mensen graag via de voedselbank bereiken en zien de voedselbank dus als een goede partner. Als de voedselbank alleen kortdurende hulp biedt en het haar klanten zoveel mogelijk doorverwijst naar professionele hulporganisaties en de gemeente kan het goed naast gemeentelijk beleid bestaan en maakt dit het beleid meer sluitend volgens deze gemeenten.

5.3. Onderzoeksresultaten uit de categorie geen steun, wel samenwerking.

In deze categorie zijn interviews gehouden met gemeenten Nuenen en Skarsterlân. Ook is met beide voedselbanken een interview gehouden. De categorie ‘geen steun, wel samenwerking’ zou verklaard kunnen worden vanuit de heterogeniteitstheorie die stelt dat een overheid zich niet verantwoordelijk stelt voor maatschappelijke belangen zoals armoedebestrijding als het daar niet de middelen voor heeft, of als op basis van democratische beslissingen andere keuzes worden gemaakt. Particulier initiatief zal dit overheidstekort dan compenseren. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat mensen gebruik maken van de voedselbank omdat de

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

inkomensondersteunende middelen van de gemeente beperkt zijn en zij daarnaast dus een beroep moeten doen op een voedselpakket. Deze variant kwam bij 5 van de 64 respondenten voor waaronder dus in Skarsterlân en in Nuenen.

5.3.1 Situatie bij oprichting van de voedselbank

Toen in gemeente A het initiatief ontstond tot het oprichten van een voedselbank bestond bij de gemeente het idee dat het op gepaste afstand moest blijven omdat het als uitvoerder van de Wwb niet daarnaast ook armoedebestrijdend particulier initiatief kan ondersteunen. De geïnterviewde ambtenaar van deze gemeente zegt hierover: “Het is een noodzakelijk kwaad, het is particulier initiatief dat blijkbaar voorziet in een behoefte, maar voor de gemeente is het een complexe situatie”. Deze complexiteit zit hem er in dat de voedselbank werk doet wat gezien het gemeenschappelijke minimabeleid helemaal niet nodig zou hoeven zijn omdat het iedere burger een inkomenswaarborg biedt. Als de voedselbank voorziet in een behoefte betekent dit dat het beleid faalt. Subsiëring van de voedselbank zou dan in de ogen van gemeente A erkenning van eigen falen betekenen.

De voedselbank in A is opgericht vanuit de diaconieën. Deze vroegen zich af waarom er in de gemeente A nog geen voedselbank was en wel in omliggende gemeenten. Uit een gesprek met de lokale welzijnsorganisatie bleek dat er behoefte aan zou zijn. Toen is de voedselbank opgericht.

De voorzitter zegt over de reactie van de gemeente op de oprichting: “Eerst was men bij de gemeente wat terughoudend, want een gemeente moet ook landelijk beleid uitvoeren, en landelijk was er geen steun voor de voedselbank. Die mogen er niet echt zijn”. “Als de gemeente zou zeggen “we zien er niets in”, dan hadden wij zelf verantwoordelijkheid moeten nemen”. De initiatiefnemers zouden dus ook zonder erkenning van de gemeente het initiatief hebben doorgezet. “Ondertussen zag je ook wel dat de gemeente en de wethouder er begrip voor kreeg”. “Het moest groeien maar het is steeds beter geworden”. “Ik denk dat de wethouder met zijn beleids mensen er steeds positiever tegenover stond. Nu zijn ze blij dat het er is”. Uit deze citaten blijkt dat de gemeente steeds positiever geworden is over de voedselbank.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Bij de oprichting van de voedselbank in B was er volgens de beleidsambtenaar van gemeente B veel schaamte dat er in zo'n welgestelde gemeente een voedselbank nodig is. "Er zijn weinig Wwb'ers, dus niemand had gedacht dat het nodig zou zijn".

Ook de voorzitter van de voedselbank denkt hier net zo over: "Voor de gemeente was het niet revolutionair, wel voor de inwoners, zo van 'heeft B een voedselbank nodig?' Ja, want als je er in B uitvalt, val je er echt uit. Hier ben je vaak de enige in de straat of in de klas die in zo'n situatie zit. In grote steden is dat anders".

Over het ontstaan van de voedselbank zegt de voorzitter dat er zes jaar geleden vanuit de Provinciale Staten veel geld besteed is aan armoedeprojecten. "Er is toen veel geïnvesteerd in het opzetten van voedselbanken. Er zijn regiokantoren opgericht die pakketten maakten en verdeelden. De voedselbank in B was daarbij een verdeelpunt van een verdeelpunt van een verdeelpunt". "Het was de bedoeling dat dit in twee jaar zelfstandige voedselbanken zouden worden. Maar in B was niks van de grond gekomen. Niemand had het initiatief genomen er een zelfstandige stichting van te maken". De huidige voorzitter is toen gevraagd er een 'echte' voedselbank van te maken en is hiermee aan de slag gegaan en heeft een bestuur en raad van toezicht geformeerd.

5.3.2 Functie van de voedselbank

In gemeente A wordt de voedselbank gezien als een noodzakelijke kwaad dat voorziet in de behoefte van een groep mensen. De gemeente waardeert de achterliggende gedachte van het herbestemmen van afgedankt voedsel en het ondersteunen van minima. "Dit zijn positieve bedoelingen. Daarbij is sinds het tv-programma van René Froger de voedselbank uit de taboesfeer gekomen en zo een geaccepteerd onderdeel van de samenleving geworden".

Wel is het bestaan van de voedselbank voor de gemeente A complex "omdat het hier een dubbele pet op heeft". De gemeente garandeert iedere burger een minimuminkomen dat voldoende is om van rond te kunnen komen. Voedselbanken zouden zo bezien niet nodig hoeven zijn. De gemeente ziet ook dat het wel voorziet in een behoefte en waardeert het bestaan van particulier initiatief maar deze twee botsen in dit geval wel met elkaar.

De voedselbank A zegt vooral mensen te helpen die een opeenstapeling van problemen meemaken. De voorzitter vindt niet dat de voedselbank gezien kan worden als kritiek op het

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

gemeentelijke beleid, maar denkt wel dat de gemeente kritischer op haar eigen beleid geworden is sinds de voedselbank er is. Zo is de doelgroep van het minimale beleid vergroot van burgers die 110 procent van het minimuminkomen ontvangen naar 120 procent.

De gemeente B staat achter het initiatief van de voedselbank en vindt het een goede partner binnen de sociale kaart op het gebied van armoedebestrijding. Het kan goed bestaan naast het minimale beleid van de gemeente.

5.3.3 Ondersteuning van de voedselbank door de gemeente

De gemeente A is van mening dat het de voedselbank niet rechtstreeks kan steunen omdat het hiermee indirect aangeeft dat de WWB-uitkering en het aanvullende minimale beleid te laag zijn. De gemeente vindt dat dit niet zo is. Toen bij oprichting van de voedselbank de initiatiefnemers bij de gemeente kwamen voor steun zijn deze direct doorverwezen naar de door de gemeente gesubsidieerde welzijnsorganisatie. Dit is volgens de gemeente een meer geschikte partner voor de voedselbank omdat “de gemeente zo op gepaste afstand kan blijven”. De voedselbank heeft zo een professionele partner voor de indicaties.

De voedselbank vindt zelf dat zij best ondersteund mag worden door de gemeente. De voorzitter zegt hierover: “Kijk, de gemeente heeft allemaal regelingen en een aantal mensen valt daar onder, die helpen wij ook. Dus we zouden dan best wat geld mogen hebben. Maar ze hebben daar geen geld voor zegt men”. “Wij organiseren dit vanuit de kerken maar onze doelgroep, ik durf haast wel te zeggen 95 procent is niet bij de kerk aangesloten, en de financiën van de kerken staan onder druk. Dan denk ik, wij leveren allemaal vrijwilligers en dit zijn burgers van de gemeente en niet van de kerken”. “Wij steken er veel vrijwilligerswerk in, dan verwacht ik dat jullie (gemeente) het een beetje faciliteren”. “Lang niet alles, maar je mag best een geldbedrag jaarlijks daarvoor ter beschikking stellen”.

Gemeente B vindt niet dat zij als overheid de voedselbank moet ondersteunen omdat het zelf een volwaardig minimale beleid voert. Wel biedt de gemeente de voedselbank een pas voor gratis afvalverwijdering en worden voorlichtingsfolders bij de gemeente gedrukt. Dit zijn voorzieningen die voor de gemeente eenvoudig te bieden zijn.

De voorzitter van de voedselbank B heeft niet om geld gevraagd omdat volgens haar de gemeente geen geld heeft. “Ik weet dat de gemeente straatarm is, ik kan begrotingen lezen”.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

“We hebben verhoudingsgewijs een lage gemeentelijke uitkering (vanuit het Rijk)”. “En het heeft natuurlijk ook met het beleid in de jaren daarvoor te maken”. De voorzitter bedoeld hiermee dat de gemeente geen middelen heeft de voedselbank de steunen mede omdat de gemeente de afgelopen jaren te veel geïnvesteerd heeft in dure projecten. “B is een straatarme gemeente met steenrijke inwoners”. Over het minimale beleid zegt de voorzitter: “Hier wordt op dit moment 110 (percentage van minimuminkomen dat recht geeft op minimavoorzieningen) gerekend”. “Er is een poging geweest om dit niveau naar 120 te brengen maar dat is niet gelukt want daar zijn geen financiën voor. We worden zo gekort op de gemeentelijke uitkering vanuit het rijk en dat wordt ook dit jaar weer minder”.

5.3.4 Samenwerking tussen de gemeente en de voedselbank

De gemeente A werkt dus niet direct samen met de voedselbank maar doet dit via de welzijnsorganisatie. Ook mensen die zich bij de gemeente melden voor de voedselbank worden doorverwezen naar deze organisatie. De organisatie doet de indicatie voor de voedselbank en verwijst mensen met financiële problemen naar andere organisaties en voorzieningen en ook naar de gemeente en de voedselbank. Gebruikmaken van de voedselbank maakt zo deel uit van een totaaloplossing waar de voedselbank ook deel van uit kan maken. Dit is niet perse noodhulp, dit duurt zo lang het duurt. Dit is niet kwalijk omdat het deel uitmaakt van een totaaloplossing die door de welzijnsorganisatie wordt georganiseerd. De gemeente blijft zo als uitvoerder van de Wwb op gepaste afstand van de voedselbank.

De voedselbank in A werkt vanuit een diaconale werkgroep binnen een project waarin vrijwilligers huis aan huis langs de deuren zijn gegaan in bepaalde wijken om mensen te wijzen op de voorzieningen en regelingen waar zij recht op hebben. Hier zijn negen organisaties op het gebied van lokale armoedebestrijding bij betrokken. Deze werkgroep maakt ook deel uit van de cliëntenraad die overlegt met wethouder en beleidsmakers. Doorverwijzen vanuit de voedselbank naar de gemeente komt in de praktijk niet voor omdat de intakes allemaal via de welzijnsorganisatie gaan. Deze wijst ook altijd op andere mogelijkheden naast de voedselbank.

De voorzitter van de voedselbank A stelt dat van veel voorzieningen die de gemeente biedt maar door 60 procent gebruik van wordt gemaakt. Dit komt vooral door de moeite die veel mensen hebben met het invullen van formulieren. “Voor veel mensen is dat hartstikke lastig

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

werk en als je niet administratief onderlegd bent snap je van die formulieren niets. Dus een wethouder moet zich ook realiseren dat je kunt nog zulke mooie regelingen hebben, maar hoe bereik je je mensen? Als alle regelingen door alle mensen goed benut zouden worden dan zouden misschien minder mensen van de voedselbank gebruik maken”.

Toen in november 2008 Aboutaleb had opgeroepen tot meer samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken is in B een intentieverklaring getekend tussen gemeente en voedselbank waarin werd uitgesproken de al jaren durende samenwerking te intensiveren. De voedselbank en gemeente hebben regelmatig contact met elkaar en de voorzitter spreekt altijd op de gemeentelijke jaarlijkse armoedeconferentie. De gemeente B is zelf nog nooit aanwezig geweest bij de voedselbank en vindt ook niet dat dit nodig is als de voedselbank er geen behoefte aan heeft. De gemeente is wel bereid op locatie bij de voedselbank voorlichting te geven over ondersteunende voorzieningen die de gemeente biedt maar de gemeente is van mening dat vrijwilligers van de voedselbank deze taak zelf ook heel goed uitvoeren.

De gemeente B heeft de voedselbank opgenomen in een informatiemap voor Wwb'ers hiermee maakt het geen deel uit van het beleid maar wel van de 'sociale kaart'. 80 a 90 procent van de voedselbankklanten ontvangt een Wwb-uitkering.

De voorzitter van de voedselbank B noemt de gemeente een kleine factor binnen alle samenwerkingsrelaties. Tussen de voorzitter en de directeur van de sociale dienst wordt gesproken op beleidsniveau en tussen de coördinator van de voedselbank en uitvoerenden van de sociale dienst wordt gesproken over praktische zaken. De voedselbank werkt vooral samen met het Bureau Maatschappelijk Werk waar ook de intakes gedaan worden. Vanuit deze organisatie wordt verwezen naar gemeente en andere organisaties als de voedselbank. Al deze instanties zitten in het gebouw Servicepunt Werk wonen en zorg. De voedselbank heeft er bewust voor gekozen hier de indicaties te laten doen zodat er goed doorverwezen kan worden naar andere organisaties en de gemeente.

5.3.5 Overige opvallende zaken

De voorzitter van de voedselbank in A vindt het specifiek voor zijn gemeente dat alle kerken samenwerken in een werkgroep waar ook de voedselbank onder valt. Hiermee wordt ook samengewerkt met negen andere organisaties zoals de welzijnsorganisatie. Deze groep maakt deel uit van de cliëntenraad en overlegt met de wethouder.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

De voorzitter van voedselbank A is ook van mening dat de politiek steeds meer accepteert dat er armoede is en dat dit hardnekkiger is dan men 'in Den-Haag' vanachter de bureaustoel gedacht heeft.

In haar informatiefolder zegt de werkgroep waar ook voedselbank A onder valt haar activiteiten onder protest uit te voeren en dat de stichting daarbij van mening is dat de politiek duidelijke beslissingen moet nemen over onder andere het verstrekken van leningen. Dit gaat volgens de organisatie te gemakkelijk waardoor veel mensen in de problemen komen en de organisatie vindt dat uitkeringen geen gelijke tred houden met algemene inkomstenontwikkelingen. Deze organisatie werkt dus vanuit protest tegen het beleid van de overheid.

De gemeente B is van mening dat zij alleen verantwoordelijk is voor de activering van Wwb'ers en de voedselbank niet. Daarbij kan de voedselbank niet gezien worden als het falen van het gemeentelijk beleid. Voor mensen met schulden kan de Wwb niet voldoende zijn en is de voedselbank een gewenste aanvulling.

Het zou volgens gemeente B heel dom zijn de voedselbank tegen te werken want het heeft een goede signalerings- en doorverwijsfunctie. De voedselbank kan mensen bereiken die door de gemeente niet bereikt kunnen worden. Via de voedselbank kunnen deze mensen bij de gemeente in beeld komen.

Op de vraag of het gemeentelijk minimabeleid tekortschiet omdat er een voedselbank bestaat zegt de voorzitter van voedselbank B: "Ja wat heet tekortschieten, Als de regelgeving zo niet is en het niet toelaat, kan de gemeente niet meer doen dan ze doet. De gemeente moet ook zorgen dat het draait. Dus waarom dat niet particulier initiatief om dat aan te vullen". "Ik ben wel iemand van wat je zelf kan moet je zelf doen, daar val je een ander niet mee lastig". "Mensen hebben ideeën en initiatieven genoeg, er is een grote bereidheid om van alles te organiseren, als de overheid daar niet bij nodig is hoeft dat van mij niet".

5.3.6 Samengevat: Geen steun, wel samenwerking

Tussen deze twee onderzoekscasussen bestaan opvallend veel overeenkomsten. In beide gevallen waardeert de gemeente het bestaan van de voedselbank. In A was de gemeente eerst

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

sceptisch maar stond er later toch positief tegenover. In B was het vooral voor de bevolking revolutionair dat er een voedselbank nodig was in een welvarende gemeente als B.

In beide gevallen wordt de voedselbank niet door de gemeente ondersteunt omdat het lijkt dat de gemeente hier geen financiële middelen voor heeft. Dit is in beide gevallen niet gebleken uit de interviews met de gemeente maar wel vanuit de voedselbanken. De voedselbank in B heeft ook geen ondersteuning vanuit de gemeente nodig. Voedselbank A zou dit wel graag willen en vindt dat het hier ook recht op heeft. Beide gemeenten zeggen de voedselbank niet te steunen omdat het zelf een volwaardig minimabeleid voert.

In beide gemeenten wordt wel samengewerkt en maakt de voedselbank deel uit van een breder netwerk van organisaties. Ook wordt in beide gevallen de indicatie gedaan door een welzijnsorganisatie die daarbij direct klanten die in aanmerking komen voor de voedselbank ook wijst op andere ondersteunende en begeleidende mogelijkheden.

5.4. Onderzoeksresultaten uit de categorie wel steun, geen samenwerking

In deze categorie zijn de gemeente en voedselbank in Kampen en Zwolle geïnterviewd. De categorie wel steun, geen samenwerking zou verklaard kunnen worden vanuit de complementariteitstheorie. Deze theorie gaat er vanuit dat beide actoren een heel verschillende structuur hebben en op een verschillende manier georganiseerd zijn en daardoor in feite een andersoortige dienst bieden. Beiden kunnen hierdoor geen concurrenten of samenwerkingspartners zijn. De variant kwam in 12 van de 64 gevallen voor.

5.4.1 Situatie bij oprichting van de voedselbank

De geïnterviewde ambtenaar van gemeente A omschrijft de voedselbank als een lastig fenomeen. “Bij de oprichting ervan vijf jaar geleden bestond er veel weerstand tegen. De gemeente was van mening dat het goede armoedevoorzieningen biedt waardoor de voedselbank als overbodig werd gezien”. De gemeente was van mening dat mensen voor eten niet afhankelijk zouden moeten zijn van een voedselbank. “De gedachte dat de voedselbank ‘ongepast’ is, is inmiddels verlaten”. Zowel landelijk als in A is dit particuliere initiatief goed aangeslagen en het wordt nu vanuit de gemeente gewaardeerd.

De reden dat de voedselbank zich heeft opgericht in A is volgens haar voorzitter: “Dat er mensen zijn die te weinig voedsel hebben”. “Er wordt een bepaalde nood waargenomen waar

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

particulier initiatief op probeert in te spelen. Over de visie van de gemeente op de oprichting van de voedselbank zegt de voorzitter: “De officiële reactie van de gemeente was dat zij er tegen was, en dat was omdat het ministerie van Sociale Zaken tegen was en de staatssecretaris was Aboutaleb. Hij was van de PVDA en de PVDA heeft in een vorig verkiezingsprogramma gezegd dat voedselbanken gestopt zouden worden als zij in de regering zou komen. Dat is niet helemaal goed gegaan. Dat is ook vreselijk dom om dat te zeggen, omdat je dat soort dingen niet in de hand hebt. Dat is afhankelijk van economische factoren en niet van de overheid, maar dat tekent wel een beetje de sfeer in de partij van de Arbeid waar ook veel ambtenaren op stemmen. Je ziet vooral in ambtelijke sferen en culturen, zeg maar ‘tegenstanders van particulier initiatief’ dat zij oprecht van mening zijn dat de overheid dit goed geregeld heeft. Zolang je dat maar kunt blijven beweren hoef je ook niet verder te kijken en dat is eigenlijk wat er aan de hand is geweest in Nederland”. De voorzitter van de voedselbank zegt hier dat vanuit de ‘ambtenaren cultuur’ oprecht gedacht werd dat het beleid rond mensen met lage inkomens goed geregeld is. Dit idee heeft lang geleefd maar wordt de laatste tijd meer losgelaten. Dit verklaart ook de opkomst van de voedselbanken. Mensen zijn zelf hulp gaan regelen. De overheid heeft hier volgens de heer Marijs beperkt invloed op het ontstaan van voedselbanken om dat het ook een reactie is op economische ontwikkelingen.

De voorzitter van voedselbank A vervolgt: “Aboutaleb heeft in 2008 een omzwaai gemaakt en gemeenten geadviseerd overeenkomsten te sluiten met de voedselbank en dat schetst ook de verhoudingen tussen voedselbank en gemeente binnen gemeente A. De gemeente kende een PVDA-wethouder die Sociale Zaken in de portefeuille had en die heeft dus ook met het ministerie deze ommezwaai gemaakt. Toen is dus de gemeente A van officieel ‘tegen’ officieel ‘voor’ geworden”.

De voedselbank in B is opgericht in 2007. De gemeente B vindt het triest dat de voedselbank bestaat en vindt dat de gemeente hier goede alternatieven voor biedt. “Alleen in noodgevallen zou de voedselbank uitkomst kunnen bieden, dit zou dan kortdurende hulp moeten zijn” volgens deze ambtenaar van gemeente B. De voedselbank heeft bij oprichting een subsidieaanvraag gedaan. Dit was voor de gemeente een heikele discussie. Het college was tegen, de raad was voor. Door een meerderheid in de raad is deze subsidie toch toegezegd.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

De voedselbank in B is opgericht vanuit welzijnsorganisatie C. Een medewerker van deze organisatie was betrokken bij de voedselbank in A en dacht dat ook in B vraag zou zijn naar een dergelijk initiatief. De voedselbank is toen vanuit welzijnorganisatie C opgericht maar is wel een zelfstandige stichting die volledig draait op vrijwilligers. De intakes worden gedaan door medewerkers van C gedaan maar buiten werktijd.

5.4.2 Functie van de voedselbank

Over de functie van de voedselbank zegt de voorzitter van de voedselbank te A dat het inspeelt op een geconstateerde nood. “Het gaat bij de voedselbanken om veel meer dan alleen voedsel verstrekken, omdat de mensen hier ook koffie kunnen drinken en even opgevangen worden. Een ander doel van voedselbanken is om vraagtekens te zetten bij de ongelofelijke hoeveelheden voedsel die worden weggegooid in Nederland”.

De voedselbank A kan volgens de voorzitter niet gezien worden als kritiek op het gemeentelijke beleid omdat de overheid niet overal voor kan zorgen. “De overheid kan niet voorkomen dat er mensen buiten de hulpverlening vallen. Er zijn mensen met combinaties van uitkeringen en ziekte waardoor ze het moeilijk hebben en er zijn mensen die persoonlijkheidskenmerken hebben waardoor ze niet rond kunnen komen. Dat komen wij heel vaak tegen. De overheid kan alleen uitkeringen verstrekken volgens principes van rechtvaardigheid. De voedselbank kan ook voedsel verstrekken volgens principes van barmhartigheid. En we hebben in Nederland een sfeer gecreëerd waarin de overheid altijd alle problemen moet oplossen dat is natuurlijk grote onzin. Waarom hebben wij zo’n sfeer gecreëerd? Waarom willen wij dat de overheid altijd alle problemen moet oplossen? Mensen moet hun eigen problemen oplossen. Er zijn een hoop mensen die dat niet kunnen en dan zijn er weer andere mensen die daarbij helpen. Particulier initiatief kan hier veel in betekenen en hier op inspelen. Hier zijn ook veel mensen op tegen maar ik vind dat als je daar op tegen bent je geen kritiek op de overheid kan hebben dat de overheid grote steken laat vallen”.

Gemeente B is van mening dat als uitvoeringsinstanties goed functioneren de voedselbank overbodig zou moeten zijn. Als er iets schort aan het functioneren van uitvoeringsorganisaties moet daar iets aan gedaan worden. Het team werk en inkomen van B is geen voorstander van een structurele gemeentelijke subsidie aan de voedselbank omdat het belangrijk is dat potentiële gebruikers van de voedselbank geïnformeerd worden over de gemeentelijke voorzieningen waarop zij aanspraak kunnen maken. Dit gebeurt volgens de gemeente te

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

weinig. Daarmee zijn mensen structureel geholpen. Dit zou financiële problemen en terugvallen op een voedselpakket kunnen voorkomen. De gemeente is van mening dat zij de doelgroep van het armoedebeleid onvoldoende in beeld heeft en probeert op verschillende manieren met deze burgers in contact te komen om hen te informeren over ondersteunende mogelijkheden. Hierbij wordt niet samengewerkt met de voedselbank.

Volgens de coördinator van de voedselbank B is de voedselbank nodig omdat het beleid van de gemeente de doelgroep niet bereikt. “Veel van de mensen kunnen amper lezen of schrijven, en dan komt de gemeente aan met foldertjes. Dat werkt echt niet”. De voedselbank is van mening dat de gemeente niet goed weet hoe de doelgroep bereikt moet worden en dat de voedselbank deze mensen wel bereikt.

5.4.3 Ondersteuning van de voedselbank door de gemeente

Er bestaat volgens gemeente A geen structurele subsidierelatie met de voedselbank. De steun voor de voedselbank is beperkt tot twee incidentele subsidies voor de aanpassing van het pand en de aanschaf van een bus. Wel heeft de voedselbank een beroep gedaan op de gemeente om de voedselbank te helpen bij het vinden van een geschikte nieuwe huisvesting.

Over gemeentelijke steun zegt de voorzitter van A: “Wij willen graag onafhankelijk zijn. Wij vinden dat het een beetje bij de voedselbank hoort om niet ondersteund te worden”. “Persoonlijk zou ik liever niet structureel financieel ondersteund worden omdat je dan een soort gemeentelijk afdeling bent geworden, en ik vind eigenlijk dat een voedselbank gedragen moet worden door alle organisaties die met armoede te maken hebben zoals de kerken en het humanistisch verbond en serviceclubs enzovoort”.

De voedselbank in B heeft de afgelopen jaren een subsidie ontvangen en nu ligt er een verzoek tot structurele subsidie. Het college was tegen deze steun maar de raad heeft de intentie een structurele subsidie toe te kennen. Het team Werk en inkomen is hier kritisch op en zal bij een structurele subsidie graag zien dat hier voorwaarden bij gesteld worden over samenwerking en doorverwijzing.

De voedselbank vindt het heel terecht dat zij ondersteunt wordt vanuit de gemeente. “Wij helpen burgers van deze gemeente die de gemeente zelf niet kan bereiken. De gemeente mag ons hier wel deels voor compenseren”.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

5.4.4 Samenwerking tussen de gemeente en de voedselbank

De voedselbank in A is in deze categorie in ingedeeld omdat uit de ingevulde vragenlijst leek dat er geen samenwerking bestaat. Er bestaat inderdaad geen samenwerking tussen de beleidsmedewerkers van de gemeente en voedselbank. Wel bestaat er een samenwerking met de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook wordt de indicatie gedaan door de gemeente. De klanten maken dus naast de voedselbank dan ook gebruik van schuldhulpverlening. Wellicht had deze voedselbank in de categorie wel steun, wel samenwerking ingedeeld moeten worden maar de door de voedselbank ingevulde enquête deed anders vermoeden.

Over samenwerking met de gemeente zegt de voorzitter van A: “Wij werken intensief samen op verschillende punten zoals bijvoorbeeld met de gemeentelijke schuldhulpverlening en daar hebben wij regelmatig overleg mee zo 2 a 3 keer per jaar en de afdeling intake heeft daar een contactpersoon van wie wij direct informatie kunnen krijgen, maar als voedselbank heb je bijvoorbeeld te maken met schuldhulpverlening, maar je hebt bijvoorbeeld ook te maken met instellingen als Maatschappelijk Werk, de GGD en de Dienst Vastgoed. Dat zijn afdelingen waarmee je wel eens wat te maken hebt.”

Onze relatie met de gemeente is wel zo dat wij er altijd binnen kunnen komen maar het is daarbij wel zo dat het ambtelijke organisaties is en dat zijn wij niet. Dat belemmert de communicatie. Dat maakt de samenwerking ook lastig. Het is net als communicatie tussen kleine en grote bedrijven. Grote bedrijven zijn vaak georganiseerd in gescheiden functies en competenties en kleine bedrijven zijn dat niet”. De voorzitter van de voedselbank wijst er hier op dat het voor particulier initiatief lastig is om met ambtelijke bureaucratisch georganiseerde organisaties te communiceren.

De voorzitter van voedselbank A denkt dat door de samenwerking armoede beter bestreden kan worden: “Door die samenwerking tussen gemeente en voedselbank is er een directe lijn waardoor mensen die bij de gemeentelijke schuldhulpverlening lopen onmiddellijk ook bij de voedselbank terecht kunnen komen”.

In gemeente B wordt er niet samengewerkt. De gesproken ambtenaar zegt hierover: “Op initiatief van de gemeente zijn er wel gesprekken geweest maar de voedselbank weigert samen te werken en haar klanten door te verwijzen naar de gemeente. Dit gebeurt nooit terwijl vrijwel iedere klant recht zou hebben op ondersteuning vanuit de gemeente”. De gemeente ziet de voedselbank als een actor die goed een signaleringstaak zou kunnen uitvoeren maar is

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

van mening dat de voedselbank dit niet wil. De gemeente vindt dit erg jammer. De heer ambtenaar zegt hierover: “Betere samenwerking zou moeten kunnen en dan zou de voedselbank moeten doorverwijzen en voorlichting moeten geven over de gemeentelijke voorzieningen.”

Over pogingen tot samenwerking zegt de coördinator van de voedselbank B dat hij heeft geprobeerd een vaste contactpersoon te regelen bij de gemeente. De voedselbank dacht zo beter te kunnen communiceren. Dit is geregeld, maar toen de eerste persoon vanuit de voedselbank werd doorverwezen bleek er bij de gemeente geen vaste contactpersoon te zijn. De voedselbank lijkt hierdoor teleurgesteld in de gemeente en is van mening dat de gemeente niet goed in staat is met de doelgroep te communiceren.

5.4.5 Overige opvallende zaken

De voorzitter van voedselbank A is van mening dat Nederland verbureaucratiseerd. “Dat is een probleem van elke grote organisatie, dat die verbureaucratiseerd en niet in staat is om op specifieke gevallen in te spelen en niet in staat is te communiceren met mensen die niet goed kunnen communiceren. Dat is een heel groot probleem. Je moet maar eens vragen aan een vluchteling hoe het is om in Nederland alle formulieren in te vullen. Daar wordt je echt helemaal gek van, ook als je een Hbo-opleiding hebt”. Hiermee beschrijft de voorzitter van voedselbank A kenmerken van het communiceren van een bureaucratische organisatie. Ook zegt hij over bureaucratische kenmerken van de overheid: “De overheid kan alleen uitkeringen verstrekken volgens principes van rechtvaardigheid. De voedselbank kan ook voedsel verstrekken volgens principes van barmhartigheid”. Een gemeente kan als bureaucratische publieke organisaties alleen uitkeringen bieden op basis van rechtsgelijkheid. Het kan zijn dat mensen die zelf wel een acute nood ervaren geen rechten hebben bij gemeenten. De voedselbank werkt in principe ook alleen voor mensen die daar op basis van de indicatie recht op hebben maar kan wanneer dat door vrijwilligers nodig wordt geacht ook handelen vanuit barmhartigheid en buiten een indicatie om verstrekken. Meerdere voedselbanken geven aan dit te doen.

Over samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken in het algemeen zegt de voorzitter: “De reden dat veel gemeenten zich met voedselbanken bemoeien komt doordat voedselbanken vaak een hele tijd een slecht bestuur hebben gehad en dan moet zo’n gemeente

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

wel iets doen als ze de voedselbank willen houden. Dat heeft ook heel sterk te maken met de cultuur onder ambtenaren en de cultuur bij de voedselbanken”.

De gemeente B heeft maar een deel van haar minimabeleiddoelgroep in beeld. Bijvoorbeeld door middel van posters met een speciaal telefoonnummer die door de stad worden opgehangen hoopt de gemeente met de doelgroep in contact te komen. De voorliggende voorzieningen die de gemeente biedt zoals kortingen op sport en cultuurparticipatie worden maar door een kleine groep gebruikt.

De gemeente B is van mening dat de drie jaar hulptermijn die de voedselbank hanteert onredelijk lang is. De voedselbank is op deze manier geen noodhulp maar een doodlopend traject dat niet leidt tot participatie. Veel andere gemeente vinden de driejaar termijn wel redelijk omdat dit gelijk is aan de duur van schuldhulpverlening en de hulp die dan ook mee samengaat.

5.4.6 Samengevat: Wel steun, geen samenwerking

Opvallend aan de resultaten van deze twee casussen is het in beide veel gaat over communicatie tussen overheid en burgers en overheid en particulier initiatief. Zoals ook in de voorgaande gevallen bleek stond de gemeente in eerste instantie sceptisch tegenover de komst van de voedselbank. In A is in de loop der jaren een goede samenwerkingsrelatie ontstaan (waardoor het onterecht tot deze categorie is toegewezen). In B lijkt er nooit een goede relatie tussen beide te hebben bestaan.

Wat betreft financiële ondersteuning werd de voedselbank in B in de afgelopen jaren incidenteel ondersteund en wordt dit waarschijnlijk in de komende jaren structureel. In A heeft de voedselbank een aantal incidentele subsidies ontvangen. In A wordt de communicatie die loopt met de gemeente over een nieuwe locatie voor de voedselbank ook als gemeentelijke steun ervaren. Beide voedselbanken denken heel verschillend over ondersteuning vanuit de gemeente. Voedselbank A zou liever niet ondersteund willen worden omdat zij het niet bij een voedselbank vindt horen. Ook zou de voedselbank dan een beetje een gemeentelijke afdeling worden. De voedselbank te B vindt het heel terecht dat het door de gemeente ondersteund wordt omdat het burgers bedient die de gemeente niet weet te bereiken.

Op het gebied van samenwerking bestaan dus ook duidelijk verschillen maar ook overeenkomsten tussen beide. Voedselbank A zegt op een goede en intensieve manier samen

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

te werken. Wel benoemt de voorzitter van A meerdere malen dat de overheid niet goed in staat is met burgers te communiceren, dat het voor veel burgers te moeilijk is om formulieren in te vullen om voor ondersteunende voorzieningen in aanmerking te komen. Ook wordt genoemd dat het voor particulier initiatief moeilijk is om met de gemeente te communiceren omdat deze anders georganiseerd zijn.

De beperkte samenwerkingsrelatie in B lijkt ook met communicatie tussen beide organisaties en de klanten van de voedselbank te maken te hebben. De voedselbank heeft moeite met samenwerken met de gemeente omdat onder andere deze niet in staat bleek een vaste contactpersoon te regelen voor de voedselbank. De voedselbank is van mening dat de gemeente niet goed in staat is haar doelgroep te bereiken omdat zij dit op een verkeerde manier aanpakt en geen idee heeft van de laaggeletterdheid. De gemeente is daarbij zelf ook van mening dat zij maar een klein deel van haar doelgroep in beeld heeft en zou dit in samenwerking met de voedselbank willen oplossen. De voedselbank vindt dat het voor mensen die de taal slecht beheersen veel te moeilijk is om van gemeentelijke voorzieningen gebruik te kunnen maken. En dit komt veel voor onder de doelgroep.

De complementariteitstheorie gaat er vanuit dat overheid en particulier initiatief niet goed in staat zijn om samen te werken omdat beide heel verschillende organisaties zijn met een heel verschillende structuur en cultuur. Alhoewel de voedselbank in A goed zegt samen te werken met de gemeente lijkt deze theorie opvallend goed moeilijkheden en beperkingen in samenwerking te kunnen verklaren.

Samenwerking tussen beide organisaties is moeilijk omdat beiden erg verschillend georganiseerd zijn en verschillende kenmerken hebben. Gemeenten willen met hun minimabeleid zo groot mogelijk deel van de doelgroep bereiken maar kenmerkend voor deze doelgroep is dat de geletterdheid en administratieve vaardigheden laag zijn. Ook de voorzitter A uit de vorige casus heeft dit beaamt. Voedselbanken lijken veel beter dan gemeenten in staat de doelgroep te bereiken maar zijn niet in staat zelf de zorg te bieden die deze doelgroep op lange termijn en op een duurzame manier uit financiële problemen helpt.

5.5. Onderzoeksresultaten uit de categorie wel steun en ook samenwerking

In deze categorie zijn interviews gehouden met de gemeenten Heerde en Purmerend en Voedselbank Purmerend en Voedselbank Vaassen, Epe en Heerde die dus onder andere in Heerde actief is. De categorie wel steun en wel samenwerking zou verklaard kunnen worden

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

vanuit de onderlinge afhankelijkheidstheorie. Deze theorie stelt dat zowel particulier initiatief als de overheid bepaalde tekorten heeft om effectief haar doelstellingen te kunnen bereiken. Door samenwerking kunnen deze gecompenseerd worden. In 37 van de 64 gevallen was er spraken van deze variant.

5.5.1 Situatie bij oprichting van de voedselbank

In A lag de oprichting van de voedselbank volgens de gemeente politiek erg gevoelig. Want het zou er eigenlijk niet moeten zijn, en als het er dan is dan alleen als een vangnet waar tijdelijke hulp geboden wordt. Het verschijnsel staat op gespannen voet met het uitgangspunt van het gemeentelijke minimabeleid dat voor iedere inwoner een vangnet aan voorzieningen er regelingen biedt. De gemeente heeft vervolgens haar minimabeleid laten onderzoeken en hier kwam uit het een goed beleid is. Toch blijkt er in de praktijk behoefte aan een voedselbank.

Over de reden tot oprichting van de voedselbank zegt de coördinator van A: “In juni 2006 zijn we begonnen en de reden was dat de oprichter, die toen ook coördinator is geworden zelf in de financiële problemen zat. Ze kende ook veel mensen die ook in financiële problemen zaten. Zij constateerde een behoefte aan voedsel.” “Deze mensen hadden gewoon voedsel nodig”.

De coördinator is van mening dat de gemeenten niet direct positief was over de voedselbank. “De gemeente heeft van begin af aan gezegd dat de voedselbank eigenlijk niet nodig is want de meeste mensen die in de problemen komen kunnen gewoon bij de gemeente terecht met hun probleem, en dat moeten ze dan maar doen. Als ze dat niet doen is het hun eigen tekortkoming dat ze geen eten hebben. Hun eigen schuld”. “De gemeente denkt nog steeds dat haar beleid dekkend is maar in de praktijk hebben we als voedselbank nu 90 klanten waarvan ik weet dat die niet rondkomen als ze geen voedsel krijgen van de voedselbank. In ieder geval 90 procent daarvan”.

In de gemeente B bestaat sinds 2007 een voedselbank. Toen deze voedselbank werd opgericht vroeg de gemeente B zich af wat er verkeerd zou zijn aan haar beleid dat er een voedselbank nodig was. De gemeente was van mening dat het beleid sluitend was maar merkte door de vraag naar voedselpakketten dat er blijkbaar toch mensen zijn die onder het bestaansminimum leven. De gemeente ging er vanuit dat doordat de gemeente voorziet in een bestaansminimum in de Wwb en een sluitend minimabeleid de voedselbank overbodig zou zijn. De gemeente

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

dacht dat het misschien niet alert genoeg was geweest op de signalering van niet-gebruik van gemeentelijke voorliggende voorzieningen.

De voorzitter van de voedselbank B zegt over de reden tot oprichting: “Er was hier een voedselbank actief waarbij erg veel is misgegaan. Die zijn acuut gestopt en er waren 65 gezinnen die daardoor op straat kwamen te staan. Er is toen besloten tot het opzetten van een nieuwe voedselbank”. Volgens de voorzitter stond de gemeente erg negatief tegenover de vorige voedselbank omdat deze niet met de gemeente samenwerkte. De oprichters van de huidige voedselbank zijn daarom eerst met de gemeente in gesprek gegaan: “Wij zijn eerst met de gemeente aan tafel gaan gegaan om te vragen ‘hoe kijken jullie er tegenaan als wij dit initiatief doorzetten, maar dan op een andere wijze, op de manier waarop het hoort te gaan’. Daar keek men eigenlijk niet heel negatief tegenaan. Ze wilden toch afwachten wat wij zouden gaan betekenen”. “Het was dus zo dat als de gemeente niet mee wilde werken wij geen voedselbank gingen oprichten”. “Dat is noodzakelijk vinden wij. Het zijn burgers van de gemeente en niet van mij. Zij zijn er verantwoordelijk voor.” “Ze hebben het eigenlijk eerst sceptisch maar toch opgepakt, eerst met mondjesmaat, van laten we kijken of we daar als gemeente controle op kunnen krijgen en of we er mee kunnen samenwerken”. “Dat is eigenlijk van eerst heel negatief omgeslagen naar 100 procent positief”. Na slechte ervaringen met een eerdere voedselbank die ook niet was aangesloten bij de SVN staat de gemeente B wel positief tegenover de huidige voedselbank die wel onder de landelijke koepel valt.

5.5.2 Functie van de voedselbank

De voedselbank heeft volgens de ambtenaar van gemeente A meerdere functies. “Via de voedselbank worden mensen die daar behoefte aan hebben ondersteund en komt de doelgroep van het minimabeleid beter in beeld bij de gemeente. Hierbij gaat het vooral om mensen met schulden. Daarnaast wordt verspilling van voedsel tegengegaan en is de voedselbank een plek waar vrijwilligers zich kunnen ontplooien en biedt het een ontmoetingsplek voor mensen met financiële problemen”. Door het huidige economische klimaat verwacht de gemeente dat de behoefte aan de voedselbank nog wel zal blijven bestaan. De gemeente ziet de voedselbank niet als oplossing voor het armoedeprobleem. Voor structurele oplossingen moet gekeken worden naar mogelijkheden binnen het minimabeleid en schuldhulpverlening maar het is een goede manier op de doelgroep beter in beeld te krijgen.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Over de functie van de voedselbank A zegt de coördinator: “Wij willen gewoon een voorziening zijn voor mensen die dat nodig hebben, en dat nodig hebben wordt vastgesteld. Hun financiële situatie wordt bekeken en zij die er recht op hebben worden zo voorzien van voedsel. Meer willen wij niet aangeven. We willen gewoon een hulpverlenende instelling zijn. Het is geen protest tegen de gemeente”.

De coördinator ziet de toegankelijkheid van gemeentelijke voorzieningen als het grote probleem en zegt hierover: “Ik denk dat dit het grootste probleem is van die negentig klanten die we hebben. Die proberen wel gebruik te maken van gemeentelijke instellingen en instanties, maar die worden dan een beetje in hun ogen van het kastje naar de muur gestuurd. Ze komen dan bij een loket en dan zegt men ‘dan moet je dat en dat meenemen’ en dan komen ze daar en dan hebben ze niet alles meegenomen en moeten ze nog weer een keer een afspraak maken. Op een gegeven moment haakt een groot deel van deze mensen af. Ik red het niet meer, het duurt me te lang of het kost me teveel tijd, of ik heb er geen zin in. Het ligt vaak ook aan die mensen, maar ik denk dat je daar toch rekening mee moet houden. Dus een gemeente zou een stap naar die mensen toe moeten zetten”. De coördinator van A stelt hier dat de gemeente niet goed in staat is met de doelgroep van het minimeleid te communiceren. Vaak gaat het om sociaal en taalvaardig zwakke mensen die moeite hebben met het begrijpen van ambtelijke procedures.

De gemeente B heeft erkend dat de voedselbank blijkbaar bestaansrecht heeft maar de gemeente vroeg zich hierbij af hoe dit zich zou moeten verhouden tot de gemeentelijke voorzieningen. De gemeente B is van mening dat beleid op het gebied van armoede nooit helemaal sluitend kan zijn en zich altijd richt op het merendeel van de mensen. Een minderheid die er om eigen schuld of luiheid buiten valt wordt zo niet bereikt. De voedselbank functioneert dan als een aanvulling op de gemeentelijke voorzieningen. Ook is de gemeente van mening dat een voedselbank eerder kan reageren dan de gemeente. Voedselbanken kunnen direct een pakket uitreiken aan iemand in acute nood. Voordat een gemeente een uitkering kan verstrekken gaat daar bij mensen met schulden die daar geen administratie bij hebben vaak een onderzoek van enkele weken aan vooraf. Vooral in deze periode kan de voedselbank uitkomst bieden.

De voedselbank In B ziet zichzelf als een vorm van kritiek op het gemeentelijk beleid. De voorzitter zegt hierover: “De gemeente is er wel maar de gemeente laat te veel liggen. Wij

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

kunnen niet in de vorm van geld iets doen”. “De voedselbank is ook tegen verspilling. We pakken dus een mes en snijden daarmee aan twee kanten”. “We laten juist als particulier initiatief zien waar het aan schort bij de gemeente”.

De voorzitter is van mening dat de voedselbank structureel bestaansrecht heeft: “In het verleden in oorlogstijd en na de oorlog had je gaarkeukens en nog steeds, en nu de voedselbank. Ik denk dat het nog lang blijft bestaan”. “Er zijn zoveel mensen die schulden maken en die komen dan in een circuit terecht bij de gemeente maar hebben soms maar een leefgeld van 10 a 30 euro per week.”

5.5.3 Ondersteuning van de voedselbank door de gemeente

In A subsidieert de gemeente de helft van de huur van het pand. Daarnaast komt de voedselbank rond van donaties en sponsors. Deze subsidie is steeds jaarlijks vastgesteld en is geen structureel beleid. De afgelopen jaren bleek er steeds subsidie nodig om de exploitatie rond te krijgen. Er is ook een subsidie geweest voor de voedselbank om vrijwilligers te trainen om probleemgevallen te signaleren en door te verwijzen naar andere professionele organisaties en de gemeente.

Uit een jaarlijkse gemeentelijke evaluatie van de voedselbank A is gebleken dat het van belang is de voedselbank te steunen en de gemeente is van plan de voedselbank voor de komende drie jaar structureel te ondersteunen. In deze periode zullen dan ook betere voorzieningen getroffen worden binnen het minimabeleid. Het lijkt dus dat de gemeente door het succes van de voedselbank is gaan inzien dat het beleid niet sluitend is of niet iedereen bereikt.

Op de vraag of het terecht is dat de voedselbank A wordt ondersteund antwoordt de coördinator: “Ja dat vind ik wel terecht, en eigenlijk kan het wel wat meer. Volgens mij moeten ze denken: “de voedselbank doet goed werk dus we schelden die huur helemaal kwijt en ze hoeven helemaal geen huur te betalen”. Dat zou het mooist zijn. Ik denk dat ze nog wel meer kunnen doen”.

In gemeente B wordt er samengewerkt binnen een project waarin de voedselbank een subsidie ontvangt op een hoogte dat de voedselbank ook zelf aan inkomenswerving moet doen. Na afloop van het project zal de voedselbank meer zelfstandig moeten zijn maar kan het nog wel

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

een beroep doen op gemeente. De subsidie komt uit de pot bijzondere bijstand. De gemeente vindt het terecht dat het een aantal voorwaarden stelt bij de subsidie over samenwerking. “De gemeente mag er wel wat voor terugkrijgen”.

De voedselbank zegt hierover eenmalig een subsidie gekregen te hebben die onder andere gebruikt is voor een koelbus. De voorzitter van B zegt hierover: “Ik vind het terecht dat wij die subsidie moesten krijgen want het was nodig om gekoeld te kunnen vervoeren en het zijn hun (de gemeente) cliënten, en niet van mij. Het zou zo moeten zijn dat zij ons structureel ons structureel op jaarbasis vergoeden. Ik zou het liefst hebben dat de voedselbank structureel ondersteund wordt”.

5.5.4 Samenwerking tussen de gemeente en de voedselbank

Er wordt volgens de gemeente A niet heel actief samengewerkt tussen voedselbank en gemeente. De samenwerking tussen voedselbank en andere organisaties vindt voor een groot deel plaats via de welzijnsorganisatie. Deze organisatie wordt door de gemeente gesubsidieerd en doet de intakes voor de voedselbank. Mensen komen hier binnen, worden geïndiceerd en dan doorverwezen naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening en de voedselbank. Mensen maken graag gebruik van de voedselbank omdat het laagdrempelig is. Door de indicatie via de welzijnsorganisatie te doen worden mensen naast de indicatie tot voedselhulp ook doorverwezen naar andere professionele organisaties. De gemeente zal komende jaren ieder half jaar met de welzijnsorganisatie en de voedselbank evalueren waarbij de welzijnsorganisatie meer gegevens per klant gaat bijhouden zodat er meer inzicht in het gebruik van de voedselbank gekregen kan worden door de gemeente.

De coördinator van A denkt ook wel dat de gemeente intensiever wil samenwerken. “Ze hebben wel contact met ons gezocht en ons ook de cursussen aangeboden, dus ik denk wel dat ze constateren dat de voedselbank een bepaalde functie inneemt in dat minimeleid. We kunnen een goede partner zijn. Ik denk dat ze daar wel achter gekomen zijn.” De voedselbank is van mening dat er nog niet heel intensief samengewerkt wordt maar verwacht dat dit zal verbeteren. De coördinator van A zegt hierover: “De eerste stap is die cursus gesprekstechniek die we gehad hebben. Er is nu niet echt een samenwerking maar dat kan wel komen als wij de mogelijkheid hebben om mensen door te sturen naar gemeentelijke instellingen. Dan kan daar een terugkoppeling in zijn waarin de gemeente zegt: “ja dat is goed gegaan en die persoon is hier gekomen””.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

De voedselbank te A is wel van plan in de toekomst meer te gaan doorverwijzen naar de gemeente. “Er bestaat bij andere voedselbanken wel zoiets als een maatjesproject waarin je vanuit de voedselbank echt kan begeleiden en een maatje kan zijn in de hele wirwar van gemeentelijke instellingen en ze daar bij helpen. Daar hebben wij eigenlijk nog niet genoeg mensen voor en we willen er na de vakantie eens goed naar gaan kijken of we dat kunnen verbeteren en n mensen beter kunnen door verwijzen”.

Ook staat de voedselbank open voor voorlichting van de gemeente op locatie van de voedselbank: “Zoiets had ik ook in gedachte. Als klanten bij ons een pakket komen halen dat ze dan eventueel in een andere ruimte iemand van de gemeente kunnen spreken over hun problemen. Dus zoiets dachten wij ook als oplossing. En je zou inderdaad ook kunnen bedenken dat je een samenkomst of sessie organiseert waarin de klant kan komen en dat ze voorlichting krijgen dat vindt ik een goede zaak.” “Wij proberen de functie van doorverwijzen na te streven tot nu toe doen we dat heel mondjesmaat soms geven we iemand een advies maar dat willen we dus niet professionaliseren maar wel verbeteren uitbreiden . En dan zouden we dus in contact met de gemeente zoiets goed kunnen opzetten”.

Toen in de gemeente B een voedselbank gesticht werd vroeg de gemeente zich af wat er verkeerd zou zijn aan haar beleid. Dit deed de gemeenten besluiten dat zij per geval wilden weten wat de achtergrond van de problematiek is. Het was voor deze gemeenten ook onduidelijk waar de overlappingsen en scheidslijnen bestonden tussen de geboden hulp van beide actoren.

Hierop is besloten een project op te zetten. De gemeente doet hierin de indicatie en geeft deze voor maximaal 3 maanden af en gaat daarnaast op zoek naar andere voorliggende voorzieningen waar deze specifieke burger gebruik van kan maken. Mensen die zich melden bij de voedselbank worden eerst doorverwezen naar de gemeente waar ook naar andere structurele oplossingen gekeken worden. Er wordt zo gebruik gemaakt van de laagdrempeligheid van de voedselbank om probleemgevallen in beeld te krijgen.

De gemeenten B is van mening dat de voedselbank bij deze specifieke manier van organiseren deel uitmaakt van het minimabeleid. Het is een deel van de keten waarin probleemgevallen opgenomen worden. De gemeente zou dom zijn als het er geen gebruik van zou maken want het is een geschikte aanvulling op het gemeentelijk beleid. Hierbij is het wel belangrijk dat de voedselbank alleen noodhulp biedt en er ook bij ieder geval gekeken wordt naar andere

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

voorliggende voorzieningen en mogelijkheden die meer structurele hulp zijn. De gemeente probeert zoveel mogelijk mensen te laten stijgen op de participatieladder de voedselbank kan hier aan bijdragen.

De voedselbank en gemeente kunnen niet zonder elkaar en in dit project worden beiden versterkt en aangevuld. De ambtenaar van B stelt dat het wel belangrijk is in ogenschouw te nemen dat burgers geen rechten kunnen ontlenen aan de voedselbank. De gemeente kan dit niet garanderen. Dus als uit de indicatie van de gemeente blijkt dat iemand recht heeft op hulp van de voedselbank heeft de voedselbank hier het eindoordeel in. Deze manier van samenwerken is ook mogelijk om de kleine schaal van de gemeente. De mogelijkheid tot maatwerk is een voorrecht.

De voorzitter van B zegt over samenwerken met de gemeente: “Ik vind dat je moet samenwerken daar ben ik heel erg voor en als je goed samenwerkt is er geen struggle en ook geen strijd”. “Kijk de gemeente is af en toe wel eens moeilijk te vertrouwen dat weten we allemaal maar ik vind dat je het wel moet doen. Daar ben ik een persoonlijke voorstander van”.

De voedselbank werkt ook samen met maatschappelijke organisaties als GGZ en het Leger des Heils. De voedselbank zegt door haar samenwerking met de gemeente ook deze instanties meer met de gemeente heeft laten samenwerken. “Eigenlijk hebben wij iets ontketent dat die samenwerking veel groter wordt dan alleen de voedselbank-gemeente of alleen voedselbank en maatschappelijk instellingen. We zijn nu met z’n allen. En er is ook een plan om eens in de zoveel tijd met elkaar om de tafel te gaan zitten. Dan kunnen we evalueren van waar gaat het goed en waar stukt het, en waar ben jij mee bezig en hoe kunnen we nog nauwer met elkaar samenwerken”.

De voedselbank is ook van mening dat het bijdraagt aan de activering die gemeenten beogen met de Wwb. “Wij activeren van hieruit ook. Doordat wij een bepaalde ondersteuning geven vanuit een pakket”. “We vragen ook van heb je al een baan?, waar ben je mee bezig? Dit is laten we zeggen een beetje een huiselijke voedselbank, ik ben betrokken bij iedere cliënt die we hebben. Iedere week pak ik er weer een of vijf in de kraag en daar probeer ik een iets langer gesprek mee te voeren. We zijn ook niet echt een doorgeefluik van de gemeente maar we werken wel samen”.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Over het gemeentelijke ondersteunende regelingen zegt de voedselbank het volgende: “Alle mensen die wij hier hebben maken ook gebruik van ondersteuning. Het probleem is vaak dat zij vergeten dat die ondersteuning er is. Ze zijn te lui om daar achteraan te gaan”. “Deze gemeente deed er al wel veel mee maar doet er nu nog meer mee. Er zijn dus echt mensen voor aangetrokken zodat van cliënten nog beter bekeken wordt hoe hun situatie is. Dat valt allemaal binnen dit project en daarin proberen we nu alle valkuilen en hindernissen weg te halen”.

Ondanks dat de gemeente de indicatie doet bepaalt de voedselbank of mensen er gebruik van mogen maken. “De gemeente heeft een adviserende rol hierin en meer mogen ze ook niet van mij”. “Ik probeer een goede samenwerking te hebben maar zij werken voor mij en ik niet voor hen”. “Zij doen het screenen en ik kijk naar de situatie.

5.5.5 Overige opvallende zaken

Over ontwikkelingen in het soort klanten dat van de voedselbank in A gebruik maakt zegt de coördinator dat er de laatste tijd meer jonge mensen gebruik van maken. Dat komt vooral door economische ontwikkelingen. Na het programma van Froger heeft de voedselbank wel een toename gehad van 40 naar 60 klanten, maar dat is nu doorgroeid naar 90 als gevolg van economische ontwikkelingen. Naar verwachting zal dit aantal doorstijgen omdat vooral ouderen nog geen gebruik maken van de voedselbank en de crisis volgens de coördinator nog niet is afgelopen: “We zaten daarvoor op 40 klanten en door het Frogereffect zijn we naar 60 a 70 gegroeid en nu zitten we op 90 en dat is niet meer het Frogereffect maar vooral een gevolg van economische ontwikkelingen”. “Het aantal scheidingen neemt ook toe. vrouwen doen het wat dat betreft niet goed denk ik. Er is ook een toename van vrouwen met kinderen en dat heeft dan te maken met scheiden. Die man gaat z’n eigen gang en red het meestal wel maar vrouw en kind komen in de problemen.” De vraag naar voedselpakketten zal dus nog wel blijven bestaan en wellicht doorgroeien in de komende jaren.

5.5.6 Samengevat: Wel steun en ook samenwerking

Opvallend aan deze twee gevallen is dat beide gemeenten inzien dat de voedselbank een nuttige bijdrage kan leveren aan het in beeld krijgen van de doelgroep van het minimabeleid en het doorverwijzen van voedselbankklanten naar de gemeente en andere professionele organisatie. Beide gemeenten leken ook niet direct sceptisch bij de oprichting

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

van een voedselbank in de gemeente maar vroegen zich af wat er mis zou zijn met het minimabeleid dat er een behoefte bleek aan een voedselbank. In Purmerend is hierop een onderzoek laten uitvoeren naar het beleid. In de gemeenten Heerde en Epe is een project opgezet om te ondervinden hoe de voedselbank naast het gemeentelijke minimabeleid zou kunnen bestaan.

Beide voedselbanken worden ondersteund door de gemeente. De voedselbank Vaassen, Epe en Heerde en omstreken vind dit heel terecht. Ook voedselbank Purmerend zou graag meer ondersteund worden door de gemeente omdat de coördinator van mening is dat de voedselbank goed werk doet.

In beide gevallen wordt samengewerkt met de gemeente en met alle andere organisaties die iets met deze doelgroep te maken hebben. De intakes worden in het ene geval gedaan door de gemeente en in het andere geval door een welzijnsorganisatie gedaan. Hierdoor wordt er als iemand met financiële problemen zich meldt direct gekeken welke mogelijkheden er nog meer voor handen liggen bij de gemeente of andere ondersteunende organisaties. In B loopt nu een project waarin de samenwerking versterkt wordt. In A wil de voedselbank zich komende tijd verdiepen in hoe het beter kan samenwerken en beter kan doorverwijzen naar de gemeente.

5.6 Verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende categorieën

Hier worden kort de uitkomsten van de verschillende onderzochte categorieën vergeleken op verschillen en overeenkomsten.

Vrijwel alle gemeenten hadden niet verwacht dat er in hun gemeente een voedselbank opgericht zou worden omdat men van mening was dat het minimabeleid volledig sluitend was. Er werd hierbij waarschijnlijk vanuit gegaan dat het beleid de doelgroep voldoende zou bereiken. Echter is door het oprichten en de populariteit van de voedselbanken gebleken dat er in de praktijk veel mensen zijn die leven onder de armoedegrens vaak omdat zij schulden hebben en er een groot deel van een uitkering op gaat aan het aflossen daarvan. Ieder van de onderzochte gemeenten lijkt inmiddels geaccepteerd te hebben dat de voedselbank er is in de loop der jaren er steeds positiever over geworden. Wat betreft bereidheid tot financiële steun voor de voedselbank bestaan er verschillen tussen de onderzochte gemeenten.

Hoofdstuk 6: Conclusies

6.1 Terugkoppeling van resultaten naar het theoretisch kader

In hoofdstuk twee zijn vier theorieën gepresenteerd die gebruikt kunnen worden om te verklaren hoe overheid en particulier initiatief zich tot elkaar verhouden. In hoofdstuk drie zijn bij deze theorieën een aantal hypothesen gesteld. Het ging hierbij om de: substitutie theorie, de heterogeniteitstheorie, de complementariteitstheorie en de onderlinge afhankelijkheidstheorie. Vervolgens is in hoofdstuk 4 een onderverdeling gemaakt in verschillende varianten van samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken. Kijkend naar de gepresenteerde theorieën lijkt dat theorieën grotendeels aansluiten bij de vier categorieën van samenwerking.

Tabel 6.1. *Weergave van theorie aansluitend bij samenwerkingsvariant*

Steun /		
Samenwerking	Geen samenwerking	Wel samenwerking
Geen steun	A. Substitutietheorie	B. Heterogeniteitstheorie D. Onderlinge
Wel steun	C. Complementariteitstheorie	afhankelijkheidstheorie

De variant waarin sprake is van steun noch samenwerking zou te verklaren zijn vanuit de substitutie theorie. Hierin is sprake van een onderlinge concurrentie tussen beide actoren binnen een zer-sum-game. Wanneer er geen sprake is van geen steun maar wel van samenwerking zou dit verklaard kunnen worden vanuit de heterogeniteitstheorie. De situatie van wel steun maar geen samenwerking zou verklaard kunnen worden vanuit de complementariteitstheorie en de situatie van zowel steun als samenwerking vanuit de onderlinge afhankelijkheidstheorie. In dit hoofdstuk wordt op basis van de resultaten uit het kwalitatieve onderzoek getoetst of de hypothesen bij de theorieën waar zijn.

6.1.1 Substitutietheorie: Geen steun, geen samenwerking

Bij de substitutietheorie die de variant geen steun, geen samenwerking lijkt te kunnen verklaren zijn de volgende hypothesen gesteld:

- H1: Er bestaat geen samenwerking tussen particulier initiatief en de overheid omdat beiden elkaar als concurrenten zien binnen een zero-sum game

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

- H2: Er bestaat hierom geen steun vanuit overheid voor particulier initiatief

Gebaseerd op de resultaten van het kwalitatieve onderzoek blijkt dat deze hypothesen onwaar zijn. Er bestond bij deze gevallen inderdaad geen samenwerking. Het bleek niet zo te zijn dat de gemeenten de voedselbank als concurrent zien. Dit was in een aantal gevallen wel zo bij de oprichting van de voedselbanken maar het lijkt alsof gemeenten unaniem van mening zijn dat de voedselbank een nuttige partner kan zijn bij het in beeld krijgen van de doelgroep en met hen in contact te komen. De voedselbanken staan open voor samenwerking. Gezien vanuit de gemeente is hypothese 1 niet waar. Dat er niet samengewerkt wordt is omdat de voedselbanken dit niet willen. Deze willen zoveel in sommige gevallen zo veel mogelijk onafhankelijk zijn. Deze voedselbanken zien zichzelf niet als kritiek op de gemeente en verwijzen klanten wel door. Dit kan dus niet als concurrentie gezien worden. Of de zero-sum game bestaat is moeilijk te zeggen. Als meer mensen meer gebruik zullen maken van gemeentelijke voorliggende voorzieningen zal dit wellicht leiden tot een daling van het aantal indicaties voor de voedselbank. Want het vrij besteedbare inkomen van mensen zal stijgen. Maar als meer mensen gebruik gaan maken van de voedselbank zal dit niet leiden tot minder gebruik van gemeentelijke regelingen. Deze zullen meer gebruikt worden als mensen daar vanuit de voedselbank op gewezen worden. De zero-sum game bestaat in dit geval dus eigenlijk niet. Hypothese 1 is dus onwaar. Hypothese 2 is hierdoor ook onwaar. In beide van de onderzochte gevallen in deze categorie was de gemeente op zich best bereid de voedselbank te steunen als er ook samen gewerkt zou worden maar wenste de voedselbank onafhankelijk te blijven of was de voedselbank niet bereid hierbij ook samen te werken. Beide hypothesen zijn niet waar dus deze variant van geen steun en geen samenwerking bestaat niet doordat er een concurrentie tussen beide actoren bestaat.

6.1.2 Heterogeniteitstheorie: Geen steun wel, samenwerking

Bij de heterogeniteitstheorie die de variant geen steun wel samenwerking lijkt te kunnen verklaren zijn de volgende hypothesen gesteld:

- H1: Particulier initiatief ontstaat door beperkte (financiële) middelen bij de overheid om maatschappelijke belangen te borgen.
- H2: Particulier initiatief wordt niet gesteund door de overheid maar kan bestaan door giften en donaties

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

- H3: Ondanks onmogelijkheid tot steun is samenwerking wel mogelijk omdat beide elkaars aanvullen dienstverlening aanvullen zonder te hoeven concurreren
- H4: Particulier initiatief kan een vorm van protest zijn tegen tekortschietend overheidsbeleid omdat zij zich inzet voor het borgen een maatschappelijk belang dat niet of niet volledig door de overheid gediend wordt.

In de onderzochte gevallen waarin wel sprake was samenwerking maar niet van steun leek het inderdaad zo te zijn dat deze gemeenten beperkt zijn in de financiële middelen om de voedselbank te steunen. Zo was het in gemeente Nuenen niet mogelijk de inkomensgrens voor het minimumbeleid te verhogen van 110 naar 120 procent omdat de gemeente er geen geld voor had. Deze voedselbank heeft hierom ook niet om geld gevraagd. De voedselbank in Joure wordt ook niet gesteund omdat de gemeente geen geld lijkt te hebben terwijl de voedselbank wel ondersteund zou willen worden. Ook lijkt het in deze, maar ook in de andere onderzochte gevallen dat ondanks de geboden inkomenswaarborg en ondersteunende voorzieningen burgers van minder dan het minimum moeten rondkomen. Hypothese 1 lijkt dus waar. Voedselbanken zijn opgericht omdat het armoedebeleid van de overheid tekortschiet om alle armoede volledig te bestrijden. Dit tekort wordt aangevuld door particulier initiatief.

Echter zijn de voedselbanken verdeeld over de mening of dit de overheid is aan te rekenen. Een aantal voedselbanken stelt dat er van de gemeente niet meer verwacht kan worden en dat het goed is dat burgers zelf initiatief nemen. Andere voedselbanken nemen het de gemeente kwalijk dat het burgers in armoede laat leven en zien de voedselbank ook als protest tegen het tekortschietende beleid van de gemeente.

Hypothese 2 is ook waar. De voedselbanken die niet gesteund worden komen volledig rond van giften en donaties. Ook is er een aantal voedselbanken dat nooit gevraagd heeft om steun en ook vindt dat dit niet past bij particulier initiatief. Andere voedselbanken vinden het onterecht dat zij niet gesteund worden door de gemeente. Zij vinden dat zij werk doen waar ook de gemeente bij gebaat is en het daarom best gesteund mag worden.

In de onderzochte gevallen in deze categorie bleek het inderdaad zo te zijn dat de gemeenten die niet in staat zijn te steunen wel willen samenwerken. De gemeente wil wel samenwerken omdat het via de voedselbank de doelgroep wel kan bereiken. Deze voedselbanken zien ook het nut van samenwerken en doorverwijzen wel in. Hypothese 3 is dus waar.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Hypothese 4 is waar omdat een de twee onderzochte gevallen inderdaad stelt vanuit een protest tegen de overheid te werken. Ondanks het protestkarakter is deze voedselbank toch bereid samen te werken.

Alle gestelde hypothesen bij deze theorie zijn waar. Het is dus zo dat wanneer gemeente en voedselbank wel samenwerken maar niet gesteund worden dit is omdat de gemeente niet de middelen heeft de voedselbank te steunen of andere keuzes heeft gemaakt om geld aan uit te geven. De voedselbanken kunnen bestaan van giften en donaties vanuit sponsors en andere organisaties. Deze gemeenten zien wel het nut van de voedselbank in omdat zij wel bereid zijn samen te werken en gezamenlijk armoede op een structurele manier te bestrijden. Ook zijn er voedselbanken die geen steun nodig hebben van de gemeenten omdat zij zelf voldoende inkomsten kunnen werven.

6.1.3 Complementariteitstheorie: Wel steun, geen samenwerking

Bij de complementariteitstheorie die de variant wel steun, geen samenwerking lijkt te kunnen verklaren zijn de volgende hypothesen gesteld.

- H1: Particulier initiatief levert andersoortige diensten dan overheid door andere organisatiestructuur en cultuur.
- H2: Het onderling overnemen van diensten of concurreren is niet mogelijk omdat beide actoren verschillende soorten diensten bieden.
- H3: Door het verschil in organisatiestructuur en het leveren van andersoortige diensten is samenwerking niet goed mogelijk.
- H4: (Financiële) ondersteuning van particulier initiatief door overheid is mogelijk omdat het particulier initiatief andere diensten levert dan de overheid kan leveren. Het kan met behulp van subsidie voorzien in diensten die anders niet geboden zouden worden.
- H5: Particulier initiatief kan een deel van de doelgroep dienen die door de overheid niet wordt bereikt omdat het een andersoortige dienst biedt en een andere organisatie structuur en cultuur kent.

Bij de onderzochte gevallen leek het inderdaad zo te zijn dat de voedselbank een structureel andersoortige organisatie is met een andere structuur en cultuur waardoor het een andersoortige dienst biedt en niet goed met de gemeente kan samenwerken.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

De voedselbanken die wel gesteund worden maar niet samenwerken noemde beiden dat communiceren met de gemeente voor de voedselbank erg lastig is omdat het een bureaucratische organisatie is die anders communiceert en anders is georganiseerd. Men werkt er volgens vaste procedures en denkt teveel dat het beleid werkelijk sluitend is en er dus in feite geen armoede kan zijn. Hypothese 1 is dus juist.

Ook het onderling overnemen van diensten lijkt niet mogelijk zoals de hypothese 2 stelt. Veel mensen die bij de voedselbank komen maken onterecht geen gebruik van gemeentelijke voorzieningen, maar dit gebeurt vaak doordat deze mensen de formulieren en bureaucratische procedures niet begrijpen. De manier waarop gemeenten naar sociaal en matiggeletterden communiceert past niet bij deze doelgroep. Deze maken voelen zich meer aangetrokken tot de hulp van de voedselbank waar meer 'hun taal gesproken wordt' en waar ze directe hulp krijgen in de vorm van eten. De gemeente is dus niet goed in staat deze mensen 'over te nemen' doordat de voorzieningen die zij bieden te ontoegankelijk zijn voor de doelgroep. Hypothese 3 is dus waar in het geval er geen samenwerking bestaat. Bestaat dit wel kan de ontoegankelijkheid van gemeentelijke voorzieningen door de voedselbank vermindert worden.

Hypothese 4 is deels waar. Het kan worden gesteld dat gemeenten niet goed in staat zijn met de doelgroep van het minimale beleid te communiceren en deze mensen dus gebruik te laten maken van regelingen. Om deze mensen indirect toch te kunnen steunen kan de voedselbank gesubsidieerd worden zodat deze behoeftige mensen een van een pakket kan voorzien. Echter is het in de praktijk zo dat deze gemeenten wel willen samenwerken maar dat het door verschillen in communicatiestijlen en organisatiecultuur en structuur niet goed van de grond komt. Het is niet zo dat de gemeente er bewust voor kiest om niet samen te werken. Dit blijkt in de praktijk voor bureaucratisch georganiseerde gemeenten erg lastig. Het gebrek zelf goed met de doelgroep en de voedselbank te communiceren lijkt gecompenseerd te worden door een subsidie voor de voedselbank.

Dit maakt dat hypothese 5 zeker waar is. De gemeente is niet in staat een deel van haar doelgroep te bereiken en te bedienen. Deze mensen maken wel gebruik van de voedselbank die voor hen laagdrempeliger is en meer hun taal spreekt en hulp biedt in een vorm waar de klanten direct behoefte aan hebben.

Deze theorie lijkt dus heel goed de variant te kunnen verklaren waarin een gemeente de voedselbank wel steunt maar er niet mee samenwerkt. Gemeenten zijn door het ministerie

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

opgeroepen samenwerkingsrelaties met de voedselbank aan te gaan maar voor gemeenten is het lastig met deze organisaties te communiceren omdat deze een erg andere structuur en cultuur hebben. Wel zijn deze gemeenten in staat de voedselbank te subsidiëren en doen dit dus om zo toch maar de doelgroep te dienen die de gemeente zelf niet bereikt ook omdat het niet matcht met de kenmerken van de doelgroep het minimabeleid. De voedselbank matcht wel met haar doelgroep.

6.2.3 Onderlinge afhankelijkheidstheorie: Wel steun, wel samenwerking

Bij de onderlinge afhankelijkheidstheorie die de variant wel steun, wel samenwerking lijkt te kunnen verklaren zijn de volgende hypothesen gesteld:

- H1: Bij de overheid en particulier initiatief is beide sprake van een 'tekort' bij het bieden van diensten aan burgers.
- H2: Overheid en particuliere initiatief hebben beide kenmerken die het voor specifieke taken geschikt maakt.
- H3: De overheid en particulier initiatief kunnen dit wederzijdse tekort onderling compenseren door samen te werken.
- H4: Er kan bij samenwerking sprake zijn van ondersteuning van particulier initiatief omdat het bijdraagt aan het realiseren van overheidsdoelstellingen.

Hypothese 1 is waar. Uit de onderzoeksresultaten lijkt inderdaad dat er in ieder geval bij de overheid een tekort bestaat. Dit tekort kan gezien worden als het onvermogen van gemeenten om de doelgroep van haar minimabeleid te bereiken. Veel ondersteunende regelingen worden maar door een klein deel van de rechthebbenden gebruikt. Communicatie naar burgers toe is sowieso een lastige kwestie bij de overheid en wel in het bijzonder de doelgroep van het minimabeleid. Kenmerkend voor deze doelgroep is dat de mensen vaak laaggeletterd, laaggeschoold en communicatief onvaardig zijn. Ook hebben deze mensen vaak een angst voor de overheid en bureaucratische procedures. Gemeenten stelden allemaal dat hun beleid sluitend was, (wat uit onderzoek ook bleek) maar toch ontstonden er voedselbanken. Het probleem was niet de sluitendheid van het beleid maar de mate waarin het de doelgroep bereikt. Hier waren gemeenten niet toe in staat waardoor mensen onder de armoedegrens leefden en er particulier initiatief ontstond om deze mensen te helpen.

De tekorten die volgens de theorie bestaan bij particulier initiatief lijken in de praktijk ook te bestaan. Voedselbanken hebben moeite op eigen kracht de begroting sluitend te krijgen,

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

werken soms amateuristisch en aan de geboden diensten kunnen geen rechten ontleend worden. Echter lijkt vanuit de resultaten dat ondanks deze tekorten de voedselbank heel goed in staat is haar doelstellingen na te streven en de doelgroep direct te bereiken en te ondersteunen.

Door samenwerking wordt het tekort bij de gemeente dat het de doelgroep moeilijk bereikt gecompenseerd doordat de voedselbank heel goed toe in staat is. Via de voedselbank kan de gemeente burgers wijzen op gemeentelijke ondersteunende voorzieningen. Door samenwerking met de voedselbank kan de gemeente leren hoe het met deze specifieke doelgroep kan communiceren omdat de voedselbank dit wel kan. Ook het gemeentelijke tekort van het alleen kunnen steunen van burgers op basis van rechtsgelijkheid kan door de voedselbank worden gecompenseerd. De voedselbank kan in situaties waar er wel acute nood is maar geen rechten op overheidssteun zoals bij illegalen hulp verstrekken op basis van barmhartigheid.

De zwakten van de voedselbank kunnen door de gemeente gecompenseerd worden. Zo kan de gemeente de voedselbank financieel steunen zodat het de begroting rond krijgt. Dit maakt dat ook hypothese 4 waar is. De gemeente kan ook lastige taken als de indicatie overnemen of laten uitvoeren door een professionele organisatie omdat dit voor voedselbanken in de praktijk vaak lastig is. Hypothese 2 is dus ook waar. Beide organisaties hebben beide specifieke kenmerken die het voor specifieke taken geschikt maakt. De voedselbank kan communiceren met de doelgroep maar heeft alleen een voedselpakket te bieden, de gemeenten heeft regelingen te bieden die een structurele uitweg uit een armoede situatie kunnen bieden maar kan de doelgroep niet goed bereiken. Hiermee is ook hypothese 3 waar.

Wel moet bij samenwerking waarin de onderlinge zwakten worden gecompenseerd de moeilijkheid worden overwonnen dat beide organisaties heel verschillend zijn. Ze hebben een heel verschillende cultuur en structuur. Ambtenaren moeten de taal van voedselbank en klanten leren spreken en beseft hebben van de kenmerken van de doelgroep. Deze mensen zijn niet pro-actief en komen niet zelf met een duidelijk geformuleerde vraag en de juiste documenten bij het juiste gemeentelijk loket aankloppen.

Deze theorie lijkt dus juist in gevallen waarin er samengewerkt wordt en er ook sprake is van ondersteuning. Het is duidelijk dat vooral gemeenten een tekort hebben dat kan worden gecompenseerd door de voedselbank. Een aantal geïnterviewden van zowel voedselbanken als gemeenten zeiden al dat het heel dom zou zijn als een gemeente niet zou willen samenwerken

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

met een voedselbank. Het lijkt dus inderdaad dat dit de manier is voor voedselbanken om de doelgroep te bereiken. De theorie gaat alleen op voor gevallen waarin samenwerking mogelijk is ondanks de grote verschillen tussen beide organisaties.

6.2 Beantwoording van de vraagstelling

Hier worden de gestelde hoofd en deelvragen beantwoord.

1. Wat zijn relevante variabelen voor het onderscheiden van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en voedselbanken?

Wat deze variabelen zijn is onderzocht en weergegeven als literatuurstudie in hoofdstuk 1. En heeft geleid tot het maken van de vragenlijst die als bijlage twee is toegevoegd.

2. Welke vormen van samenwerking zijn er te onderscheiden tussen verschillende gemeenten en voedselbanken en wat is het onderscheid tussen deze vormen?

Uit de kwantitatieve studie onder 64 voedselbanken op basis van de vragenlijst in bijlage 2 bleek dat onderscheid gemaakt kan worden in voedselbanken die wel en niet ondersteund worden door de gemeente en die wel en niet samenwerken met de gemeente. Dit leidt tot vier verschillende varianten.

3. In welke verhoudingen komen de te onderscheiden vormen in de praktijk voor? En waarom in deze verhouding?

De variant geen steun en geen samenwerking komt binnen in totaal 64 respondenten 12 keer voor. De variant geen steun, wel samenwerking komt 5 keer voor, wel steun geen samenwerking komt 10 keer voor en wel steun en wel samenwerking komt in 37 van de gevallen voor.

Opvallend is het lage aantal geen steun wel samenwerking. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk gemeenten die bereid zijn tot samenwerken ook wel willen steunen. Het hoge aantal van wel steun wel samenwerking komt doordat steeds meer gemeenten inzien dat het voor hen heel nuttig kan zijn om samen te werken met de voedselbank om zo de doelgroep van het minimabeleid te kunnen bereiken. Gemeenten hebben hier subsidie voor over omdat de voedselbank dit in veel gevallen nodig heeft om goed te kunnen functioneren en het voor de gemeenten mogelijkheden biedt om voorwaarden te stellen over hoe er samengewerkt kan worden. Gemeenten kunnen voedselbanken stimuleren actief door te verwijzen en voor te

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

lichten over gemeentelijke regelingen. Het bleek vanuit de onderzoeksresultaten niet goed mogelijk te concluderen waarom de categorieën in deze verhouding voorkomen.

4. Hoe is ieder van deze vormen van samenwerking en de keuze hiervoor te verklaren?

Dat variant geen steun en geen samenwerking in de praktijk 12 keer voorkomt is omdat deze voedselbanken zoveel mogelijk onafhankelijk van de gemeente opereren. Dit valt niet te verklaren vanuit de substitutietheorie omdat er geen sprake is van concurrentie binnen een 'zero-sum game'. Bij de opkomst van voedselbanken in het afgelopen decennium was er bij gemeenten veel weerstand tegen voedselbanken omdat deze hulp niet structurele hulp tegen armoede zou zijn. Gemeentelijke voorliggende voorzieningen zouden dit wel zijn. Gemeenten waren allen overtuigd dat hun beleid sluitend was waardoor er in principe geen armoede zou hoeven zijn, waardoor voedselbanken vanuit de gemeente gezien overbodig en onwenselijk waren.

Tegenwoordig is iedere gemeente van mening dat de voedselbank een nuttige partner is in het bereiken van de minimadoelgroep. Het succes van de voedselbanken en de daarmee aan het licht gekomen armoede laat zien dat het gemeentelijk minimabeleid theoretisch wel dekkend is maar in de praktijk lang niet de volledige doelgroep bereikt. Gemeenten zijn niet goed in staat deze doelgroep te bereiken doordat het vaak gaat om laaggeschoolde, laaggeletterde kwetsbare mensen met vaak een angst voor bureaucratische regelingen en formulieren. Kenmerkend voor gemeenten is dat het formele bureaucratische organisaties zijn waar gewerkt wordt volgens vaste procedures op basis van rechtsgelijkheid. De substitutietheorie is in dit geval niet waar want gemeenten willen dus tegenwoordig in tegenstelling tot een paar jaar geleden allemaal graag samenwerken met de voedselbank.

Als er geen sprake is van steun en samenwerking is dit omdat de voedselbank grote waarde hecht aan onafhankelijkheid en misschien zelf wantrouwig staat tegenover de bureaucratisch georganiseerde overheid. Het kan ook komen doordat de voedselbank als particulier initiatief en de gemeente als bureaucratische publieke organisatie erg anders georganiseerd en gestructureerd is en de cultuur en manier van communicatie erg van elkaar verschillen en daardoor in de praktijk samenwerking erg moeizaam is.

Dit verschil in kenmerken van de organisaties verklaart de variant waarin er wel sprake is van steun maar niet van samenwerking. Ook bij deze variant zijn gemeenten zich bewust van de moeilijkheid van het bereiken van deze specifieke doelgroep. Echter is het door het grote

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

verschil tussen beide organisaties niet goed mogelijk om samen te werken. De gemeente kan er dan toe besluiten de voedselbank te subsidiëren zodat het indirect toch de doelgroep bereikt die het zelf niet goed kan bereiken. Deze variant is te verklaren door de complementariteitstheorie. Deze variant kwam in het onderzoek dus 10 keer voor.

De variant waarin er geen sprake is van steun maar wel van samenwerking is te verklaren vanuit de heterogeniteitstheorie. Er zijn gemeenten die stellen geen geld te hebben voor het kunnen steunen van de voedselbank en een minimabeleid voeren dat zich richt op mensen die slechts 110 procent van het minimuminkomen ontvangen terwijl in veel andere gemeenten dit beleid zich richt op iedereen die 120 procent van het minimuminkomen ontvangt. Deze gemeenten zijn niet in staat de voedselbank te steunen omdat het andere keuzes heeft gemaakt maar is zich wel bewust van het belang van samenwerking. Ook kan het zo zijn er geen steun is omdat het voor de voedselbank niet noodzakelijk is. Er zijn voedselbanken met een goed en ervaren bestuur met een uitgebreid netwerk van sponsoren en leveranciers waardoor gemeentelijke steun niet nodig is. Ook zijn er voedselbanken die ruimhartig gesteund worden vanuit kerkelijke diaconieën waardoor er geen behoefte is aan gemeentelijke steun. In dit geval zou de samenwerking meer te verklaren zijn vanuit de onderlinge afhankelijkheidstheorie. Deze verklaart ook de variant waarin er wel sprake is van steun en ook van samenwerking. Door samen te werken is de gemeente in staat haar doelgroep goed te bereiken en door de voedselbank te steunen en hier voorwaarden bij te stellen en afspraken te maken kan constructief samengewerkt worden. Hierin kan de gemeente via de voedselbank de burgers met financiële problemen bereikt en wijst op ondersteuningsmogelijkheden vanuit de gemeente die een meer structurele uitkomst bieden bij het tegengaan van armoede. Daarnaast kan door samenwerking ook hulp geboden worden aan mensen die op basis van rechtsgelijkheid vanuit gemeentelijke regels geen recht hebben op steun. Dit kan gaan om illegale vluchtelingen, mensen met schulden zonder administratie die dus nog niet door schuldhulpverlening kunnen worden geholpen of ander mensen in acute nood die geen recht hebben op een uitkering. Door samenwerking met de voedselbank kan een gemeente mensen zonder rechten bij de gemeente bij de voedselbank geholpen laten worden.

6.3 Reflectie op het onderzoek

Zoals ieder onderzoek kent ook dit onderzoek bij nader inzien haar gebreken maar ook haar sterke kante. Een sterk punt van het onderzoek is de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De kwantitatieve trap geeft inzicht in wat verschillende varianten van

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

samenwerking zijn en de kwalitatieve trap geeft een verklaring voor de keuze voor deze specifieke variant. Een zwak punt van het onderzoek is dat er in het kwantitatieve onderzoek wel eenduidig gevraagd is of een voedselbank samenwerkt met de gemeente maar dat wanneer het antwoord nee was uit de overige antwoorden bleek dat er wel werd samengewerkt. Hierdoor was het in enkele gevallen lastig vast te stellen of er werkelijk samengewerkt werd. Ook het maken van onderscheid tussen wel of geen steun bleek soms lastig vanuit de gegeven antwoorden. Voedselbanken gaven bij de ene vraag aan niet gesteund te worden maar gaven bij een andere vraag bijvoorbeeld wel een toelichting dat ze geld kregen van de gemeente, of juist van de provincie. Ook zijn er voedselbanken die in meerdere gemeenten actief zijn en door de ene wel en de andere niet gesteund worden.

Ten slotte is het een zwak punt dat van de interviews met de gemeenten geen geluidsopnames zijn gemaakt. Er is wel een heel goed beeld gekregen van de visie van deze gemeenten maar het niet maken van opnames en transcripties doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Wel geeft het onderzoek veel nieuwe relevantie kennis voor zowel wetenschap als praktijk en beleid.

6.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek heeft aangetoond dat door voedselbanken gebleken is dat gemeenten niet goed in staat zijn hun doelgroep van het minimale te bereiken en dat voedselbanken hierin een belangrijke rol kunnen spelen. Verder onderzoek zou gedaan moeten worden naar hoe samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken het best kan bijdragen tot een optimale steun van voedselbankklanten door de gemeente en andere professionele organisaties.

Hierbij is het van belang in ogenschouw te nemen dat ook de verschillen tussen de initiatiefnemers achter de voedselbank erg groot zijn. Sommigen komen voort uit de eigen doelgroep en werken uit protest tegen de overheid. Anderen werken vanuit religieuze motieven. Weer andere particulier initiatiefnemers komen zelf vanuit het openbaar bestuur. Voor gemeenten is er geen keuze in het soort mensen dat het initiatief neemt tot het starten van een voedselbank. Het hangt erg af van de initiatiefnemers hoe er samengewerkt kan worden. Het is aan gemeenten om zich capabel te maken zich hieraan aan te passen en open te stellen voor een samenwerking. Hoe dit zou moeten gebeuren en wat relevante verschillen zijn tussen deze initiatiefnemers is een goede vraag voor een vervolgonderzoek want zonder hulp van een intermediair als de voedselbank is het voor gemeenten niet goed mogelijk haar

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

minimabeleid effectief te laten zijn. Al is het beleid ‘sluitend’ het gaat er om of het de doelgroep wel of niet bereikt.

6.5 Aanbevelingen voor de praktijk

Het is voor gemeenten heel verstandig samen te werken met de voedselbank. Dit om meerdere redenen. Gemeenten zijn zelf niet goed in staat deze doelgroep te bereiken en de voedselbank kan dat wel. Door een goede samenwerking kan met deze doelgroep in contact gekomen worden. Ook kan deze zo doorverwezen worden naar andere organisaties. De doelgroep is wantrouwig naar overheid en wellicht ook andere professionele hulpverleningsorganisaties maar heeft meer vertrouwen in de voedselbank omdat dit een manier van hulp is die zij goed begrijpen, hulp is waar ze direct wat aan hebben en er geen ingewikkelde procedures voor doorlopen hoeven worden. Gemeenten moeten gebruik maken van het vertrouwen dat deze doelgroep in de voedselbank heeft. Door samenwerking met de voedselbank kan de gemeente ook hulp bieden aan mensen die bij de gemeente geen rechten hebben. Belangrijk is hier echter wel dat beiden heel verschillende organisaties zijn wat betreft cultuur, structuur en communicatie. Zoals de gemeente moeite heeft met het communiceren met de doelgroep van het minimabeleid zal het ook moeilijkheden ervaren in de communicatie met het particulier initiatief. Echter is het heel zinvol te investeren in een goede communicatie met deze organisatie omdat het een heel effectieve manier is een doelgroep te bereiken die niet in staat is om op eigen initiatief gebruik te maken van regelingen die op bureaucratische wijze geboden worden.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Samenvatting

H1: Sinds een aantal jaren bestaan er voedselbanken in Nederland. Toen deze opgericht werden stonden gemeenten hier vooral heel sceptisch tegenover en ook vanuit landelijke overheid en politiek werd gesteld dat deze niet nodig zouden moeten zijn in Nederland. Gemeenten bieden immers een minimuminkomen en ondersteunende voorzieningen. Sinds 2008 worden gemeenten opgeroepen samen te werken met voedselbanken. Het lijkt ook alsof er de laatste jaren steeds meer samen wordt gewerkt. Dit onderzoek heeft als doel om verschillende manieren van samenwerken te categoriseren en de keuze voor deze variant te verklaren.

H2: Er is een aantal varianten die relevant lijken bij het maken van onderscheid tussen verschillende samenwerkingsvarianten. Deze hebben vooral te maken met het steunen van de voedselbank en de intensiteit van samenwerken. Er zijn vier theorieën die gebruikt kunnen worden bij het verklaren van de verschillen. Dit zijn: de substitutie theorie die stelt dat de overheid binnen concurrentie particulier initiatief verdringt, de heterogeniteitstheorie die stelt dat door beperkte middelen bij de overheid particulier initiatief het gebrek aanvult, de complementariteitstheorie die stelt dat overheid en particulier initiatief beide erg verschillend organisaties zijn waardoor geen diensten uitgewisseld kunnen worden en samenwerking ook moeilijk is, en de onderlinge afhankelijkheidstheorie die stelt dat wederzijdse gebreken door samenwerking gecompenseerd kunnen worden.

H3: Dit onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel waarin onder 64 voedselbanken met behulp van een vragenlijst is onderzocht hoe zij samenwerken. Vervolgens is met 8 gemeenten en 7 voedselbanken een kwalitatief interview gehouden over waarom er voor deze specifieke wijze gekozen is.

H4: Uit de vragenlijst blijkt dat er veel samengewerkt wordt en dat te onderscheiden varianten zijn: 1: Geen steun, geen samenwerking, 2: Geen steun, wel samenwerking, 3 Wel steun geen samenwerking en 4: Wel steun, wel samenwerking. Variant 1 lijkt verklaard te kunnen worden vanuit de substitutietheorie, variant 2 vanuit de heterogeniteitstheorie, variant 3 vanuit de complementariteitstheorie en variant 4 vanuit de onderlinge afhankelijkheidstheorie.

H5: Er zijn 7 kwalitatieve interviews gehouden met voedselbanken en 8 met bijbehorende gemeenten. Hieruit blijkt dat iedere variant in de praktijk voorkomt.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

H6: De substitutietheorie is niet waar omdat er geen concurrentie vanuit de overheid bestaat in gevallen van geen steun en geen samenwerking. De voedselbank weigert samen te werken. De overige theorieën zijn wel waar. Sommige gemeenten hebben geen geld om de voedselbank te steunen of een uitgebreid minimabeleid te voeren. Deze steunen niet, maar werken wel samen. Een aantal steunt wel, maar werkt niet samen door moeilijkheden in de communicatie. De meeste voedselbanken werken wel samen en steunen ook. Hieruit blijkt dat alle gemeenten het nut van de voedselbank inzien en er samen mee wil werken. Een aantal kan dit niet steunen door financieel gebrek een aantal kan niet samenwerken door communicatieproblemen. Investeren in communicatie met de voedselbank zal leiden tot het betere kunnen bereiken van voedselbankklanten die voor gemeenten moeilijk te bereiken zijn doordat zij moeite hebben met bureaucratische procedures door kenmerken als leeggeletterdheid.

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Literatuurlijst

- Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Utrecht: Boom onderwijs.
- Dahlberg, L. (2005) Interaction between voluntary and statutory Social Service provision in Sweden: a Matter of welfare pluralism, substitution or complementary?
- Dahlberg, L. (2006) *The complementarity norm: service provision by the welfare state and voluntary organisations in Sweden*. Health and Social Care in the Community, 14 (4), 302–310 Retrieved april 21, 2010 from: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118730899/abstract>
- Gemeente Heerde. (2009). *Notitie afstemming dienstverlening voedselbank Vaassen, Epe, Heerde & Omgeving en gemeente Heerde*. Retrieved februari 23, 2010 from [http://www.heerde.nl/heerde/incontact/productie/basis/ic_website_webgen.nsf/pages/D910DDABDF530B39C125769600371ABB/\\$file/Afstemming+dienstverlening+voedselbank;+Notitie.pdf](http://www.heerde.nl/heerde/incontact/productie/basis/ic_website_webgen.nsf/pages/D910DDABDF530B39C125769600371ABB/$file/Afstemming+dienstverlening+voedselbank;+Notitie.pdf)
- Hart, H. 't, Boeije, H. Hox, J. (2005) *Onderzoeks-methoden*. Utrecht Boom: Onderwijs.
- Ministerie van SZW. (2008.) *Toespraak Staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op Voedselbankenconferentie, 3 december 2008*. Retrieved maart 16, 2010 from <http://home.szw.nl/>
- Ministerie van SZW (2008) *Intentieverklaring samenwerking voedselbanken en gemeenten*. Retrieved maart 13, 2010 from http://docs.minszw.nl/pdf/102/2008/102_2008_1_21160.pdf
- Salomon L.M., Wojciech Sokolowski, S. Anheier, H.K. (2000), Social origins of civil society: An overview. Working papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit sector Project. Retrieved februari 23, 2010 from <http://www.jhu.edu/ccss/publications/pdf.cnpwp38.pdf>
- SCP. (2000). *De maat van de verzorgingsstaat, Inrichting en werking van het sociaal economisch bestel in elf Westerse landen*. Retrieved april 04, 2010 from <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21325&type=org>
- SCP. (2001). *Noch markt, noch staat, De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Retrieved mei 14-2010 from <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21276&type=org>
- SCP. (2002) particulier initiatief en publiek belang, beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profit Sector. Retrieved Maart 6 2010 from <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21119&type=org>
- SGBO. (2008). *Quickscan voedselbanken 2008*. Retrieved April 7, 2010 from http://docs.minszw.nl/pdf/129/2008/129_2008_3_12388.pdf
- SP Duiven. (2009). *Gemeente Duiven voelt niets voor ondersteuning kledingbank* Retrieved Februari 6, 2002 from www.duiven.sp.nl
- Stichting voedselbanken Nederland. Retrieved May 24 2010, from: http://www.voedselbankennederland.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=29
- Stimulansz. (2009). *Toolkit samenwerking gemeenten en voedselbanken*. Retrieved maart 15, 2010 from http://www.stimulansz.nl/StimulanszSwordSite/Stimulansz/Actueel/Toolkit_samenwerking_gemeenten_en_voedselbanken
- Voedselbanken Nederland. (2009). *Basisafspraken en uitgangspunten*. Retrieved april-29-2010 from: <http://www.voedselbankarnhem.nl>
- Voedselbank Zwolle (2010) *Jaarverslag 2009*. Retrieved mei 23, 2010 from <http://www.voedselbank.info/download/jaarverslag%202009.pdf>
- Voedselbank Zwolle (2009) *Jaarverslag 2008*. Retrieved mei 23, 2010 from <http://www.voedselbank.info/download/jaarverslag%202009.pdf>

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

WRR (2000) *Het borgen van een publiek belang*. Retrieved maart 23, 2010 from <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=3085>

WRR (2002) *Particulier initiatief en publiek belang*; Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector. Retrieved maart 23, 2010 from <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21119&type=org>

WRR. (2006). *De verzorgingsstaat herwogen, over verzorgen verzekeren verheffen en verbinden*. Retrieved April 24, 2010 from <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=3760>
<http://www.verkiezingsprogramma.info/content/view/79/46/>

Bijlagen

- 1. Overzicht van relevante variabelen bij het maken van onderscheid tussen varianten van samenwerking**
- 2. Vragenlijst kwantitatief onderzoek**
- 3. Overzicht van voedselbanken per categorie**
- 4. Vragenlijst semigestructureerd interview gemeenten**
- 5. Vragenlijst semigestructureerd interview voedselbanken**
- 6. Codeboom kwalitatief onderzoek**
- 7. Transcripties interviews met gemeenten**
- 8. Transcripties interviews met voedselbanken**

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

Bijlage 1: Overzicht van relevante variabelen bij het maken van onderscheid tussen varianten van samenwerking

1. De aanwezigheid van een voedselbank in de gemeente of actief in de gemeente
2. Het subsidiëren van de voedselbank door de gemeente
3. Het faciliteren van huisvesting of het bieden van andere materiële steun
4. Het doorverwijzen van burgers vanuit de gemeente naar de voedselbank
5. Het doorverwijzen van klanten van de voedselbank naar de gemeente
6. Het opnemen van informatie over voedselbank in gemeentelijke voorlichtingspublicaties
7. Het aanbieden van informatie over het gemeentelijke minimabeleid bij de voedselbank
8. De aanwezigheid van een ambtenaar van de sociale dienst bij de voedselbank
9. De wijze waarop de afspraken wel of niet formeel zijn vastgelegd
10. De frequentie van het overleg tussen gemeenten en voedselbank
11. De deelname voedselbank in een gemeentelijk overleg 'aanpak armoede' of andersoortige samenwerking met andere maatschappelijke organisaties
12. De registratie en monitoring van in- en uitstroom van klanten en verantwoording naar gemeente

Bijlage 2: Vragenlijst kwantitatief onderzoek

1. Voor welke voedselbank bent u actief?
2. In welke gemeente(n) is uw voedselbank actief?
3. Werkt de voedselbank waarvoor u actief bent op enige manier samen met de gemeente?
4. Sinds wanneer werkt deze voedselbank samen met de gemeente?
5. Is deze samenwerking tot stand gekomen op initiatief van de gemeente of van de voedselbank?
6. Ontvangt of ontving de voedselbank waarvoor u actief bent financiële ondersteuning van de gemeente?
7. Wat zijn de voorwaarden die de gemeente gesteld heeft voor het ontvangen van deze financiële of materiële steun?
8. Ontvangt of ontving de voedselbank waarvoor u actief bent materiële steun van de gemeente?
9. Verwijst de sociale dienst van de gemeente burgers door naar de voedselbank?
10. Verwijst de voedselbank haar klanten door naar de sociale dienst van de gemeente?
11. Geeft de gemeente informatie over de voedselbank in een gemeentelijke informatiekatern?
12. Geeft de voedselbank informatie over gemeentelijke inkomsondersteunende voorzieningen aan haar klanten bij de voedselbank?
13. Hoe vaak vindt er overleg plaats tussen de voedselbank en de gemeente?
14. Maakt de voedselbank deel uit van een gemeentelijk netwerkoverleg 'aanpak armoede'?
15. Welke informatie over klanten wordt er uitgewisseld aan de gemeente?
16. Werkt de voedselbank waarvoor u actief bent op een nog andere manier samen met de gemeente?
17. Ziet u de voedselbank vooral als aanvulling op, of als alternatief voor gemeentelijke inkomsondersteunendevoorzieningen, of ziet u het alleen als noodhulp?
18. Hoe beoordeelt u de samenwerking met de gemeente?
19. Draagt de samenwerking met de gemeenten bij aan een goede en duurzame bestrijding van lokale armoede?

Bijlage 3: Overzicht van voedselbanken per categorie

1-1 Categorie 1: Geen samenwerking / Geen steun - Aantal: 10

1. Voedselbank Neder-Veluwe (9)
2. Voedselbank West-Friesland (16)
3. Voedselbank Tiel en omstreken (21)
4. Voedselbank Hoogezand (25)
5. Voedselbank Altena (31)
6. Voedselbank Teylingen (35)
7. Voedselbank Reuver (40)
8. Voedselbank Sliedrecht (42)
9. Stichting Voedselbank Montferland (52)

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

10. Almelo (58)

2-1 Categorie 2: Wel samenwerking / Geen steun - Aantal: 5

1. Stichting Goed Ontmoet Westelijk Noord Brabant (2)
2. Voedselbank Nuenen (34)
3. Voedselbank Venlo (36)
4. Voedselbank de Utjouwer (55)
5. Geldrop-Mierlo (60)

1-2 Categorie 3: Geen samenwerking / Wel Steun – Aantal: 12

1. Voedselbank Kampen (6)
2. Woerden (10)
3. Voedselbank Schoonhoven (18)
4. Voedselbank Heerenveen (32)
5. Oldambt (38)
6. Distributiecentrum Noord-Holland (45)
7. Voedselbank Etten-Leur (46)
8. Voedselbank Zwolle (48)
9. Montferland (56)
10. Leerdam (57)
11. Walcheren (59)
12. Voedselbank Zeeuws-Vlaanderen (64)

2-2 Categorie 4: Wel samenwerking / Wel steun – Aantal: 36

1. Voedselbank IJmond Noord (1)
2. Voedselbank Gooi en Omstreken (3)
3. Voedselbank Best (4)
4. Voedselbank Zuid-Oost Drenthe (5)
5. Voedselbank Nijmegen (7)
6. Voedselbank Haarlemmermeer (8)
7. Voedselbank de Boodschappenmand Valkenswaard (11)
8. Voedselbank Deurne (13)
9. Voedselbank Bommelerwaard (14)
10. Voedselbank Loon op Zand (15)
11. Voedselbank Spijkenisse en omstreken (17)
12. Voedselbank Vaassen Epe Heerde en omstreken (19)
13. Voedselbank Eindhoven en omstreken (20)
14. Voedselbank Wijchen (22)
15. Voedselbank Leiden en omstreken (23)
16. Stichting Voedselbank Midden Limburg (24)
17. Voedselbank Loon op Zand (26)
18. Voedselbank Oost-Achterhoek (27)
19. Voedselbank Haaglanden (28)
20. Voedselbank Enschede (29)
21. Stichting Purmerendse Voedselbank (30)
22. Voedselbank Lemsterland (33)
23. Voedselbank Zutphen (37)
24. Voedselbank Haarlem en omstreken (39)
25. Voedselbank Ooststellingwerf (41)
26. Stichting Voedselbank Veldhoven (43)

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

27. Voedselbank Oosterhout (44)
28. Stichting Voedselbank Weert (47)
29. Voedselbank Bladel (49)
30. Voedselbank Venray (50)
31. Voedselbank Land van Cuijk (51)
32. Stichting Voedselbank Groningen (53)
33. Voedselbank Bevelanden (54)
34. Stichting Buren (61)
35. Voedselbank Katwijk (62)
36. Voedselbank Apeldoorn (63)

Respondent 12 is uit de lijst gehaald omdat deze dezelfde is als respondent 9.

Bijlage 4: Vragenlijst semigestructureerd interview gemeenten

Algemene vragen over steun en samenwerking

1. Hoe denkt u over het ontstaan van de voedselbank in uw gemeente?
2. Waarom werkt u wel of niet samen met de voedselbank?
3. Waarom ondersteunt u de voedselbank wel of niet?

Substitutietheorie

4. Ziet u de voedselbank als concurrentie van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, omdat mensen die gebruik maken van de voedselbank hier wellicht ook voor in aanmerking komen?
5. Streeft de gemeente ernaar de voedselbank overbodig te maken door het bieden van inkomensondersteunende voorzieningen en een inkomenswaarborg voor alle burgers?

Heterogeniteitstheorie

6. Denkt u dat de opkomst van de voedselbank te maken heeft met beperkingen van mogelijkheden van de overheid, bijvoorbeeld een te laag niveau van bijstanduitkeringen? Of onvermogen de gehele doelgroep van armoedebeleid te bereiken?
7. Vindt u dat de voedselbank financieel onafhankelijk van de gemeente zou moeten zijn als zijnde een particulier initiatief?

Complementariteitstheorie

8. Vindt u dat de voedselbank structureel bestaansrecht heeft omdat het een ander soort dienst levert dan de overheid kan leveren?
9. De voedselbank is qua structuur en kenmerken een erg andere organisatie dan de gemeente. Is samenwerking hierdoor wel mogelijk?

Onderlinge afhankelijkheidstheorie

10. Vindt u dat de voedselbank door het ontvangen van subsidie en uitwisselen van informatie als een verlengstuk van de gemeente werkt bij bijvoorbeeld het bereiken van de volledige doelgroep van het gemeentelijke armoedebeleid?
11. Vindt u de voedselbank een nuttige aanvulling op de gemeentelijke voorzieningen?

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

12. Vindt u dat door samenwerking de beperking van voedselbank en gemeente onderling gecompenseerd kunnen worden door samen te werken?

Bijlage 5: Vragenlijst semigestructureerd interview voedselbanken

1. Oprichting voedselbank

- 1.1 Wat waren de redenen om de voedselbank op te richten?
- 1.2 Wat was de reactie van de gemeente toen een voedselbank werd opgericht?
- 1.3 Welke functie heeft de voedselbank in deze gemeente?
- 1.4 Kan de voedselbank gezien worden als kritiek op gemeentelijk minimabeleid?
- 1.5 Hoe wordt er vanuit de voedselbank gedacht over het gemeentelijk minimabeleid?
- 1.6 Ziet u de voedselbank als een aanvulling op gemeente beleid?
- 1.7 Denkt u dat de gemeente kritischer op haar eigen beleid is sinds oprichting van de voedselbank?
- 1.8 Hoe denkt u in het algemeen over overheidsbetrokkenheid bij particulier initiatief?
- 1.9 Bent het er mee eens dat de voedselbank alleen kortdurende noodhulp zou moeten bieden?
- 1.10 Denkt u dat de voedselbank structureel bestaansrecht heeft?

2. Steun

- 2.1 Waarom wordt u wel of niet financieel gesteund door de gemeente?
- 2.2 Zou u liever financieel onafhankelijk willen zijn van de gemeente?
- 2.3 Hoe denkt u over de voorwaarden en verantwoording die de gemeente bij de subsidie heeft gesteld?

3. Samenwerking

- 3.1 Waarom werkt u wel of niet samen met de gemeente?
- 3.2 Vindt u dat de gemeente de voedselbank voldoende erkent?
- 3.3 Verwijst u klanten door naar de gemeente? Hoe en waarom?
- 3.4 Geeft u voorlichting over gemeentelijk minimabeleid? Hoe en waarom?
- 3.5 Hoe zou u denken over voorlichting van de gemeente op locatie van de voedselbank?
- 3.6 Hoe zou u het liefst samenwerken met de gemeente?
- 3.7 Zou door samenwerking armoede beter bestreden kunnen worden?
- 3.8 Welke gegevens over klanten wisselt u uit met de gemeente?
- 3.9 Hoe denkt u over de waarborging van de privacy van de klanten?

4. Overige

- 4.1 Gemeenten proberen mensen te activeren in de WWB. Zou de voedselbank daar een remmende werking op kunnen hebben?
- 4.2 Draagt de voedselbank bij aan de deelname in de samenleving van minima?
- 4.3 Zou het zo kunnen zijn dat er een groep burgers is die liever gebruik maakt van de voedselbank dan van gemeentelijke voorzieningen?
- 4.4 Hoe denkt de voedselbank over klanten die wel gebruik maken van de voedselbank maar niet van gemeentelijke voorzieningen?
- 4.5 Functioneert de voedselbank als ontmoetingsplek?
- 4.6 Functioneert als plek waar vrijwilligers zich kunnen ontplooien?
- 4.7 Doet u de indicatie zelf of samen met een andere organisatie?
- 4.8 Hoe lang kunnen mensen gebruik maken van de voedselbank?
- 4.9

Bijlage 6: Codeboom kwalitatief onderzoek

1. Functie van de voedselbank

- a. Het bieden van noodhulp
- b. Het tegengaan van voedselverspilling
- c. Signalering van probleem- en risicogevoallen
- d. Hulp bieden aan mensen zonder rechten bij de gemeente (asielzoekers)
- e. Het bij de gemeente in beeld brengen van minimadoelgroep
- f. De voedselbank als ontmoetingsplek voor 'lotgenoten'
- g. De voedselbank als plek voor vrijwilligerswerk

2. Verhoudingen tussen de gemeente en de voedselbank

Particuliere armoedebestrijding in een verzorgingsstaat?

- a. De opkomst van het particulier initiatief in het algemeen naast het gemeentelijke beleid
 - b. De voedselbank als alternatief of als aanvulling op gemeentelijk beleid
 - c. De visie van de gemeente bij oprichting van de voedselbank
 - d. Verandering van de visie van de gemeente in de afgelopen jaren
 - e. Visie van de gemeente dat alleen gebruik van de voedselbank geen structurele oplossing is
 - f. De wens tot onafhankelijkheid bij de voedselbank
 - g. Waarborging van privacy klantgegevens bij voedselbank
- 3. Acceptatie van het bestaansrecht van de voedselbank in de samenleving**
- a. Het 'Froger-effect'
- 4. Het gemeentelijke beleid/voorzieningen**
- a. De WWB
 - b. Schuldhulpverlening
 - c. Inkomensondersteuning
 - d. Participatie/re-integratie/zelfredzaamheid oftewel: het doel van het minimale beleid
- 5. De rol van de welzijnsorganisatie**
- a. Indicatie tot recht op voedselbank door de welzijnsorganisatie
 - b. Doorverwijzing naar voedselbank door welzijnsorganisatie
- 6. Samenwerking tussen de voedselbank en de gemeente**
- a. Doorverwijzen van burgers van gemeente naar de voedselbank
 - b. Doorverwijzen van klanten van voedselbank naar de gemeente
 - c. Indicatie tot recht op gebruikmaken van de voedselbank door de gemeente
 - d. De voedselbank als voorportaal of signaleringsfunctie
 - e. Voorlichting van de gemeente bij de voedselbank over voorzieningen
 - f. Het tegengaan van niet-gebruik van gemeentelijke voorzieningen
 - g. De initiatiefnemer tot samenwerking
 - h. Klantregistratie ten behoeve van monitoring naar gemeente
 - i. Frequentie van het contact
 - j. Intensiteit van het contact
- 7. De duur van de hulp van de voedselbank**
- a. Noodhulp overeenkomend met de indicatietermijn
 - b. Structurele hulp van de voedselbank
- 8. De invloed van de voedselbank op de WWB**
- 9. Ontwikkelingen door de economische crisis**
- 10. Steun aan de voedselbank door de gemeente**
- a. Opstartsubsidie
 - b. Structurele subsidie
 - c. Materiële steun
 - d. Tegemoetkoming in de huurkosten
 - e. Voorwaarden voor het ontvangen van subsidie
- 11. De laagdrempeligheid van de voedselbank**
- 12. Het ontstaan van de voedselbank**
- 13. De mensen achter de voedselbank**
- 14. De samenstelling van het klantenbestand van de voedselbank**