

Vergaderjaar 2020–2021

35 609

Initiatiefnota van de leden Slootweg en Bruins over meer oog voor de Voedselbank

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding

De corona-crisis zorgt ervoor dat steeds meer mensen een beroep moeten doen op de voedselbanken.¹ Of de voedselbanken dit aan kunnen is een zorg. Die zorg is ook aan de politiek niet voorbijgegaan. Meerdere moties zijn er door de Tweede Kamer aangenomen om ook in deze tijd oog te hebben voor voedselbanken.² Vandaar dat het kabinet voor 2020 4 miljoen euro beschikbaar gesteld heeft voor de voedselbanken.³ Het is de vraag of dat voldoende is.

Corona heeft impact op de organisatie van en de giften aan voedselbanken. Bij giften omdat door onzekerheid mensen soms niet weten wat nog komen gaat en daardoor terughoudend zijn in hun geefgedrag. Qua organisatie omdat mensen ook minder snel op pad gaan, vanwege het advies om thuis te blijven. Daar komt bovendien nog bij dat veel van de vrijwilligers op leeftijd zijn en daardoor onderdeel van een risicogroep.⁴

Er is de laatste jaren flink ingezet op het tegengaan van voedselverspilling. Zo is naar aanleiding van de initiatiefnota «aanpak voedselvergiftiging» van Carla Dik-Faber in 2015 al kamerbreed de wens geuit om bij goed, maar overtollig voedsel, gebruik te maken van de voedselbanken.⁵ Veel bedrijven weten hierdoor steeds beter de voedselbanken te vinden. De programma's zijn ondertussen zo succesvol dat bij veel supermarkten steeds minder voedsel overblijft om te doneren aan de voedselbanken. Er gaan problemen ontstaan aan de aanbodkant.

¹ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-de-rij-voor-de-voedselbank-trots-kun-je-niet-eten-b58956da/>

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z05304&did=2020D11015> en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z05301&did=2020D11012>.

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z09930&did=2020D21480>

⁴ <https://voedselbankennederland.nl/sluiting-van-onderstaande-voedselbanken/>

⁵ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjp7k74hzvxo>

We weten dat de vraagkant, mensen die een beroep moeten doen op de voedselbank, ook zal groeien. Meer mensen verliezen hun baan. Veel mensen zullen hun inkomsten zien terugvallen. Het beroep op de voedselbanken groeit.

Deze twee ontwikkelingen zijn de reden om de ondersteuning aan voedselbanken structureler vorm te geven. Het leidende principe in deze nota is dat de overheid de rol van het maatschappelijk initiatief wil versterken en niet gaat overnemen.

1. Enkele feiten over de voedselbank

Nog voor de corona-crisis bleek dat ondanks de economische groei van de laatste jaren het aantal mensen dat kans loopt in armoede terecht te komen niet kleiner wordt. Voor een deel van deze groep biedt de voedselbank een belangrijke uitkomst. Momenteel worden ongeveer 150.000 «klanten» voorzien van voedsel.

We zien een toename van mensen die aankloppen bij de voedselbank. Vorig jaar is dit aantal gegroeid met 8%. Vooral ouderen en alleenstaanden deden in 2019 een beroep op voedselhulp. Eenpersoonshuishoudens zijn met 44% de grootste groep klanten. Wekelijks meldden zich vorig jaar 35.000 huishoudens die voor een kortere of langere periode afhankelijk zijn van de voedselbank. Het afgelopen jaar steeg het aantal mensen dat al meer dan 3 jaar afhankelijk is van de voedselbank naar 15% van het totale klantenbestand.

De voedselbank zelf geeft aan dat de groep die niet in staat is om voldoende eten te kopen en regelmatig honger heeft, veel groter is dan de groep die nu wordt geholpen. Volgens berekeningen kunnen zij 35% van de groep die daaraan behoefte heeft voorzien van een voedselpakket. De overige 65% bereikt ze niet.

Met deze nota wordt ingaan op het belang van voedselbanken in onze samenleving, de manier waarop andere lidstaten in Europa met voedselbanken omgaan en mogelijkheden en voorstellen om de voedselbank in Nederland beter financieel te ondersteunen.

2. Ontstaansgeschiedenis Voedselbank

De eerste voedselbank ontstond in 1967 in de Verenigde Staten in de staat Arizona. John van Hengel deelde als vrijwilligerswerker bij de plaatselijke kerk, de St. Vincent DePaul, maaltijden uit aan mensen in nood.⁶ In 1984 werd in Frankrijk de eerste Europese voedselbank geopend. België volgde in 1986. Pas in 2002 werd de eerste Nederlandse voedselbank geopend. Inmiddels zijn er in 23 Europese landen voedselbanken die zich hebben verenigd in de Europese Federatie van Voedselbanken.

De voedselbank in Nederland

Sjaak en Clara Sies hebben in Rotterdam de eerste voedselbank van Nederland opgericht. Nadat ze een faillissement te boven waren gekomen wilden ze iets doen om de «plussers» en de «minners», overschotten en tekorten, met elkaar te verbinden. In 1999 richtten ze de stichting Minusplus op. Het plan was de minima te helpen met spullen die de beter bedeedden konden missen. Men begon met meubilair en huisraad. Ze merkten echter dat dit niet de eerste levensbehoefte was. Ze gingen voedsel inzamelen via bekenden. Om dit voedsel op een goede manier te

⁶ <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-geschiedenis-van-de-voedselbank>

kunnen verdelen aan de mensen die dit in Rotterdam nodig hadden, keken Sjaak en Carla Sies in België hoe men het daar aanpakte.⁷

De verschillende voedselbanken in Nederland hebben een eigen koepel. Sinds 15 mei 2013 is dat de Vereniging van Nederlandse Voedselbanken. Op dit moment telt de vereniging 170 voedselbanken, die nog altijd groeien. In 2018 werden 140.000 mensen geholpen. Aan hen werden 44 miljoen producten uitgedeeld.

Om in aanmerking te komen voor voedsel moet iemand voldoen aan een landelijk vastgestelde inkomenstoets. Per 1 januari 2020 luidt deze als volgt: alleenstaanden die na het betalen van de vaste lasten (huur, energie, water, verzekeringen en schuldaflossingen) minder dan 230 euro per maand «leefgeld» overhouden, mogen bij een Voedselbank wekelijks eten afhalen. Voor ieder inwonend gezinslid gaat dit bedrag met 95 euro omhoog. Dus een samenwonend stel met twee kinderen mag maandelijks niet meer overhouden dan 515 euro (230 euro + 3 x 95 euro per persoon, plus 135 euro per huishouden). Mensen die aankloppen bij een Voedselbank moeten dat kunnen aantonen.⁸ Voedselbanken Nederland schat in dat tussen 450.000 en 500.000 mensen regelmatig honger hebben. Een groep die lastig te bereiken is, zijn kinderen en jongeren. Inmiddels gaat 1 op de 12 met honger naar school.

Voedselbanken draaien op vele betrokken vrijwilligers en op giften uit de samenleving. Omdat het aantal voedselbanken nog steeds groeit, groeit ook het aantal uitdagingen. Voedselbanken zitten te springen om vrijwilligers met specifieke kwaliteiten, zoals chauffeurs, coördinatoren en bedrijfsleiders. Maar ook extra geld is welkom. Dat heeft te maken met het distributieproces. Hoewel er geen loonkosten in rekening worden gebracht, heeft men middelen nodig voor bijvoorbeeld huisvesting, gekoelde opslag, verzekeringen en distributie.⁹

In Nederland ondersteunt de rijksoverheid voedselbanken niet financieel. Veel gemeenten en provincies doen dat echter wel. Een bijkomend probleem is dat in het kader van het tegengaan van verspilling steeds meer winkels nauwkeuriger worden in de hoeveelheden. Dat is enerzijds een mooie ontwikkeling, maar anderzijds levert dat minder restproducten op waardoor inzamelen van voedsel moeilijker wordt.

Er bestaan twee typen voedselbanken. Het eerste type is voedselbanken die volgens het warehouse-model werken en als een soort distributiecentrum fungeren. Al het voedsel wordt bij de voedselbank verzameld en vervolgens verdeeld over verschillende hulporganisaties in de stad. De hulporganisaties bieden het voedsel (bereid of onbereid) aan de mensen die het nodig hebben. Het tweede type is het zogenaamde front-line model. Dit is het model in Nederland. Het voedsel wordt door de voedselbank zelf aan de armen verstrekt, via uitgiftepunten die bemand worden door vrijwilligers.¹⁰

⁷ <https://voedselbankennederland.nl/wat-we-doen/historie-voedselbanken-nederland/>

⁸ https://voedselbankennederland.nl/ik-zoek-hulp/kom-ik-in-aanmerking-voor-een-pakket/?gclid=EAlalQobChMImePfaSc6AIV1ud3Ch1iigDeEAYASAAEgJogPD_BwE

⁹ <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/2019/12/kerstpakketten-inpakken-bij-de-voedselbank-met-rene-froger>

¹⁰ <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-geschiedenis-van-de-voedselbank>

3. Europa en de voedselbanken

Voedselbanken zijn geen exclusief Nederlands fenomeen. In het kader van ondersteuning van de meest behoeftigen is er in Europa een fonds opgericht. Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), dat onderdeel is van het Europese Sociale Fonds (ESF+), steunt acties van de EU-landen die **materiële hulp bieden aan de minstbesteden**. Het gaat onder meer om voedsel, kleding, schoeisel en persoonlijke verzorgingsmiddelen zoals zeep en shampoo. Materiële hulpverlening moet hand in hand gaan met **sociale integratie** om de betrokkenen te helpen er weer bovenop te komen. Nationale autoriteiten mogen daarom ook **niet-materiële steun** verlenen om de meest behoeftigen beter in de samenleving te integreren. Het FEAD heeft 2 programma's. Operationeel Programma I is gericht op materiele hulpverlening, *food assistance*. Operationeel Programma II is gericht op *social assistance*.¹¹

Tot nu toe doet Nederland alleen een beroep op de middelen in het kader van Operationeel Programma II, het programma dat sociale inclusie bevordert. Het is gericht op het bestrijden en voorkomen van sociale uitsluiting. Het is de bedoeling dat personen uit deze groep meer bekend raken met het lokale ondersteunings- en sociale activeringsaanbod en dat ze (blijvend) in beeld komen bij hulporganisaties en/of gemeenten. Andere doelstellingen van het programma zijn het uitbreiden van het sociaal netwerk en het versterken van de competenties van deze doelgroep. Dit programma had als doel de afgelopen jaren om 5.000 mensen uit het sociaal isolement te halen. Uiteindelijk hebben zo'n 2274 mensen aan het programma meegedaan.¹² De uitvoering gebeurt door projectorganisatie Uitvoering van Beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹³ Hiermee was zo'n 4,5 miljoen euro gemoeid; een bedrag waar de voedselbanken zeker 900.000 pakketten van kunnen leveren.¹⁴

Hoe gaat het FEAD te werk? De Europese Commissie keurt de nationale programma's goed. Op basis daarvan beslissen de nationale autoriteiten hoe zij de hulp verdelen via hun partnerorganisaties (vaak ngo's). Dat is dezelfde aanpak als bij de cohesiefondsen. De EU-landen mogen zelf beslissen welk soort hulp (voedsel, andere materiële basishulp, of een combinatie van beide) zij bieden, afhankelijk van hun eigen situatie en hoe de goederen worden aangeschaft en verdeeld. De nationale autoriteiten mogen de hulpgoederen zelf inkopen en aan de partnerorganisaties doorgeven of de partnerorganisaties geld geven om zelf hulpgoederen in te kopen. Partnerorganisaties die voedsel of goederen kopen, mogen die zelf verdelen of aan andere partnerorganisaties vragen om hen daarbij te helpen. De partnerorganisaties zijn hetzij overheidsdiensten, hetzij niet-gouvernementele organisaties die worden gekozen door de nationale autoriteiten op basis van objectieve en transparante nationale criteria.¹⁵

Het programma werkt op basis van co-financiering. In de afgelopen jaren moest een land 15% aan eigen financiering meenemen en ontving het van het FEAD dan 85%. Vanaf 2021 is een lidstaat verplicht om zelf minstens 60% van het nationale programma te co-financieren. Daarnaast is het

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:NL:PDF>

¹² <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/cfa80461-a964-11ea-bb7a-01aa75ed71a1/language-nl/format-PDF/source-search>

¹³ <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/efmb-europees-fonds-voor-meest-behoeftigen>

¹⁴ <https://voedselbankennederland.nl/wp-content/uploads/2018/04/Feiten-en-Cijfers.pdf>

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=nl>

voorstel dat lidstaten vanaf 2021 verplicht zijn minimaal 2% van hun ESF+ middelen te besteden aan het bestrijden van materiële deprivatie. In de begrotingsperiode 2014–2020 ontving Frankrijk in het kader van Operationeel Programma I een kleine 500 miljoen euro. België kreeg vanuit dit programma 88 miljoen euro.

In België heeft men de Programmatorische OverheidsDienst Maatschappelijke Integratie ingericht. De POD Maatschappelijke Integratie beheert een bedrag van ongeveer 88 miljoen euro in nauwe samenwerking met haar partners. Met de steun van dit Fonds, voorziet de dienst jaarlijks ongeveer 358 OCMW's (gemeentelijke sociale diensten) en 419 hulporganisaties – in samenwerking met de 9 voedselbanken van het land – van goederen om gratis te verdelen onder de meest behoeftigen in België. Deze hulp moet hand in hand gaan met begeleidende sociale maatregelen om de betrokkenen te helpen er weer bovenop te komen. De Belgische Federatie van Voedselbanken is een coördinerende organisatie die een nationaal netwerk van 9 regionale Voedselbanken vertegenwoordigt. Deze 9 Voedselbanken zijn verantwoordelijk voor de logistieke herverdeling van levensmiddelen aan lokale aangesloten verenigingen. Naast de middelen vanuit de FEAD worden producten geschonken door de voedingsindustrie, door grote bedrijven uit de distributiesector, door groenten-en fruitveilingen en ook via het organiseren van verschillende voedselinzamelingen bij het grote publiek.¹⁶

4. Randvoorwaarden bij bemoeienis van het Rijk

De kracht van de voedselbanken is dat het een initiatief vanuit de samenleving is. De overheid dient terughoudend te zijn bij dergelijke initiatieven. Te snel kan door invloed van het Rijk een dergelijk initiatief onder druk komen te staan door het opstellen van regels die de initiatiefnemers ontmoedigen. Ook kan het idee ontstaan dat de overheid dan maar de verantwoordelijkheden moet overnemen. Wel kan de inbreng van de overheid zo worden vormgegeven dat het probeert het initiatief te versterken. Lokaal is er al vaak een relatie tussen de overheid en de voedselbank(en). Lokale overheden leveren een bijdrage in bijvoorbeeld de huur van een uitgiftepunt van voedsel. De lokale relatie is waardevol. Idealiter moet er niet een relatie ontstaan waarbij het Rijk de rol van de lokale overheid overneemt. Dat maakt de onderlinge verbondenheid in de lokale gemeenschap lossier. Ook hierin moet de vormgeving van de bijdrage die het Rijk levert juist deze band tussen voedselbank en lokale overheid versterken en niet in de weg zitten.

Voedselbanken mogen geen sluitstuk zijn van het socialezekerheidsstelsel. Hoe uitgebreid een sociaal zekerheidsstelsel ook wordt vormgegeven, een overheid kan via regelgeving helaas niet voorkomen dat er mensen zijn die tussen wal en schip vallen en in de knel raken. Daarnaast zijn er ook mensen die om hun moverende redenen juist de hulp van de overheid mijden. Marginale baantjes of tegenslag in de persoonlijke levenssfeer in combinatie met het niet een beroep op de overheid willen doen, maakt voor hen een keuze richting voedselbank eenvoudiger. Ook hier zal in een ideale samenleving de uitkomst niet de voedselbank behoren te zijn, maar wijkt de rauwe werkelijkheid af van het ideaal. Daar waar de overheid veelal normerend zal beoordelen, geeft het de voedselbank meer ruimte om goed te doen voor hulpbehoevenden, zonder het vellen van een oordeel.

¹⁶ <https://www.mi-is.be/nl/fead>

Er is een extra reden om als Rijk betrokken te zijn bij de voedselbanken. Steeds meer campagnes worden opgezet om verspilling tegen te gaan en zijn daar ook succesvol in. Daar kunnen we alleen maar tevreden over zijn. Echter de keerzijde is dat er ook minder voedsel beschikbaar komt wat «over» is. Terwijl de samenleving en de overheid erin slagen om juist minder hoeft te worden weggegooid, is de keerzijde dus ook dat daardoor minder gedeeld kan worden.

5. Plan van aanpak

Vanaf 1 januari 2021 gaat het nieuwe Europese programma onder ESF+ van start. Het voorstel is dat Nederland een beroep gaat doen op Operationeel Programma I, *food assistance*. Daarin kunnen gemeenten en provincies bij het agentschap Uitvoering van Beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeven met hoeveel middelen ze in 2021 de voedselbanken ondersteunen. Deze middelen worden gebruikt als de Nederlandse bijdrage aan co-financiering.

De bijdrage van FEAD gaat dan naar de voedselbanken. Daarbij kan worden gekeken naar de inleg van de gemeente of provincie. Dus stel gemeente A ondersteunt de voedselbank met 100.000 euro en gemeente B ondersteunt de voedselbank in haar gemeente met 50.000 euro, dan ontvangt de voedselbank in gemeente A twee keer zo veel als de voedselbank in gemeente B. Hierdoor blijft de kracht van het lokale initiatief het beste geborgd.

Een deel van de middelen zal gebruikt worden om samen met Voedselbanken Nederland een programma te ontwikkelen om specifieke doelgroepen, denk aan kinderen, beter te bereiken. Gedacht kan worden aan lokale schakelpunten die onderwijsinstellingen benaderen en die docenten leren onderkennen waar voedselgebrek bij scholieren aan kan worden herkend. Voedselbanken Nederland ontvangt verder een deel van de middelen om met de lokale voedselbanken wervingscampagnes te ontwikkelen die zich richten op het werven van specifieke vrijwilligers. Daarbij zal ook aandacht worden besteed hoe voedselbanken een rol kunnen spelen in het tegengaan van verspilling van voedsel.

Hoewel Operationeel Programma I zich richt op materiele hulpverlening, met name het tegengaan van voedselgebrek, kunnen er ook programma's worden uitgevoerd in het kader van het tegengaan van sociale uitsluiting. Een prachtig project vinden wij de mogelijkheid om kinderen te laten sporten. Er zijn gelukkig al veel gemeenten waarbij jongeren en kinderen uit lage-inkomensgezinnen de mogelijkheid krijgen om te sporten doordat ze geen contributie hoeven te betalen voor de sportclub. Toch zijn er dan vaak andere belemmeringen zoals de kosten van sportkleding die het niet gemakkelijk maken om actief te worden. Nu is er een initiatief bij enkele gemeenten dat niet alleen kinderen daarin ondersteunt, maar ook op scholen lesprogramma's aanbiedt waardoor kinderen via judo-les hun eigenwaarde kunnen vergroten. Het stimuleren van dergelijke programma's kan ook deel uitmaken van het lokale beleid en kan gefinancierd worden via middelen uit Programma I.

Beslispunten

De Kamer wordt gevraagd in te stemmen de regering te verzoeken te bevorderen dat:

1. In de periode 2021–2027 een beroep wordt gedaan op het Operationeel Programma I, *food assistance* uit het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD). Deze hulp wordt gebruikt ter ondersteuning van de Nederlandse Voedselbanken. De middelen van

- lokale overheden, gemeenten en provincies, zullen in eerste aanleg daarbij ingezet worden als co-financiering.
2. De projectorganisatie Uitvoering van Beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt belast met uitvoering van Operationeel Programma I, food assistance.
 3. Gemeenten en provincies de mogelijkheid krijgen om een aanvraag voor financiële ondersteuning in te dienen bij de projectorganisatie Uitvoering van Beleid.
 4. In overleg wordt gegaan met VNG om te overleggen welke bijdrage lokale overheden kunnen bieden om samen met de lokale voedselbanken een plan op te stellen om specifieke doelgroepen, zoals kinderen, die moeilijk bereikbaar zijn beter te ontdekken. Daarnaast zal in dat overleg met VNG en Voedselbanken ook wervingscampagnes aan de orde komen om specifieke vrijwilligers te werven.
 5. Ten slotte een deel van de FEAD-bijdrage gebruikt zal worden voor de uitgaven die verband houden met de distributie van voedsel. Denk aan huisvesting, gekoelde opslag en verzekeringen.

Financiële consequenties

De kracht van de voedselbanken is het lokale initiatief. Veel lokale overheden, zowel gemeenten als provincies, ondersteunen reeds de voedselbanken. Onduidelijk is wat precies het Nederlandse aandeel wordt wat Europa beschikbaar stelt uit het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen over de periode 2021–2027. Uit een korte inventarisatie van de begrotingen van de tien grootste gemeenten kwam uit dat voedselbanken over deze periode ruim € 7 miljoen zullen ontvangen. Nogmaals onder voorbehoud wat het Nederlandse deel vanuit FEAD kan zijn, lijkt dat voldoende voor de co-financiering.

Daarnaast wordt het co-financieringsdeel ingezet wat Nederland in de afgelopen periode heeft besteed voor Operationeel Programma II, material assistance, om sociale inclusie te bevorderen. Dit Rijksdeel geeft de mogelijkheid om in overleg met VNG en de Voedselbanken een drietal specifieke programma's op te zetten. Ten eerste om kwetsbare kinderen te bereiken, een groep die moeilijk te traceren is voor voedselbanken. Ten tweede voor het opzetten van wervingscampagnes voor specifieke vrijwilligers. Ten derde voor uitgaven die verband houden met de distributie van voedsel, zoals huisvesting, gekoelde opslag en verzekeringen.

Slootweg
Bruins