



BARBARA SEGAERT · NYNKE VAN UFFELEN · CHRISTEL VAN WONTERGHEM (red.)

NOODHULP ONDER PROTEST

Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten

UNIVERSITAIR CENTRUM SINT-IGNATIUS ANTWERPEN

NOODHULP ONDER PROTEST

UCSIA OVER...

Noodhulp onder protest

Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten

Barbara Segaert · Nynke van Uffelen · Christel Van Wonterghem (red.)

Noodhulp onder protest

Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten

Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen vzw
Prinsstraat 14, 2000 Antwerpen

Tel.: 03-265 49 60 | Fax: 03-707 09 31 | info@ucsia.be

Inhoud

- 7 Inleiding
Barbara Segaert

- 11 Het verschijnsel ‘voedselbanken’, een wapen in handen van de voorvechters van sociale grondrechten
Bea Cantillon

- 25 Voedselhulp en sociaal beleid in Europa: de spanning tussen warme en koude solidariteit
Patrick Riordan sj

- 31 Over sociale noden en sociale rechten: lokale sociale innovatie en de welvaartsstaat
Stijn Oosterlynck

- 41 Het recht op toereikende voeding
Bérénice Storms & Karen Hermans

- 53 Het FEAD – Feiten en cijfers
Johanna Greiss

- 63 De organisatie van het FEAD in België
Alexandre Lesiw

- 73 Warme en koude solidariteit en de rol van Europa
Judith Tobac

- 81 Een Europees minimuminkomen
Anne Van Lancker

- 85 Auteurs & samenstellers

- 89 Colofon

INLEIDING

BARBARA SEGAERT¹

UCSIA organiseerde, in samenwerking met het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen, op 12 september 2019 een conferentie over ‘Voedselhulp en sociaal beleid in Europa. De spanning tussen koude en warme solidariteit’. Deze spanning werd uitgespeeld als trigger voor een reflectie over de nood aan een expliciet Europees sociaal beleid. Lokale basiszorg, zoals voedselhulp, lenigt de onmiddellijke noden. Dat gebeurt voornamelijk in steden en wordt veelal gedragen door vrijwilligers. Voedselhulp fungeert als een rood alarm: blijkbaar zijn structurele mechanismen van herverdeling niet voldoende om de toenemende armoede te kenteren. Binnen dit spanningsveld brachten sprekers van diverse achtergronden en perspectieven hun visie.

De Europese Unie ondersteunt het lokale niveau via het FEAD, het Fonds voor Europese steun aan de minstbedeelden. De vraag is of de EU geen grotere rol moet opnemen in de structurele aanpak van deze problematiek, al is deze slechts richtinggevend. In hoeverre kan lokale actie bijdragen aan het sociale beleid van de Unie? Heeft het zin dat de EU de lokale initiatieven helpt, of zou ze zich beter richten op het stimuleren van het sociale beleid op niveau van de nationale overheden? Is het een of/of verhaal of een en/of verhaal? De recente richtlijnen van de Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR) bieden een nieuw aanknopingspunt om het Europese sociale beleid te stimuleren en de armoedeproblematiek daadwerkelijk aan te pakken.

In de eerste bijdrage van deze publicatie stelt BEA CANTILLON, voormalig directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid, de vraagstelling scherp. Wat zegt het bestaan van voedselbanken over onze sociale rechten? Zijn voedselbanken een hulp of een hindernis voor de realisatie van deze rechten? Hoe kan voedselhulp worden ingezet in de strijd voor meer solidariteit? Dat voedselbanken nu een belangrijk instrument zijn in de bestrijding van armoede, kon zij zich bij aanvang van haar loopbaan niet voorstellen. Nooit had zij gedacht nog onderzoek te moeten doen naar filantropische voedselbedeling als een van de weinige tastbare instrumenten van Europese sociale herverdeling. Toch ziet zij een mogelijke weg van voedsel-

¹ Barbara Segært is projectcoördinator bij UCSIA voor de themalijn ‘Europa en solidariteit’ (zie www.ucsia.org).

banken naar meer sociale rechten in Europa. Het ‘recht op gezonde voeding’ heeft een grote symbolische waarde. Het kan gebruikt worden als speerpunt in een politieke strijd, om regels en instrumenten te forceren die het recht ook feitelijk afdwingbaar maken. Steun vanuit Europa voor de minstbedeelden in de lidstaten die vooruitgang boeken in het waarborgen van decente minimuminkomens, zou het geheime wapen kunnen zijn om het politieke draagvlak te vinden voor de implementatie van deze rechten. Ook het doorbreken van de band met voedseloverschotten zou de beweging van gunst naar recht kunnen faciliteren. Cantillon ziet zo een mogelijkheid om het morele dilemma ‘voedselbank versus structurele hulp’ te overstijgen en van de nood een deugd te maken. Zij roept daarom op om ‘Noodhulp onder Protest’ te transformeren tot een Europese beweging.

De conferentie werd geopend met een filosofische bespiegeling van de voorzitter van het SCRIBANI-netwerk², politiek filosoof PATRICK RIORDAN SJ. Zijn tekst werd, in vertaling, opgenomen als reflectie bij de academische en beleidsmatige analyses in deze publicatie. Riordan brengt de notie van de *common good* uit de traditie van de katholieke sociale leer aan, alsook het concept van politieke vriendschap van Aristoteles. Hij benadrukt het belang van burgerlijke solidariteit en betrokkenheid voor een welvarende staat. Toch mag bottom-up engagement niet leiden tot een excuus om de problemen niet structureel aan te pakken. Ook het principe van subsidiariteit mag niet uit het oog worden verloren.

STIJN OOSTERLYNCK is verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC). Hij verwerpt het onderscheid tussen koude en warme solidariteit en pleit voor een onderscheid tussen een aanpak gebaseerd op noden en een aanpak gebaseerd op rechten. Door sociale noden in het publieke debat te bespreken, kunnen ze aanleiding geven tot sociale innovatie en uiteindelijk juridisch vorm krijgen als recht. De werking van voedselbanken moet er dan ook op gericht zijn om prangende noden op de politieke agenda te krijgen. Dat is wat organisaties zoals het Platform Noodhulp onder Protest proberen te doen.

In de Europese Pijler voor Sociale Rechten EPSR (richtlijn 14) wordt het recht op een toereikend minimuminkomen vermeld. Ook het recht op toereikende voeding valt hieronder. De CSB-onderzoeksters BÉRÉNICE STORMS en KAREN HERMANS vroegen zich af hoe dat gedefinieerd wordt en hoe we het kunnen meten. Storms heeft een pilootproject ontwikkeld rond de samenstelling van voedselmanden in Europese steden. Ze analyseert de relatieve prijzen van de pakketten ten opzichte van het inkomen van de afnemers. Hermans maakt een profielschets van de cliënten van een Antwerpse voedselbank.

CSB-onderzoeker JOHANNA GREISS bracht de werking van het FEAD feitelijk in kaart. Ze belicht de functies en werkzaamheden van het fonds in de verschillende landen van de Europese Unie. Uit cijfers en statistieken kunnen interessante conclusies worden getrokken. In 2021 zal het FEAD immers ingebed worden in

het Europees Sociaal Fonds (ESF+), wat zal leiden tot afbouw van middelen voor directe armoedebestrijding. Het afbouwen of afschaffen van het FEAD zou echter grote consequenties hebben, omdat het in vele landen de belangrijkste bron vormt voor voedselvoorziening aan armen die nergens anders terecht kunnen.

Als verantwoordelijke van de Federale dienst voor Maatschappelijke Integratie, die het Belgische FEAD-budget beheert, confronteert ALEXANDER LESIW de lezer met de uitspraak van Olivier De Schutter, voormalig VN-rapporteur voor het recht op voedsel: “Voedselhulp als een kleefpleister op de gapende wonde van systemische ongelijkheid in onze maatschappij”. Toch vindt Lesiw dat het FEAD kan bijdragen tot de realisatie van fundamentele sociale rechten. Hij geeft de aanpak van het FEAD in België weer: hij beschrijft de werking en de betrokken organisaties, hij benoemt de budgetten en schetst de doelgroep. Hij maakt de link met voedselverspilling en maatschappelijke ongelijkheid. Bea Cantillon stelde reeds in haar artikel dat sommigen zich laven aan schaamteloze consumptie, terwijl anderen schaamtevol aanschuiven voor voedsel. We moeten erover waken geen welvaartsstaat met twee versnellingen te creëren.

JUDITH TOBAC van het Belgisch Anti-Armoede Netwerk stelt dat warme solidariteit een indicatie geeft van het falen van de overheid. Ons sociale vangnet vertoont steeds meer gaten. Armoede staat niet hoog op de politieke agenda en daarom is het essentieel om de stemmen van de betrokkenen te horen. Alleen dan kunnen we structurele oplossingen vinden die de grondoorzaken van de armoede aanpakken. Investerings in sociale bescherming en sociaal beleid brengen op korte termijn extra kosten met zich mee, maar deze wegen niet op tegenover de positieve gevolgen op politiek, economisch en sociaal vlak op lange termijn.

ANNE VAN LANCKER van het Europees Netwerk voor een Minimuminkomen pleit voor een meer bindend Europees kader, gebaseerd op sociale rechtvaardigheid. Zij noemt voedselhulp de kanarie in de kolenmijn die ons erop wijst dat er iets mis is met ons concept van menselijke waardigheid.

Deze publicatie is gerealiseerd ter gelegenheid van de nieuwjaarsreceptie van UCSIA. De opbrengst gaat volledig naar het platform 'Noodhulp onder Protest'. UCSIA wenst u veel leesplezier.

2 Het SCRIBANI-netwerk, opgericht in 2003 en gecoördineerd door UCSIA, is een samenwerkingsverband tussen 15 Europese jezuïetenorganisaties die werken rond de sociale constructie van Europa via sociaal onderzoek of veldwerk (zie www.scribani.net).

HET VERSCHIJNSEL 'VOEDSELBANKEN', EEN WAPEN IN HANDEN VAN DE VOORVECHTERS VAN SOCIALE GRONDRECHTEN¹

BEA CANTILLON

De hongerigen spijzen, de dorstigen laven. Voedselbanken zijn een zegen voor zij die krijgen. Een zegen ook voor zij die kunnen geven, al schrijft Tobac in haar bijdrage dat “Het geven van voedsel en kleren een medicament is dat de pijn verzacht maar niet geneest”. Zonder enig voorbehoud is het uitdijen van de voedselbanken in België en elders in Europa een smet op het blazoen van de rijke welvaartsstaat, met ongebreidelde consumptiemogelijkheden, een omvangrijke sociale zekerheid, hoge sociale uitgaven en dito belastingen. We zijn zo rijk geworden dat er zeer veel middelen zijn voor de consumptie van luxe goederen, voor reizen en dure hobby's. Maar de ongelijkheden zijn stuitend. Sommigen laven zich aan schaamteloze consumptie, anderen schuiven schaamtevol aan voor voedsel.

Het uitdijen van het verschijnsel voedselbanken signaleert grote problemen met het functioneren van de Europese sociale verzorgingsstaten. Het is ook een ernstige waarschuwing voor de samenleving als geheel. Enkele jaren geleden liet het Rode Kruis weten dat ze nu meer voedselpakketten uitdelen dan aan het einde van de Tweede Wereldoorlog (*De Standaard*, 17 maart 2013). Was de sociale zekerheid, dat precieuzere en unieke instrument van 'koude solidariteit', niet het antwoord op de catastrofe die volgde op de groeiende armoede tijdens het eerste kwartaal van de vorige eeuw?

Het uitdijen van het verschijnsel 'voedselbanken'

Voedselbedeling is van alle tijden, noodhulp deel van de menselijke staat. Maar, zoals duidelijk blijkt uit de bijdrage van Storms en Hermans, de voedselbanken zijn vandaag geen marginaal fenomeen meer. Het aantal mensen dat beroep doet op voedselbedeling is aanhoudend gestegen tot 170.000 in 2018. De Antwerpse voedselbank Sint-Antonius deelt maandelijks voedselpakketten uit ter

¹ Dank aan Bérénice Storms, Johanna Greiss, Karen Hermans, Sarah Marchal, Herwig Verschueren, Gijs Vonk en Bernard Hubeau voor commentaren op eerdere versies van de tekst. Deze tekst is de vrucht van vele gedachtewisselingen tijdens een UCSIA lunchseminarie op 16 mei 2018, een UCSIA studiedag op 12 september 2019 en een studienamiddag met De Loodsen en UCSIA op 26 november 2019. We zijn alle deelnemers dankbaar voor de inzichten en debatten.

waarde van zo'n 75 euro per begunstigde. Gemiddeld vertegenwoordigt dat bijna 6% van het leefloon. Ter vergelijking: de vorige regering verhoogde het leefloon met 40 euro en maakte daarvoor 80 miljoen euro vrij.

De meeste klanten van de voedselbanken zijn geen marginalen, ze staan niet aan de rand van de samenleving. Velen zijn 'sociaal rechthebbenden', mensen die deel uitmaken van de wettelijke solidariteitskring. Het zijn vaak alleenstaande ouders met een werkloosheids-, ziekte- of invaliditeitsuitkering of met een leefloon, soms zelfs met een laag arbeidsinkomen. De 'eindgebruikers' zijn vooral kinderen. De meesten zijn geen illegalen of nieuwkomers. Het groeiend gebruik van voedselbanken houdt dus weinig verband met de zogenaamde 'geïmporteerde armoede'.

De droom van de sociale verzorgingsstaat is het feitelijk waarborgen van sociale grondrechten aan alle burgers en zodoende caritatieve hulp zoveel mogelijk overbodig maken. We stellen echter vast dat de instituties van de verzorgingsstaat nu zelf meer gebruik maken van het circuit van de filantropische voedselbedeling. Een groeiend aantal OCMW's sturen hun klanten door naar de voedselbank. Veel voedselbanken gebruiken de criteria van de OCMW's om te bepalen wie al dan niet geholpen kan worden. Er is ook een belangrijke link met de Europese instellingen. In haar bijdrage legt Johanna Greiss uit hoe het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) een van de weinige tastbare instrumenten van Europese sociale herverdeling is. Het FEAD is een uniek voorbeeld van Europese supranationale steun, maar dan voor caritatieve hulpverlening. Het fonds zorgt voor bijna de helft van de bevoorrading van de voedselbanken. Er zijn nu zelfs organisaties die enkel en alleen via FEAD-fondsen materiële hulp verlenen. Een groot aantal OCMW's ontvangt voedingsmiddelen van Europa.

De voedselbanken ontstonden in de jaren '80 als geïsoleerde vormen van noodhulp. Nu vinden we ze overal terug, in grote steden en in kleine gemeenten. OCMW's verwijzen hun klanten door wanneer ze zelf onvoldoende hulp kunnen bieden. Voedselbanken gebruiken van langsom meer wettelijke toekenningscriteria. Europa is een belangrijke partner geworden. Het verschijnsel voedselbanken is uitgedijd, geprofessionaliseerd en dringt door naar de kern van de welvaartsstaat. Wat moeten we daarvan denken?

Voedselbanken en sociale rechten in beginsel

Anne Van Lancker schrijft in haar bijdrage zeer terecht dat "het verontrustend is dat de Europese Commissie stelt dat het FEAD een belangrijke bijdrage levert tot de realisatie van de Europese Pijler van Sociale Rechten. Want voedselhulp is een gunst, geen recht." In de welvaartsstaat worden sociale rechten afgekondigd en effectief gewaarborgd door middel van een samenhangend geheel van wet-

telijke maatregelen en materiële voorzieningen, betreffende de arbeidsverhoudingen (arbeidsrecht), de sociale uitkeringen (vooral sociaal zekerheidsrecht), de sociale goederen en diensten (vooral op vlak van onderwijs, gezondheid, huisvesting en cultuur), het activerings- en werkgelegenheidsbeleid, welzijn (rust- en verzorgingstehuizen, welzijnsrecht, voorzieningen voor gehandicapten enzovoort) en inkomenshervreiding (sociale zekerheid en fiscaliteit). Om deze sociale rechten te kunnen garanderen, moeten twee elementen aanwezig zijn: ten eerste, de feitelijke beschikbaarheid van welvaartsvoorzieningen die aangeleverd worden door overheden, NGO's, private organisaties en personen en, ten tweede, het recht erop, namelijk de wettelijke basis voor het individuele gebruik ervan.

Stijn Oosterlynck verdedigt in zijn bijdrage een wat hij noemt “bredere, meer sociologische kijk op sociale rechten, waarin het legaal-institutionele slechts een van de mogelijke verschijningsvormen is”. Deze zienswijze is te begrijpen vanuit wat Riordan *Politikverdrossenheit* noemt: “frustration with the state and political elites and bureaucracy, the care of the polis for the wellbeing of individuals at the margins can indeed be cold”. Om na te denken over de rol van voedselbanken in de verwezenlijking van sociale rechten is dit echter een te smal, betwistbaar en ook gevaarlijk uitgangspunt. Hoewel de *effectuering* van sociale rechten inderdaad verloopt langs ‘trage, langlopende maatschappelijke processen’, is het recht op een menswaardig bestaan immers grondwettelijk vastgelegd, mét verwijzing naar de nodige instrumenten. Particuliere partijen kunnen daarbij helpen, maar de garantie van het recht op een menswaardig bestaan is de verantwoordelijkheid van de overheid en kan niet aan particuliere partijen worden overgelaten.

Het recht op een fatsoenlijk inkomen werd op 10 december 1948 als artikel 25 opgenomen in de universele verklaring van de rechten van de mens: “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, ...” In België werden de sociale grondrechten in 1994 verankerd in de Grondwet. Artikel 23 stelt: “Ieder heeft het recht een menswaardig bestaan te leiden.” Die rechten omvatten inzonderheid: 1) het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid, in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen; 2) het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en morele, geneeskundige en juridische bijstand; 3) het recht op een behoorlijke huisvesting; 4) het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en 5) het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Met de herziening van de grondwet in 2014 wordt ook het recht op gezinsbijslagen als grondwettelijk recht erkend. De grondwet van 31 januari 2014 vulde aan: 6) het recht op gezinsbijslagen.

Artikel 2 van de wet op het leefloon bepaalt bovendien zeer concreet: “Elke persoon heeft recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan onder de voorwaarden bepaald in deze wet bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben tot opdracht dit recht te verzekeren.” Het feitelijk waarborgen van sociale grondrechten is dus zeer duidelijk het ultieme doel van het overheidsbeleid, gebruikmakend van de instituties van de welvaartsstaat. Zij kunnen daarbij geholpen worden door NGO’s, private organisaties en personen. Maar de verantwoordelijkheid ligt bij de overheid.

Artikel 1 van de OCMW-wet benoemt expliciet de menselijke waardigheid: “Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.” In de context van de voedselbanken is die verwijzing van belang. Kunnen voedselbanken in overeenstemming gebracht worden met de menselijke waardigheid? Het concept staat ook in artikel 1 van het Hansvest van de Grondrechten van de Europese Unie: “De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.” Deze bepaling is door het Europese Hof van Justitie ondertussen reeds gebruikt in een zaak over steun aan asielzoekers. Recent gebruikte ook het Duitse Bundesverfassungsgericht de verwijzing naar de menselijke waardigheid in een zaak over minimumuitkeringen in Duitsland.

Voedselbanken en sociale rechten in de praktijk

Het uitgangspunt van Oosterlynck mag dan te smal zijn, hij wijst in zijn bijdrage op een essentieel punt. Hij schrijft zeer terecht dat het “bij de effectuering van sociale rechten meestal gaat om trage, langlopende maatschappelijke processen, waarin sociale strijd, bewustmaking en overleg elkaar afwisselen”. De sociale grondrechten, zoals gedefinieerd in de grondwet, zijn inderdaad meestal niet direct uitvoerbaar. Ze zijn een doel en geven de richting aan. Er zijn zeer belangrijke inspanningen nodig, op vele fronten en over vele jaren verspreid, om het recht op maatschappelijke integratie effectief te kunnen waarborgen. Er zijn significante structurele ingrepen nodig in de *architectuur* en in de *kwaliteit* van alle instituties van de welvaartsstaat, gaande van onderwijs tot arbeidsmarkt, fiscaliteit en sociale bescherming. Stroobant schrijft: “Het onderdeel van artikel 23 van de Grondwet dat vatbaar zou zijn voor directe uitvoering moet er zich alleszins toe beperken de algemene richting aan te duiden waarin het beleid moet evolueren. De overheid en de burgers moeten erover waken dat er een beleid gevoerd wordt dat de in artikel 23 van de Grondwet beoogde doelstellingen zal verwezenlijken. Hoe en volgens welk schema dit zal gebeuren is de verantwoordelijkheid van de gewone wetgever.” (Stroobant, 2008)

Zo bekeken rijzen er twee vragen. In welke mate reflecteert het groeiend gebruik van voedselbanken structurele problemen met het feitelijk waarborgen van sociale rechten? In hoeverre moeten de voedselbanken (en de Europese ondersteuning ervan middels het FEAD) beschouwd worden als hulp, dan wel als hindernis voor de graduele effectuering van deze rechten in de toekomst?

Met het leefloon kan een alleenstaande enkel zijn huisvestingskosten en een deel van de kosten voor gezonde voeding betalen, schrijven Bérénice Storms en Karen Hermans in deze bundel. De sociale zekerheid slaagt er niet in om te zorgen voor een fatsoenlijke sociale bescherming voor vele gepensioneerden, zieken, werklozen en werkende gezinnen met een laag loon. Dat lezen we in tal van wetenschappelijke studies.² Het aantal leefloongerechtigden stijgt van jaar op jaar, net als de armoede onder gezinnen die grotendeels afhankelijk zijn van de sociale zekerheid.³ Voor meer dan 70% van hen is de sociale bescherming ontoereikend. Voor mensen met een lage scholing, werklozen en leefloongerechtigden is het sociale vangnet langzaam minder beschermend en minder zeker geworden (Cantillon & Buysse, 2016). De schuldschroef houdt daar minstens voor een deel verband mee.

Is dat het gevolg van cynisch beleid? Hangt het samen met verkeerde politieke keuzes, ingegeven door een eenzijdige neoliberale ideologie, zoals zo sterk benadrukt door Nobelprijswinnaar Stiglitz? Of is er meer aan de hand? Werden de sociale problemen weerbarstiger, waardoor het moeilijker werd voor de welvaartsstaat om sociale rechten te waarborgen? Stelt de internationale omgeving limieten aan de nationale verzorgingsstaat? Dat zijn de wezenlijke en voorafgaandelijke vragen die voorliggen. Een maatschappij kan immers niet verwezen worden het onhaalbare niet te verwezenlijken. Zij schendt wel de grondrechten wanneer zij het haalbare niet verwezenlijkt (Stroobant, 2008).

Een glazen plafond

Zijn er inherente beperkingen aan het armoedebeleid? Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. Het feit dat sommige landen er beter in slagen dan anderen om sociale grondrechten te waarborgen, suggereert dat verkeerde politieke keuzes en inefficiënte overheidsvoorzieningen deel van het antwoord zijn. Die kunnen geredigeerd worden, tenminste als daar de politieke wil en kracht voor is. Tegelijk wijst de ontoereikendheid van sociale minima in zo goed als alle landen in Europa op het bestaan van structurele grenzen. In de hedendaagse actieve verzorgingsstaat bestaat er zoiets als een 'glazen plafond' (Cantillon, 2014).

2 Zie recent over de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen Marchal & Cantillon, 2019 in <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/armoede-en-handicap-belgie>.

3 Zie <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/analyse-van-de-evolutie-van-de-sociale-situatie-en-sociale-bescherming-belgie>.

Het had zeker beter gekund. En het kan en moet beter. Maar we moeten ook erkennen dat het voor beleidsmakers moeilijker is geworden om zorg te dragen voor mensen die zich onderaan de arbeidsmarkt bevinden of buiten het arbeidscircuit staan. Hoewel er landen zijn die er enigszins beter in slagen om aan iedereen een menswaardig leven te bieden, zien we in alle rijke welvaartsstaten dezelfde systemische problemen opduiken.

Ten eerste is het werk scheef verdeeld in de kenniseconomie. In België is amper de helft van de bevolking met een lage scholing aan het werk. Zelfs in gidslanden Nederland en Denemarken reikt de tewerkstellingsgraad bij laaggeschoolden niet boven de 60%. Ten tweede is het in de tweeverdienerssamenleving moeilijker geworden voor eenoudergezinnen om de norm te halen, zeker wanneer een lage scholing of disproportionele zorglasten een volwaardige arbeidsdeelname belemmeren. Ten derde hebben de lage lonen een achterstand opgelopen bij de groei van de algemene welvaart. Wanneer er gezinslasten zijn, is het daardoor moeilijker geworden om rond te komen met een voltijds minimumloon. Daaruit volgen, a fortiori, ontoereikende minimumuitkeringen voor de bevolking op beroepsactieve leeftijd die buiten het arbeidscircuit staan.

In de samenleving is er een tweedeling ontstaan tussen ‘werkrijke’ gezinnen enerzijds en ‘werkarme’ gezinnen anderzijds (Corluy & Vandenbroucke, 2014). Tegenover een grote groep gezinnen waar iedereen aan het werk is – in de volksmond, de ‘hardwerkende Vlaming’ – staan de gezinnen waar niemand werkt. De eerste groep zijn meestal beter geschoolde tweeverdieners. De gezinnen die tot de tweede groep behoren, zijn veelal laaggeschoold. Zij zijn meestal het slachtoffer van feitelijk ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, van de teloorgang van de routinematige arbeid, van een voor hen te veeleisende wereld of van te grote zorglasten. Deze gezinnen zijn volledig of grotendeels afhankelijk van een ontoereikende sociale bescherming. In België is het armoederisico onder werkarme gezinnen gestaag gestegen, van 51% in 2005 naar 73% in 2018 (Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid). In andere landen zien we gelijkaardige trendbewegingen.

Niemand betwist dat de sociale minima in de bijstand, in de werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsverzekeringen en in de pensioenen ontoereikend zijn. De sociale vervangingsinkomens kijken echter ook aan tegen een ‘glazen plafond’ (Cantillon et al., 2019). De inkomens van gezinnen waar de enige kostwinner voltijds werkt voor een minimumloon liggen in de buurt van of zelfs onder de armoedegrenzen. Werk moet immers lonender zijn dan een uitkeringsbestaan.

Zo zit de sociale bescherming in de wurggreep van de strijd tegen werkloosheidsvallen. De inherente spanning tussen solidariteit en subsidiariteit, in de betekenis die Riordan eraan geeft in zijn bijdrage⁴, is daardoor structureel groter geworden. Subsidiariteit veronderstelt meer mensen aan het werk, solidariteit hogere sociale uitkeringen. Die twee zijn moeilijk te verzoenen:

werk moet aantrekkelijk blijven, de lonen aan de onderkant schieten te kort, terwijl hogere minimumlonen bedreigend zijn voor de tewerkstellingskansen van mensen met een lage productiviteit. De enige uitkomst is dat de overheid tussenbeide komt en jobs met een lage productiviteit subsidieert. Dat doet zij ook, via algemene en gerichte lastenverlagingen, jobkortingen, werkbonussen, dienstencheques en de sociale economie. Tot op vandaag is dat echter onvoldoende. Grotere inspanningen zijn nodig.

In de postindustriële, geïndividualiseerde tweeverdienerssamenleving moet de sociale zekerheid harder werken om de bodem op te tillen. De kost om de sociale minima tot aan de Europese armoedegrens te brengen, bedraagt 1,5 miljard euro. Een additionele inspanning is nodig om ervoor te zorgen dat de afstand tussen de lage uitkeringen en de lage lonen behouden blijft. Ook de inkomens van de werkenden moeten omhoog. Om de bodem van de welvaartsstaat op te tillen, rekening houdend met de nodige werkincentives, is zo'n 3% van het BBP nodig. Dat percentage komt bovenop de kost van de vergrijzing, de stijging van de uitgaven voor de gezondheidszorgen en de structurele tekorten in de sociale zekerheid.

Deze wurggreep legt een enorme druk op de leefomstandigheden van mensen met een geringere economische productiviteit. Hoewel de sociale minima ontoereikend zijn en de uitkeringen aan strenge voorwaarden gekoppeld zijn, gaat de perceptie van de hangmat niet weg. Verdere verstrenging van de sociale bescherming blijft daarom op de politieke agenda staan. Sommige partijen vinden dat langdurig werklozen hun uitkering na bepaalde tijd moeten verliezen. Vanaf dan zouden zij enkel nog een beroep kunnen doen op het OCMW. Voor sommigen onder hen zal dat ook betekenen dat ze beroep moeten doen op voedselbanken. De basis signaleert daarover dat deze vorm van solidariteit “voor veel mensen in armoede vernederend, en zeker niet ‘warm’ aanvoelt” (Tobac in deze bundel).

Om de bodem van de welvaartsstaat op te tillen, zijn er dus zeer belangrijke inspanningen nodig. Zo bekeken is het uitdijen van de voedselbanken een emanatie van een systemische crisis van de sociale verzorgingsstaat. Voedselbanken zijn het uithangbord van wat Pierre Rosanvallon reeds lang geleden de ‘nieuwe sociale kwestie’ heeft genoemd.

4 “The principle of subsidiarity insists that assistance motivated by solidarity should not replace the efforts of recipients themselves to address their problems and find solutions. It entails a willingness to help, with an expectation that those being helped take responsibility to find and implement their own solutions to their problems.”

Welke weg willen we van hieraf gaan?

Als deze analyse juist is, dan zal het verschijnsel voedselbanken nog lange tijd onder ons zijn. De verwachte technologische ontwikkelingen, de nieuwe arbeidsmarkt, de vergrijzing, de vooruitgang van de medische technologie en de inspanningen die nodig zijn voor een sociaal rechtvaardige klimaattransitie laten vermoeden dat het zelfs nog moeilijker zou kunnen worden voor de zwakkeren in de samenleving (over de impact van milieuheffingen, zie Lévy et al., 2019). Zo bekeken zal het belang van noodhulp en benevolentie als complement van geïnstitutionaliseerde solidariteit niet minderen. De vraag die dan rijst, is hoe we van deze nood een deugd kunnen maken. Hoe kan de subsidiaire voedselbedeling ingezet worden in de strijd voor meer solidariteit?

Voedselbanken zullen in de toekomst, mede door het toedoen van Europa, nog meer geprofessionaliseerd worden; zij zullen verder geïnstrumentaliseerd worden door OCMW's en andere instituties van de welvaartsstaat. De vraag naar hulpverlening zal verder in omvang toenemen. De ambitie om de werking van de voedselbanken te optimaliseren, is duidelijk leesbaar in de bijdrage van Lesiw, de voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie. Steeds luider zal ook de roep weerklinken om de efficiëntie van de voedselbedeling te verhogen. Waarom geen maaltijdcheques voorzien, in plaats van het omslachtige proces van aankoop, sortering, stockage en bedeling van voedingswaren? In Griekenland werkt het nieuw ingestelde bestaansminimum al met zo'n formule. In sommige Europese landen worden de FEAD-middelen overigens ook niet langer enkel gebruikt voor voedselbedeling, maar ook voor de verdeling van andere noodzakelijke goederen, zoals boekentassen. Zo bekeken zou het kunnen dat Europa mogelijk in de richting van het Amerikaanse SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program) evolueert (Cantillon et al., 2019). Dat federale programma, beter bekend als het *Food Stamp Program*, biedt hulp bij de aankoop van voedsel voor mensen zonder of met een laag inkomen. Het SNAP vormt het belangrijkste onderdeel van het sociale vangnet voor Amerikanen met een laag inkomen.

Vanuit het perspectief van de meer ontwikkelde Europese welvaartsstaten, waar de sociale bescherming beter en de ongelijkheid en de armoede daarom structureel lager is dan in de VS, zijn de Amerikaanse 'Food Stamps' een minderwaardige vorm van sociale bescherming. Ze vertegenwoordigen immers geen waarborg van het 'beschikbaar inkomen'. Ze zijn paternalistisch geconditioneerd en doen dus afbreuk aan de Europese droom, zoals lang geleden verwoord door Beveridge, de grondlegger van de Britse sociale zekerheid: "Freedom to spend, is part of essential freedom." Hoe moeten we dan verder met de voedselbanken en het FEAD in Europa?

Ik zie twee mogelijke routes. In de eerste route worden de voedselbanken en het vele onzichtbare en kosteloze werk van vrijwilligers een alibi om geen

werk te maken van de versterking van sociale grondrechten. Het onderliggende mechanisme loopt via het afwentelen van verantwoordelijkheden (dat is het bekende *moral hazard*-probleem, zie voor een toepassing op Europa Van den Broucke et al., 2016). De Europese FEAD-hulpverlening zou de lidstaten kunnen aanzetten om geen werk te maken van de versterking van de eigen nationale sociale beschermingssystemen. Dat mechanisme zou bovendien versterking kunnen krijgen van een gelijkaardige, nationale logica. Voedselbanken zouden (verder) kunnen uitgroeien tot een instrument in handen van nationale overheden om de *trade-off* tussen beschermen en activeren te omzeilen: de vernederende afhankelijkheid van subsidiaire benevolentie zou wel eens een goedkoop alternatief kunnen worden voor dure en niet altijd succesvolle activeringsstrategieën. Deze route kan een vicieuze cirkel in beweging brengen: lidstaten kunnen de Europese steun misbruiken om zelf geen bijkomende inspanningen te moeten doen, wat de legitimiteit voor de Europese solidariteit kan ondergraven en de effectuering van sociale grondrechten kan verzwakken. Door het verschijnsel van de voedselbanken niet ernstig te nemen en weg te zetten als een tijdelijk, voorbijgaand en marginaal fenomeen in afwachting van doelmatige sociale minima, dreigen we ongewild en onbewust op deze route te belanden. Voedselbanken als een alibi zouden zo wel eens een structureel en niet meer tijdelijk fenomeen kunnen worden.

De tweede route vertrekt van de realiteit van het ‘glazen plafond’, van het gegeven van de uitdijende voedselbanken en de moeilijkheid om een politiek draagvlak te creëren voor Europese solidariteit. Het FEAD en de voedselbanken verschijnen hier als opstap naar een betere effectuering van sociale grondrechten. Het gaat hier niet om voedselhulp als onderdeel van het basispakket van de sociale bescherming, als een vorm van bijstand in natura. Bijstandsverlening in natura moet immers gereserveerd worden voor bijzondere gevallen, als aanvulling op een menswaardig inkomen. Het is ook mogelijk in gevallen waarbij cliënten zelf niet goed met geld om kunnen gaan. “Voedselhulp kan hoogstens helpen als aanvulling van een waardig inkomen, om wat financiële middelen vrij te maken voor andere uitgaven; het kan nooit het sociale recht op een waardig inkomen vervangen.” (Van Lancker in deze bundel)

Misschien kan voedselhulp, in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden, instrumenteel zijn om het sociaaleconomische beleid te ondersteunen dat nodig is om de structurele problemen van armoede en achterstelling aan te pakken. Kan voedselhulp een hulpmiddel worden om het beleid af te dwingen dat leidt tot “a guarantee of the human right to adequate food and nutrition: living wages, income security and a fit-for-purpose welfare system, not ‘leftover’ food for ‘left behind’ people”:⁵ Hoe zou dat kunnen gaan?

5 <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/24/food-banks-are-no-solution-to-poverty>.

Ten eerste door de grote symbolische waarde van het ‘recht op gezonde voeding’ voor alle Europeanen. Dat recht geeft het FEAD een sterke legitimiteitsgrond. Hoewel dat ‘recht’ inconsistent wordt gedefinieerd – soms gaat het over voldoende voedingswaarde, soms over biologisch voedsel, soms zelfs over duurzaam voedsel – zou het ‘recht’ het speerpunt kunnen worden van politieke strijd om regels en instrumenten af te dwingen om het recht ook feitelijk afdwingbaar te maken. Het zou het debat over voedselhulp en de onderliggende noden kunnen aanzwengelen, als opstap naar een bredere conversatie over wie welke verantwoordelijkheid draagt voor het feit dat zoveel Europese burgers op voedselhulp aangewezen zijn. Dat argument klinkt ook door in de bijdrage van Oosterlynck: “In lijn met de participatieve traditie van sociale innovatie moet de Europese Unie de gebruikers van voedselbanken een duidelijke stem geven. Alleen als de Europese Unie dit alles doet, zet ze voedselbanken in om het rechtendiscours van nationale welvaartsstaten te versterken.” Hulporganisaties moeten de krachten bundelen, de problemen capteren, verhalen vertellen en mensen in armoede een stem geven. Dat is in lijn met het werk van het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding.

Ten tweede veronderstelt een billijke werking van het FEAD dat er bindende afspraken worden gemaakt over minimale inspanningen voor de nationale (en regionale) overheden waartoe de ontvangende liefdadigheidsorganisaties behoren. Een gemeenschappelijk speelveld met minimale standaarden inzake sociale bescherming vermijdt dat lidstaten hun verantwoordelijkheden inzake het waarborgen van sociale grondrechten zouden afschuiven naar het Europese niveau. Hieruit volgt niet alleen dat Europa de druk opvoert op de lidstaten die gebruikmaken van het FEAD. De EU moet de lidstaten ook helpen om werk te maken van toereikende minimumlonen en sociale minima. De inspanningen zijn immers groot, vooral maar niet uitsluitend voor de armere landen. Europa beschikt al over een potentieel sterk instrument om deze route te bewandelen. Beginsel 14 van de Europese Pijler voor Sociale Rechten stelt: “Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.” Subsidiaire steun voor de minstbedeelden in de lidstaten die op dat vlak vooruitgang boeken, zou het geheime wapen kunnen zijn voor de implementatie van deze rechten en voor de uitbouw van Europese instrumenten om de lidstaten daarbij effectief te helpen. Zodoende zou Europa kunnen bewegen in de richting van wat Frank Vandenbroucke een ‘Europese Sociale Unie’ heeft genoemd.

Zo zou het FEAD de weg kunnen effenen voor een Europese Richtlijn over minimuminkomens.⁶ Deze richtlijn zal niet alleen de druk verhogen op de lidstaten om werk te maken van een adequate sociale vloer; het zal Europa ook dwingen om de lidstaten te helpen bij deze opdracht.⁷ Het optrekken van de sociale minima vergt zoals gezegd een zeer grote inspanning, waarvoor extra middelen moeten worden vrijgemaakt. Individuele lidstaten, voornamelijk maar niet alleen de armere staten, zijn daarvoor deels afhankelijk van gemeenschappelijke afspraken, bijvoorbeeld op het vlak van vennootschapsbelastingen. De adequaatheid van de sociale vloer hangt ook onrechtstreeks samen met de minimumlonen (Cantillon, Parolin & Collado, 2019). Europese coördinatie is ook op dat vlak noodzakelijk.

Een derde element in deze strategie betreft het doorknippen van de band tussen voedselbedeling en voedseloverschotten. Er is geen reden om het probleem van voedseloverschotten op te lossen door ze in te zetten voor mensen in armoede. In een recent opiniestuk in *The Guardian* heeft Kayleigh Garthwaite deze gedachte treffend verwoord: “Yet, when we expect the poor to be the consumers of this surplus, we dehumanise them, treating them as society’s waste disposal. By giving them unhealthy and often unsuitable leftovers, we ignore the fact that the poor are more vulnerable to chronic diseases such as diabetes because of the high cost of a healthy diet. And we disguise the causes of industrial-scale food waste: excessive production and profit-motivated overstocking.” (Garthwaite, 2019) In een streven naar meer efficiëntie en professionalisering zal de Europese hulpverlening vroeg of laat worden vervangen door maaltijdcheques. Dat zou de beweging van gunst naar recht kunnen faciliteren. Voedselbonnen zijn zeker geen ‘hoog’ sociaal recht, maar als ze niet stigmatiserend worden geïmplementeerd, kunnen ze schaamtegevoelens vermijden en de koopkracht van gezinnen in armoede verhogen. Maaltijdcheques doen hetzelfde voor driekwart van de werkende bevolking.

‘Noodhulp onder protest’, voorbij het morele dilemma

Het mag op het eerste gezicht contra-intuïtief lijken, maar het FEAD en de voedselbanken zouden de weg kunnen effenen voor de garantie van sociale rechten en fatsoenlijke sociale minima voor alle Europese burgers. Net zoals de maatschappijen voor onderlinge bijstand de voorbode waren van wat later de ziekte- en invaliditeitsverzekering zou worden, kunnen voedselbanken een opstap zijn naar de effectivering van sociale grondrechten.

6 Over de argumenten om hiervan de prioriteit te maken bij de implementatie van de Europese Pijler voor Sociale Rechten, zie <http://www.euvisions.eu/final-report-on-the-esu-debate/> en Cantillon (2019).

7 Zie voor een uitgebreide discussie hierover <http://www.euvisions.eu/final-report-on-the-esu-debate/>.

Deze route is niet zonder gevaar. Het risico op afdwalen naar de eerstgenoemde vicieuze route is zeer reëel. Hoe kan de subsidiaire voedselbedeling ingezet worden in de strijd voor meer solidariteit? Ik zie vijf voorwaarden die vervuld moeten worden:

- 1 De band met voedseloverschotten moet worden doorgeknipt.
- 2 De ondersteuning van voedselbanken door Europa en de nationale overheden moet deel uitmaken van een coherente politieke agenda die gericht is op de effectuering van de Europese Pijler voor Sociale Rechten, onder meer door het afkondigen van een Europese Richtlijn over minimuminkomens.
- 3 FEAD-tussenkomsten moeten afhankelijk worden gemaakt van de inspanningen die lidstaten leveren om vooruitgang te boeken op het vlak van de waarborg van fatsoenlijke minimuminkomens.
- 4 Europa moet instrumenten ontwikkelen om lidstaten effectief te helpen bij de implementatie van de sociale grondrechten.
- 5 De hulpverleningsorganisaties moeten zich achter deze agenda scharen en een luide stem geven aan de gebruikers van voedselbanken.

Laten we zo van 'Noodhulp onder Protest' een sterke Europese beweging maken.

Bibliografie

- Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB), geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.foodbanks.be/nl>.
- Buysse, L. & Cantillon, B., *De staat van de welvaartsstaat*, Acco, Leuven, 2016.
- Cantillon, B., 'Na 75 jaar sociale zekerheid: nood aan Europese samenwerking om structurele tekortkomingen te overwinnen' in M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Minerva, Brussel, 2019, pp. 64–85.
- Cantillon, B. & Marchal, S., 'Een analyse van de generositeit van de inkomensvervangingen voor personen met een handicap', in K. Hermans, J.-M. Dubois & A. Vanroose (red.), *Armoede en handicap in België*, FOD Sociale Zekerheid en POD Maatschappelijke Integratie, Brussel, 2019, pp. 175–194, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/armoede-en-handicap-belgie>.
- Cantillon, B., Goedemé, T. & Hills, J., *Decent Incomes for All*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Cantillon, B., Parolin, Z. & Collado, D., 'A Glass Ceiling on Poverty Reduction', in *Journal of European Social Policy*, 25 November 2019.
- Clemens, K., 'Honger overspoelt Europa', in *De Standaard*, 17 maart 2013, geraadpleegd op 10 december 2019 via https://www.standaard.be/cnt/dmf20130317_00506753.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F., 'Individual Employment, Household Employment, and Risk of Poverty in the European Union. A Decomposition Analysis', in B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful Are European Welfare States?*, Oxford University Press, Oxford (England), 2014, pp. 94–130.

- De Schutter, O. et al., 'Food Banks Are No Solution to Poverty', in *The Guardian*, 24 March 2019, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/24/food-banks-are-no-solution-to-poverty>.
- Ferrera, M. (ed.), *Towards a European Social Union: The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a Fully-fledged Social Union. A Forum Debate*, Centro Einaudi, Torino, 2019, geraadpleegd op 10 december 2019 via <http://www.euvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf>.
- FOD Sociale Zekerheid, *Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België*, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://sociale-security.belgium.be/nl/publicaties/analyse-van-de-evolutie-van-de-sociale-situatie-en-sociale-bescherming-belgie>.
- Garthwaite, K., 'It's Not the Hungry Who Gain Most from Food Banks, It's Big Business', in *The Guardian*, 25 March 2019, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/25/big-business-food-banks-subsidise-reputation>.
- Greiss, J., Cantillon, B., Marchal, S. & Penne, T., *Europe as Agent That Fills the Gaps? The Case of FEAD*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Working Paper 19/03, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2019, geraadpleegd op 10 december 2019 via <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/6402>.
- Lévay, P., Vanhille, J., Verbist, G. & Goedemé, T., *De sociale verdeling van broeikasgassen in België*, CB bericht 19/07, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2019, geraadpleegd op 10 december 2019 via <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/6434>.
- Stroobant, M., 'Artikel 23 van de grondwet en de armoedeproblematiek', in *Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel, december 2008, pp. 39–48, geraadpleegd op 10 december 2019 via http://www.armoedebestrijding.be/publications/10jaarsamenwerking/10jaarsamenwerking_01-1_Stroobant_NL.pdf.
- Vandenbroucke, F. & Luigjes, C., 'Institutional Moral Hazard in the Multi-tiered Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits and Activation. A Summary of Eight Country Case Studies', in *CEPS Special Report*, no 137, Brussel, 2016, geraadpleegd op 10 december 2019 via https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/04/SR%20No%20137%20Moral%20hazard%20in%20multi-tiered%20ereg%20of%20UB_o.pdf.

VOEDSELHULP EN SOCIAAL BELEID IN EUROPA: DE SPANNING TUSSEN WARME EN KOUDE SOLIDARITEIT¹

PATRICK RIORDAN

Het onderscheid tussen warme en koude solidariteit kent vele antecedenten. Aristoteles onderscheidde ‘oikos’ van ‘polis’, het huishouden van de stad. De katholieke sociale leer maakt het onderscheid tussen subsidiariteit en solidariteit, een onderscheid dat we ook bij de Europese Unie terugvinden. Bij het nastreven van internationale ontwikkeling botsen protagonisten op een spanning tussen subsidiariteit en solidariteit: beide polen moeten in evenwicht worden gehouden. Voedselbedeling is bij uitstek een voorbeeld van deze complexiteit omwille van de inherente symboliek.

Aristoteles

‘Solidariteit’ als concept vinden we niet terug bij Aristoteles, maar wel een gelijkaardig begrip: vriendschap. Vriendschap bestaat voor Aristoteles in verschillende vormen, zoals in handelsovereenkomsten tussen ondernemers of in de samenwerking tussen concurrerende atleten. De politieke gemeenschap steunt op een vorm van vriendschap, politieke vriendschap, gebaseerd op de premisse dat burgers een visie van het goede leven delen om de polis vorm te geven. Dat is het gemeenschappelijk belang (*common good*) van de gemeenschap. Het huishouden is gebaseerd op het dagelijkse, gemeenschappelijke belang om in levensonderhoud te voorzien en op reproductie in intergenerationeel perspectief. Voor Aristoteles zijn de polis en het huishouden aldus complementair.

Het onderscheid tussen beide werd uitgewerkt door Hannah Arendt. Zij wilde de dynamiek van politieke actie benadrukken en benoemde een contrast tussen werk en arbeid, dat we terugvinden in het huishouden. Zij benadrukte een punt dat Aristoteles zelf maakte in het contrast tussen noodzaak en vrijheid. Wat nodig is om te overleven, wordt geproduceerd in de huishoudeconomie; het goede leven krijgt vorm binnen de vrijheid van de stad, vrij van de ketenen van de noodzaak. Oikos en polis, economie en politiek.

In onze ontwikkelde westerse wereld is dat onderscheid grotendeels conceptueel. De huishoudeconomie die de eigen beschutting bouwt en produceert,

¹ Vertaald door Barbara Segaert.

verbouwt en verwerkt wat het nodig heeft om zelfvoorzienend te zijn, is niet meer realistisch. De industrie van voedselvoorziening, kledingproductie en huisvesting vereist complexe netwerken van toelevering, productie en marktorganisatie en dat vraagt om juridische instrumenten voor contractnaleving en eigendomsbescherming. Een economisch systeem zonder politiek bestel is ondenkbaar in de wereld van vandaag.

Toch is er een element in de theorie van Aristoteles over de werking van de politiek dat nog steeds relevant is voor onze visie op economie. Aristoteles maakte onderscheid tussen een handelsgemeenschap en een politieke gemeenschap. Een handelsgemeenschap is gebaseerd op uitwisseling van goederen en diensten, beteugelen van agressie en bescherming van rechten. Een politieke gemeenschap zorgt ervoor dat burgers niet alleen voor producten zorgen, maar vooral voor elkaar. Aristoteles benadrukte het morele karakter van burgers; zij zijn bekommerd om de levenskwaliteit van hun medeburgers. Politieke vriendschap in deze betekenis is niet louter een persoonlijkheidskenmerk, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het optimaal functioneren van het politieke bestel. Wanneer de huishoudeconomie niet meer kan voorzien in de basisbehoeften van haar leden, neemt de gemeenschap het over: politieke vriendschap wordt essentieel. Voedselbedeling kan zo worden opgevat als een Aristotelisch engagement voor politieke vriendschap.

In de wereld van Aristoteles is de stad (de polis) het huishouden en het individu warm toegenegen. In onze wereld is de afstand tussen individuen en instellingen echter zo groot geworden dat velen klagen over een gevoel van vervreemding, *politikverdrossenheit*. Men uit frustraties over de staat, de politieke elites en de bureaucratie. Deze afstand tussen burger en politiek vormt de voedingsbodem voor de golf van populisme in Europa. De zorg van de polis voor het welzijn van gedepriveerde individuen kan inderdaad koud zijn.

De katholieke sociale leer

Sinds het Tweede Vaticaans Concilie definieert de katholieke sociale leer het algemeen belang van een gemeenschap (*the common good*) als een geheel van voorwaarden voor individuele en collectieve welvaart. Het gaat om condities in alle levensdomeinen: economisch, sociaal, cultureel, juridisch, politiek, internationaal en globaal. Zo complex is de realiteit. Wat er juist moet gebeuren in elk levensdomein is onderwerp van discussie.

Terwijl de situatie van de arbeider altijd al een bezorgdheid is geweest van de katholieke sociale leer, botsen we nu op een specifiek probleem waarvoor een nieuw woord nodig is. 'Precariteit' benoemt het fenomeen van een toenemend aantal werkende mensen die onvoldoende verdienen om in hun basisbehoeften te voorzien. Het gaat dus om een context van groeiende ongelijkheid en de

verdieping van de kloof tussen extreme rijkdom en armoede. Het gemeenschappelijk belang in de economie is afwezig. Er is veel rijkdom voor enkelen en veel armoede voor velen.

Deze schrijnende toestand vraagt om solidariteit. Paus Johannes Paulus II schreef in zijn encycliek *Sollicitudo Rei Socialis* ('Over de sociale zorg') uit 1987 dat solidariteit "geen gevoel van vaag medelijden of oppervlakkig onbehagen is voor het onfortuinlijke lot van zo veel mensen, nabij of veraf. Integendeel, het is de standvastige en volhardende overtuiging om zich in te zetten voor het algemeen belang; voor het goede voor allen en iedereen, omdat wij allen verantwoordelijkheid dragen voor elkaar." In de katholieke traditie van het nastreven van het algemeen belang moet de aandacht gaan naar die groepen die kwetsbaar zijn voor uitbuiting en discriminatie. Vandaar de voorkeursoptie voor de armen. De kerk plaatst zich aan de zijde van de slachtoffers, van zij die lijden, die een disproportioneel deel van de lasten dragen ten gevolge van natuurrampen of gebrek aan menselijke verantwoordelijkheid.

Solidariteit gaat hand in hand met een ander belangrijk beginsel dat verband houdt met het algemeen belang, namelijk subsidiariteit. Het principe van subsidiariteit stelt dat solidaire initiatieven de inspanningen van de begunstigden om oplossingen voor hun eigen problemen te vinden niet in de weg mag staan. Subsidiariteit veronderstelt de wil om te helpen en verwacht dat zij die worden geholpen ook zelf verantwoordelijkheid opnemen om oplossingen te vinden. In een hiërarchisch gestructureerd regeringssysteem vereist dit principe dat de hogere overheden ondersteuning bieden, maar niet in de plaats treden van de basis. Subsidiariteit staat regelrecht tegenover centralistische tendensen die alle macht bij centrale instellingen of organisaties leggen en zo de mensen beroven van de mogelijkheid om hun eigen aangelegenheden te beheren. Dat geldt ook voor de kerk zelf.

In zijn encycliek van 2009, *Caritas in Veritate* (Naasteliefde in Waarheid), schrijft paus Benedictus: "Het principe van subsidiariteit moet nauw verbonden blijven met het principe van solidariteit en vice versa." Subsidiariteit zonder solidariteit leidt immers tot privatisme, solidariteit zonder subsidiariteit leidt tot paternalistische sociale assistentie met een neerbuigende houding tegenover behoeftigen (Paus Benedictus, 2009). 'Sociaal privatisme' betekent volgens Benedictus de houding waarbij iedereen met rust wordt gelaten om zijn eigen zaken te beheren. 'Paternalisme' is handelen op basis van de premisse dat men het beter weet. Deze uitspraak maakte hij oorspronkelijk binnen de context van de internationale ontwikkelingshulp.

Subsidiariteit en solidariteit zijn twee belangrijke waarden die gerespecteerd moeten worden. Het ene negeren ten voordele van het andere kan leiden tot ongewenste uitkomsten.

Basisgoederen

Hoe kunnen wij helpen in een wereld waar miljoenen mensen voedsel, zuiver water, basisgezondheidszorg of toegang tot onderwijs ontberen? Kenneth A. Reinert analyseert in zijn boek *No Small Hope* de omvang van de noden en de dringendheid van de problemen (Reinert, 2018). Hij wijst op de verhitte debatten over ontwikkelingsstrategieën tussen twee groepen academici: zij die focussen op economische groei en zij die focussen op ‘*human capabilities*’.

Voorstanders van economische groei pleiten voor uitbreiding van economische activiteit, zodat bronnen kunnen worden aangeboord om aan de noden tegemoet te komen. Aan de andere kant van het verhitte debat staan de voorstanders van de *human capabilities*-benadering. Amartya Sen en Martha Nussbaum zijn hier de voornaamste theoretici en hebben vele navolgers. Reinert vindt dat deze debatten niets bijdragen en pleit in plaats daarvan voor de identificatie van basisgoederen die beantwoorden aan de menselijke noden. Hij benoemt ze: 1) voedszaam voedsel, 2) zuiver water, 3) hygiëne, 4) gezondheidszorg, 5) onderwijs, 6) huisvesting, 7) elektriciteit en 8) menselijke veiligheid. Vervolgens moet nagedacht worden over de ontwikkeling van een programma van universele voorziening van deze goederen. Aan de uitwerking van elk van deze basisgoederen en -diensten wijdt Reinert een hoofdstuk. In zijn verdediging van deze aanpak toont hij aan hoe de argumenten voor de *capabilities*-benadering verzanden in vage aspiraties, terwijl de daadwerkelijke toelevering van die basisgoederen vereist is als men een verschil wil maken in concreto. De focus op basisgoederen is ingegeven vanuit de theorie van de minimale ethiek, als tegenwicht voor overtrokken verwachtingen die niet realiseerbaar zijn vanwege hun idealistisch karakter. Tegelijkertijd negeert het de relevantie van economische groei niet. Wel vermijdt de benadering het gevaar van groeistrategieën met als enig doel het bruto nationaal product of het consumptieniveau te verhogen, terwijl miljoenen mensen onder het bestaansminimum moeten leven.

Reinert erkent dat globale benaderingen die een minimum aan essentiële goederen beogen paternalistisch kunnen zijn. Toch is het beter om het risico te lopen om aan de autonomie van de behoeftigen te raken, dan om verantwoordelijkheid te ontlopen en niets te doen.

Naast het ambitieuze karakter van de *capabilities*-benadering bekritiseert Reinert ook de vaagheid en onnauwkeurigheid van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties: “Ten eerste zijn de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, met zeventien overkoepelende streefdoelen en 169 doelstellingen, eenvoudigweg *te uitgebreid* om effectief te kunnen zijn. Ten tweede zijn veel van de doelstellingen op zich *te vaag*.” (Reinert, 2018: 228) Als voorbeeld haalt hij doelstelling 12.8 aan: “Tegen 2030 verzekeren dat mensen overal over relevante informatie beschikken en zich bewust zijn van duurzame ontwikkeling

en levensstijlen die in harmonie zijn met de natuur.” Hij stelt voor om de vage en ambitieuze streefdoelen van de ontwikkelingsdoelstellingen te herleiden tot een lijst van zeven kerndoelen, met name basisgoederen en -diensten, die de streefdoelen van de Verenigde Naties effectief kunnen realiseren. Deze zeer tastbare goederen zijn *common goods*, omdat het noodzakelijke voorwaarden zijn om een waardig leven te leiden. Ook zijn die *common goods* de structuren, processen en instellingen die de basisgoederen leveren. Materiële *common goods* zijn immers niet voldoende om het welzijn van individuen en samenlevingen te garanderen. Ook immateriële goederen, zoals gedeelde waarden en gezamenlijke betekenisgeving, zijn essentieel.

Besluit

Door terug te grijpen naar Aristoteles en de kerngedachten van de katholieke sociale leer, via een excursie naar de ontwikkelingsstudies, belanden we bij het kernthema: solidariteit. Hiervoor hebben we structuren en instellingen nodig, op lokaal, nationaal en Europees vlak, met focus op voedselhulp. Voor de leden van het SCRIBANI-netwerk is het een zeer relevant thema. Het behelst de waarden die aan de grondslag van het netwerk liggen.

Bibliografie

Paus Benedictus, *Caritas in Veritate* (Naasteliefde in Waarheid), 2009. Geraadpleegd op 10 december 2019 via http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html §58.

Reinert, K.A., *No Small Hope: Towards the Universal Provision of Basic Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

OVER SOCIALE NODEN EN SOCIALE RECHTEN: LOKALE SOCIALE INNOVATIE EN DE WELVAARTSSTAAT

STIJN OOSTERLYNCK

Wat te denken over de opkomst van voedselbanken en andere lokale initiatieven die mensen in armoede toegang tot voedsel geven? Het toont zeer zeker de alarmerende terugkeer van liefdadigheid in westerse welvaartsstaten die er via inkomensherverdeling onvoldoende in slagen om basisnoden te lenigen. Maar er is – potentieel – meer. Elk sociaal beleid is ooit begonnen met initiatieven die sociale noden zichtbaar maken. De vraag die ik in dit artikel behandel, luidt als volgt: kunnen ook voedselbanken op deze manier leiden tot beter sociaal beleid? Welke rol kan de Europese Unie hierin spelen?

Een sociale innovatie-alliantie tussen Europese en lokale actoren

Van lokale sociale innovatieve initiatieven wordt vaak gezegd dat ze gedreven worden door ‘warme’ vormen van solidariteit (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013). Het gaat om initiatieven die op een directe en interpersoonlijke manier steun bieden aan mensen in armoede. Dat wordt afgezet tegenover de vermeende ‘koude’ solidariteit van welvaartsstaten. Die realiseren structurele herverdeling op nationale schaal, gemedieerd door bureaucratische instellingen en procedures. Onderliggend aan dit onderscheid liggen enerzijds argumenten over de feitelijke en gewenste ruimtelijke schaal waarop solidariteit georganiseerd wordt en anderzijds argumenten over de aard van solidariteit.

Laat ons eerst kijken naar de ruimtelijke schaal waarop solidariteit georganiseerd wordt. De ruimtelijke organisatie van het sociale beleid schuift de voorbije decennia op van dominant nationaal naar meerlagig. Het sociaal beleid realiseert zich steeds meer via actoren, instrumenten en middelen in verschillende ruimtelijke schalen: lokaal, regionaal, nationaal en Europees. Er ontstaan ook vaak coalities tussen actoren op die verschillende ruimtelijke schalen. Zo probeert de Europese Unie greep te krijgen op actoren en instrumenten op andere beleidsniveaus. Via Europese initiatieven coördineert en reguleert de Unie nationale systemen van sociale bescherming. Ook gaat de EU allianties aan die het nationaal sociaal beleid ‘passeren’. Ze promoot lokale sociale innovatie in

heel Europa, in het bijzonder via financiële ondersteuning (bijvoorbeeld met middelen van het Europees Sociaal Fonds) (Oosterlynck, Novy & Kazepov, 2019). Op die manier tracht de Europese Unie haar gebrek aan bevoegdheden in het domein van het sociaal beleid te omzeilen.

Die Europees-lokale coalitie rond sociale innovatie bleek ook uit recent gepubliceerd Europees vergelijkend onderzoek naar sociale innovatie (Oosterlynck et al., 2019). Meer dan de helft van de onderzochte lokale sociale innovaties, verspreid over zeven verschillende Europese lidstaten en in de sectoren van huisvesting, onderwijs voor etnisch-culturele minderheden en arbeidsmarkt-activering, krijgen financiering van ofwel lokale (inclusief provinciale) overheden ofwel de Europese Unie samen met lokale overheden. Dat toont aan dat de Europese Unie, eerder dan nationale en regionale overheden, zich opwerpt als preferentiële partner om lokaal sociaal innovatieve projecten te ondersteunen, al dan niet in tandem met lokale overheden.

'Warme' en 'koude' solidariteit?

Ten tweede kijken we naar de aard van solidariteit. Lokale sociale innovaties en welvaartsstaten zijn beide uitingen van solidariteit, maar de aard van de solidariteit die ze belichamen, verschilt sterk. Dat verschil valt echter niet goed te duiden met de weliswaar aantrekkelijke, maar ook wat misleidende termen 'warm' en 'koud'. Geïstitutionaliseerde vormen van sociaal beleid 'koud' noemen, lijkt te suggereren dat ze gespeend zijn van emoties en empathie. Dat is een foutieve voorstelling. In macro-sociaal beleid wordt de solidariteit inderdaad gemedieerd door veelal onpersoonlijke bureaucratische procedures en instellingen: wie solidair is, komt niet in contact met wie solidariteit ontvangt. Desalniettemin sluit het niet uit dat er affectieve effecten zijn. Wie kinderbijslag of een persoonlijk assistentiebudget voor personen met een handicap ontvangt, ervaart dat zeker als ondersteunend en krijgt het gevoel er niet alleen voor te staan. Dat wordt ook duidelijk wanneer die steun er niet is of (gedeeltelijk) weggenomen wordt. Zie bijvoorbeeld de sterke gevoelens van ouders van kinderen met een handicap die op de ellenlange wachtlijsten voor persoonlijke assistentiebudgetten staan: zij voelen zich in de steek gelaten door de samenleving.

Anderzijds zijn de directe en persoonlijke vormen van solidariteit die men in lokale sociale initiatieven aantreft niet altijd 'warm' te noemen, in de zin dat ze gepaard gaan met positieve emoties. In persoonlijke relaties van ondersteuning kunnen ook negatieve waarderingen uitgesproken worden. Relaties kunnen ook minder ondersteunend zijn doordat er ongelijke machtsverhoudingen aanwezig zijn. In gesprekken met cliënten voor een uitgebreide studie van voedselbanken in Vlaanderen die ik met Tuur Ghys uitvoerde, hoorden we vaak negatieve ervaringen met de voedselbanken. Zo zei een van onze respondenten:

“Niets is meer vernederend dan voedselhulp krijgen.” Een ander duidde meer ambigue gevoelens: “De twee emoties die we het meest ervaren, zijn schaamte en dankbaarheid.” (Ghys & Oosterlynck, 2015b)

Over sociale noden en sociale rechten

De termen ‘warm’ en ‘koud’ zouden we kunnen vervangen door het onderscheid tussen directe en indirecte vormen van solidariteit. Dat klinkt een stuk minder normatief en beschrijft de verschillen een stuk beter. Alleen wordt de onderliggende problematiek van de relatie tussen lokale sociale innovaties en het macro-sociaal beleid van welvaartsstaten niet gecapteerd door het onderscheid. Het suggereert niet dat die verhouding niet zo evident, complementair of wederzijds versterkend is en dat er denkwerk en ingrijpen nodig is. Vandaar dat ik hier een alternatief kader wil voorstellen, namelijk dat van sociale noden en sociale rechten. Vanuit dit onderscheid bekeken, werken lokale sociale innovaties vanuit een ‘nodenperspectief’, terwijl het sociaal beleid van nationale welvaartsstaten een ‘rechtenperspectief’ hanteert. Uiteraard is dat onderscheid ideaaltypisch en is het in de realiteit minder scherp, maar niettemin is het reëel.

Wie de literatuur rond lokale sociale innovatie doorneemt en de vele definities ervan opsomt, stoot telkens opnieuw op de term ‘noden’. Definities van sociale innovatie verwijzen over het algemeen naar initiatieven die inspelen op noden die markspelers of overheden onvoldoende of niet lenigen. Een voorbeeld hiervan is de vaak gebruikte definitie van Geoff Mulgan: “We define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs and create new social relationships or collaborations.” (Bureau of European Policy Advisors, 2011: 8) Sociale innovatie opereert dus binnen een sociale noden-perspectief. Welvaartsstaten van hun kant belichamen de idee van sociaal burgerschap (Marshall, 1965). Het beleid dat ze voeren en de voorzieningen die ze inrichten en/of financieren, zijn gebaseerd op het idee dat mensen aan hun burgerschap niet alleen burger- en politieke rechten, maar ook sociale rechten ontleen. Dean bijvoorbeeld definieert sociale rechten als “specialised individual entitlements specifically created by social legislation in the context of a ‘welfare state’” (Dean, 2015: 3).

Het is net het rechtenkarakter van het sociaal beleid van welvaartsstaten dat solidariteit een structureel karakter geeft. Het genereert solidariteit die gebaseerd is op bureaucratische procedures eerder dan op persoonlijke overwegingen of empathie. Solidariteit wordt hier uitgevoerd door gevestigde instellingen en is niet afhankelijk van persoonlijk gedrag. In die zin staat het tegenover liefdadigheid. Liefdadigheid wordt zo gezien als een minder kwalitatieve vorm van solidariteit, omdat het niet gebaseerd is op gelijkheid tussen wie solidair is en wie solidariteit ontvangt. Liefdadigheid plaatst wie geeft in een sterkere positie dan

wie ontvangt. Sociale rechten beloven mensen ondersteuning en toegang tot de middelen die nodig zijn voor een menswaardig leven, onafhankelijk van hun persoonlijke relaties met andere mensen en hoe ze als individu gewaardeerd worden. Ze houden veel meer de belofte van gelijkheid in en die belofte wordt – althans in theorie – gegarandeerd door de overheid en haar bureaucratische regels.

Sociale rechten als onderhandelde noden

In de naoorlogse decennia leidde de verregaande institutionalisering in nationale welvaartsstaten tot een nogal beperkte kijk op sociale rechten. In de publieke perceptie en discussies worden sociale rechten al te vaak herleid tot louter legale instrumenten. Alhoewel ze dat in onze samenleving zeker zijn – het legaal-institutionele karakter essentieel is voor de weerbaarheid en duurzaamheid van ons systeem van sociale bescherming –, resulteert het ook in een vertekende kijk op sociale rechten. In het licht van de opkomst van lokale sociale innovaties in de voorbije decennia pleit ik voor een bredere, meer sociologische kijk op sociale rechten, waarin het legaal-institutionele slechts een van de mogelijke verschijningsvormen is.

Het startpunt voor een sociologische visie op sociale rechten is dat menselijke wezens zowel behoeftig zijn en allerlei noden hebben als intrinsiek sociale wezens zijn (Dean, 2015). Dat betekent dat mensen bij het invullen van hun noden vaak beroep doen op anderen. Door hun noden te benoemen en een claim te maken op ondersteuning, door individuen in hun directe omgeving ofwel door ‘de samenleving’ en haar politieke vertegenwoordiger ‘de overheid’, zetten ze het sociale proces op gang dat mogelijks, maar niet per definitie, tot sociale rechten leidt. Als anderen die noden erkennen en aanvaarden dat er een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid is om in die noden te voorzien, dan ontstaan rechten (Fraser, 1989).

Rechten zijn in dat perspectief ‘sociaal onderhandelde noden’, noden waarover individuen en sociale groepen met elkaar het ‘gesprek’ aangegaan zijn met als resultaat dat ze erkennen dat ze in meer of mindere mate verantwoordelijkheid hebben voor het lenigen van die noden (Dean, 2013). Het gaat meestal om trage, langlopende maatschappelijke processen, waarin sociale strijd, bewustmaking en overleg elkaar afwisselen. Het is dus belangrijk in te zien dat sociale rechten meer zijn dan de juridische vorm die ze vaak aannemen. We moeten het sociale proces waarlangs ze geconstrueerd worden in beeld houden.

Sociale innovatie kan geanalyseerd worden als een proces waarbij lokale actoren sociale noden identificeren en deze van een antwoord proberen te voorzien, hoe beperkt en kleinschalig ook. Het bestaan van deze actoren is onderdeel van een onderhandelingsproces over de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de sociale noden die zich voordoen. Wie zich inzet voor een

voedselbank stelt daarmee – al dan niet expliciet – dat de toegang tot voedsel een nood is waar individuen niet alleen voor verantwoordelijk gesteld kunnen worden, maar waar een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid voor bestaat. Uiteraard bestaan er veel verschillende invullingen van wat die nood dan precies is, hoe ze het best gelenigd kan worden en wie op welke verantwoordelijkheid aangesproken kan worden (zie verder).

Als we sociale innovaties als onderdeel van een dergelijk proces van rechtenconstructie zien – waarvan de uitkomst natuurlijk altijd onzeker is – en als de actoren die de sociale innovaties dragen, bewust ook insteken op een discussie over de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor die noden, dan hoeven lokale sociale innovaties geen afbreuk te doen aan de rechtenbenadering van de welvaartsstaat. Integendeel, dan kunnen lokale sociale innovaties net een bron van vernieuwing van het macro-sociaal beleid van de welvaartsstaat zijn. Gebeurt dat echter ook in het geval van voedselbanken in Vlaanderen?

Voedselbanken als sociale innovatie

Voedselbanken zijn een lokale sociale innovatie. Let wel: dat betekent niet noodzakelijk dat ze een wenselijke of effectieve strategie tegen armoede zijn. Wel beantwoorden ze duidelijk aan een sociale nood, alleen al gezien het steeds toenemend aantal mensen dat er gebruik van maakt. Het nodendiscours is alomtegenwoordig in interviews die we deden met trekkers van lokale voedselbanken, bijvoorbeeld in Alken: “De voorzitter nu was toen secretaris van het OCMW in Alken. Die zag dat er zoveel mensen waren die honger hadden. Die hadden enkel een klein beetje uitkering van het OCMW waarschijnlijk. En hij is er samen met zijn vrouw mee begonnen. In de gangen van de OCMW-kantoren stonden dan de voedselpakketten klaar.”(Ghys & Oosterlynck, 2015b: 14) Het blijkt ook uit een survey waar we leidinggevenden van voedselbedeelpunten vroegen naar wat volgens hen de belangrijkste motivatie van hun doelpubliek was om een beroep te doen op voedselhulp. Geldgebrek kwam duidelijk op een, gevolgd door honger en als laatste sociaal isolement.

Om aan die nood te beantwoorden, is een behoorlijk ingenieus systeem opgezet, met – zoals bij nogal wat sociale innovatie het geval is – een sterk samenspel tussen het lokale en Europese niveau. In lokale voedselbedeelpunten zijn lokale vrijwilligers actief die voedselpakketten verdelen aan behoeftigen, maar zij kunnen dat slechts doen door Europese steun. In de periode 2014–2020 geeft het Fonds voor Europese Hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) de Belgische overheid 88 miljoen euro om voedsel- en materiële hulp aan mensen in armoede te ondersteunen. Die lokaal-Europese samenwerking¹ ontstond toen

¹ Nationale overheden nemen een coördinerende rol op, maar laten zich tegelijkertijd niet aanspreken op hun verantwoordelijkheid om alle burgers van voldoende inkomen te voorzien.

de Europese Unie landbouwproducten begon op te kopen tegen een gegarandeerde prijs om het inkomen van de Europese landbouwers te ondersteunen. Een deel van de opgekochte producten werd doorgespeeld aan voedselbanken, die op hun beurt lokale voedselbedeelpunten bevoorraden.

Noden identificeren en onderhandelen?

Voedselbanken identificeren zeker en vast noden. De terugkerende berichten in de media over het toenemend aantal klanten van voedselbanken maken zichtbaar dat de armoede in de samenleving dermate om zich heen grijpt. Het maakt duidelijk dat er een groeiend ‘gat’ is in de sociale bescherming van de welvaartsstaat. Het is de vraag of voedselbanken de noden adequaat identificeren. Gaat de nood die bij voedselbanken zichtbaar gemaakt wordt om een gebrek aan inkomen of om honger? Doordat voedselbanken het veelal op voedselbedeling zonder meer houden, blijft de nood aan een menswaardig inkomen te veel buiten beeld, terwijl dat uiteindelijk het onderliggende probleem is. De aanwezigheid en zichtbaarheid van voedselbedeelpunten leidt dus niet automatisch tot een goede vertaling van noden in rechten.

Het is wel zo dat voedselbedeelpunten soms aan beleidswerk doen. Ze signaleren de noden die ze opmerken al eens aan (lokale) beleidsmakers, maar een volgehouden campagne om de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een toereikend inkomen op de agenda te zetten, is er niet. Een vertegenwoordiger van een lokale voedselbedeling vat de houding goed samen: “Wij proberen ons bezig te houden met de essentie, en die essentie is directe hulp aan gezinnen die het moeilijk hebben.” (Ghys & Oosterlynck, 2015b: 20) De uitspraken van een andere vertegenwoordiger geven aan dat sommige voedselbedeelpunten wat verder gaan: “Wij werken alleen rechtstreeks, in stilte als ik het zo mag zeggen. Maar als wij met de stad samenzitten, dan zullen we heel scherp zijn. Maar we gaan er niet op straat mee roepen.” Een opmerkelijk initiatief in die context is het Platform Noodhulp onder Protest, dat het publiek wil duidelijk maken dat hun noodhulp eigenlijk niet zou mogen bestaan. De initiatiefneemster Annemie Luyten legt uit: “Ik wou die (organisaties die voedsel bedelen) eens éénmalig samenbrengen om te horen waarom ze dat doen en of ze dat blijven doen, want dat is toch niet meer van deze tijd. Maar eigenlijk is dat een platform geworden dat is blijven samenkomen tot vandaag, maar van begin af aan met een kritische inslag.” (Ghys & Oosterlynck, 2015b: 20)

Ook bij de manier waarop voedselbedeelpunten de nood aan toegang tot voedsel invullen, kunnen nogal wat kanttekeningen geplaatst worden vanuit een rechtenperspectief. Ze beslissen zelf wie toegang krijgt en daarbij is een ‘gelijke’ behandeling allerminst gegarandeerd, waardoor er van een recht niet zomaar sprake is. Ze werken met vrijwilligers, niet met betaalde en opgeleide

sociale werkers. Enerzijds is dat een krachtig signaal van individuele burgers die verantwoordelijkheid willen opnemen om tegemoet te komen aan de noden van anderen. Anderzijds verwachten vrijwilligers vaak dankbaarheid – een kenmerk dat sterk aanleunt bij de ongelijke machtsverhoudingen van liefdadigheid – en maken ze soms persoonlijke oordelen over wie welke steun verdient. Een aantal citaten uit interviews met vrijwilligers van voedselbedeelpunten tonen dit aan: “van gewoon dankbaarheid uiten tot emotioneel ‘eisend’, want sommige ‘klanten’ (ook van vreemde herkomst) beschouwen deze voedselpakketten als een recht. Desgevallend wordt hen wel duidelijk gemaakt dat de vzw (...) een vrijwilligersorganisatie is die helemaal géén verplichting heeft om een voedselpakket te geven.” “De mensen van het Oostblok zijn veeleisend en dikwijls onbeleefd. Ze eisen meer, terwijl onze Belgen dankbaar zijn voor wat hen voorgesteld wordt.” (Ghys & Oosterlynck, 2015b: 30)

Sociale kruideniers zien zichzelf als een innovatie op het model van voedselbanken. Zij interpreteren sociale noden deels anders en op een aantal vlakken adequater (Ghys & Oosterlynck, 2015a). Het ontstaan van sociale kruideniers als reactie op de gepercipieerde tekortkomingen van voedselbedelingen reflecteert de eerder beschreven maatschappelijke onderhandeling over sociale noden, de maatschappelijke verantwoordelijkheid ervoor en de beste invulling ervan. Sociale kruideniers beogen een meer gelijke en respectvolle relatie tussen zichzelf en hun klanten. Ze doen dit door klanten zelf te laten kiezen wat ze meenemen en hen een kleine prijs – weliswaar een stuk onder de marktprijs – te laten betalen. Die keuzevrijheid en het feit dat er iets voor betaald wordt, laat klanten meer in hun waarde als mens. Bovendien worden in de werking van sociale kruideniers andere vormen van sociale ondersteuning ingebouwd, omdat (te recht) opgemerkt wordt dat de nood aan toegang tot voedsel samenhangt met een hele reeks andere sociale noden.

En de EU?

Tot slot: wat kan de Europese Unie, het FEAD programma in het bijzonder, betekenen in het onderhandelingsproces rond sociale noden en het sociaal construeren van sociale rechten? De Europese Unie kan in ieder geval meer doen dan het FEAD gebruiken als een ‘laatste toevlucht’, voor mensen die nergens anders voldoende sociale steun krijgen om in hun levensonderhoud te voorzien. Dat betekent dat de Unie meer moet doen dan fondsen en middelen voorzien. Ze zou ook als platform kunnen fungeren voor de publieke deliberatie van sociale noden die zichtbaar worden door de werkingen die ze financiert. Ze kan het debat over voedselhulp en de onderliggende noden aanzwengelen, als opstapje naar een breed debat over wie welke verantwoordelijkheid heeft voor het feit dat zoveel Europese burgers op voedselhulp, grotendeels gedragen

door vrijwilligers, aangewezen zijn. In lijn met de participatieve traditie van sociale innovatie moet de Europese Unie de gebruikers van voedselbanken een duidelijke stem geven. Alleen als de Europese Unie dit alles doet, zet ze voedselbanken in om het rechtendiscours van nationale welvaartsstaten te versterken.

Bibliografie

- Bureau of European Policy Advisors, *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, European Commission, Brussels, 2011.
- Dean, H., 'The Translation of Needs into Rights: Reconceptualising Social Citizenship as a Global Phenomenon', in *International Journal of Social Welfare*, 22, 2013, S32-S49, doi:10.1111/ijsw.12032
- Dean, H., *Social Rights and Human Welfare*, Routledge, London, 2015.
- Fraser, N., 'Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies', in *Ethics*, 99(2), 1989, 291–313. doi:10.2307/2381436
- Ghys, T. & Oosterlynck, S., 'Sociale innovaties bekeken vanuit structurele armoedebestrijding: case study sociale kruideniers', in *VLAS Studies*, 20, 2015a, 1–55.
- Ghys, T. & Oosterlynck, S., 'Sociale innovaties bekeken vanuit structurele armoedebestrijding: case study voedselbedeling via voedselbanken', in *VLAS Studies*, 24, 2015b, 1–75.
- Marshall, T.H., *Class, Citizenship and Social Development. Essays by T.H. Marshall*, Anchor Books, New York, 1965.
- Oosterlynck, S., Novy, A. & Kazepov, Y., *Local Social Innovation to Combat Poverty and Social Exclusion: A Critical Appraisal*, Policy Press, Bristol, 2019.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2013.

HET RECHT OP TOEREIKENDE VOEDING

BÉRÉNICE STORMS & KAREN HERMANS

Voedselhulp via voedselbanken wordt steeds populairder in alle Europese landen, ook in ons land (Greiss, Cantillon, Marchal & Penne, 2019; Lefebure, 2019). Het wijst erop dat een aanzienlijk deel van de bevolking financiële beperkingen ondervindt om toegang te krijgen tot toereikende voeding. In dit artikel situeren we het recht op toereikende voeding in de Europese Pijler van Sociale Rechten. We leggen uit wat moet worden verstaan onder ‘toereikende voeding’ volgens de belangrijkste internationale rechtsinstrumenten en tonen aan hoe referentiebudgetten een beloftevolle indicator kunnen zijn om de uitvoering van de Pijler in de landen van de EU te monitoren. We laten zien welke inzichten crossnationaal vergelijkend onderzoek ons in dit verband bijbrengt. We eindigen met een korte bespreking van de gebruikers van een Antwerpse voedselbank en haar aandeel in het voorzien van toereikende voeding voor kwetsbare gezinnen.

Toereikende voeding in het internationale en Europese recht

De Europese Pijler van Sociale Rechten (European Commission, 2017) werd op 17 november 2017 afgekondigd door het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie. Deze telt twintig grondbeginselen en rechten voor een eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkt, verdeeld over drie hoofdstukken: (I) Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; (II) Billijke arbeidsvoorwaarden; (III) Sociale bescherming en inclusie. Het recht op toereikende voeding wordt niet expliciet vermeld in het derde hoofdstuk, maar wordt wel impliciet gedekt via grondbeginsel 14: “Het recht op een toereikend minimuminkomen garandeert iedereen die niet over voldoende middelen beschikt, het recht op toereikende minimumuitkeringen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op effectieve toegang tot goederen en diensten die dit faciliteren. Voor mensen die in de mogelijkheid zijn te werken, moeten de minimumuitkeringen worden gecombineerd met prikkels om (opnieuw) actief te worden op de arbeidsmarkt.”

Grondbeginsel 14 expliciteert echter niet wat er bedoeld wordt met ‘toereikende minimumuitkeringen’. Wanneer we de discussies in het Europees parlement hierover raadplegen, stellen we vast dat er wordt verwezen naar uitkeringen die “gezinnen in staat stellen om hun behoeften te vervullen” (Rodrigues, 2016). Grondbeginsel 6 van de Europese sociale pijler gaat over het recht op toereikende minimumlonen en geeft wel expliciet aan wat wordt verstaan onder toereikendheid, nl. minimumlonen die “voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn/haar gezin, gesitueerd binnen de nationale sociaaleconomische context, en waarbij de toegang tot de arbeidsmarkt en de stimulansen om werk te zoeken blijven gewaarborgd”.

Het recht op een behoorlijke levensstandaard werd in 1948 voor de eerste maal erkend in artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Samen met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR, 1976) vormt de Verklaring de belangrijkste internationale juridische basis van het recht op een behoorlijke levensstandaard. De rechten die hier worden benoemd, verschillen naargelang het instrument, maar beide verwijzen expliciet naar toereikende voeding als noodzakelijk om mensen een toereikende levensstandaard en een leven in menselijke waardigheid te kunnen garanderen.

Het Comité van de Verenigde Naties ESCR (CESCR), het orgaan dat toezicht uitoefent op de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake ESCR, omschreef in zijn algemeen commentaar 12 van 12 mei 1999 wat moet worden begrepen onder het recht op toereikende voeding (CESCR, 1999). Het recht op toereikende voeding mag niet restrictief worden geïnterpreteerd, waarbij men enkel kijkt naar het aantal calorieën die iedereen dagelijks nodig heeft, hetzij door het bewerken van grond of andere natuurlijke bronnen, hetzij door het kopen van voedsel in de winkel. Voedsel dient ook *kwaliteitsvol* te zijn: het moet voldoende voedingsstoffen bevatten voor fysieke en mentale groei, de ontwikkeling van kinderen en volwassenen stimuleren en vrij zijn van schadelijke stoffen. Daarnaast moeten er bijzondere inspanningen worden geleverd om de *beschikbaarheid* van toereikende voeding te vergroten, in het bijzonder voor kwetsbare personen. Verder dient voedsel ook *betaalbaar* te zijn: de kosten voor een geschikt dieet mogen niet zodanig hoog zijn dat ze het genot van andere basisnoden in gevaar brengen. Tot slot dient er ook een *zekere stabiliteit* aanwezig te zijn in de voorraad en de consumptie van voedsel, zodat “iedereen altijd toegang heeft tot toereikende en cultureel aanvaarde voeding” (CESR, 1999: 4, 5, 6, 7, 9, 18).

Zowel het ECSR als de Europese sociale pijler hechten veel belang aan de opvolging en de (evolutie van de) implementatie van de rechten en de grondbeginselen. Om te kunnen toezien op de realisatie van het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op toereikende voeding verwijzen beide in-

strumenten naar het gebruik van indicatoren om vooruitgang te kunnen meten en een strategie te kunnen ontwikkelen. Het CECSR verwacht dat de overheid een nationaal mechanisme creëert dat de vooruitgang van de realisatie van het recht op een behoorlijke levensstandaard vaststelt (UN Doc. CESR, 1999: 31) en dat ze een kaderwet stemt waarin de te bereiken doelen worden bepaald, alsook een tijdschema om ze te bereiken. Hiertoe moeten de nationale lidstaten eigen controleerbare indicatoren ontwikkelen (CESR, 1999: 29). De Europese pijler van sociale rechten wordt vergezeld door een ‘sociaal scorebord’. Dat past in het Europees Semester. Deze houdt via een jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie toezicht op de EU en de EU-lidstaten, in het kader van de realisatie van meer werkgelegenheid, hogere productiviteit en meer sociale samenhang. In tegenstelling tot het ECSR, dat geen concrete indicatoren naar voor schuift, heeft de Europese sociale pijler wel kernindicatoren en secundaire indicatoren bepaald om de werkgelegenheid en sociale trends in Europa en haar lidstaten te beoordelen. Voor het monitoren van het recht op menswaardige minimuminkomens worden volgende indicatoren gebruikt: ‘ernstige materiële deprivatie’ (EMD), het percentage personen dat leeft in een huishouden met een lage arbeidsintensiteit (LAI) en het percentage personen dat een verhoogd risico kent op inkomensarmoede (AROP).

Referentiebudgetten als indicator om het recht op toereikende voeding en het recht op een behoorlijke levensstandaard te monitoren

Geen van deze laatste drie indicatoren is goed geschikt als benchmark om de toereikendheid van voeding of van de minimuminkomensbescherming te beoordelen. EMD of een LWI wijzen geen inkomensgrens aan waarmee de hoogte van de minimuminkomens kan worden vergeleken. Ook de dimensie van EMD die betrekking heeft op voedselonzeekerheid, namelijk ‘het onvermogen om zich om de twee dagen een maaltijd met vlees, kip, vis (of vegetarisch equivalent) te kunnen veroorloven’, volstaat niet echt als indicator: ze informeert de beleidsmakers niet of kwaliteitsvolle voeding voldoende toereikend is (Carrillo-Álvarez et al., 2019).

De armoederisicogrens (AROPT) meet inkomensarmoede en geeft voor elke lidstaat weer welk aandeel van de bevolking over een inkomen beschikt dat lager ligt dan 60% van het nationaal mediaanequivalent nettogezinsinkomen. Hoewel deze indicator een inkomensgrens berekent, zijn er toch een aantal tekortkomingen om concrete leefsituaties te kunnen beoordelen op het vlak van toereikende inkomensbescherming. Vooreerst betreft het een arbitraire drempel die geen zicht geeft op de behoeften die ermee kunnen worden vervuld of op de goederen en diensten die mensen zich zouden moeten kunnen veroorloven. Daarnaast toont deze outcome-indicator niet wat de impact is op het

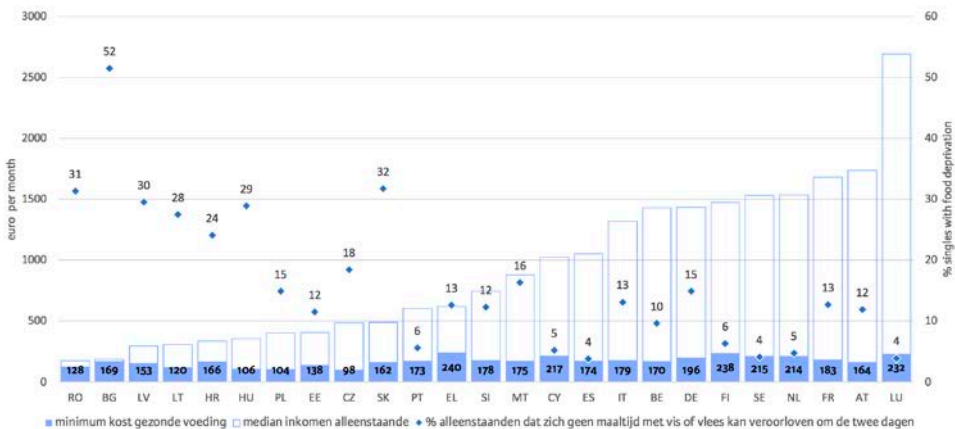
gezinsbudget van concrete beleidsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld het voorzien van voldoende sociale huisvesting, adequate kinderopvang, betaalbaar openbaar vervoer of goedkope schoolmaaltijden (Goedemé et al., 2019).

Een indicator die wel rechtstreeks verwijst naar de kosten van essentiële goederen en diensten die aan de behoeften van de bevolking voldoen, zijn de referentiebudgetten (Storms, 2009, 2012, 2018). Deze illustreren het minimale budget dat gezinnen nodig hebben om adequaat te participeren in de samenleving, op basis van een theoretisch en wetenschappelijk methodologisch kader. ‘Adequate sociale participatie’ verwijst hier naar het vermogen van mensen om vanuit hun sociale posities te handelen in overeenstemming met de dominante maatschappelijke verwachtingen, alsook het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven. Voor het bepalen van de referentiebudgetten wordt de kostprijs berekend van korven van goederen en diensten die instaan voor de vervulling van twee universele behoeften, gezondheid en autonomie. Deze werden geconcretiseerd in tien intermediaire behoeften: gezonde voeding, adequate huisvesting, toegankelijke gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, geschikte kleding, rust, ontspanning, veilige kindertijd, veiligheid, betekenisvolle sociale relaties en mobiliteit. Wij richten ons in dit hoofdstuk op het meten van het recht op toereikende voeding, met als benchmark de hoogte van de crossnationaal vergelijkbare voedselkorven, zoals die werden ontwikkeld in een Europees pilootproject.

Dat Europese pilootproject diende een gemeenschappelijke methodologie te ontwikkelen voor het berekenen van crosstransnationaal vergelijkbare referentiebudgetten (Goedemé, Storms, Penne & Van den Bosch, 2015). We berekenden voor 27 EU-landen hoeveel een voedingsbudget minimaal bedraagt om het recht op toereikende voeding te kunnen garanderen. In een eerste stap vroegen we nutritionisten uit iedere lidstaat om een beschrijving te geven van de nationale voedingsrichtlijnen. Dat zijn aanbevelingen, gerelateerd aan geslacht, leeftijd en fysieke activiteit van personen, over de kwantiteit en kwaliteit van voedingsmiddelen die nodig zijn om voldoende inname van micro- en macrovoedingsstoffen te realiseren. Op basis van deze nationale voedingsrichtlijnen berekenden de voedingsdeskundigen in een volgende stap de noodzakelijke hoeveelheden voedsel voor enkele huishoudtypes. In stap drie werden in elke hoofdstad drie focusgroepen georganiseerd om de haalbaarheid en de aanvaardbaarheid van de aldus opgestelde voedingskorf te bespreken. Na deze gesprekken werden de definitieve korven opgesteld, op basis van de resultaten in stap twee en drie. In de laatste stap prijsden we de korf in gewone winkels. Voor deze oefening zijn verschillende aannames gemaakt om dit in alle landen zo goed als mogelijk op een vergelijkbare manier te organiseren (Storms et al., 2015).

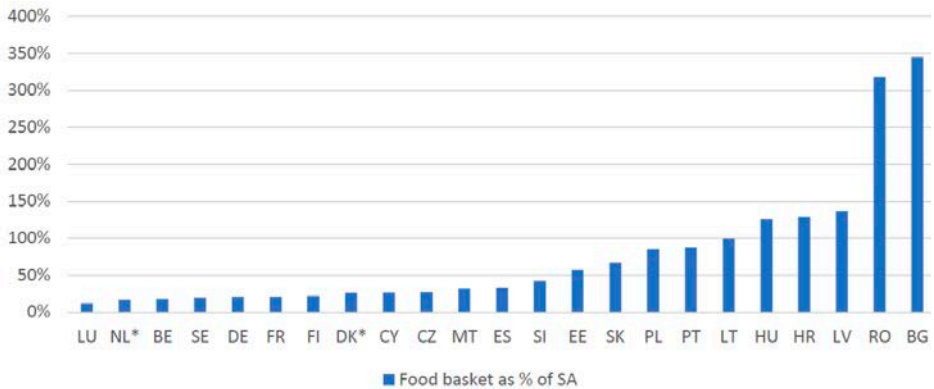
Deze oefening resulteerde in voedingskorven voor drie soorten gezinnen, namelijk een alleenstaande, een eenoudergezin met een kind en een koppel met

twee kinderen. Figuur 1 illustreert de voedingskorf voor een alleenstaande die woont in een Europese hoofdstad. Het eerste wat opvalt in deze grafiek, is dat de hoogte van de voedingskorven (de blauw gevulde blokjes) niet zo sterk verschilt tussen de verschillende nationale hoofdsteden, vooral als men rekening houdt met de grote inkomensverschillen tussen de landen. Verder valt op dat de kosten van gezonde voeding in Roemenië en Bulgarije bijna samenvallen met het mediane inkomen van alleenstaanden (de blauw omrande blokken). In Kroatië, Letland en Litouwen vertegenwoordigt de voedingskorf 40% tot 50% van het mediane inkomen. In landen als Cyprus, Malta, Slovenië en alle andere landen aan hun linkerzijde bedraagt het aandeel van het mediane inkomen dat minimaal moet worden besteed aan toereikende voeding 20% of meer. Geen wonder dat in deze landen een relatief groot aantal alleenstaanden zich geen gezonde maaltijd met vlees, kip, vis of een vegetarisch equivalent kan veroorloven (de blauwe diamant).



Figuur 1 De kost van gezonde voeding voor een alleenstaande, in relatie tot het mediaaninkomen van alleenstaanden en tot het % gezinnen dat kampt met voedingsdeprivatie

In figuur 2 drukken we de voedingsbudgetten uit als percentage van de netto sociale bijstandsregelingen voor een alleenstaande vrouw in verschillende EU-landen. Uit deze figuur blijkt dat in tien van de 26 EU-lidstaten de kosten van gezonde voeding meer dan 50% in beslag nemen van het maandelijks netto beschikbaar inkomen van een alleenstaande die van sociale bijstand leeft. In Bulgarije, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Letland en Roemenië bedraagt het referentiebudget voor voedsel zelfs 100% of meer van het niveau van sociale bijstand, wat wijst op een veel te lage minimuminkomensbescherming en problemen met de voedselvoorziening voor mensen die van sociale bijstand leven.



Figuur 2 De hoogte van voedingsbudgetten voor een alleenstaande vrouw als percentage van het netto-inkomen uit sociale bijstand [bron: Greiss et al., 2019]

Voedselbanken in het licht van de realisatie van het recht op toereikende voeding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de potentiële bijdrage van voedselhulp in het garanderen van het recht op toereikende voeding. We doen dit aan de hand van de resultaten van een *case study* van een Antwerps voedselverdeelpunt over de financiële impact van voedselbedeling op de adequaatheid van de Belgische minimuminkomensbescherming (Hermans, 2019). Eerst schetsen we het profiel van de kwetsbare gezinnen die in ons land worden bereikt door voedselbanken. Nadien bespreken we de mate waarin deze voedselhulp toereikend kan worden genoemd.

De doelgroepen van voedselbanken

Zoals eerder vermeld, vindt een groeiend aantal mensen in ons land de weg naar de voedselbanken. Uit een sociodemografische profielschets van de personen die een Antwerpse voedselbank bezoeken, blijkt dat de groep zeer divers is. Zowel mannen (49%) als vrouwen (51%) komen regelmatig voedselpakketten ophalen. Het gaat hierbij vooral om mensen tussen de 30 en 50 jaar oud (59%). Een vijfde van de klanten is tussen de 50 en de 60 jaar en 10% is 60+. Slechts een kleine groep (10%) is jonger dan 30. Belangrijk om op te merken is dat we hier spreken over het geslacht en de leeftijd van diegene die de voedselpakketten komt ophalen. Dat komt niet noodzakelijk overeen met de werkelijke personen die de voeding consumeren. Zo is het aantal jonge begunstigen wellicht groter dan hier wordt weergegeven, omdat niet zij, maar veelal een van hun ouders de voedselpakketten komen afhalen.

Gegevens over de gezinsgrootte tonen aan dat alleenstaanden de grootste groep vertegenwoordigen in deze voedselbank met 45%. Dat kan wellicht gedeeltelijk het relatief grote aandeel personen in de oudere leeftijdscategorieën verklaren. Gezinnen met twee personen maken de tweede grootste groep uit met 33,5%. Het overige aandeel betreft huishoudens van drie of meer personen. Er is bij de gegevensverzameling echter geen onderscheid gemaakt tussen volwassenen en kinderen, waardoor het niet mogelijk is om na te gaan welke gezinstypes meer frequent voorkomen. Het kan interessant zijn om zicht te hebben op bijvoorbeeld het aandeel eenoudergezinnen: zij hebben een hoger armoederisico dan een gezin bestaande uit twee ouders (Eurostat, 2018).

Verder leren cijfers over etniciteit en afkomst dat slechts iets meer dan de helft van de eindgebruikers de Belgische nationaliteit bezit. We concluderen dat alloctonen oververtegenwoordigd zijn in dit voedselverdeelpunt, aangezien zij slechts 12% van de Belgische bevolking uitmaken. Dit moet wel in de juiste context geplaatst worden: deze voedselbank is gevestigd in Antwerpen, een relatief grote stad met veel verschillende nationaliteiten die er wonen.

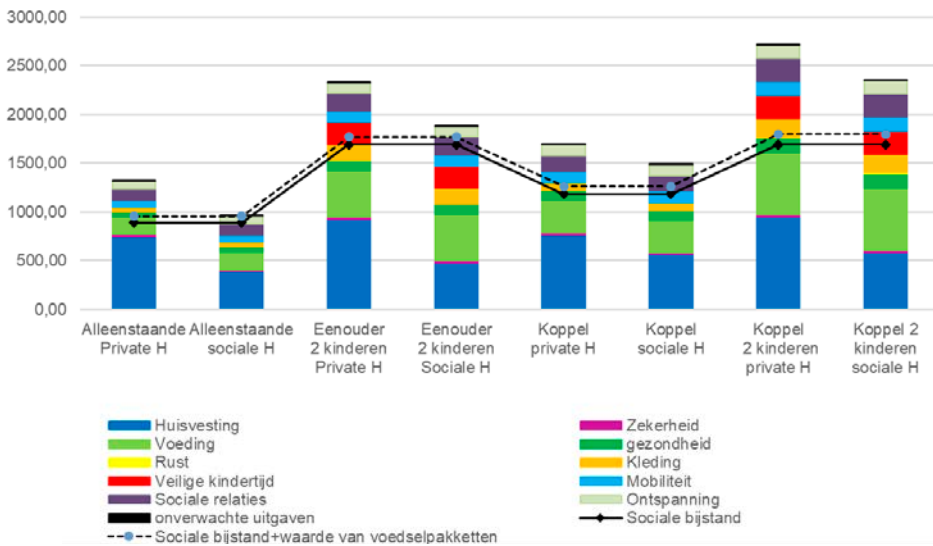
Tot slot bevestigen gegevens over sociaaleconomische karakteristieken, zoals beroepsstatus en inkomen, dat voedselhulp een hulpbron is waarop in het bijzonder personen met beperkte financiële middelen een beroep doen. Van de personen met een min of meer geldige verblijfsvergunning heeft slechts 2% een inkomen uit geldig werk. De overgrote meerderheid is niet aan het werk, maar ontvangt een uitkering. Zo blijkt 7% een ziekte- of invaliditeitsuitkering als voornaamste inkomensbron te hebben, 3% een pensioenuitkering, 2% een tegemoetkoming voor personen met een arbeidshandicap en 10% een werkloosheidsuitkering. De grootste groep is echter niet in de sociale zekerheid te vinden, maar in de sociale bijstand: 42% van de eindbegunstigden ontvangt een leefloon. Ook internationaal onderzoek bevestigt dat mensen met een bijstandsuitkering de grootste groep uitmaken van klanten bij de voedselbank (Holmes et al., 2018; Tarasuk et al., 2014). Voor de overige personen is het onbekend of en in welke vorm ze een inkomen hebben.

Uit deze analyse kan geconcludeerd worden dat deze Antwerpse voedselbank een gemengd publiek bereikt, zowel qua geslacht, leeftijd en gezinstype als qua afkomst. Ook uit de gegevens over beroepsstatus en inkomens kan worden besloten dat de voedselbank wel degelijk de meest kwetsbare groepen bereikt, namelijk zij die over gelimiteerde economische middelen beschikken.

Voedselbanken en het recht op toereikende voeding

In het laatste deel van dit hoofdstuk bespreken we de praktijk van de voedselbanken in het licht van de hierboven besproken criteria van toereikende voeding: betaalbaarheid, kwaliteit, beschikbaarheid en duurzaamheid.

Om te bepalen in welke mate voeding betaalbaar is voor gezinnen die leven van een minimuminkomen, maken we in figuur 3 een vergelijking tussen het niveau en de samenstelling van de Belgische referentiebudgetten (gestapelde kolommen) enerzijds en het niveau van de netto socialebijstandsuitkeringen (volle lijn) anderzijds. We onderscheiden vier types gezinnen (een alleenstaande man, een alleenstaande ouder met twee kinderen, een koppel zonder en een koppel met twee kinderen) in twee woonsituaties (huurders in de private en huurders in de sociale huursector). Uit deze grafiek lezen we af dat de socialebijstandsuitkeringen te laag zijn om tegemoet te komen aan de essentiële behoefte om adequaat te participeren in de samenleving. Vooral wanneer huishoudens in de particuliere sector huren, lopen de tekorten zeer hoog op. Zo kan een alleenstaande met een socialebijstandsuitkering met dit inkomen enkel zijn huisvestingskosten¹ (inclusief de kosten voor energie en water) en slechts gedeeltelijk de kosten voor gezonde voeding betalen. Aan alle andere behoeften kan niet worden voldaan. Ook voor alle andere gezinstypes die leven van een bijstandsuitkering geldt dat de mogelijkheid om toereikende voedingsmiddelen te bekostigen hun vermogen belemmert om andere noodzakelijke goederen en diensten te consumeren.



Figuur 3 De impact van voedselpakketten op het toegankelijk maken van toereikende voeding voor leefloongerechtigde Antwerpse hulpbehoevenden, maandbedragen 2018

Om te bepalen in welke mate de voedselbanken tegemoetkomen aan de criteria van toereikende voeding, berekende Hermans de financiële waarde van de voedselpakketten indien gezinnen deze zelf zouden aankopen in de winkel (Hermans, 2019). Ze kwam tot de conclusie dat deze pakketten 40% van de voedselkosten van een alleenstaande vertegenwoordigen, 25% van de voedselkosten van een koppel en 18% van de voedselkosten van een alleenstaande ouder of een koppel met kinderen. Verhogen we de bijstandsuitkeringen met de monetaire waarde van deze materiële voordelen, dan stellen we vast dat de ontoereikendheid ervan in geringe mate vermindert (met -3% voor een alleenstaande ouder met twee kinderen die huurt op de private huisvestingsmarkt, tot -7% voor een alleenstaande in een woning van de sociale huisvestingsmaatschappij).

Hoewel de Antwerpse voedselpakketten beantwoorden aan reële noden van lage-inkomensgezinnen en gedeeltelijk tegemoetkomen aan het verhogen van de betaalbaarheid van noodzakelijke voedingskosten, kunnen we moeilijk spreken over toereikende voeding. In eerste instantie is gezond voedsel voor leefloongerechtigden nog steeds niet betaalbaar, omdat het interfereert met het genot van andere essentiële behoeften. Bovendien, zo blijkt uit de studie van Hermans, is het voedselpakket relatief voordeliger voor kleine dan voor grote gezinnen. Bepaalde voedingsproducten zijn slechts in beperkte mate aanwezig in het voedselverdeelpunt, waardoor elk gezin een stuk krijgt. Dat heeft tot gevolg dat grote gezinnen een nadeel ondervinden. Daarnaast is het voedingspakket gevarieerd, maar bevat het niet de juiste verhoudingen om aan de nutritionele en gezonde voedingsvereisten te voldoen. Dat kan volgens Hermans worden toegeschreven aan het feit dat de uitgedeelde voedingsproducten vaak overschotten zijn van de voedingsdistributie. Voedselverdeelpunten en voedselbanken beslissen niet zelf over de keuze van de producten. Voedselverdeelpunten hebben vaak geen andere keuze dan het aannemen van grote hoeveelheden van hetzelfde product. Hierdoor rapporteren gezinnen dat ze soms lange tijd te veel van hetzelfde krijgen. Bovendien zijn de verse voedselproducten soms van mindere kwaliteit omdat ze (bijna) vervallen zijn. Hermans merkt ook op dat het moeilijk is om weten hoe haalbaar en aanvaardbaar de voedselpakketten zijn voor kwetsbare mensen. Worden ze bijvoorbeeld daadwerkelijk gebruikt om maaltijden te bereiden? Wat zijn de kookcapaciteiten van de mensen? Hebben ze voldoende keukenuitrusting? Tot slot kan men zich vragen stellen over de duurzaamheid en de beschikbaarheid van de voedselpakketten op de lange termijn: zal er in de toekomst voldoende FEAD-ondersteuning zijn? Kan het FEAD altijd een tijdige levering aan de EU-lidstaten garanderen?

1 Het betreft hier de mediane huurkosten die gezinnen in Vlaanderen betalen voor een kwaliteitsvolle woning op de private en de sociale huisvestingsmarkt.

Besluit

Het recht op toereikende voeding is noodzakelijk voor een toereikende levensstandaard en een leven in menselijke waardigheid. In dit artikel toonden we aan dat dit recht niet is gerealiseerd voor mensen die moeten rondkomen met een minimumuitkering. Deze is te laag om tegemoet te komen aan de essentiële behoefte van de bevolking om adequaat te participeren in de samenleving. Vooral wanneer huishoudens hun woning huren in de particuliere sector lopen de tekorten zeer hoog op. Zo leren de referentiebudgetten ons dat een alleenstaande met een inkomen uit sociale bijstand en een huurwoning op de private huisvestingsmarkt hiermee enkel zijn huisvestingskosten (inclusief de kosten voor energie en water) en deels de kosten voor gezonde voeding kan betalen. Ook voor de andere leefloongerechtigde gezinnen interfereert het genot van toereikende voeding met andere noodzakelijke behoeften.

De trend om meer voedselhulp te verlenen via voedselbanken (Greiss et al., 2019) kan helpen om de beschikbaarheid van voedsel voor kwetsbare gezinnen te verbeteren. Toch men kan moeilijk zeggen dat de voedselbanken een oplossing zijn voor de onderliggende structurele oorzaak van te lage minimuminkomens in ons land. Bovendien komen ze onvoldoende tegemoet aan de andere kenmerken van toereikende voeding. Naast betaalbaarheid voldoen ze niet aan de criteria van kwaliteit, beschikbaarheid en duurzaamheid.

Bibliografie

- Carrillo-Álvarez, E., Boeckx, H., Penne, T., Palma Linares, I., Storms, B. & Goedemé, T., 'A Comparison of European Countries FBDG in the Light of Their Contribution to Tackle Diet-related Health Inequalities', in *European Journal of Public Health*, 2019, ckz139.
- CESCR, General Comment 12: The Right to Adequate Food. UN Doc. E/C/12/1999/5, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1999.
- European Commission, *European Pillar of Social Rights. Proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 16 November 2017*, European Commission, Brussel, 2017.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T. & Van den Bosch, K. (eds.), *Pilot Project for the Development of a Common Methodology on Reference Budgets in Europe. The Development of a Methodology for Comparable Reference Budgets in Europe - Final Report of the Pilot Project*, European Commission, Brussels, 2015.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez E., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., Riera Román, J., Mäkinen, L., Matsaganis, M., Arlotti, M., Kopasz, M., Szivós, P., Ritakallio, V.-M., Kazepov, Y., Van den Bosch, K. & Storms, B., 'What Does It Mean to Live on the Poverty Threshold?'

- Lessons from Reference Budgets', in B. Cantillon, T. Goedemé and J. Hills, *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Greiss, J., Cantillon, B., Marchal, S. & Penne, T., *Europe as Agent That Fills the Gaps? The Case of FEAD*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2019.
- Hermans, K., *De financiële impact van voedselbedeling op de inkomensadequatheid van leefloontrekkers in België. Case study voedselverdeelpunt Onthaal Sint-Antonius te Antwerpen* [masterproef], Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2019.
- Holmes, E. et al., 'Nothing is Going to Change Three Months from Now: A Mixed Methods Characterization of Food Bank Use in Greater Vancouver', in *Social Science & Medicine*, 200, 2018, 129–136.
- Lefebure, W., *De voedselbanken slaan alarm* [persbericht], geraadpleegd op 10 december 2019 via https://www.foodbanks.be/images/cont/2019-08-30-de-voedselbanken-slaan-alarm_file.pdf, 2019.
- Penne, T. & Goedemé, T., 'Putting Inadequate Incomes at the Heart of Food Insecurity. A Study of the Financial Constraints to Access a Healthy Diet in Europe', *CSB working Paper* 19/10, 2019.
- Rodrigues, *Report on a European Pillar of Social Rights* (2016/2095(INI)), Committee on Employment and Social Affairs, 2016.
- Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie* [doctoraatsproefschrift (PhD)], Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2012.
- Storms, B., 'Over de ondoeltreffendheid van de bijstandsinkomens en hoe OCMW's referentiebudgetten kunnen gebruiken als maatstaf om individuele leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid', in *Cebud Working Paper* 18/01, Geel, 2018.
- Storms, B. & Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Acco, Leuven, 2009.
- Storms, B., Penne, T., Carrillo Alvarez, E., Boeckx, H., Stockman, S., Pintó, G. & Goedemé, T., 'The Food Basket', in T. Goedemé, B. Storms, T. Penne & K. Van den Bosch (eds.), *The Development of a Methodology for Comparable Reference Budgets in Europe - Final Report of the Pilot Project*, European Commission, Brussels, 2015, pp. 64–104.
- Tarasuk, V., Dachner, N. & Loopstra, R., 'Food Banks, Welfare and Food Insecurity in Canada', in *British Food Journal*, 116(9), 2014, 1405–1417.

HET FEAD · FEITEN EN CIJFERS

JOHANNA GREISS

Dit artikel is een algemene inleiding tot het ‘Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen’ (FEAD). Het geeft een beknopte beschrijving van de oorsprong, de doelstellingen en het budget van dit fonds, de soorten FEAD-bijstand, alsook van de subsidiëerbaarheidscriteria en de doelgroepen.

Achtergrond en oorsprong

De Europese fondsen spelen sinds lang een belangrijke rol bij de ondersteuning van achtergestelde regio’s. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds zijn bedoeld om de economische, sociale en territoriale samenhang van de Europese Unie (EU) te ondersteunen en de verschillen tussen de Europese regio’s en landen te verkleinen. Bovendien is het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief een van de belangrijkste financiële middelen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de Jongeregarantie, die gericht is op de ondersteuning van jonge behoeftigen bij het vinden van een baan. Een ander voorbeeld van sociale financiering door de EU is het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering. Dat fonds verleent ad hoc financiële steun aan mensen die hun baan verliezen door grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen als gevolg van de globalisering.

Door de recente lancering van het ‘Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen’ (FEAD) ondersteunt de EU lokale initiatieven ter bestrijding van armoede zonder zich te mengen in de nationale structurele herverdelingsmechanismen. Daarom is het FEAD een uniek voorbeeld van Europese supranationale steun voor lokale sociale solidariteit.

Franse en Belgische lokale ngo’s die werkten rond armoedebestrijding, zoals Restos du Cœur, waren verontwaardigd over de massale vernietiging van de voedseloverschotten van de EU. Hun bezorgdheden leidden in 1987 tot de oprichting van de voorloper van het FEAD, het ‘programma voor voedselverstrekking aan de meest behoeftigen’ (MPD), door toenmalig Commissievoorzitter Jacques Delors. De distributie werd verzekerd door een netwerk van voedselbanken, met de Federatie van Europese Voedselbanken (FEBA) als

belangrijkste speler, en door ngo's die aan het einde van de keten actief waren. Het MPD-programma werd in 2008 hervormd om aankopen op de markt mogelijk te maken wegens de onvoorspelbaarheid van de voedseloverschotten. Er ontstond echter een politiek conflict over het voedselhulpbeleid, meer bepaald een conflict tussen de uitbreiding van de supranationale bevoegdheden op sociaal gebied en de verdediging van de nationale soevereiniteit. Dankzij een creatieve bottom-up mobilisatie (via FEBA, religieuze leiders en maatschappelijke organisaties) en de toenmalige EU-commissaris voor werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, László Andor, kon het FEAD-programma in maart 2014 van start gaan.

Dit nieuwe programma verschilt wezenlijk van zijn voorloper. Het legt verplichte deelname op – in tegenstelling tot de vrijwillige deelname van de lidstaten aan het vroegere MPD-programma. Een andere belangrijke verandering met betrekking tot de herstart van het programma in 2014 is het feit dat het FEAD wordt beheerd door het directoraat-generaal werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, in plaats van het directoraat-generaal landbouw en plattelandsontwikkeling. Dat is een belangrijke institutionele verschuiving en voegt bovenal een dimensie van sociale cohesie toe aan de distributie van voedselhulp. Steun was niet langer slechts passief en materieel (voedsel, hygiëne, kleding, schoolbenodigdheden), maar werd actief en bevatte ook aanvullende psychologische begeleiding, schuldbemiddeling en versterking van vaardigheden, capaciteiten en netwerken. De Europese Commissie heeft het FEAD dan ook gekoppeld aan de algemene doelstelling van de EU om de armoede terug te dringen binnen het kader van de EU2020-strategie. Opvallend in dit verband is ook dat het FEAD – vanaf 2021 als onderdeel van het voorgestelde nieuwe financieringsproject Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) – steeds meer ingang vindt en geïnstitutionaliseerd wordt binnen het Europese sociale financieringslandschap.

Doelstelling en begroting

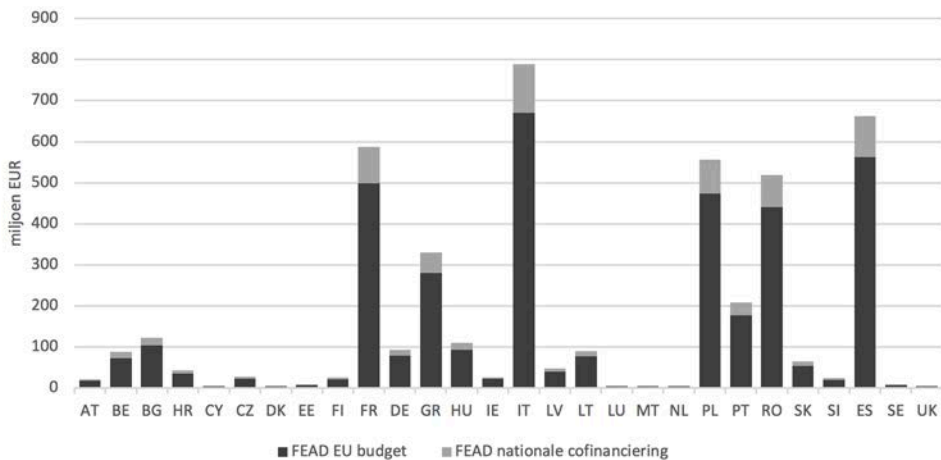
De meer specifieke doelstellingen van het huidige FEAD-programma zijn (a) de ergste vormen van armoede verlichten door het verlenen van niet-financiële bijstand aan de meest behoeftigen in de vorm van voedsel en/of materiële bijstand en (b) het duurzaam nationaal beleid inzake armoedebestrijding en sociale integratie aanvullen met activiteiten op het gebied van sociale integratie van de meest behoeftigen.

Bovendien wordt het FEAD voorgesteld als een instrument om de implementatie van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) te bevorderen. De EPSR werd in 2017 afgekondigd als een juridisch niet-bindend EU-initiatief. De Pijler bevat een aantal belangrijke beginselen ter ondersteuning van (a) gelijke

kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, (b) eerlijke arbeidsomstandigheden en (c) sociale bescherming en integratie. De bijdrage van het FEAD aan de uitvoering van de beginselen van de EPSR is met name gericht op het bevorderen en aanbieden van onderwijs, opleiding en levenslang leren, gelijke kansen, kinderopvang en steun voor kinderen, toegang tot gezondheidszorg, integratie van mensen met een handicap, huisvesting en bijstand aan daklozen en toegang tot essentiële diensten.

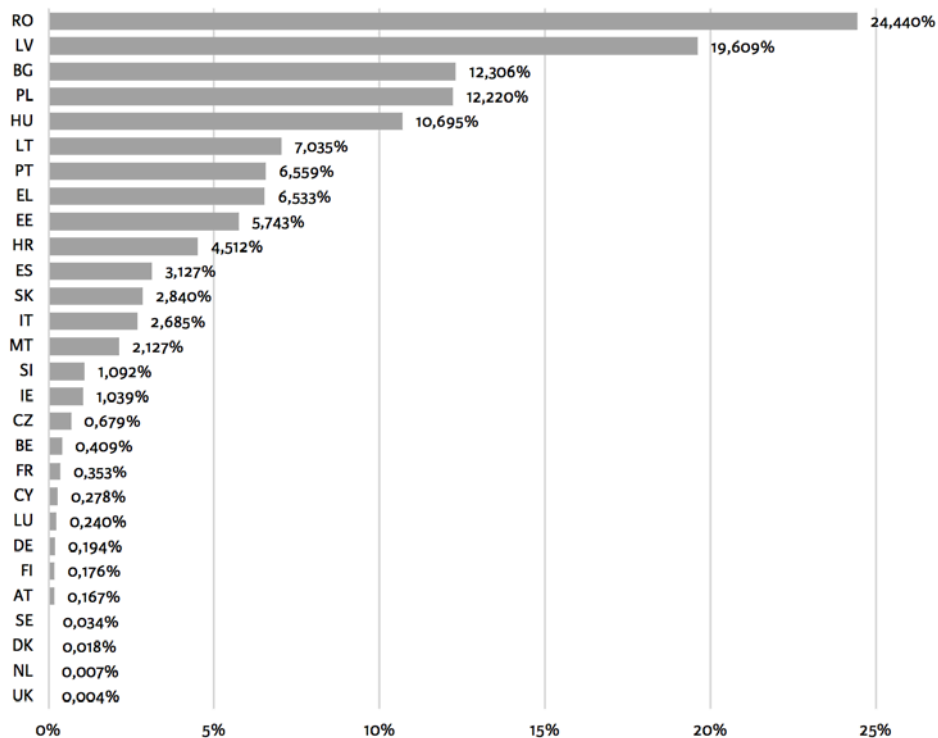
In vergelijking met de ambitieuze doelstellingen is het budget vrij beperkt. De FEAD-bijdragen van de EU en de nationale cofinanciering zijn veel lager dan die van het ESF. Voor de periode 2014–2020 bedraagt het budget voor het ESF 83,9 miljoen euro (8,71% van de totale EU-begroting), tegenover 3,8 miljoen euro voor het FEAD (0,40% van de totale EU-begroting). De EU-begrotingspercentages lopen sterk uiteen voor de afzonderlijke lidstaten (Figuur 5.1). De toewijzing van het fonds is afhankelijk van het aandeel van de bevolking dat (1) lijdt onder ernstige materiële ontbering en (2) leeft in huishoudens met een zeer lage arbeidsintensiteit.¹ Uiteindelijk zijn het de lidstaten die over het eindbedrag beslissen, maar elke lidstaat ontvangt ten minste een bedrag van 3,5 miljoen euro. Bovendien zijn alle lidstaten verplicht het programma met minstens 15% te financieren.

Frankrijk, Italië, Polen, Roemenië en Spanje zijn de landen met de hoogste budgetten. Dat zijn ook de landen met de grootste hoeveelheid voedseldistributie via FEAD-financiering (88% van het totale bedrag).



Figuur 1 FEAD EU-budget en nationale cofinanciering 2014–2020 [bron: Europese Commissie]

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0223&from=EN>



Figuur 2 Aandeel van de FEAD-toewijzingen in de netto sociale bescherming van personen die sociaal uitgesloten zijn of met sociale uitsluiting bedreigd worden [bron: Eurostat (ESSPROS), eigen berekening]

Figuur 2 toont het aandeel van de FEAD-toewijzingen (zowel inkomensafhankelijke als niet-inkomensgerelateerde uitkeringen) in het totaal van de netto nationale uitgaven voor sociale bescherming van personen die sociaal uitgesloten zijn of met sociale uitsluiting bedreigd worden.

Dat aandeel wordt weergegeven als de statistische functie 'sociale uitsluiting, niet elders ingedeeld' ('social exclusion n.e.c.') voor het jaar 2014. Deze functie omvat uitkeringen in geld of in natura (zoals voedsel en kleding, met uitzondering van gezondheidszorg), met inbegrip van regelingen voor sociale bescherming. De gegevens kunnen ook uitkeringen omvatten die door particuliere organisaties worden uitbetaald, zoals door het Rode Kruis. Sommige landen lijken relatief veel baat te hebben bij het FEAD in verhouding tot hun totale uitgaven aan sociale uitkeringen. In armere landen loopt het aandeel van de FEAD-toewijzingen op tot 20% van de uitgaven van de nationale sociale beschermingsstelsels. In de meeste rijke landen daarentegen is dat aandeel verwaarloosbaar. Toch is het opvallend dat de FEAD-begroting van de EU toch ook relevant is in sommige rijkere landen. Het Belgische percentage is 0,4%: dat is relatief weinig, maar toch opmerkelijk.

De soorten FEAD-bijstand

Het FEAD ondersteunt twee soorten operationele programma's (OP's) waarover de EU-lidstaten moeten beslissen. Ten eerste is er een programma ter ondersteuning van de verstrekking van voedsel- en/of basismateriaalhulp aan de meest behoeftigen, eventueel in combinatie met begeleidende maatregelen ter verlichting van sociale uitsluiting (OP I). Ten tweede is er een operationeel programma ter ondersteuning van activiteiten buiten de actieve arbeidsmarktmaatregelen, bestaande uit niet-financiële en immateriële bijstand (OP II). Deze steun wordt verleend via partnerorganisaties: dat zijn overheidsinstanties en/of organisaties zonder winstoogmerk op nationaal, regionaal of lokaal niveau die activiteiten ondernemen die rechtstreeks gericht zijn op de sociale integratie van de meest behoeftigen. OPI is goedgekeurd door 24 landen, OPII door vier (European Commission, 2019). In totaal wordt 97,56% van de FEAD-toewijzingen besteed aan OPI en de overige 2,44% aan OPII. Tien OPI-landen, waaronder België, besteden hun volledige FEAD-begroting aan voedselhulp. De andere negen zijn Bulgarije, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Polen, Slovenië, Malta en het Verenigd Koninkrijk. In België, Bulgarije en Slowakije krijgen de eindbegunstigden een pakket met voorgeselecteerd voedsel en/of andere artikelen, maar in Tsjechië wordt de bijstand door de distributieorganisaties afgestemd op de behoeften van de ontvangers. In Oostenrijk kunnen de eindbegunstigden kiezen uit verschillende soorten steunpakketten. De andere OPI-landen bieden ook nog andere materiële hulp dan voedselhulp, zoals schooltassen en andere

uitrustingen die nodig zijn op school, kleding (winterjas, schoeisel, schooluniform, enzovoorts), babybenodigdheden, hygiënische artikelen (EHBO-kit, zeep, tandenborstel, wegwerpscheerapparaat, enzovoorts), slaapzakken en dekbedden. Voorbeelden van zogenoemde begeleidende maatregelen onder het OP I zijn advies over voedselbereiding en -opslag, kookworkshops, educatieve activiteiten ter bevordering van gezonde voeding, advies over het verminderen van voedselverspilling, heroriëntatie naar bevoegde diensten (bv. sociaal-administratief), psychologische en therapeutische ondersteuning en advies over het beheer van een huishoudbudget. De begeleidende maatregelen zijn een vernieuwend element van de opzet van het FEAD en hebben het volgens de Europese Commissie mogelijk gemaakt om de verstrekking van voedsel- en materiële hulp aan te vullen met begeleiding en een verwijzing naar steun voor sociale integratie. In de praktijk variëren deze maatregelen qua reikwijdte en inhoud. De meest voorkomende maatregel is de verstrekking van informatie en advies via bijvoorbeeld folders (gezondheid, voedselbereiding) en doorverwijzing naar bevoegde diensten (verwijzing/oriëntatie en directe sociale dienstverlening).

Duitsland, Denemarken, Nederland en Zweden zijn de enige landen met een OP van het type II. Voorbeelden van maatregelen voor sociale integratie die onder het OP II vallen zijn voornamelijk personeelskosten (bijvoorbeeld voor adviseurs ter ondersteuning van de integratie van migranten en daklozen), ondersteunend personeel (Duitsland), preventieve gezondheidsmaatregelen (Zweden), netwerkactiviteiten en bewustmakingsworkshops voor overheden om vooroordelen te bestrijden.

Subsidieerbaarheidscriteria en doelgroepen

De criteria om in aanmerking te komen voor FEAD-steun worden in het kader van de afzonderlijke OP's in de lidstaten vastgesteld en verschillen van land tot land. Volgens de EU-wetgeving moeten de voorwaarden de specifieke aard van de doelstellingen van het Fonds en de doelgroepen weerspiegelen.² In OP I-landen zijn de 'eindbegunstigden' meestal ofwel reeds geregistreerd in een gegevensbank voor minimuminkomenssteun, ofwel moeten zij hun armoedesituatie bewijzen door middel van inkomensverklaringen of iets dergelijks. OP II-landen gebruiken een proactieve aanpak om de eindontvangers te identificeren.

Volgens de tussentijdse evaluatie van de Europese Commissie (2019) wordt bijstand meestal verleend aan vrouwen (49%) en kinderen (29%). FEAD-operaties bereikten ook migranten en minderheden (11%), ouderen (9%), personen met een handicap (5%) en daklozen (4%). Landen zoals Italië, Spanje, Ierland, Ierland, Slovenië, Polen en Litouwen bereikten relatief meer daklozen. Migrant en minderheden waren het vaakst ontvangers van voedselhulp in Spanje

en België, terwijl in Oostenrijk bijna de helft van de ontvangers van schoolpakketten migranten of vluchtelingen waren. Duitsland richt zijn activiteiten op het gebied van sociale integratie op achtergestelde EU-migranten. In Bulgarije, Roemenië en Finland bestond het grootste deel van de ontvangers uit ouderen. De activiteiten van Nederland op het gebied van sociale integratie zijn volledig gericht op deze groep.

Vooruitblik

Volgens de tussentijdse evaluatie van de Europese Commissie (2019) zou het stopzetten van het FEAD aanzienlijke gevolgen hebben in de vele lidstaten. Het FEAD is immers vaak de belangrijkste verstrekker van voedsel- en materiële bijstand. Ook in België is het aandeel niet onaanzienlijk: het FEAD zorgt voor bijna de helft van de bevoorrading van de voedselbanken. Er zijn nu zelfs organisaties die enkel en alleen via FEAD-fondsen materiële hulp verlenen.

Met de hervorming van het FEAD binnen het ESF+ vanaf 2021 wordt de Europese steun voor de meest behoeftigen echter gereduceerd. Er is een verhoogde cofinanciering voorzien door de lidstaten. Deze gaat van gemiddeld 15% voor de periode 2014–2020 naar 50% voor de periode 2021–2027. Volgens de berekeningen van de POD Maatschappelijke Integratie betekent dit voor België dat het totaalbedrag voor voedselhulp gereduceerd zou worden van 88 miljoen euro naar 52 miljoen euro, indien de Belgische overheid het door Europa opgelegde minimum van 2% voor voedselhulp zou toepassen. In dat geval zou de hoeveelheid voedsel die door de Belgische voedselbanken wordt verdeeld, dalen met ca. 20% op jaarbasis.³ Men mag over het FEAD denken wat men wil, maar het is duidelijk dat dit Europese programma bepaalde afhankelijkheden heeft gecreëerd die niet zo gemakkelijk kunnen worden opgevangen bij het verlies van steun. Men kan zich voorstellen dat dit in België voor problemen en veel discussie zal zorgen. In landen waar het FEAD een veel groter aandeel heeft in de totale nationale uitgaven voor sociale bijstand aan de meest achtergestelde groepen, zullen de verlagingen waarschijnlijk nog duidelijker voelbaar zijn.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0223&from=EN>

³ <https://www.foodbanks.be/nl/news>

Bibliografie

- Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB), geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.foodbanks.be/nl>.
- Cohesiefonds Europees Parlement, geraadpleegd op 10 december 2019 via <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/96/cohesiefonds>.
- European Commission, *FEAD Mid-Term Evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.
- European Commission, De Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR), geraadpleegd op 10 december 2019 via https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl.
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), geraadpleegd op 10 december 2019 via https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/funding/erdf/.
- Europees Sociaal Fonds, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=nl>.
- Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), Europese Commissie werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=nl>.
- Federatie van Europese Voedselbanken (FEBA), geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.eurofoodbank.org/>.
- Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), Europese Commissie werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=nl>.
- Greiss, J., Cantillon, B., Marchal, S. & Penne, T., 'Europe as Agent That Fills the Gaps? The Case of FEAD', in *CSB Working Paper series*, 19.03, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, Antwerp, 2019.
- Jongerengarantie, Europese Commissie werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=nl>.
- Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, Europese Raad, geraadpleegd op 10 december 2019 via <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/youth-employment/youth-employment-initiative/#>.

DE ORGANISATIE VAN HET FEAD IN BELGIË

ALEXANDRE LESIW

Wie zijn wij?

De POD Maatschappelijke Integratie is een programmatorische federale overheidsdienst die in 2003 werd opgericht om een menswaardig bestaan te waarborgen voor iedereen die in armoede leeft. Al meer dan 10 jaar verdedigen wij het recht op maatschappelijke integratie, door een menswaardig leven trachten te bieden aan de personen die tussen de mazen van het net van de sociale zekerheid vallen en die in bestaansonzekerheid leven. De kern van onze missie is bijdragen aan de verwezenlijking van de fundamentele sociale rechten in brede zin.

Wij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wetgeving met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie via de OCMW's. Ook coördineren wij de federale plannen rond armoedebestrijding. Tussen de waarden die wij verdedigen zijn ook volgende zaken terug te vinden:

- respect voor de meest kwetsbare personen;
- de waarden respect en diversiteit;
- bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de samenleving.

Wij trachten deze missie en waarden te vertalen in ons beheer van het FEAD in België.

Waar komt het FEAD vandaan?

In 1987 lanceerde de voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, het Europees voedselhulpprogramma door onverkochte voorraden uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid ter beschikking te stellen. Het was een reactie op de algemene verontwaardiging over de vernietiging van deze onverkochte voorraden, de zogenaamde melkplassen en boterbergen, in een context waarin 40 miljoen mensen in Europa zich niet om de dag een basismaaltijd kunnen veroorloven.

Eind 2013 hield dat Europees voedselhulpprogramma via het Europees landbouwbeleid op te bestaan. In België werd het programma tot dan beheerd door het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), een parastatale instelling in het kader van het landbouwbeleid. Het programma werd vervangen door een nieuw fonds, het FEAD (Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen). Dit nieuwe fonds valt niet langer onder het Europese landbouwbeleid, maar onder sociale zaken, meer bepaald onder het cohesiebeleid en de structuurfondsen. In dit kader werd ook het BIRB, dat op dat ogenblik werd geregionaliseerd, vervangen door de POD Maatschappelijke Integratie. Deze werd aangeduid als beheerautoriteit voor dit fonds voor de programmaperiode 2014–2020.

Hoe gaan wij te werk?

Wij, de beheerautoriteit van het FEAD, lanceren ieder jaar een aanbesteding om voedingsmiddelen aan te kopen. Deze voedingsmiddelen worden vervolgens ter beschikking gesteld van OCMW's en erkende partnerorganisaties (vzw's), met het oog op de gratis verdeling ervan aan de meest behoeftigen in België. In totaal ontvangen 358 OCMW's en 419 erkende vzw's voedingsmiddelen vanuit het FEAD. Bevoorrechte partners in dit kader zijn de voedselbanken die ageren als logistieke platformen. Zij ontvangen bijna 90% van de FEAD-levensmiddelen en verdelen deze verder aan OCMW's en vzw's.

Alle organisaties waarmee wij werken, moeten voorafgaand worden erkend. Een van de voorwaarden om erkend te worden als vzw is de verplichting een partnerschap af te sluiten met het OCMW van de gemeente waarin de organisatie actief is. Deze samenwerking met het OCMW is van essentieel belang om de eindbegunstigden te informeren over hun sociale rechten en, in voorkomend geval, deze voor hen open te stellen.

In dat kader zien wij voedselhulp dan ook als een eerste contact, een eerste stap naar maatschappelijke integratie, de eerste stap van de ketting. Wij trachten integratie te realiseren door in te zetten op een participatieve benadering. Zo installeerden wij sinds het begin van de programmaperiode een trimestrieel overleg met de voedselhulpsector. Ook willen wij de vrijwilligers ondersteunen met informatie, advies en opleiding.

Materiële deprivatie in België en het socio-economisch profiel van de begunstigden van het FEAD

Ook in een welvarend land als België blijkt voedselhulp noodzakelijk. Maar liefst 5% van de bevolking wordt geconfronteerd met een toestand van ernstige materiële deprivatie. 5,2% kan zich om financiële redenen niet veroorloven om minstens om de twee dagen vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief te eten.

In tegenstelling tot veel andere lidstaten hebben wij in België gekozen voor een ruime categorie van begunstigden die in aanmerking komen om FEAD-voedingsmiddelen te ontvangen. Alle personen die onder de armoedegrens leven, mogen deze ontvangen. Er is geen enkele andere toekenningsvoorwaarde. Dat weerspiegelt onze niet-discriminerende kijk op de fundamentele sociale rechten van eenieder.

In 2017 voerden wij in het kader van de Europese regelgeving over het FEAD een enquête uit bij de eindbegunstigden van het fonds. Deze enquête gaf ons een inkijk op het socio-economisch profiel van onze eindbegunstigden. Iets minder dan de helft van de begunstigden, 43,87%, zijn alleenstaande ouders. Van deze alleenstaande ouders is 78,74% een vrouw. Deze groep is buitengewoon kwetsbaar, gezien vrouwen aan het hoofd van eenoudergezinnen vaker in een situatie van armoede en onzekerheid verkeren.

Ook stelden we vast dat 88% van de begunstigden geen bezoldigd werk heeft. Omgekeerd, en dit is toch opvallend, betekent dit dat 12% van de begunstigden wel betaald werk heeft, maar er toch niet in slaagt om te kunnen voorzien in een basisbehoefte als voedsel. 13% van de begunstigden van het FEAD heeft geen betaald werk, noch een andere bron van inkomsten of uitkeringen. Dat betekent dus dat zij over geen enkele bron van inkomsten beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Het gaat dan voornamelijk om personen zonder wettige verblijfsstatus die geen toegang hebben tot sociale uitkeringen. 4% van de begunstigden is dakloos.

Het valt dus op dat het profiel van de FEAD-begunstigde zich verre van beperkt tot het traditionele profiel van daklozen. De werkelijkheid weerspiegelt verschillende sociale realiteiten.

Het FEAD in enkele cijfers

In 2018 werd 8.260 ton voedingsmiddelen verdeeld in het kader van het FEAD, door ongeveer 750 voedselhulporganisaties verspreid over gans België (OCMW's en vzw's). Het aantal personen die een beroep doen op deze voedingsmiddelen is gestegen van 225.549 in 2014 tot 393.824 in 2018.

Het FEAD speelt een essentiële rol in de voedselhulpsector in België, gezien ongeveer 50% van de hoeveelheden die de Belgische voedselbanken ontvangen uit het Fonds komt. De andere 50% zijn overschotten van de industrie, veilingen, supermarkten en allerhande specifieke acties. Wat betreft de ontvangen overschotten is het belangrijk om mee te nemen dat er geen keuzemogelijkheid bestaat, niet wat betreft het soort producten en ook niet wat betreft de voedingswaarde van de ontvangen voeding. In België is er dus, naast het FEAD, geen enkel ander budget voorzien voor de aankoop van voedselhulp.

Kwaliteit en gezondheid van de aangeboden voedingsmiddelen

Ik gaf al aan dat de POD opteert voor een participatieve aanpak voor de implementatie van het FEAD. Deze participatieve aanpak werd ook doorgetrokken naar de keuze van de voedingsmiddelen die ieder jaar worden aangekocht. De voedingsmiddelen worden gekozen in samenspraak met de sector. Ook wordt het advies ingewonnen van experts inzake gezonde voeding. Daarnaast wordt feedback gevraagd aan de ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting die de POD in dienst heeft over de productenlijst.

Sinds 2014 hebben wij op deze manier enorm gewerkt aan de kwaliteit van de aangeboden producten. In samenspraak met diverse experts werden de technische specificaties van de gevraagde producten herwerkt om hoogstaande, kwalitatieve en duurzame producten aan de meest behoeftigen te kunnen aanbieden. Zo wordt er aandacht besteed aan duurzaamheidscriteria, zoals fairtradeproducten (twee van de achttien producten zijn afkomstig van duurzame handel), duurzame visvangst, het gebruik van palmolie en het respecteren van het verbod op het gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen.

Ook wordt veel aandacht besteed aan het gezondheidsaspect van de aangekochte producten. Dat gebeurt in overleg met experts van de FOD Volksgezondheid. Hieronder enkele voorbeelden.

- Er wordt gelet op het gebruik van bewaarmiddelen en additieven. Deze worden zoveel mogelijk beperkt.
- Voor producten met suiker wordt steeds ‘sacharose’ gevraagd, in plaats van de goedkopere en minder gezonde ‘glucose fructose’.
- Wat de confituur betreft, wordt er geopteerd voor confituur met een verlaagd suikergehalte.
- Het gebruik van zout wordt beperkt.

Tot slot streven we naar een zo groot mogelijke diversiteit in het gamma van producten.

Wat is de sociale dimensie van onze acties?

Graag kom ik nu terug naar de sociale dimensie van onze actie en de notie van ‘warme solidariteit’. Als we de definitie van warme solidariteit erbij nemen (‘warme solidariteit verwijst naar vele lokale, kleinschalige sociale initiatieven die direct hulp bieden aan mensen in nood’), kunnen we zeggen dat het FEAD in België zich duidelijk aan deze kant bevindt.

De sociale dimensie van onze actie bestaat in eerste instantie uit de verplichte samenwerking tussen de erkende vzw's en de OCMW's, met het oog op het verbeteren van de toegang tot de sociale rechten van mensen in armoede. Zij twijfelen vaak om zich rechtstreeks tot de sociale publieke diensten te wenden. Ook de erkende vzw's zelf spelen een belangrijke rol in het kader van de sociale inclusie van de eindbegunstigden. Naast het verstrekken van voedsel bieden zij ook sociale begeleiding aan:

- In 75,68% van de gevallen worden eindbegunstigden geheroriënteerd naar bevoegde sociale of administratieve diensten.
- Ook wordt advies gegeven over het bereiden, bewaren en niet-verspillen van levensmiddelen, via culinaire workshops of educatieve activiteiten.
- Een derde van de organisaties adviseert de eindbegunstigden inzake budgetbeheer.
- Iets minder dan een kwart van de organisaties biedt individuele begeleiding aan.
- Een vijfde van de organisaties biedt advies aan over persoonlijke hygiëne en psychologische of therapeutische begeleiding.

In de sociale sector in België zijn vrijwilligers onontbeerlijk. Het aantal vrijwilligers in België wordt geschat op 1.116.000. Zonder hen zou het voor verschillende sectoren uiterst moeilijk zijn om bepaalde diensten aan te bieden die voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk zijn. Ook in de sector van de voedselhulp is vrijwilligerswerk van wezenlijk belang:

- Er zijn meer dan 300 vrijwilligers actief bij de voedselbanken.
- Er zijn meer dan 7.500 vrijwilligers bij de organisaties.
- Ongeveer 12.000 vrijwilligers zijn actief bij het Rode Kruis. Zij vertegenwoordigen 90% van de mensen die werken voor het Rode Kruis.

Vrijwilligerswerk speelt dus een zeer grote rol bij de implementatie van het FEAD in België. De overgrote meerderheid van de erkende vzw's wordt gerund door vrijwilligers.

Vaak wordt het vrijwilligerswerk bekritiseerd door te stellen dat het niet normaal is dat het maatschappelijk middenveld de lacunes van de overheid moet opvullen. Ik ben echter van mening dat het in een individualistische samenleving belangrijk en nuttig is om ook het initiatief van de burgers te ondersteunen en aan te moedigen, burgers die vrijwillig interveniëren om hun medeburgers te helpen.

En wat met voedselverspilling?

Ieder jaar wordt maar liefst 88 ton voedingsmiddelen weggegooid in Europa, wat neerkomt op ongeveer 173 kg per persoon. De Belgen verspillen gemiddeld 345 kg voeding per jaar. Het is belangrijk om hierbij stil te staan.

Voor de supermarkten gaan de economische voordelen van afvalreductie veel verder dan enkel verminderen van het volume van vuilbakken. Een recente studie toont bijvoorbeeld aan dat elke euro geïnvesteerd in de strijd tegen voedselverspilling een winst van 14 euro oplevert. Acties tegen verspilling laten toe het omzetcijfer te verhogen, bijvoorbeeld door het promoten van voedingsmiddelen waarvan de houdbaarheidsdatum nadert. Het schenken van de overschotten aan voedselhulporganisaties wordt gecompenseerd met een belastingvermindering. Wat de voedselbanken betreft, kunnen we stellen dat iedere geïnvesteerde euro 19 euro aan voedingsmiddelen genereert die verdeeld kunnen worden aan mensen in armoede.

Beschikken over voeding om te verdelen is uiteraard van primordiaal belang. Dat vraagstuk legt een link met twee andere belangrijke aspecten: de logistiek van de verdeling enerzijds en de omstandigheden waarin de overschotten worden ontvangen anderzijds.

Met de steun van de minister voor maatschappelijke integratie en met middelen van de Nationale Loterij (1.600.000 euro) konden wij onlangs een projectoproep lanceren. Het doel van de oproep was het ondersteunen en beter uitrusten van voedselhulporganisaties die voedseloverschotten verzamelen en herverdelen. In totaal ontvingen 87 organisaties een budget om hun logistieke uitrusting te verbeteren.

Geregeld horen we zeggen dat de voedselbanken of voedselhulporganisaties beschouwd worden als de vuilbak van de supermarkten en de industrie. Helaas hebben wij vastgesteld dat dit soms effectief zo is. In dat kader zijn wij op dit ogenblik bezig, in overleg met de voedselhulpsector en de supermarkten, met het opstellen van een gemeenschappelijk charter tussen schenkers enerzijds en ontvangende organisaties anderzijds om de schenking van onverkochte voedingsmiddelen te optimaliseren. De uitwerking van dat charter bevindt zich momenteel in de laatste fase en het zal binnenkort ondertekend worden. De ondertekenaars engageren zich de regels vastgelegd in het charter te respecteren wat betreft het schenken en ontvangen van onverkochte voedingsmiddelen.

Welke perspectieven zijn er voor de toekomst?

Vooraleer af te sluiten, sta ik graag nog even stil bij de perspectieven voor de volgende programmaperiode 2021–2027. De huidige programmaperiode loopt immers af eind 2020 en de voorbereidingen voor de toekomst zijn al gestart.

Het Europese kader voor de volgende programmaperiode ligt nog niet volledig vast, maar het is wel al zeker dat het FEAD geïntegreerd zal worden in het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat voortaan 'ESF+' zal heten. De integratie van het FEAD in het ESF+ opent zeker interessante mogelijkheden om de acties van het fonds nog meer te integreren in een beleid van sociale inclusie. Dat perspectief moet zeker gestimuleerd worden in de nieuwe programmaperiode. Toch houdt de integratie eveneens twee grote gevaren in: een financieel en een institutioneel risico.

Het financiële risico heeft te maken met de huidige voorstellen van de Europese Commissie. Het regelgevend kader voor de volgende programmaperiode zal de lidstaten verplichten om minimaal 2% van de budgettaire enveloppe beschikbaar voor het ESF+ te besteden aan materiële deprivatie, zoals voedselhulp, met een algemene maar niet verplichte richtlijn van 4%. Er is een reëel risico dat de regionale overheden, bevoegd voor beheer van de structurele fondsen, zich beperken tot het minimum van 2%, gezien er al een groot verlies aan middelen is door de Brexit. Dat risico wordt nog versterkt door het feit dat de cofinanciering ten laste van de lidstaten stijgt van 15% in de huidige programmaperiode naar 50% in de toekomst. Door te kiezen voor een lager percentage worden ook de uitgaven van de lidstaat zelf beperkt.

Indien de beschikbare middelen worden beperkt tot 2% van de enveloppe van het ESF+ zouden beschikbare middelen voor voedselhulp verminderen van 88.000.000 euro naar 48.000.000 euro. Dergelijk perspectief is niet aanvaardbaar, zeker als we weten dat het aantal mensen dat een beroep doet op deze hulp enkel maar stijgt. De enige juiste beslissing die een budget op hetzelfde niveau van de huidige programmaperiode garandeert, is kiezen om 4% van de beschikbare middelen te besteden aan materiële deprivatie.

Het tweede risico houdt verband met de institutionele situatie van België sinds de laatste verkiezingen en de moeizame vorming van een federale regering. De mogelijkheid bestaat, aangezien het FEAD deel gaat uitmaken van het ESF+, dat de regio's de materie wensen te regionaliseren. Gezien de steeds groeiende noden en de beperkte middelen, 12.000.000 euro per jaar in het huidige programma, lijkt het ons echter van essentieel belang één loket voor deze materie te behouden. Het beheer van dit fonds op federaal niveau heeft immers verschillende voordelen:

- Schaalvoordelen: de eenheidsprijzen van de aangekochte producten zijn lager, aangezien de aanbestedingen op grote schaal worden gelanceerd. Zo slaagt de POD er op vandaag in om de voedingsmiddelen beduidend goedkoper aan te schaffen in vergelijking met de marktprijs. In de supermarkt betaal je tussen de 9% en de 43% meer voor hetzelfde product.
- Cofinanciering: de federale overheid heeft altijd inspanningen geleverd om steeds meer te cofinancieren dan strikt noodzakelijk.

- Het FEAD in België, zoals op heden beheerd, wordt erkend als een goede praktijk op Europees niveau.
- De POD heeft inmiddels heel wat ervaring en kennis opgebouwd inzake voedselhulp.
- De POD heeft veel geïnvesteerd in het verbeteren van de communicatie met de sector en de organisaties op het terrein.

Tot slot ...

“Voedselhulp als een kleefpleister op de gapende wonde van systemische ongelijkheid in onze maatschappij” – Olivier De Schutter, voormalig VN-rapporteur over het recht op voedsel. Dat was de titel van een open brief die in maart 2019 werd gepubliceerd in de Britse krant *The Guardian*, mede ondertekend door 60 professoren en academici.

Klopt deze titel? Als verantwoordelijke van de beheerautoriteit van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) in België kan ik deze visie niet delen. De activiteiten van verenigingen die zich toeleggen op voedselhulp kampen soms met een negatief imago. Ze worden nog te vaak geassocieerd met een ouderwetse vorm van liefdadigheid, in contrast met een moderne visie van sociale emancipatie. Het is echter verkeerd om warme en koude solidariteit tegenover elkaar te plaatsen. Voedselhulp in België neemt slechts een bescheiden plaats in: ze vertegenwoordigt slechts 0,01% van de budgetten gewijd aan sociaal beleid. De dringende vraag van vandaag is: zullen we erin slagen een behoorlijk niveau van financiële middelen te handhaven om aan de groeiende vraag te voldoen?

Uiteraard mag voedselhulp niet ten koste gaan van ander sociaal beleid. De prioriteit blijft de toegang tot een fatsoenlijk inkomen voor iedereen en dus het verhogen van de sociale uitkeringen tot de armoedegrens. Toch blijft voedselhulp voorlopig een essentieel instrument in de strijd tegen armoede in onze samenleving. Het aantal mensen dat een beroep doet op deze hulp stijgt continu. We moeten dus op deze behoefte reageren door:

- gezondheidsvoorlichting aan te bieden door kwaliteitsproducten ter beschikking te stellen;
- sociale begeleiding te voorzien;
- te strijden tegen voedselverspilling;
- de culturele diversiteit te respecteren.

Het is een goede zaak dat er, in een individualistische samenleving, warme solidariteit bestaat, gevoed door vele vrijwilligers die solidariteitsbanden opbouwen met de zwaksten. Mijns inziens is voedselhulp een bescheiden maar onmisbaar instrument in de complexe puzzel van de sociale bescherming in België.

WARME EN KOUDE SOLIDARITEIT EN DE ROL VAN EUROPA

JUDITH TOBAC

Het Belgische Netwerk Armoedebestrijding en het belang van participatie

Armoede en sociale uitsluiting zijn sociale constructies, gecreëerd door de mens. Ze kunnen en moeten uitgeroeid worden. Een samenleving waar iedereen zijn grondrechten kan laten gelden en volwaardig aan de maatschappij kan deelnemen, is het streefdoel van het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN).

Dat doel kunnen we enkel bereiken wanneer mensen in armoede actief betrokken worden bij het beleidsproces. De participatie van mensen in armoede garandeert immers dat beleidsmakers effectieve en kwaliteitsvolle keuzes kunnen maken. BAPN stelt daarom alles in het werk om de stem van mensen in armoede op het federale en Europese niveau te vertegenwoordigen. We werken hiervoor nauw samen met de regionale netwerken en de verenigingen die zich inzetten voor de strijd tegen armoede. BAPN doet beleidswerk en onderneemt acties om de bestaande sociale, politieke en economische structuren te veranderen en alzo de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken.

Warme of koude solidariteit, wat denken mensen in armoede?

Onder ‘warme solidariteit’ verstaan we de vele kleinschalige projecten die op lokaal niveau proberen een verschil te maken. Het zijn lokale actoren of personen die de handen uit de mouwen steken en op directe wijze tegemoetkomen aan de noden van anderen. Het feit dat mensen zich willen engageren om anderen te helpen, is natuurlijk een positieve zaak. Zeker voor doelgroepen die door het ontbreken van een structureel beleid in de kou blijven staan, is directe solidariteit vaak het enige waarop deze mensen kunnen terugvallen. We denken dan bijvoorbeeld aan ‘transmigranten’ en mensen zonder wettig verblijf, die vaak op geen enkel recht aanspraak kunnen maken. Ook wij, als Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, hebben heel wat te danken aan warme solidariteit. De verenigingen waar armen het woord nemen, zijn warme solidariteitsinitiatieven. Lokaal trachten ze mensen in armoede te verenigen, ze uit hun isolement te halen en hun slagkracht te vergroten. Ondanks dat we erkennen dat directe solidariteit nog steeds haar nut in onze samenleving bewijst, pleiten we als

armoedeorganisatie voor structurele oplossingen die de grondoorzaken van armoede aanpakken. Enkel wanneer de overheid fundamentele rechten aan iedereen toekent en het menswaardig bestaan voor eenieder garandeert, kunnen we de armoede daadwerkelijk uitroeien. Alle andere oplossingen zijn slechts symptoombestrijding, doekjes voor het bloeden.

“Het geven van voedsel en kleren is als een medicament dat de pijn verzacht, maar niet geneest.”

We betreuren dan ook dat beleidsmakers steeds vaker kiezen om enkele noble initiatieven te financieren zonder er tegelijkertijd een structureel beleid naast te zetten. Zo heeft de overheid bijvoorbeeld de laatste jaren geïnvesteerd in innovatieve projecten voor een bepaalde groep van zeer precare dakloze personen, maar wordt de huisvestingscrisis onvoldoende aangepakt en bevinden vele minimumuitkeringen zich nog steeds ver onder de Europese armoedegrens. We weten dat dakloosheid in de meeste gevallen een gevolg van armoede is. Mensen belanden vaak in de dakloosheid omdat er onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn en het inkomen van deze mensen ontoereikend is. Bij warme solidariteit schuilt het gevaar dus steeds om de hoek dat het als een soort alibi wordt gebruikt om de problemen niet ten gronde aan te pakken.

Het grote verschil tussen warme en koude solidariteit is dan ook dat koude solidariteit rechten genereert. Het is een collectief engagement, vastgelegd in wetten of regelgeving, om aan iedereen in onze samenleving bepaalde diensten te verlenen of een bepaald niveau van levenscomfort te geven om waardig te kunnen leven. Warme solidariteit daarentegen is eerder een gunst, waarbij vaak vrijwilligers zich inzetten om de minderbedeelden in onze samenleving te helpen. Inherent aan deze vorm van solidariteit is dat het mensen in een afhankelijkheidspositie plaatst. De ontvanger is in feite het slachtoffer van een falend systeem dat er niet in slaagt om zijn of haar rechten te garanderen. Mensen in armoede voelen zich in de steek gelaten door het beleid dat ondanks de vele beloftes de armoede maar niet ten gronde aanpakt. Ze moeten daarom noodgedwongen beroep doen op de vrijgevigheid van anderen, waarbij vaak dankbaarheid van hun kant verwacht wordt. Voor veel mensen in armoede voelt deze vorm van solidariteit daarom vernederend aan, en zeker niet ‘warm’.

We zien warme solidariteit daarom vooral als een signaal van een falend beleid. Enkel wanneer de overheid steken laat vallen, zullen burgers en lokale organisaties noodgedwongen overgaan tot actie. Veel initiatiefnemers van warme solidariteitsprojecten beseffen ook zelf dat de hulp die zij aanbieden

een structureel beleid nooit kan vervangen. Zo zijn er voedselbanken die zich hebben verenigd in het 'Platform Noodhulp onder Protest'. Ze pleiten onder meer voor het verhogen van de minimuminkomens en hopen uiteindelijk zichzelf overbodig te maken. Ook voor de verenigingen waar armen het woord nemen, is niet het verzachten van de armoede maar de uitroeiing ervan het ultieme doel. Ze verenigen mensen in armoede om samen het beleid onder de loep te nemen en ervoor te zorgen dat hun aanbevelingen gehoord worden op alle beleidsniveaus.

Voedselhulp in België

BAPN ijvert in de eerste plaats voor het optrekken van de uitkeringen tot boven de Europese armoedegrens. Enkel op deze manier kan iedereen een menswaardig leven uitbouwen en zelf in zijn basisbehoeften voorzien. Voedselhulp kan natuurlijk blijven bestaan voor zij die even tussen wal en schip vallen, als een soort overgangmaatregel. Onderzoek van de POD Maatschappelijke Integratie toont echter aan dat bijna 75% van de begunstigden een jaar voordien ook niet de middelen hadden om de producten die ze van het FEAD ontvangen zelf aan te kopen.¹ De meeste begunstigden geven bovendien aan dat ze in de zeer nabije toekomst opnieuw hulp van het FEAD nodig zullen hebben. Het aantal personen dat voedselhulp ontvangt, is daarnaast met maar liefst 33% gestegen tussen 2014 en 2016.

Deze cijfers zijn zeer verontrustend. Het is een duidelijk teken aan de wand dat steeds meer mensen in onze samenleving het moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen en zich noodgedwongen moeten wenden tot de voedselhulp. We denken graag mee over hoe de voedselhulp zo kwalitatief en niet-stigmatiserend mogelijk georganiseerd kan worden – totdat beleidsmakers een structureel antwoord bieden op de armoedeproblematiek.

We vinden het heel belangrijk dat ook mensen die afhankelijk zijn van voedselhulp kunnen kiezen wat er op hun bord komt. Voedsel is meer dan een noodzakelijk levensmiddel: het vervult eveneens sociale, culturele en religieuze functies. We zijn daarom voorstander van voedselhulp in de vorm van sociale kruideniers, waar mensen zelf keuzes kunnen maken. Wanneer mensen bepaalde producten moeten afnemen of het gevoel krijgen dat dit van hen verwacht wordt, belanden deze producten achteraf vaak in de vuilbak. Dat kan niet de bedoeling zijn. Daarnaast moeten ook mensen die afhankelijk zijn van de voedselbank toegang hebben tot verse producten. Uit hetzelfde rapport van de POD Maatschappelijke Integratie blijkt dat slechts 11% van de voedselbanken voorziet in vers fruit en verse groenten.

¹ https://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/mi-is_2018.3_focus_nl.pdf

Naast het feit dat iemand niet over voldoende middelen beschikt, mag de voedselhulp aan geen voorwaarden verbonden worden. Voorwaarden omtrent afkomst, geloofsovertuiging of verblijfsvergunning zijn natuurlijk uit den boze. We zien vandaag dat naast het geven van voedselhulp vele organisaties ook andere diensten aanbieden. Er wordt bijvoorbeeld een ontmoetingsplaats ingericht, informatie verschaft of budgetbegeleiding aangeboden. Deze aanpak kan voor bepaalde doelgroepen mogelijkheden bieden om uit hun isolement te treden of om hun situatie te verbeteren. We blijven het echter belangrijk vinden dat mensen steeds de vrijheid krijgen om hier al dan niet aan deel te nemen. Sommigen zijn niet op zoek naar sociale contacten of begeleiding. Ook zij moeten op een relatief anonieme manier hulp kunnen ontvangen.

Het vragen naar voedselhulp gaat vaak gepaard met een gevoel van vernerding. Dat moet zoveel mogelijk worden tegengegaan door de bedeling zo te organiseren dat deze vrij is van stigmatisatie en betutteling. Het is belangrijk dat medewerkers voldoende inzicht hebben in de armoedeproblematiek en de leefwereld van mensen in armoede, zodat ze zonder vooroordelen kunnen werken en op basis van gelijkheid en vertrouwen hulpvragen kunnen behandelen. Voldoende vorming en begeleiding is hiervoor van cruciaal belang.

We stellen vast dat voedseloverschotten van distributiecentra en lokale winkels steeds vaker hun weg vinden naar de voedselbanken (het FEAD zelf werd in 1987 opgericht om een oplossing te bieden aan de grote voedseloverschotten). We weten dat dit op het terrein kan leiden tot een grotere diversiteit aan producten en dat het de mensen afhankelijk van voedselhulp ten goede kan komen. We vinden het grote enthousiasme rond deze ‘nieuwe’ projecten echter niet volledig terecht en willen hier de nodige kanttekeningen plaatsen. Het uitdelen van overschotten aan de ‘minderbeelden’, komende van een economisch (over)consumptiemodel dat zelf mee ongelijkheid veroorzaakt, is zeer stigmatiserend voor mensen in armoede. In plaats van rechten krijgen zij de restjes die door de anderen niet geconsumeerd werden. De strijd tegen voedselverspilling is niet dezelfde strijd als die tegen armoede. Het zijn beide kwalijke gevolgen van een falend systeem. Ze verdienen elk hun eigen structurele aanpak.

Kan Europa ook koude solidariteit stimuleren?

Europa beschikt vandaag veelal niet over de nodige bevoegdheden om rechtstreeks sociale grondrechten aan haar inwoners toe te kennen. Het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het uitbouwen van een goed functionerende welvaartsstaat die ongelijkheden en armoede teruggedringt. Op het eerste zicht lijkt het dus alsof de EU vooral via het financieren van kleinschalige solidariteitsprojecten en het FEAD kan bijdragen tot een socialere Unie. Toch kan de Europese Unie een directe impact hebben

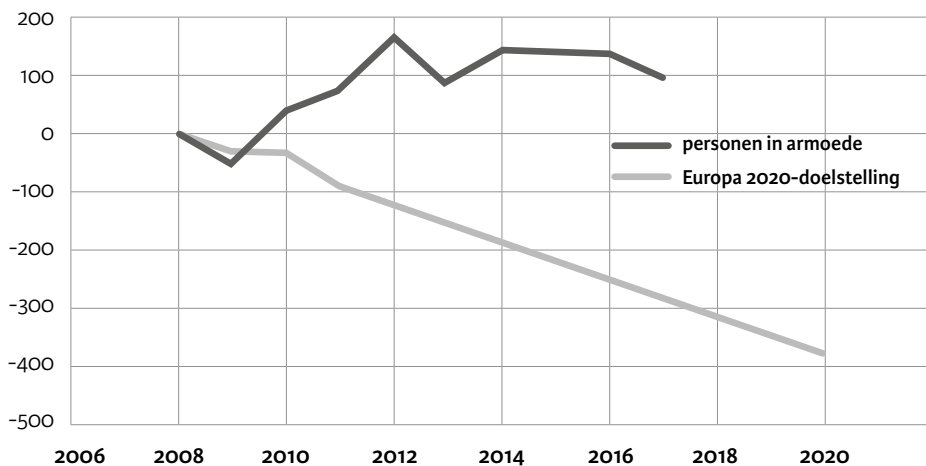
op de 'koude solidariteit' en op deze manier bijdragen tot een structurele aanpak van armoede in de Europese lidstaten.

In het verleden heeft de Europese Unie heel wat initiatieven gelanceerd die allen de ambitie hadden om armoede substantieel terug te dringen. Zowel in de Lissabon- als de Europa 2020-strategie was armoedebestrijding een belangrijke doelstelling. De in 2017 geproclameerde Europese Pijler van Sociale Rechten bevat 20 essentiële beginselen en rechten die moeten bijdragen tot eerlijke en goedwerkende arbeidsmarkten en sociale zekerheidssystemen.

We zien echter dat de vooropgestelde doelstellingen onvoldoende of niet gerealiseerd worden. De meeste initiatieven om de doelstellingen te bereiken zijn *soft law*. Hierdoor blijven sancties uit wanneer lidstaten hun engagementen niet halen, wat natuurlijk niet bijdraagt tot de implementatie of uitrol van die initiatieven. We zien evenwel recent een positieve evolutie. Op 13 juni 2019 heeft de Raad van de Europese Unie een richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers aangenomen, alsook een richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie. Deze nieuwe wetgeving is een belangrijke stap om de Europese Pijler van Sociale Rechten te implementeren, onder andere door nieuwe rechten aan ouders en mantelzorgers te geven en de Europese arbeidsmarkt te moderniseren. Het is echter belangrijk dat er niet enkel stappen vooruit worden gezet met betrekking tot de eerste twee categorieën van de Europese Pijler, zijnde 'gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt' en 'billijke arbeidsvoorwaarden', maar ook aangaande de derde categorie, 'sociale bescherming en inclusie'. Om ervoor te zorgen dat mensen in een precaire situatie niet tot voedselhulp worden veroordeeld en een structurele oplossing krijgen in de vorm van een inkomen dat hen in staat stelt om waardig te leven, is het van essentieel belang dat Europa een richtlijn aanneemt rond adequate sociale minima.

In het kader van het Europees Semester kan Europa ook heel wat doen om lidstaten aan te sporen hun sociale bescherming verder uit te bouwen. Via deze jaarlijkse beleidscyclus moeten de lidstaten hun beleid immers verantwoord met betrekking tot de doelstellingen en regels die op EU-niveau zijn overeengekomen. Zij krijgen ieder jaar landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie.

We zien echter dat armoedebestrijding in het Europees Semester tot op heden onderbelicht blijft. Binnen het Semester wordt onder andere de vooruitgang van de lidstaten met betrekking tot de armoededoelstelling van de Europa 2020-strategie gemonitord. In het kader van deze doelstelling beloofde België dat het 380.000 mensen uit de armoede zou halen tegen 2020. De evaluatie van deze belangrijke doelstelling komt slechts zeer kort aan bod in het door de Commissie opgestelde landenrapport voor België. De Commissie stelt kortweg dat het aantal personen met een risico op armoede en sociale uitsluiting jaar na jaar afneemt, maar dat het toch nog hoog is en dat ons land waarschijnlijk zijn



Figuur 1 Aantal personen met een risico op armoede en sociale uitsluiting (per 1000) vergeleken met de Europa 2020-doelstelling voor armoede en sociale uitsluiting [bron: Eurostat]

2020-doelstelling niet zal halen. Deze analyse is echter slechts gedeeltelijk waar. Hoewel de laatste jaren het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting licht is gedaald, kende België hiervoor een enorme stijging. Vandaag zijn er nog steeds 102.000 meer mensen met een risico op armoede dan in het referentiejaar 2008. De Europese Commissie zou België hiervoor op de vingers kunnen tikken en aansporen om het beter te doen. Het zou een specifieke aanbeveling kunnen opstellen die pleit voor een structurele aanpak van de armoedeproblematiek, bijvoorbeeld door het optrekken van de minimum-uitkeringen tot boven de Europese armoedegrens.

Ondanks het feit dat er binnen het Europees Semester de laatste jaren wel wat meer aandacht kwam voor sociale prioriteiten, domineren de economische belangen nog steeds. Zo vroeg de Europese Commissie bijvoorbeeld dit jaar aan België om de overheidsuitgaven in ons land te plafonneren en de overheidsschuld niet verder te laten oplopen. Ook de kosten voor de pensioenen en langdurig zieken moeten beperkt worden. Een te strenge begrotingsdiscipline die geen ruimte laat voor de noodzakelijke sociale investeringen zet de sociale zekerheid in België nog verder onder druk en vormt een hinderpaal voor het op poten zetten van een structureel armoedebeleid. Investerings in sociale bescherming en sociaal beleid brengen op korte termijn extra kosten met zich mee, maar deze wegen niet op tegenover de positieve gevolgen op politiek, economisch en sociaal vlak op langere termijn. Een daling in de armoede vertaalt zich immers in meer uitgaven in de lokale economie, minder uitgaven op vlak van gezondheid en andere diensten en in een meer inclusieve, stabiele samenleving.

EEN EUROPEES MINIMUMINKOMEN

ANNE VAN LANCKER

Zonder hard te willen zijn voor voedselhulp, wil ik toch graag mijn naamgenoot Wim Van Lancker citeren: voedselhulp is de kanarie in de koolmijn van de welvaartsstaten die niet langer in staat zijn om hun meest kwetsbare burgers te beschermen. Het is verontrustend dat de Europese Commissie stelt dat het FEAD een belangrijke bijdrage levert aan de realisatie van de Europese Pijler van Sociale Rechten. Want voedselhulp is een gunst, geen recht.

In het Europees Minimum Inkomen Netwerk zijn we steeds uitgegaan van rechten, inclusief die in principe 14: “Iedereen die onvoldoende middelen heeft, heeft het recht op een behoorlijk minimuminkomen dat hem een leven in waardigheid garandeert in alle fasen van het leven, en op effectieve toegang tot goederen en diensten.” Het recht op een degelijk minimuminkomen heeft volgens ons een grond in zowel sociale rechtvaardigheid als in economische stabiliteit. Drie kenmerken zijn daarbij belangrijk. Minimuminkomens moeten adequaat zijn, dat wil zeggen mensen uit armoede liften. Ze moeten ook toegankelijk zijn voor iedereen die het nodig heeft. Tenslotte moeten ze insluiting van mensen in de arbeidsmarkt en in de samenleving vergemakkelijken.

Over wat een adequaat inkomen is, werd lang gediscussieerd. Wij verwijzen daarvoor niet alleen naar de traditionele benchmark van 60% van het mediaaninkomen, maar ook naar het concept van referentiebudgetten, zoals uitgewerkt in het Europees pilootproject, met korven van goederen en diensten in de verschillende domeinen van het leven. Interessant hierbij is dat, hoewel referentiebudgetten gebaseerd zijn op noden, ze toch kunnen bijdragen tot het definiëren van het sociale recht op een waardig, sociaal aanvaard leven. Hierbij speelt ook de voedselkorf een belangrijke rol.

Belangrijk is wel dat voedselhulp op geen enkele manier een vervanger kan zijn voor het recht op een waardig monetair inkomen. We leven nu eenmaal in een samenleving waar geld een belangrijke rol speelt. Keuze over hoe geld te spenderen is daarbij belangrijk. Niet over die keuze beschikken is stigmatiserend. Voedselhulp mag ook geen excuus zijn voor de staat om zich terug te trekken uit zijn plicht om een waardig inkomen te garanderen. In België hebben mensen sinds 1976 recht op een minimuminkomen via de OCMW's. Vertrouwen op voedselhulp zou een enorme stap terug zijn in de richting van gunsten in plaats

van rechten. Voedselhulp kan hoogstens helpen als aanvulling van een waardig inkomen, om wat financiële middelen vrij te maken voor andere uitgaven; het kan nooit het sociale recht op een waardig inkomen vervangen.

In de tussentijdse evaluatie van het FEAD stelt de Europese Commissie dat de maatregel het meest efficiënt werkt in combinatie met andere maatregelen van sociale insluiting. Deze kunnen ervoor zorgen dat mensen meer gebruik zullen en kunnen maken van hun rechten. Door die combinatie slagen landen er bovendien in om de zogenaamde ‘koude’ solidariteit van de sociale bescherming wat ‘warmer’ te maken, door problemen van non-take-up, het niet opnemen van rechten, te verhelpen. Het is verontrustend dat slechts vier landen hiervoor gekozen hebben (DE, DK, NL en SE).

EMIN ziet twee belangrijke taken voor Europa wat het realiseren van een waardig inkomen betreft. Het sterkste instrument inzake *governance* dat de EU momenteel heeft voor het minimuminkomen is het Europees Semester, met verschillende instrumenten zoals de landenrapporten en de landenspecifieke aanbevelingen. Deze instrumenten behoren bij te dragen tot realisering van de armoededoelstelling van de Europa 2020-strategie, maar in de realiteit is het hele proces vooral gericht op ondersteuning van gezonde openbare financiën op basis van de Europese macro-economische convergentiecriteria uit het Stabiliteits- en Groeipact. Hoewel de aanbevelingen recent wat meer sociaal geworden zijn, is het Semester geen afdoend instrument om sociale rechten te garanderen. Daarvoor is het te veel gericht op besparingen in de sociale bescherming en op selectiviteit in de uitgaven. Bij EMIN willen we dat sociale rechten in de toekomst meer gebruikt zullen worden om de landenaanbevelingen te stofferen, want in 2019 waren er slechts acht landen die aanbevelingen kregen die betrekking hebben op het minimuminkomen. Daarom moet het Semester hervormd worden tot een Europees Semester voor Duurzame Ontwikkeling, waar sociale en ecologische doelstellingen op dezelfde voet staan als budgettaire objectieven. De Europese Pijler van Sociale Rechten moet daarbij gebruikt worden als kompas.

Daarnaast zijn wij ervan overtuigd dat de EU op termijn een sterker instrument nodig heeft om het recht op een waardig inkomen te realiseren: een Europese wet. De wettelijke basis bestaat, als de politieke wil er maar is. Zo'n wet moet geen *one size fits all* worden voor alle landen, maar moet wel gemeenschappelijke definities en standaarden bevatten over wat een waardig minimuminkomen is en hoe men toegankelijkheid tot sociale rechten, arbeidsmarkt en samenleving kan garanderen.

Tenslotte zijn we er ook van overtuigd dat het realiseren van een sociaal recht op waardig inkomen alleen maar mogelijk is met de hulp van sterke sociale partners en een solide maatschappelijk middenveld.

AUTEURS & SAMENSTELLERS

Bea Cantillon

Bea Cantillon is gewoon hoogleraar en voormalig directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen. Ze studeerde Politieke en Sociale Wetenschappen aan de universiteiten van Antwerpen en Leuven en startte haar onderzoekslapbaan aan het Centrum in 1979. Ze publiceerde uitgebreid en internationaal over een brede waaier van onderwerpen waaronder armoede, sociaal beleid, sociale zekerheid, de welvaartsstaat en gender.

Johanna Greiss

Johanna Greiss is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Ze heeft masterdiploma's in de filosofie en Europese studies. Voor haar huidige functie werkte ze aan de Europese Universiteit Viadrina, in het Europese parlement en bij de *German Trade Union* in Brussel. Momenteel werkt ze aan haar doctoraat over de balans tussen koude en warme solidariteit door sociale rechten aan de ene hand en vrijwillige sociale actie aan de andere, en de rol van de Europese Unie hierin.

Karen Hermans

Karen Hermans behaalde in juni 2019 haar master in de sociaaleconomische wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. In het kader van haar masterproef deed ze onderzoek naar de financiële impact van voedselhulp voor leefloontrekkers in België door de monetaire waarde van voedselpakketten te berekenen en dit vervolgens te vergelijken met het leefloon en armoede-indicatoren. Momenteel is ze als junior onderzoeker aan de slag bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, waar ze verder onderzoek doet in het veld van voedselhulp en de implicaties voor sociaal beleid en armoedebestrijding.

Alexandre Lesiw

Alexandre Lesiw is de voorzitter a.i. van de POD Maatschappelijke Integratie, de programmatorische federale overheidsdienst voor sociale integratie, anti-armoedebeleid en federaal stedelijk beleid. Sinds meer dan 10 jaar verdedigt de POD MI het recht op maatschappelijke integratie, door een menswaardig leven trachten te bieden aan de personen die tussen de mazen van het net van de sociale zekerheid vallen en die in bestaansonzekerheid leven. Hij is ook het hoofd van het beheer van het FEAD in België. Deze dubbele verantwoordelijkheid maakt hem gevoelig voor samenwerkingen tussen sociale diensten en organisaties die betrokken zijn bij de distributie van FEAD-hulp.

Stijn Oosterlynck

Stijn Oosterlynck is hoofddocent stedelijke sociologie aan de Universiteit Antwerpen. Hij is directeur van het Centre for Research on Environmental and Social Change en van het Urban Studies Institute. Zijn onderzoek focust op lokale sociale innovatie en herstructurering van de verzorgingsstaat, innovatieve vormen van solidariteit, stedelijke diversiteit en de politiek van stedelijke ontwikkeling.

Patrick Riordan

Patrick Riordan SJ is verbonden aan de Campion Hall aan de Universiteit van Oxford. Hij werkt rond politieke filosofie en de sociale leer van de katholieke kerk. Hij begeleidt doctoraatsstudenten in het departement van religie en theologie. Voor deze functie gaf hij politieke filosofie in het Heythrop College van de Universiteit van Londen. Daarvoor werkte hij aan het Milltown Institute of Theology and Philosophy in Dublin.

Bérénice Storms

Bérénice Storms verkreeg haar doctoraat aan de Universiteit Antwerpen in 2012. Haar dissertatie ging over referentiebudgetten voor sociale participatie. De sociale valorisatie van haar thesis leidde tot de oprichting van CEBUD (Thomas More), het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek, waarvan ze het onderzoek coördineert. Bérénice werkt ook parttime bij het Centrum voor Sociaal Beleid aan de Universiteit Antwerpen. Ze is medeverantwoordelijke voor de wetenschappelijke valorisatie van referentiebudgetten en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodologie voor het vergelijken van referentiebudgetten tussen verschillende EU-landen. Bérénice is ook covoorzitter van het EU Platform on Reference Budgets, waar onderzoek en valorisatie van referentiebudgetten in Europa plaatsvindt.

Judith Tobac

Judith is de beleidsmedewerker binnen BAPN. Voor het federale niveau volgt ze voornamelijk de thema's schulden, werk, FEAD, dakloosheid en justitie op. Ze vertegenwoordigt ook de regionale netwerken en mensen in armoede binnen de beleidswerkgroep van EAPN. Deze groep, waarin naast nationale leden ook Europese organisaties actief zijn, focust voornamelijk op het Europees Semester. Judith is ook de nationale coördinator van België voor de Europese ontmoeting van mensen in armoede. Deze jaarlijkse conferentie brengt honderden mensen in armoede over heel Europa samen om hier uit te wisselen over een specifiek onderwerp en beleidsaanbevelingen te formuleren. Voor haar beleidsfunctie bij BAPN was Judith vooral actief als maatschappelijk werker in de thuislozensector in Brussel.

Anne Van Lancker

Anne Van Lancker heeft een achtergrond in de sociologie en sociaal recht. Ze werkt als onafhankelijke consultant, met expertise in Europees sociaal beleid en werkgelegenheid. Ze is de auteur van het voorstel van EAPN, waarin ze pleit voor een Europese richtlijn omtrent het minimuminkomen. Ze assisteerde de EESC in hun werk rond het thema. Ze werkte met het European Social Policy Network en het European Network on Reference Budgets, en ze hielp de Vlaamse overheid in haar gevecht tegen armoede. Ze was beleidscoördinator voor het European Minimum Income Network, een project gefinancierd door de Europese Commissie met als doel het bouwen van consensus rond manieren om het minimuminkomen te verbeteren in 32 Europese landen. Ze is ook verbonden met het Re-InVEST participatory research project over het belang van sociale investeringen voor mensenrechten en keuzemogelijkheden.

COLOFON

Wettelijk depot D/2020/10524/1

Redactie Barbara Segaert
Nynke van Uffelen
Christel Van Wonterghem

Vormgeving Frederik Hulstaert

Verantwoordelijke uitgever Bea Cantillon

© 2020 UCSIA
Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen vzw
Prinsstraat 14
BE-2000 Antwerpen
T 03 265 49 60 | F 03 707 09 31
info@ucsia.be



Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



UNIVERSITAIR CENTRUM SINT-IGNATIUS ANTWERPEN