

Hoofdstuk 7.

Het voedselhulpsysteem in België: op zoek naar een verklaring voor zijn veerkracht

Johanna Greiss

Recente crisissen hebben de voedselhulpsector voor grote uitdagingen gesteld. Tijdens de COVID-19-crisis liep de voedselhulpverlening gevaar door verstoorde voedingsketens, en dat bij een sterk toegenomen vraag. Bovendien zetten lockdown- en hygiëne-maatregelen de voedselverdeelpunten onder druk. Met name de sociale afstandsregels vormden een uitdaging voor de 'face-to-face-distributie' van voedselhulp. Ook haakten vrijwilligers af omdat zij tot risicogroepen van COVID-19 behoorden (bv. vanwege hun leeftijd). De inflatiecrisis en de drastisch gestegen voedselprijzen hypothekeren dan weer de capaciteit van de voedselhulporganisaties om voedsel op de open markt te kopen om aan de vraag in termen van kwantiteit en kwaliteit te voldoen wanneer de donaties niet volstaan.

Het systeem is tot dusver echter niet ingestort. Integendeel, in tijden van crisis is de voedselhulp op organisatorisch niveau relatief veerkrachtig gebleken. Ook lijkt voedselhulp meer dan ooit te worden beschouwd als geschikt beleidsinstrument om sociale crisissen het hoofd te bieden door te voorzien in de basisbehoeften van kwetsbare groepen. Verschillende Europese, nationale en regionale regeringen, steden en gemeenten ondersteunden de organisatie van voedselhulp, vooral financieel. België was een van de Europese landen waar voedselhulp officieel werd aangemerkt als een crisisinterventie om de sociale gevolgen van de COVID-19-crisis tegen te gaan en waar de (federale, gewestelijke en lokale) overheid subsidies verstrekke aan de sector. België dus, een gevestigde welvaartsstaat, met enerzijds een minimuminkomensbescherming als hoeksteen en anderzijds een relatief hoog percentage materiële ontberingen en voedselhulp als officiële armoedebestrijding.

Maar wat maakt dat voedselhulp (organisatorisch) werkt, zelfs in tijden van crisis? En welke rol spelen publieke actoren daarbij?

In dit hoofdstuk nemen we het Belgische voedselhulpsysteem onder de loep. We beschrijven de werking ervan en bestuderen de mogelijke factoren die zijn relatieve veerkracht tijdens de COVID-19-crisis kunnen helpen verklaren. Onze leidende gedachte is dat de pandemie fungeerde als een stresstest voor de stabiliteit van het bestaande

systeem (Greiss et al., 2022). Tegelijkertijd denken wij dat deze situatie het bestuderen waard is omdat ze de elementen van het systeem die cruciaal zijn voor de werking en het bestuur (*governance*) ervan zichtbaarder maakte. Door de stressfactoren en de reacties van het systeem daarop te onderzoeken, kunnen we ook het systeem in het algemeen beter begrijpen. Ons perspectief is voornamelijk beschrijvend en richt zich op het niveau van de organisatie, zonder prescriptief of normatief te willen zijn.

We zien het voedselhulpsysteem als een vorm van meerlagig bestuur. We gebruiken twee theoretische benaderingen als ‘lenzen’ waardoor we het meerlagige bestuur van het voedselhulpsysteem en de organisatorische veerkracht ervan beter kunnen beschrijven. Dit zijn de benaderingen van het *Governance Analytical Framework* (Hufty, 2011) en *Loose Coupling* (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990).

Om de bredere context voor onze casestudy aan te tonen, geven wij eerst in twee inleidende paragrafen een overzicht van de ontwikkeling van voedselhulp in Europa en de invloed van de Europese Unie op het systeem (sectie 1). Aansluitend richten we ons op de structuur van het voedselhulpsysteem in België en de mogelijke redenen van zijn organisatorische veerkracht tijdens de pandemie (sectie 2). Ten slotte willen we reflecteren over de vraag wat een veerkrachtig voedselhulpsysteem betekent voor de welvaartsstaat met meerdere bestuursniveaus (sectie 3).

1. Voedselhulp als complex systeem met verschillende niveaus

1.1 Het systeem en zijn elementen

Voedselhulp kent een lange geschiedenis en is geen uitzondering in de moderne socialezekerheidsstelsels. Vooral in de naoorlogse periode was voedselbedeling in veel Europese samenlevingen voor de brede bevolking een realiteit. Door de economische groei en de betere sociale zekerheid werd voedselhulp in de jaren daarna echter een marginaal verschijnsel. Vanaf eind jaren 1960 vond een soort heropleving plaats, maar in een nieuwe vorm. De oprichting van particulier georganiseerde ‘voedselbanken’, waarin voedseloverschotten van de commerciële markt werden verzameld, opgeslagen en onder kleine initiatieven aan de basis herverdeeld, creëerde een infrastructuur die de logistiek en organisatie van de distributiepunten vereenvoudigde en professionaliseerde. De eerste manifestaties van deze nieuwe vormen van voedselhulp zijn te vinden in de Verenigde Staten en Canada (Poppendieck, 1998; Riches, 1986). Sinds de jaren 1980 zijn soortgelijke vormen van hulp in Europese landen ingevoerd. De eerste voedselbank werd in 1984 in Parijs geopend, gevolgd door die van Brussel in 1985. Tegenwoordig zijn er overal in Europa voedselbanken en bijbehorende kleine en grotere voedseldistributie-initiatieven, alsook supraregionale netwerken, nationale koepelorganisaties van voedselhulp en ook een in Brussel gevestigde Europese Federatie van Voedselbanken (European Food Bank Lobby Association, FEBA). Voedselhulp raakte de afgelopen decen-

nia dus steeds meer georganiseerd en geprofessionaliseerd (Caraher & Cavicchi, 2014; Lambie-Mumford & Silvasti, 2020).

De organisatie van voedselhulp kan als een 'systeem' worden omschreven, d.w.z. een reeks op elkaar inwerkende entiteiten met onderlinge relaties die een complex geheel vormen (Miller, 1978). Een voedselhulpsysteem omvat doorgaans (a) actoren, (b) functies, (c) middelen en (d) processen (Galli et al., 2018):

- (a) Actoren zijn onder meer het commercieel voedselsysteem dat overschotten genereert die als voedselhulp worden hergebruikt (bv. supermarkten, restaurants, bakkers en groothandels), consumenten die voedsel en/of geld doneren (bv. via scholen, parochies, voedselbanken en andere middenveldactoren), voedselbanken die fungeren als logistieke centra waar voedseldonaties worden opgeslagen en herverdeeld onder lokale initiatieven, die gratis of tegen een lage prijs voedsel aanbieden, en de begunstigden van voedselhulp. In veel Europese landen zijn tegenwoordig ook publieke actoren/overheidsinstellingen betrokken bij het voedselhulpsysteem (Greiss et al., 2022; Lambie-Mumford & Silvasti, 2020).
- (b) Actoren kunnen verschillende functies vervullen. Zo vervullen lokale initiatieven vaak niet alleen de functie van het verstrekken van voedselhulp, maar kunnen ze ook een plek zijn voor sociale interactie en informeel overleg (Rosenthal & Newman, 2019; Salonen, 2017).
- (c) De middelen van het systeem bestaan voornamelijk uit voedseloverschotten, voedseldonaties, nieuw aangekochte producten (vooral EU-producten), cash donaties, infrastructuur, logistiek en tijd besteed door vrijwilligers.
- (d) Belangrijke processen in het systeem zijn onder meer de (her)distributie van voedsel, de terugwinning van voedsel, het waarborgen van de voedselveiligheid en het aanvragen van steun aan derden, bv. subsidies. Andere processen binnen de EU-ondersteuning zijn bijvoorbeeld het bestellen van producten door publieke actoren via overheidsopdrachten.

De huidige organisatie van voedselhulp is dus een complex systeem met diverse actoren van verschillende informele en formele lagen en met een grote verwevenheid van verschillende functies en processen. Doordat verschillende informele en formele lagen van de samenleving betrokken zijn, te weten de private sfeer, het middenveld, de markt en de staat (Hondeghe et al., 2013; Van de Donk, 2008), kan de organisatie van voedselhulp worden beschouwd als een voorbeeld van een meerlagig maatschappelijk systeem.

De organisatie van voedselhulp is een complex systeem met diverse actoren.

1.2 De invloed van Europese subsidies

Sinds 1987 bestaat er door de Europese Gemeenschap gesubsidieerde voedselhulp. Het begon met het 'MDP', het Europese programma voor voedselverstrekking aan de meest behoeftigen ('Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of

the Community'), dat in 2014 werd vervangen door 'FEAD', het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen ('The Fund for European Aid to the Most Deprived'). Het MDP-programma ontstond om voedseloverschotten uit volle interventievoorraden weg te werken en liep onder het gemeenschappelijke landbouwbeleid. In het algemeen wordt interventie gebruikt om de markt te stabiliseren door overtollige voorraden van landbouwproducten als tarwe, rijst, suiker, rundvlees, boter en melkpoeder op te kopen en die vervolgens op te slaan. De producten worden dan gewoonlijk verkocht via openbare aanbestedingen wanneer de marktprijzen stijgen. In de periode dat het MDP werd opgezet, was het de bedoeling om de 'bergen' overtollige voedselproducten die niet voor langere tijd konden worden opgeslagen, te gebruiken op een manier die de markten niet verstoort door de prijzen te verlagen. Distributie aan de behoeftigen werd gezien als een middel om dit doel te bereiken. De ontvangers waren groepen met een beperkte koopkracht die waarschijnlijk geen grote voedselconsumenten waren. Lidstaten mochten dus de producten via hulporganisaties onder mensen in armoede verdelen (Caraher, 2015).

Het MDP-programma ontwikkelde zich tot een belangrijke en stabiele bron voor hulporganisaties. Zo groeiden het programma en de EU-financiering alsmaar. Bijvoorbeeld in 2010, ten tijde van de piek van het programma, werd ongeveer 328.000 ton voedsel onder meer dan 18 miljoen mensen in 20 lidstaten verdeeld via een netwerk van ongeveer 25.900 partnerorganisaties (Madama, 2016).

Parallel aan de toename van de Europese middelen voor voedselhulp groeide en professionaliseerde de infrastructuur van de voedselhulp. Aan de top ontstond de Europese Federatie van Voedselbanken (FEBA) als overkoepelende lobbyorganisatie op Europees niveau. Sinds haar oprichting in 1986 met slechts twee deelnemende landen (Frankrijk en België) sloten al snel meer en meer voedselbanken aan. Vandaag zijn er meer dan 340 aangesloten voedselbanken uit 30 Europese landen. Elk van deze voedselbanken bevoorraadt overigens op haar beurt een reeks plaatselijke distributiepunten. De uitbreiding van Europese gesubsidieerde voedselhulp en de uitbreiding van het voedselbanksysteem zijn dus nauw met elkaar verbonden.

In de jaren 1990 werd als gevolg van een sterke vermindering van de interventievoorraden het MDP gewijzigd, om de lidstaten in staat te stellen landbouwoverschotten aan te vullen met aankopen op de markt. Deze wijziging was niet bedoeld als een langetermijnoplossing, maar als een tijdelijke oplossing bij onvoldoende aanvoer van bepaalde producten, om zo de continuïteit en een stabiele voorziening van de caritatieve verenigingen te waarborgen (Caraher, 2015). In de loop der jaren gebruikten de lidstaten echter steeds meer Europees geld om nieuwe producten voor de voedselbanken te kopen. In 2008 bestond zelfs 90% van de voedseldistributie uit aankopen op de markt (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2008). Het structureel gebruik van de tijdelijke optie stelde niet alleen de rechtsgrondslag van het programma ter discussie, maar leidde ook tot een heftig debat tussen de lidstaten over de vraag of het programma zich niet te veel op het terrein van de lidstaten en hun soevereiniteit op het vlak van sociaal beleid begaf (Caraher, 2015).

Het middenveld, waaronder voedselbanken en grote caritatieve koepelorganisaties zoals het Rode Kruis en Caritas, oefende druk uit om het programma voort te zetten. Het was vooral de toenmalige Eurocommissaris voor Sociale Zaken Laszlo Andor die op politiek niveau een lans brak voor de oprichting van een nieuw fonds, dat voortaan echter niet onder het landbouwbeleid, maar onder het sociaal beleid viel: het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), dat in 2014 gelanceerd werd.

Terwijl het MDP-programma gebaseerd was op vrijwillige deelname, waren alle lidstaten verplicht deel te nemen aan het nieuwe programma. Voedselhulp onder FEAD werd nu uitsluitend gebaseerd op nieuw aangekochte producten. Ook werd het mogelijk de EU-middelen van het fonds (aanvullend) te besteden aan andere hulpgoederen zoals hygiëneproducten. Ongeveer 14% van het FEAD-budget ging naar dit soort materiële basishulp. Eén land (Oostenrijk) bood alleen materiële basishulp aan, de andere landen boden daarnaast ook voedselhulp aan. Ook werd het onder FEAD mogelijk om middelen in te zetten voor niet-materiële maatregelen ter ondersteuning van sociale inclusie van kwetsbare groepen. Slechts vier landen (Duitsland, Denemarken, Nederland en Zweden) kozen voor deze optie en gebruikten daarvoor minder dan 2,5% van het totale FEAD-budget. Met 83% werd het grootste deel van het FEAD-budget besteed aan voedselproducten.

Hoewel de meeste Europese fondsen in het kader van FEAD werden gebruikt om voedselhulp te subsidiëren, werd de missie van FEAD in een breder kader van sociaal beleid geplaatst. Een belangrijke innovatie ten opzichte van het vorige programma was dat de betrokken plaatselijke initiatieven die voedselhulp en/of andere materiële hulp verstrekten, verplicht begeleidende maatregelen moesten aanbieden. Deze maatregelen waren gericht op de maatschappelijke integratie van de behoeftigen en moesten minimaal bestaan uit het in contact brengen met maatschappelijk werkers/sociale diensten.

De invloed van de Europese voedselhulp sinds FEAD op het voedselhulpsysteem en zelfs op sociaal beleid ligt ook in het feit dat sindsdien alle lidstaten verplicht zijn om een operationeel programma op te stellen waarin ze hun armoedesituatie en tegenmaatregelen presenteren en aangeven hoe ze de Europese middelen ter ondersteuning van de meest behoeftigen daar effectief gaan op richten. Het in kaart brengen van de armoedesituatie en het bijbehorende beleid zou kunnen helpen om sociale misstanden zichtbaarder te maken en uiteindelijk het gevoerde beleid te veranderen.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie is het aantal mensen dat materiële basisbijstand ontvangt tussen 2019 en 2020 meer dan verdubbeld, met een piek van bijna 2 miljoen ontvangers in 2020 (Ecorys, 2023). Om de crisis aan te pakken, werden de oorspronkelijk voorziene EU-middelen verhoogd door overdrachten uit andere fondsen ('REACT-EU') en ze werden ook flexibeler gemaakt wat betreft hun beheer en gebruik. FEAD-middelen konden bijvoorbeeld worden gebruikt voor elektronische vouchers/kaarten voor begunstigden om voedsel en basismaterialen te kopen en voor persoonlijk beschermingsmateriaal en uitrusting voor plaatselijke initiatieven.

FEAD bleef met een totaal budget van 4,49 miljard euro (inclusief nationale cofinanciering en exclusief technische bijstand) voor de periode 2014-2020¹ echter een relatief klein fonds. Toch was het in de meeste EU-landen een belangrijke, en in sommige lan-

den zelfs de belangrijkste bron van voedselhulp (Greiss et al., 2021). Tegen deze achtergrond is het niet verrassend dat Europese subsidies voor voedselhulp, materiële basisgoederen en niet-materiële maatregelen worden voortgezet in het nieuwe EU-financieringsprogramma 2021-2027 als een onderdeel van het Europese Sociaal

Europese voedselhulp en nationale cofinanciering ervan zijn sterk verankerd.

Fonds Plus (ESF+). Het nieuwe deelprogramma onder ESF+ is qua structuur vergelijkbaar met FEAD, met enkele wijzigingen. Zo kan voedselhulp/materiële basishulp ook indirect worden verstrekt in de vorm van vouchers, zoals tijdens de pandemie was ingevoerd (Verordening (EU) nr. 1296/2013). Hoewel de totale Europese middelen voor voedselhulp onder ESF+ worden verlaagd, mogen lidstaten uiteraard ook extra nationale middelen gebruiken om het budget aan te vullen. In het geval van België wordt bovenop de 9,72 miljoen euro en de 7,25 miljoen euro aan nationale cofinanciering die al beschikbaar is via het ESF+ 20 miljoen euro extra vrijgemaakt door de federale overheid. Europese voedselhulp en nationale cofinanciering ervan lijken dus sterk verankerd in de voedselhulpsector en lijken een belangrijke rol te spelen in het meerlagige voedselhulpbeleid.

2. Casestudy: de veerkracht van het Belgische voedselhulpstelsel

Volgens cijfers van de FEBA is het aantal gebruikers van voedselhulp in heel Europa significant gestegen. Dit is vooral zo sinds de sociaaleconomische crisis als gevolg van de pandemie en de grote stijging van de kosten voor levensonderhoud.² Net als hun Europese evenknieën hadden ook de Belgische voedselbanken in 2020, het eerste jaar van de COVID-19-crisis, hun absolute recordjaar qua vraag tot dan toe. Ze deelden een kwart meer voedsel uit dan het jaar voordien.³ Tegelijkertijd ondervonden voedselhulporganisaties moeilijkheden om hun faciliteiten open te houden. Factoren waren de moeilijke voedselvoorziening in het begin van de crisis, bijvoorbeeld door het hamstergedrag van veel consumenten, de strikte hygiënerichtlijnen en de regels van *social distancing*, die de veilige verdeling van voedsel aan veel mensen tegelijk zo goed als onmogelijk maakten. Ook het feit dat veel vrijwilligers tot coronariscogroepen behoorden, voornamelijk vanwege hun leeftijd, had een grote impact (Kuyper, 2020). De huidige inflatiecrisis en de drastische stijging van de voedselprijzen zetten niet alleen kwetsbare huishoudens onder druk, maar ook de capaciteit van voedselhulporganisaties. Dit komt vooral doordat de (koopel)organisaties vaak voedseldonaties (en eventueel EU-producten) moeten aanvullen met voedsel dat zij zelf op de open markt kopen om beter aan de behoeften van de ontvangers te voldoen (European Food Bank Lobby Association, 2022).

Ondanks alle uitdagingen van de recente crisissen kan echter worden gesteld dat het voedselhulpstelsel organisatorisch niet is ingestort. Uit onderzoek in verschillende

Europese landen tijdens de pandemie blijkt dat lokale voedselhulpinitiatieven grotendeels in staat waren hun dienstverlening voort te zetten na enkele aanpassingen aan de aanvankelijke problemen (Dekkinga et al., 2022; Greiss et al., 2022; Penco et al., 2022). De vraag stelt zich dan wat het systeem zo veerkrachtig maakt. We begrijpen veerkracht algemeen als een vermogen van een systeem dat het in staat stelt zijn processen voort te zetten ondanks kleine of grote verstoringen (De Bruijne et al., 2010; Tendall et al., 2015; Weick & Sutcliffe, 1999).

Om de factoren van de veerkracht van de voedselhulp te onderzoeken, vormt het Belgische voedselhulpsysteem een interessante casus. Het kan worden beschreven als een voorbeeld van armoedebeleid op verschillende informele en formele niveaus met een meerlagig bestuur. Publieke actoren spelen hier traditioneel een grote rol, enerzijds door de EU-financiering en anderzijds omdat publieke actoren niet alleen ondersteunend werken, maar ook actief zijn in de voedselhulp. We gaan daarom dieper in op de belangrijkste actoren, functies en processen van het Belgische voedselhulpsysteem, alsook op de reacties ervan op de COVID-19-crisis.

2.1 Onderzoeksaanpak

Onze onderzoeksbenadering is hoofdzakelijk beschrijvend. We gebruiken het *Governance Analytical Framework* (Hufty, 2011) als een theoretische lens, die analytische instrumenten aanreikt om de actoren, functies en processen van het meerlagige voedselhulpsysteem te beschrijven zonder normatief of prescriptief te zijn. Om de vormgeving van het systeem te omschrijven, gebruiken we de term 'governance'. Deze verwijst naar de processen van interactie en besluitvorming tussen actoren die betrokken zijn bij een collectieve taak (hier: voedselhulp) en die leiden tot de oprichting, versterking of reproductie van het systeem (Hufty, 2011).

Een theoretische lens om de organisatorische veerkracht van het meerlagige voedselhulpsysteem beter te begrijpen is de *Loose Coupling theory*. Het is een organisatietheorie waarvan het concept werd geïntroduceerd door Karl Weick (1976). Ze impliceert de interactie van twee (of meerdere) organisatiecomponenten of lagen van het systeem op een manier dat geen van beide zonder de ander kan, maar geen van beide veel controle heeft over de ander. Weick (1976) en Orton & Weick (1990) definieerden Loose Coupling als een situatie waarin elementen responsief zijn, maar hun afzonderlijkheid en identiteit behouden.

De premisse van Loose Coupling is dat los gekoppelde systemen beter zijn dan strak gekoppelde systemen omdat zij meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen bij verandering mogelijk maken. Los gekoppelde systemen kunnen leiden tot veerkracht en aanpassingsvermogen in het licht van veranderingen in de omgeving. Doordat los gekoppelde lagen van het systeem onafhankelijk kunnen functioneren, kunnen ze snel reageren op veranderingen en kunnen ze nieuwe oplossingen ontwikkelen zonder dat dit invloed heeft op de rest van de organisatie. Volgens de benadering van Loose Coupling en in

navolging van concepten over veerkracht van organisatiestructuren (bv. Frigotto et al., 2022), zijn het juist losse koppelingen die bijdragen aan de veerkracht van een systeem.

Onze methode omvat naast literatuuronderzoek ook beschrijvende analyse van enquêtegegevens. Een crosssectionele enquête werd uitgevoerd bij lokale organisaties/voedseldistributiepunten tussen maart en augustus 2021 in België en andere Europese landen (Duitsland, Hongarije, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal en Spanje) (Greiss et al., 2022). Als doelpopulatie namen wij het totale aantal lokale voedselhulporganisaties dat is aangesloten bij de grootste nationale voedselhulpkoepel(s) in elk land. Voor België is dat de Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB).⁴ De deelnemers aan het onderzoek werden geworven door middel van een zelf ingevulde vragenlijst en de techniek van computerondersteunde *web-interviewing*.⁵ In België konden we 573 voedselhulpinitiatieven met een geldig e-mailadres rechtstreeks benaderen. Met 239 respondenten bedroeg de responsgraad 42%. De steekproefaantallen per provincie worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Aantal respondenten per provincie.

Provincie	Respondenten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	18
Vlaams-Brabant	4
Antwerpen	28
Limburg	33
West-Vlaanderen	34
Oost-Vlaanderen	25
Waals-Brabant	6
Luik	35
Namen	15
Henegouwen	33
Luxemburg	8
België	239

71% van de initiatieven waren non-gouvernementele organisaties en 15% ervan openbare instellingen. Bijna alle initiatieven (98%) hadden geen winstoogmerk en waren iets vaker niet geloofsgebonden (55%) dan geloofsgebonden. De meeste initiatieven (93%) werkten met vrijwilligers (begin 2020). De initiatieven ondersteunden gemiddeld 367 huishoudens in het pre-crisisjaar 2019.⁶ In het jaar van de enquête waren zij gemiddeld al 32 jaar actief in de voedseldistributie.⁷

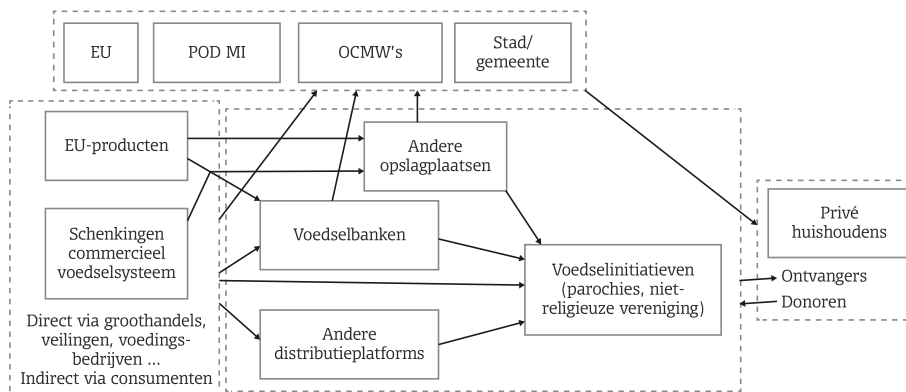
2.2 Resultaten

2.2.1 De structuur van het meerlagige Belgische voedselhulpsysteem

De belangrijkste actoren in het Belgische voedselhulpsysteem, ingedeeld volgens de vier maatschappelijke sferen, namelijk de private sfeer, het middenveld, de markt en de staat (Van de Donk, 2008), zijn volgens onze literatuurstudie:

- Actoren van het commerciële voedselsysteem die voedsel doneren, waaronder groothandels, veilingen, voedingsbedrijven, lokale supermarkten, restaurants en bakkerijen, donerende consumenten (bv. inzamelingsacties van supermarkten, scholen en parochies), alsmede bedrijven van het commerciële voedselsysteem die via overheidsopdrachten voedsel voor de EU produceren en verpakken;
- Initiatieven van het middenveld die meestal met vrijwilligers werken: meer dan 670 initiatieven voor voedselverstrekking, bv. georganiseerd door een parochie, een religieuze of niet-religieuze vereniging, negen regionale voedselbanken verenigd in de Belgische Federatie van Voedselbanken, andere opslagplaatsen voor donaties, bv. van het Rode Kruis België, de vzw's Foodsavers en Alimen'T, andere distributieplatforms, bv. de vzw Goods To Give; daarnaast maken ook nationale koepelorganisaties van de initiatieven, zoals de BFVB, de Sint Vincentius-vereniging, het Rode Kruis België en Europese koepelorganisaties zoals FEBA (zie 1.2), Caritas Europa en Euro-diaconia deel uit van het algemene systeem door de belangen van hun aangesloten initiatieven op politiek niveau te vertegenwoordigen;
- Openbare instellingen/overheidsdiensten die voedselhulp subsidiëren en/of zelf voedsel verstrekken: OCMW's, steden en gemeenten, alsook (wat EU-producten betreft) de Federale Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) die EU-middelen beheert en toewijst;
- Private huishoudens, als ontvangers van hulp en als private schenkers van geld en producten (zie ook eerder 'donerende consument').

Figuur 1. Belangrijkste actoren van het Belgische voedselhulpsysteem.



Figuur 1 toont schematisch de belangrijkste actoren van het Belgische voedselhulpsysteem. Ze zijn ingedeeld volgens de vier sferen van de samenleving. De pijlen geven de stromen van middelen aan, vooral in termen van voedsel.

Het meeste voedsel komt van de commerciële markt via schenkingen van groothandels, veilingen, voedingsbedrijven zoals van particuliere consumenten, bv. bij inzamelacties in supermarkten, scholen en parochies. Sinds de invoering van het FEAD-programma is er in principe nog een andere markt ontstaan waarop levensmiddelenbedrijven met openbare middelen producten produceren om gratis aan behoeftigen te verstrekken.

Opslag- en distributiecentra van het middenveld, vooral de voedselbanken, hebben een belangrijke functie als intermediair tussen de voedseldonaties en de initiatieven die ze aan private huishoudens verdelen. Op basis van eerder onderzoek kan worden aangenomen dat ongeveer 90% van de initiatieven gekoppeld is aan een voedselbank (De Boeck et al., 2017). Ook EU-producten komen voornamelijk terecht bij een voedselbank of een andere opslagplaats, van waaruit voedselhulpinitiatieven zich mogen bevoorraden. Volgens de BFVB vertegenwoordigen de FEAD-voedselproducten 40% van de totale bevoorradingsbronnen van de voedselbanken in België.

De wijze waarop de producten aan de ontvangers ter beschikking worden gesteld, kan variëren (Verstraete et al., forthcoming). Zo werken sommige initiatieven uitsluitend met kant-en-klare voedselpakketten, andere bieden een soort winkelmodel aan. Verder maken sociale kruideniers en sociale restaurants, die een klein geldbedrag van hun klanten vragen, deel uit van de initiatieven.⁸ Sociale kruideniers en sociale restaurants zijn echter zelden gekoppeld aan een voedselbank. Ook mogen in de regel FEAD-producten niet via deze initiatieven worden verstrekt aangezien ze gratis moeten worden uitgedeeld. Daarnaast delen OCMW's, steden en gemeenten voedselproducten (met inbegrip van FEAD-producten) uit aan klanten met onvoldoende middelen.

De meeste initiatieven uit onze enquête (97%) ontvingen regelmatig voedseldonaties van private actoren.⁹ Daarnaast waren financiële steun en materiële steun (anders dan voedsel) regelmatige vormen van private steun. De drie meest genoemde private actoren waren de BFVB (aangegeven door 88% van de respondenten), supermarkten/restaurants/andere bedrijven (69%) en particulieren (54%). Verder vullen initiatieven de donaties ook vaak aan met producten die zij zelf kopen. 90% van de initiatieven gaven echter ook aan regelmatig door openbare instellingen gesteund te worden. Over het algemeen wordt de lokale overheid (steden en gemeenten) het vaakst genoemd. Wat betreft het verstrekken van voedsel wordt steun via FEAD het vaakst genoemd.

De lokale voedselhulpinitiatieven worden meestal georganiseerd door actoren van het maatschappelijk middenveld. Zij zijn vaak ingebed in een breder netwerk. Uit onze enquêteresultaten blijkt dat meer dan 45% van de bevraagde initiatieven verbonden zijn met een koepelorganisatie, een parochie of een stichting.

In het algemeen vervullen de voedselhulpinitiatieven ook vaak de functie van sociaal contact voor de begunstigen, alsook van (psycho)sociale begeleiding. Bij de meeste initiatieven die meldden dat zij naast voedselhulp ook andere steun verleenden, betrof het kleding (79%). Bovendien verwezen de meeste initiatieven de ontvangers van voed-

selhulp door naar sociale diensten voor advies over sociale rechten (77%). Velen boden een sociale ontmoetingsplaats/koffiehoek aan (48%). Andere aangeboden diensten omvatten advies over het bereiden en bewaren van voedsel, kookcursussen, taalcursussen, schuldhulpverlening en advies over huisvesting. Hieruit blijkt hoe divers het aanvullende aanbod van de initiatieven vaak is. Inhoudelijk komen ze zelfs in de buurt van het terrein van het maatschappelijk werk (Greiss & Schoneville, 2023; Depauw & Driessens, 2012). Het feit dat het FEAD-programma dergelijke begeleidende maatregelen verplicht stelt bij het gebruik van Europese fondsen voor voedselhulp kan deze ontwikkeling ook hebben gestimuleerd.

De verschillende vormen van voedselhulp en het feit dat de voedselinitiatieven een bredere sociale oriëntatie kunnen hebben, wordt geïllustreerd in de Gentse context. Vandekinderen en collega's (2022) beschrijven dat er een stevig uitgebouwd netwerk van verschillende vrijwilligersinitiatieven en diensten van KRAS¹⁰ vzw bestaat die in verschillende burgerinitiatieven mensen in armoede ondersteunen. Bijvoorbeeld Let's Save Food! is een vrijwilligersinitiatief dat voedselverspilling op een duurzame manier wil tegengaan. Er zijn negen erkende sociale restaurants die sociale werkgelegenheid combineren met inkomensafhankelijke prijzen. Verder zijn er twee sociale kruidenierswinkels en talrijke burgerinitiatieven op het gebied van voedselrecycling, soepen en maaltijdbereiding.

Wat de publieke actoren in de context van het voedselhulpsysteem in België betreft, lijken vooral de OCMW's een sleutelrol te spelen. OCMW's zijn niet alleen actieve distributiepunten, maar spelen ook een centrale rol bij de toegang tot voedselhulp. De meeste bevraagde initiatieven van onze enquête (81%) werken samen met een OCMW om de behoefte van de hulpvragers te verifiëren. De OCMW's voeren een sociale controle uit en reiken een soort behoeftigheidsattest uit waarmee mensen zich tot een voedselhulpinitiatief kunnen wenden, of OCMW's reiken zo'n attest uit aan bestaande cliënten (ontvangers van sociale uitkeringen). Het attest geeft de hulpbehoevende personen weliswaar geen recht op voedselhulp, maar de initiatieven lijken zich meestal wel te houden aan de erkenning van behoefte door deze openbare instanties. OCMW's zijn dus zeer aanwezig met verschillende functies, niet alleen als ondersteuners en coöperatieve partners, maar ook als een soort van poortwachters (*gatekeepers*) van de hulpverlening door de behoefte vast te stellen en door zelf als structurele voedselhulpverleners tussen te komen.

Deze functies worden ondersteund door het EU-programma. Europese producten mogen namelijk alleen aan 'de meest behoeftigen' worden verstrekt en deze groep moet, afhankelijk van de context van het land, duidelijk worden omschreven door de nationale autoriteiten die de EU-middelen beheren. In België wordt deze groep door de bevoegde autoriteit, de POD MI, vrij ruim gedefinieerd als al diegenen die onder de nationale armoedegrens vallen (gemeten aan de hand van de AROP-indicator¹¹). Volgens de Belgische nationale FEAD-regeling is het in de eerste plaats de taak van de OCMW's om na te gaan of een persoon die om bijstand verzoekt aan dit criterium voldoet (POD Maatschappelijke Integratie, 2017).

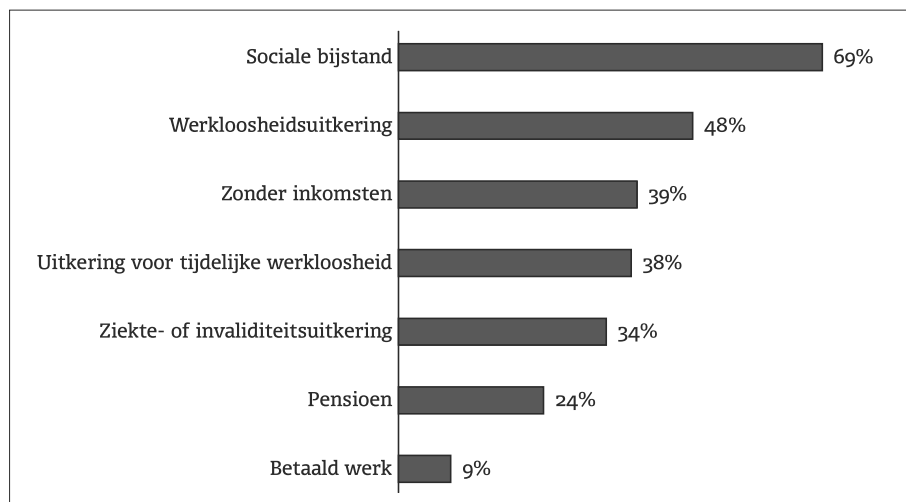
Volgens 69% van de door ons bevroegde initiatieven zijn huishoudens met sociale bijstand als hoofdkomsten de grootste groep ontvangers. Dit resultaat weerspiegelt enerzijds de belangrijke rol van de OCMW's in het systeem, die hun eigen klanten vaak doorverwijzen naar een voedselinitiatief. Anderzijds geeft het ook aan dat de ontvangers van voedselhulp vaak binnen het

Voedselhulp lijkt quasi-geïnstitutionaliseerd als een regelmatige aanvulling van sociale uitkeringen.

stelsel van de verzorgingsstaat zitten. Opmerkelijk genoeg werden vergelijkbare resultaten gevonden in de meeste andere landen uit de enquête (Greiss et al., 2022). Voedselhulp in Europese landen lijkt dus quasi-geïnstitutionaliseerd als een regelmatige 'aanvulling' van sociale uitkeringen. Andere doelgroepen van voedselhulp met een grote vraag uit de

Belgische casestudy waren volgens de helft (48%) van de bevroegde initiatieven huishoudens waar werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste bron van inkomsten zijn. Figuur 2 geeft een overzicht van de groepen ontvangers met een grote vraag.¹²

Figuur 2. De groepen ontvangers met een grote vraag naar voedselhulp (2019).



2.2.2 Voedselhulp in België tijdens de pandemie

Tijdens de COVID-19-crisis moesten de meeste organisaties het hoofd bieden aan een toegenomen vraag. Volgens de resultaten van onze enquête was het gemiddelde aantal huishoudens dat in 2020 werd ondersteund bijna 12% hoger dan in 2019. De vraag van mensen met sociale bijstand bleef groot. In het begin van de crisis waren er ook nieuwe groepen ontvangers, zoals sekswerkers. Bovendien nam volgens 35% van de bevroegden de vraag van mensen met een inkomen uit arbeid tijdens de pandemie toe. Voedselhulp werd dus een fenomeen uit het midden van de samenleving.

Wat de specifieke organisatorische veranderingen betreft, blijkt uit onze resultaten dat de meeste organisaties op een of andere manier op de crisis hebben gereageerd. Zo gaf meer dan 40% van de respondenten aan dat zij hun openingstijden hebben verlengd. In het algemeen geven onze bevindingen een gemengd beeld van de impact van de COVID-19-crisis op het operationele niveau van de ondervraagde organisaties. Terwijl sommige organisaties minder getroffen leken te zijn of zich snel konden aanpassen, ondervonden andere grotere moeilijkheden om de voedselhulp op peil te houden. Het is echter opmerkelijk dat slechts ongeveer 6% van de respondenten aangaf dat hun organisatie (tijdelijk) gesloten was als gevolg van de crisis. De resultaten wijzen er dus op dat in België de initiatieven een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen aan de dag legden bij de aanpak van de crisissituatie.

Daarnaast meldden 58% van de respondenten aanvullende steun te hebben ontvangen van private actoren, voornamelijk in de vorm van donaties. 70% van de initiatieven ontving steun van publieke actoren/overheidsinstanties. Zij meldden ook dat hun initiatief in het algemeen meer (financiële of materiële) steun van overheidsactoren ontving dan vóór de crisis. Hieruit blijkt de enorme steun voor het voedselhulpsysteem, van particuliere én van publieke actoren.

Ondanks de belangrijke rol die publieke instellingen in het voedselhulpsysteem spelen, moet ook worden benadrukt dat voedselhulp in België geen hiërarchisch of top-down-systeem lijkt te zijn. De lokale initiatieven vertonen een grote mate van diversiteit, innovatie en dynamiek, zoals de Gentse context aantoont. Ook het snelle aanpassingsvermogen van de lokale actoren van het systeem tijdens de pandemie geeft aan dat ze flexibel en dynamisch zijn en niet top-down worden gestuurd.

Als we in navolging van het Governance Analytical Framework (Hufty, 2011) het bestuur van het systeem beschouwen als de processen van interactie en besluitvorming tussen de actoren die betrokken zijn bij de collectieve taak 'voedselhulp', dan is het bestuur van het systeem een output van het geheel van de afzonderlijke lagen van het systeem. Er zijn daarbij evenwel actoren, vooral de OCMW's, die een bijzonder invloedrijke functie voor de organisatie van voedselhulp hebben. Verder is het bestuur van het voedselhulpsysteem niet alleen de output van het systeem, maar ook de 'lijm' die het systeem bij elkaar houdt. Dat wil zeggen dat de organisatie van voedselhulp werkt omdat het evolueerde tot een relatief gevestigd geheel met (formele of informele) regels, normen, beproefde processen..., dat zichzelf versterkt en zijn structuren reproduceert.

Als we kijken naar andere mogelijke factoren die de organisatorische veerkracht van het systeem in stressvolle situaties kunnen verklaren, valt het specifieke samenspel van formele en informele lagen van het systeem op. Hoewel de voedselhulpinitiatieven worden beïnvloed door de formele elementen in het systeem, zijn zij tegelijkertijd in staat elementen van autonomie en onafhankelijkheid te behouden. Zoals hoger aangegeven, noemen wij dit kenmerk van het meerlagige voedselhulpsysteem losse koppeling (*loose coupling*).

In het geval van België lijkt ons vooral de losse koppeling van formele en informele lagen kenmerkend. Belangrijke formele lagen in het systeem zijn de OCMW's, steden/gemeenten, de POD MI en, via hen, de EU. Deze lagen geven vorm aan het systeem in

zijn geheel en hebben een regulerende invloed op de informele lagen, waaronder privéhuishoudens, voedselhulpinitiatieven, voedselbanken en andere opslag- en distributieplatformen en actoren in de commerciële voedselsector. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de informele lagen een bepaalde autonomie hebben behouden, zodat ze innovatie produceren en hun eigen identiteit hebben ontwikkeld. In die zin is het totale systeem niet star en inflexibel, maar juist dynamisch en flexibel. De formeel-regulerende elementen lijken in het bijzonder bij te dragen aan het behoud van een uniform kader van het totale systeem, dat samenhang biedt aan de afzonderlijke elementen. De informele elementen daarentegen dragen bij aan het behoud van innovatiekracht en flexibiliteit. Het samenspel van formele en informele elementen kan dus worden omschreven als een essentiële factor voor het aanpassingsvermogen en uiteindelijk de organisatorische veerkracht van het systeem in stresssituaties.

3. Voedselhulp als geïnstitutionaliseerde gunst

Uit onze enquêteresultaten blijkt dat een bepaald deel van de initiatieven regelmatig (financiële en niet-financiële) steun ontvangt van publieke instellingen. Daarnaast spelen Europese fondsen ter ondersteuning van voedselhulp een belangrijke rol. Het feit dat er regelmatig openbare steun is, wijst erop dat deze voedselhulpinitiatieven goed ingeburgerd zijn in de welvaartsstaat. Dit kan ook een belangrijke factor zijn voor de relatieve organisatorische veerkracht van voedselhulp. Bovendien toonden onze resultaten dat ontvangers van sociale bijstand de grootste doelgroep zijn van de bevroegde initiatieven. Daarmee zijn hun klanten vaak niet mensen die buiten, maar – integendeel – binnen de socialezekerheidsstelsels staan.

Hoewel voedselhulp als een soort van ‘aanvulling’ van sociale uitkeringen lijkt te dienen, blijft het een informele vorm van steun, die voornamelijk wordt verleend door vrijwilligers, hun inzet, tijd en arbeid, en door particuliere donaties. Bovendien is er voor ontvangers van voedselhulp een fundamenteel verschil tussen charitatieve voedselhulp en een formele sociale uitkering. Voedselhulp wordt in het algemeen niet verstrekt op basis van een gegarandeerd recht, maar ‘zolang de voorraad strekt’ en ‘zo billijk mogelijk’. Het attest van behoefte, verstrekt door het OCMW, biedt de begunstigden dus geen definitieve garanties dat zij de ondersteuning daadwerkelijk zullen ontvangen.

Bovendien kan vanwege het beperkte en fluctuerende aanbod in principe niet gegarandeerd worden dat in de individuele behoeften zal worden voorzien. De mate waarin voedselhulp de sociale uitkeringen daadwerkelijk kan aanvullen, hangt dus sterk af van het aanbod en het ervaren nut ervan voor de individuele ontvanger. In de literatuur wordt voedselhulp daarom vaak besproken als strijdig met de logica van sociale rechten binnen de verzorgingsstaat (Kessl, 2020; Schoneville, 2018; Ghys, 2018; Geerts et al., 2013; Riches, 1997). Het zich uitbreidende fenomeen van voedselbanken signaleert grote problemen met het functioneren van Europese verzorgingsstaten en is tevens een ernstige waarschuwing voor de samenleving als geheel (Cantillon, 2020).

Hoewel voedselhulp via voedselbanken vrij veerkrachtig lijkt te zijn, mag dit niet worden verward met een veerkrachtige samenleving die alle inwoners veilige, voldoende en fatsoenlijke toegang tot voedsel garandeert (Dekkinga et al., 2022). Het burgerplatform 'Noodhulp onder Protest' in de provincie Antwerpen, waaronder verschillende voedselhulpinitiatieven zich verenigen, beklemtoont dat voedselhulp alleen bedoeld is als concrete onmiddellijke materiële ondersteuning en dat initiatieven fungeren als sociale contactpunten.¹³ In die zin zouden vooral begeleidende maatregelen voor maatschappelijke integratie en het doorverwijzen naar sociale diensten (voor adviezen over sociale rechten) een belangrijke functie kunnen vervullen in het informele hulpverleningssysteem. Vervolgens zou ook de EU een interessante rol kunnen spelen, via gerichte subsidiëring van sociale integratiemaatregelen in de voedselhulpinitiatieven als contactpunten.

Referenties

- Cantillon, B. (2020). Het verschijnsel 'voedselbanken', een wapen in handen van de voorvechters van sociale grondrechten. In B. Segaert, N. van Uffelen, & C. Van Wonterghem (red.), *Noodhulp onder protest*. Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen vzw.
- Caraher, M. (2015). The European Union Food Distribution programme for the most deprived persons of the community, 1987-2013: From agricultural policy to social inclusion policy? *Health Policy*, 119(7), 932-940. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.05.001>
- Caraher, M., & Cavicchi, A. (2014). Old crises on new plates or old plates for a new crises? Food banks and food insecurity. *British Food Journal*, 116(9). <https://doi.org/10.1108/BFJ-08-2014-0285>
- Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2008). Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en van Verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, SEC(2008) 2226. Directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling. AGRI.
- De Boeck, E., Jaxsens, L., Goubert, H., & Uyttendaele, M. (2017). Ensuring food safety in food donations: Case study of the Belgian donation/acceptation chain. *Food Research International*, 100, 137-149.
- De Bruijne, M., Boin, A., & van Eeten, M. J. (2010). Resilience. Exploring the concept and its meaning. In A. Boin, L. K. Comfort, & C. C. Demchak (Eds.), *Designing resilience. Preparing for extreme events* (pp. 13-32). University of Pittsburg Press.
- Dekkinga, P., van der Horst, H., & Andriessen, T. (2022). "Too big to fail": The resilience and entrenchment of food aid through food banks in the Netherlands during the COVID-19 pandemic. *Food Security*. <https://doi.org/10.1007/s12571-022-01260-5>
- Depauw, J., & Driessens, K. (2012). Voedselhulp als bron van integratie en activering. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 289-304). Acco.
- Ecorys, 3s (2023). *Study supporting the preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Food Bank Lobby Association. (FEBA) (2022). *Impact of the socio-economic crisis on FEBA members*. Geraadpleegd via <https://www.eurofoodbank.org/publications/key-findings-impact-of-the-socio-economic-crisis-on-feba-members-in-2022/>

- Frigotto, M. L., Young, M., & Pinheiro, R. (2022). Resilience in organizations and societies: The state of the art and three organizing principles for moving forward. In R. Pinheiro, M. L. Frigotto, & M. Young (Eds.), *Towards resilient organizations and societies: A cross-sectoral and multi-disciplinary perspective* (pp. 3-40). Palgrave Macmillan.
- Galli, F., Hebinck, A., & Carroll, B. (2018). Addressing food poverty in systems: Governance of food assistance in three European countries. *Food Security*, 10(6), 1353-1370. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0850-z>
- Geerts, A., Ghys, T., & Dierckx, D. (2013). Een verkennend onderzoek naar het gebruik van voedselbedeling. *VLAS-Studies* 10. Vlaams Armoedesteunpunt.
- Ghys, T. (2018). Taking stock of the ambiguous role of foodbanks in the fight against poverty. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(2), 173-189.
- Greiss, J., Cantillon, B., & Penne, T. (2021). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma? *Social Policy & Administration*, 55(4), 622-636. <https://doi.org/10.1111/spol.12647>
- Greiss, J., & Schoneville, H. (2023). The Fund for European Aid to the Most Deprived and Social Citizenship: Case study research in Belgium, Lithuania and Portugal. *Journal of European Social Policy*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/09589287231207543>
- Greiss, J., Schoneville, H., Adomavičienė, A., Baltutė, R., Bernat, A., Cantillon, B., Carrillo Álvarez, E., Delanghe, H., Goderis, B., Hermans, K., van der Horst, H., Michoń, P., Leite de Freitas Pereira, E. S., & Correia Pereirinha, J. A. (2022). Food aid in Europe in times of the COVID-19 crisis. An international survey project. *CSB Working Paper Series*, 22/05. Universiteit Antwerpen.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B., & Op De Beeck, S. (2013). *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Vandenbroele.
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). In U. Wiesmann, & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives* (pp. 403-424). NCCR North-South/Geographica Bernensia.
- Kessl, F., Lorenz, S., & Schoneville, H. (2020). Social exclusion, food assistance and welfare deficits in affluent Germany. Charity economy undermining the right-based welfare state. In H. Lambie-Mumford, & T. Silvasti (Eds.), *The rise of food charity in Europe* (pp. 49-78). Policy Press.
- Kuyper, T. (2020). Een virus op ons bord. Een pandemie als opportuniteit door korte keten en lokaal voedselbeleid. *Sampol*, 9 september 2020. Geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2020/09/een-virus-op-ons-bord>
- Lambie-Mumford, H., & Silvasti, T. (2020). *The rise of food charity in Europe*. Policy Press.
- Madama, I. (2016). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. *RESCEU Working Paper*, 9. Università degli studi di Milano.
- Miller, J. G. (1978). *Living systems*. MacGraw-Hill.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Penco, L., Ciacci, A., Benevolo, C., & Torre, T. (2022). Open social innovation for surplus food recovery and aid during COVID-19 crisis: The case of Fondazione Banco Alimentare Onlus. *British Food Journal*, 124(6), 1875-1894. <https://doi.org/10.1108/BFJ-02-2021-0116>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2017). *Belgisch Operationeel Programma voor het Fonds voor Europese Hulp aan de meest behoeftigen: voedselhulp, materiële hulp en begeleidende maatregelen. Gewijzigde versie 2017*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/fead-algemeen>
- Poppendieck, J. (1998). *Sweet charity? Emergency food and the end of entitlement*. Penguin Books.
- Riches, G. (1986). *Food banks and the welfare crisis*. James Lorimer & Company.
- Riches, G. (1997). *First world hunger. Food security and welfare politics*. University of Toronto Press.
- Rosenthal, A., & Newman, K. (2019). Beyond the shadow state: The public-private food assistance system as networked governance. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1433-1455.
- Salonen, A. S. (2017). Lining up for charity. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(3/4), 218-230. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-10-2015-0110>

- Schoneville, H. (2018). Poverty and the transformation of the welfare (state) arrangement. Food banks and the charity economy in Germany. *Social Work & Society*, 16(2).
- Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M., & Six, J. (2015). Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6, 17-23.
- Van de Donk, W. (2008). Maatschappelijk besturen: sector of idee. *Cahiers School voor Social Profit Management*, 1. Die Keure.
- Vandekinderen, C., Verstraete, A., & Reynaert, D. (2022). Een kanarie die soms blaft. De heropleving van voedselhulp als strategie bij armoedebestrijding. *Cahier Bouwen aan een breed sociaal beleid: Voedselhulp onder protest*. Politeia.
- Vandevoort, L. (2013). *Sociaal aan de slag met voedseloverschotten*. Vlaamse Overheid, Departement Welzijn Volksgezondheid en Gezin: Afdeling Welzijn en Samenleving.
- Verstraete, A., Reynaert, D., & Greiss, J. (forthcoming). *Keuzevrijheid als hefboom voor klantgerichte voedselhulp. Inspiratiebrochure van en voor voedselinitiatieven*. Gerealiseerd in het kader van de projectoproep 'Voedselschakel(t)' van de Koning Boudewijnstichting. Belgische Federatie van Voedselbanken.
- Weick, K., & Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (1999). Organising for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Research in Organisational Behaviour*, 21, 100.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19.

Noten

1. De afzonderlijke campagnes van het FEAD-programma lopen nog door tot eind 2023.
2. Zie <https://www.eurofoodbank.org/>
3. Persbericht Belgische Federatie van Voedselbanken, https://foodbanks.be/dist/assets/img/upload/pres/2021-02-17-voedselbanken-pr-jaarcijfers-2020-nl_file.pdf
4. De BFVB voorzag het project van een lijst met de (e-mail-)contactgegevens van alle aangesloten lokale voedselhulpinitiatieven.
5. De Belgische enquête vond plaats van 22 maart tot 19 april 2021 en van 25 mei tot 2 juni 2021 (na een herinnering die rechtstreeks vanuit de koepelorganisatie werd verstuurd). De uitnodiging voor de enquête werd per e-mail verstuurd in de drie landstalen (Nederlands, Frans en Duits).
6. De vraag naar het aantal ondersteunde huishoudens in 2019 werd door 220 initiatieven beantwoord.
7. We konden enkel voor 186 initiatieven bepalen in welk jaar de voedseldistributie van start ging, vanwege ontbrekende of ongedige informatie van de andere respondenten.
8. In 2013 werd dit percentage in een studie geschat op 20% (Vandevoort, 2013). Recenter onderzoek ontbreekt.
9. Om een inzicht te krijgen in de situatie *voorafgaand* aan de pandemie vroegen we de respondenten in het eerste gedeelte van de enquête om voor hun antwoorden het jaar 2019 als referentiejaar te nemen. De enquêteresultaten in dit gedeelte (2.2.1) hebben daarom betrekking op het jaar 2019. In het volgende gedeelte (2.2.2) gaat het om resultaten met betrekking tot de situatie tijdens de crisis.
10. Het letterwoord staat voor "een Kring Rond mensen in Armoede in de Stad", zie <https://krasgent.be/info/kras-zin-vol-letterwoord.html>
11. Waarbij iemand als arm wordt beschouwd wanneer deze persoon in een gezin leeft met een gezinsinkomen lager dan 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen.
12. De categorieën 'grote vraag' en 'zeer grote vraag' werden samengevoegd tot 'grote vraag'.
13. Zie <https://www.deloodsen.be/platform-noodhulp-onder-protest/>