



Brussel, 7.6.2019
COM(2019) 259 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Samenvatting van de jaarverslagen over de uitvoering van operationele programma's
die in 2017 zijn medegefinancierd door het Fonds voor Europese hulp aan de meest
behoeftigen**

Samenvatting van de jaarverslagen over de uitvoering van operationele programma's die in 2017 zijn medegefinancierd door het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

1. INLEIDING

Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD)¹ richt zich op de ergste vormen van armoede, zoals voedselgebrek, kinderarmoede en dakloosheid. In totaal beschikt het fonds over een bedrag van 3,8 miljard EUR (lopende prijzen). De EU vult het bedrag dat door de lidstaten is uitgetrokken, aan met maximaal 85 %. Dit brengt de totale waarde van het fonds op ongeveer 4,5 miljard EUR. De lidstaten voeren i) een operationeel programma voor voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand (OP I) uit en/of ii) een operationeel programma voor sociale inclusie (OP II). Voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand moeten worden aangevuld met begeleidende maatregelen, bijvoorbeeld een doorverwijzing naar sociale voorzieningen. Overeenkomstig artikel 13, lid 9, van Verordening (EU) nr. 223/2014 (de FEAD-verordening) is deze samenvatting gebaseerd op de informatie in de verslagen over de uitvoering van 2017, zoals deze door de Commissie zijn aanvaard. De gegevens zijn aan enige beperkingen onderhevig. Voor een aantal indicatoren zijn de waarden namelijk bepaald op basis van geïnformeerde ramingen en moeten de cumulatieve waarden voorzichtig worden gebruikt (zie ook de bijlage). De verslagen van de lidstaten zijn nu weliswaar vollediger, maar er blijven hier en daar hiaten. Zo ontbreekt in de verslaglegging over horizontale beginselen vaak informatie over de maatregelen die zijn getroffen om aan deze beginselen te voldoen. Wat de begeleidende maatregelen betreft, is er vooruitgang in de verslaglegging, maar de bijdrage ervan aan de doelstelling aangaande sociale inclusie is in veel gevallen nog steeds moeilijk te beoordelen op basis van het geboden bewijsmateriaal, en hindernissen en uitdagingen die de toepassing van deze maatregelen bemoeilijken, worden nog niet systematisch gerapporteerd. Alle lidstaten behalve het VK hebben een verslag over de uitvoering ingediend. Vanwege de tijd die is verstreken tussen uitvoering en verslaglegging, wordt in deze samenvatting ook ingegaan op latere ontwikkelingen, voor zover daarover informatie beschikbaar is.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP EU-NIVEAU

Hoewel het percentage mensen dat blootstaat aan het risico van armoede of sociale uitsluiting, in 2017 is gedaald van 23,5 % naar 22,4 %, blijven risico's van sociale uitsluiting een uitdaging, vooral voor kinderen, daklozen, mensen met een handicap en mensen met een migratieachtergrond. Het totale aantal mensen dat blootstaat aan het risico van armoede of sociale uitsluiting, was met 113 miljoen weliswaar lager dan voor de crisis, maar nog altijd ver verwijderd van het bereiken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Het percentage ernstige materiële deprivatie is kleiner dan ooit, maar blijft in bepaalde lidstaten hoog. Dakloosheid is de laatste tijd in bijna alle lidstaten toegenomen. Voor kinderen zijn armoederisico's nog altijd veel groter dan voor de algemene bevolking. Tegen deze achtergrond blijft de hulp van het FEAD aan de meest achtergestelde groepen in de samenleving — door het verstrekken van voedsel en basisbenodigdheden, zoals

¹ Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (PB L 72 van 12.3.2014, blz. 1). Deze verordening is in augustus gewijzigd via een herziening van het financieel reglement: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02014R0223-20180802>

schoolbenodigdheden en persoonlijke verzorgingsmiddelen, of door het organiseren van activiteiten ter bevordering van sociale inclusie — onontbeerlijk.

In 2018 heeft de Commissie een ambitieus voorstel vastgesteld voor de volgende programmeringsperiode om het FEAD met het ESF en drie andere financieringsinstrumenten² te laten opgaan in het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+). Over dit voorstel wordt momenteel onderhandeld met de medewetgevers. De ESF+-verordening³ wordt ondersteund door een effectbeoordeling⁴ en moet ervoor zorgen dat middelen onder gedeeld beheer op de voornaamste uitdagingen worden gericht. Het gaat daarbij met name om de ondersteuning van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten en de uitvoering van de aanbevelingen van het Europees semester. In het licht van de bovengenoemde uitdagingen wordt met de verordening beoogd om de sociale inclusie te bevorderen door middel van een aanzienlijk deel van de nationale ESF+-toewijzingen (ten minste 25 %) en om materiële deprivatie aan te pakken door op EU-niveau een streefcijfer vast te stellen van 4 % en een minimumtoewijzing van 2 % per lidstaat. Zo wordt ervoor gezorgd dat een minimumbedrag van de middelen zal worden gebruikt voor diegenen die de steun het meest nodig hebben. De Commissie verwacht dat de steun ten opzichte van het huidige FEAD op hetzelfde peil zal blijven. De ESF+-verordening komt ook tegemoet aan het verzoek van belanghebbenden om lichtere vereisten voor dit type bijstand en vereenvoudigde vereisten voor gegevensverzameling, monitoring en rapportage.

De **FEAD-deskundigengroep**, die bestaat uit leden van de beheerautoriteiten, is zowel in 2017 als in 2018 twee keer samengekomen om de uitvoering van het FEAD-programma te bespreken, waaronder de ontwikkeling van maatregelen voor fundamentele materiële bijstand (specifieke doelstelling XI) en de sociale integratie van de meest behoeftigen. (specifieke doelstelling X) in het kader van het ESF+. Een rondetafel heeft informatie opgeleverd over de stand van zaken wat betreft de complementariteit tussen het FEAD en het ESF. Bovendien heeft de Commissie **bijeenkomsten van het FEAD-netwerk** gehouden, waarin ook de toekomst van het FEAD in de nieuwe programmeringsperiode aan bod is gekomen. Tot eind 2018 hebben er 13 bijeenkomsten plaatsgevonden om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen. De deelnemers, met name de gastlidstaten, hebben casestudy's voorgesteld en over uitdagingen en oplossingen verteld met betrekking tot vraagstukken van gezamenlijk belang bij de uitvoering van FEAD-programma's. De bijeenkomsten draaiden met name om begeleidende maatregelen en het terugdringen van dakloosheid en van uitsluiting van de woningmarkt. Voor het eerst werd een netwerkbijeenkomst gecombineerd met de prijsuitreiking van de "Ending Homelessness Awards 2018" van Feantsa (de Europese Federatie van nationale organisaties werkend met daklozen). De jaarlijkse vergaderingen met **vertegenwoordigers van de partnerorganisaties op EU-niveau** werden in de tweede helft van 2017 en 2018 gehouden. Het zwaartepunt lag op uitdagingen bij de uitvoering en ideeën voor de nieuwe programmeringsperiode en voor communicatie-activiteiten.

De evaluatie halverwege van het FEAD⁵ bevestigde dat het FEAD hoognodige bijstand verleent aan de meest behoeftigen. In de periode 2014-2017 heeft het per jaar aan gemiddeld 12,7 miljoen mensen steun verleend. Het fonds sluit aan bij en vormt een aanvulling op nationale armoedeverlichting en EU-fondsen, waaronder niet in de laatste plaats

² Het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie en het EU-gezondheidsprogramma.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0382>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie: "Mid-term evaluation of the Fund for European Aid to the most deprived", SWD(2019) 148 final; en de samenvatting daarvan, SWD(2019) 149 final.

het ESF. In bijna elke lidstaat heeft het FEAD een merkbaar positieve invloed, vooral als het gaat om nieuwe doelgroepen, nieuwe activiteiten en een groter geografisch bereik. Een noemenswaardig effect was de vergroting van de capaciteit en de professionalisering van partnerorganisaties. Lidstaten blijken echter structureel aan "gold-plating"⁶ te doen, met buitensporige vereisten tot gevolg, zoals de door het merendeel van de lidstaten ingestelde vereiste om eindontvangers te registreren. Leerpunten zijn onder meer dat de nadruk moet blijven liggen op de meest behoeftigen, dat verdere synergieën met het ESF moeten worden versterkt en dat de uitvoering flexibel moet worden gehouden. Deze zijn in het Commissievoorstel voor het ESF+ verwerkt.

In 2017 hebben alle lidstaten die OP I uitvoeren, gestructureerde onderzoeken naar de eindontvangers verricht, zoals vereist in de FEAD-verordening⁷. Deze onderzoeken komen ook in dit verslag aan bod. Ze waren bedoeld om een beeld te krijgen van de sociaaleconomische achtergrond van de eindontvangers, hun huidige situatie en voorgeschiedenis en hun tevredenheid met de FEAD-hulp, alsook om gegevens te verzamelen van partnerorganisaties over de verdeling van materiële bijstand en het type begeleidende maatregelen dat werd getroffen.

3. VOORUITGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S

3.1. Financiële uitvoering

Over het geheel genomen is er in 2017 weer meer schot gekomen in de financiële uitvoering van de FEAD-programma's. Het totaalbedrag van de subsidiabele overheidsuitgaven (zowel nationaal als EU) dat werd goedgekeurd ter ondersteuning van concrete FEAD-acties, beliep 637,3 miljoen EUR, een toename ten opzichte van de 569,5 miljoen EUR in 2016 en significant meer dan in 2015 (444,2 miljoen EUR). Daarmee kwamen de cumulatief vastgelegde uitgaven voor de periode 2014-2017 op 1 973,5 miljoen EUR, ofwel 44 % van de totale financiële middelen van de programma's (EU en nationale medefinanciering). Het bedrag aan betalingen die in 2017 aan begunstigden werden gedaan, was lager dan het in voorgaande jaar (405,2 miljoen EUR in 2017, tegen 434,9 miljoen EUR in 2016), maar iets hoger dan in 2015 (395,2 miljoen EUR). Een uitgebreide financiële specificatie staat in tabel I in de bijlage, ook opgesplitst per lidstaat⁸.

Wat betreft de bij de Commissie ingediende betalingsaanvragen, is er aanzienlijke vooruitgang geboekt. In 2017 hebben de lidstaten in totaal 475 miljoen EUR aan subsidiabele overheidsuitgaven gedeclareerd, tegen 353,4 miljoen EUR in 2016 en 46,3 miljoen EUR in 2015.

Wat de financiële uitvoering betreft, had de Commissie op 31 december 2018 in totaal 955 miljoen EUR terugbetaald als tussentijdse betalingen. Procentueel had de Commissie op dat moment meer dan 25 % van de totale toewijzing voor 2014-2020 aan tussentijdse betalingen verricht.

⁶ Gold-plating (overregulering) is een term die wordt gebruikt wanneer lidstaten bij de uitvoering van EU-wetgeving op nationaal niveau strengere regels vaststellen dan op grond van die wetgeving strikt noodzakelijk is. Dit kan dan wel voordelen hebben, maar kan bedrijven en overheden ook op kosten jagen, wat dan ten onrechte aan de EU-wetgeving wordt verweten.

⁷ Artikel 17, lid 4, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

⁸ Verscheidene lidstaten hebben bepaalde waarden van de gemeenschappelijke inputindicatoren van het FEAD voor 2015 en 2016 bijgewerkt. De waarden die in dit punt worden vermeld, kunnen daarom afwijken van de waarden die in eerdere jaren zijn gepubliceerd.

3.2. Fysieke uitvoering

In 2017 hebben 26 lidstaten bijstand verleend in het kader van het FEAD. Ten opzichte van het voorgaande jaar is dit een aanzienlijke stap vooruit. CY, HR en HU zijn in 2017 begonnen met het verlenen van hulp. PT heeft de voedseldistributie, die in 2016 was onderbroken, hervat. 22 van de 26 lidstaten hebben levensmiddelen verstrekt en/of materiële bijstand verleend en begeleidende maatregelen genomen (OP I; zie figuur 1). 4 lidstaten hebben programma's voor sociale inclusie opgezet (OP II; zie figuur 1). Behalve het VK was de enige lidstaat die in 2017 geen bijstand verleende, RO, dat vanwege institutionele veranderingen zijn operationele programma moest herzien.

Er zijn in 2017 en 2018 meerdere operationele programma's gewijzigd, waaruit blijkt dat de opzet van de interventies of de specifieke uitvoeringsregelingen doeltreffender kan worden gemaakt. De veranderingen hielden meestal verband met de manier waarop de eindontvangers worden benaderd, de subsidiabiliteitscriteria voor eindontvangers en/of de samenstelling van de verleende voedselhulp en materiële bijstand. Sommige wijzigingen in operationele programma's behelsden het gebruik van vaste percentages, waarmee de administratie van het fonds werd vereenvoudigd. Vaak werden ook andere veranderingen doorgevoerd waarvoor geen formele wijziging nodig was, zoals uitbreiding van de begeleidende maatregelen of de aanpassing daarvan aan opkomende behoeften.

Figuur 1: Soorten verleende bijstand in 2017

OP	Soort bijstand	Lidstaat
OP I	Levensmiddelen	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Fundamentele materiële bijstand	AT (1)
	Beide	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
OP II	Sociale inclusie	DE, DK, NL, SE (4)

In 2017 hebben naar schatting 12,9 miljoen mensen profijt gehad van FEAD-bijstand. Dit is meer dan het gemiddelde aantal van 12,7 miljoen per jaar dat tussen 2014 en 2017 werd bereikt. Van degenen die in 2017 bereikt werden, kregen er 12 miljoen (95 %) voedselhulp en ongeveer 580 000 (4,5 %) fundamentele materiële bijstand⁹, terwijl er zo'n 36 600 (0,3 %) aan sociale-inclusieprogramma's deelnamen (OP II)¹⁰.

De vier lidstaten die sociale-inclusieprogramma's hebben opgezet, bereikten daarmee 25 % meer personen dan in 2016. NL en SE lieten met respectievelijk 333 % en 117 % een uitstekende groei op jaarbasis zien door de inzet van verschillende strategieën om eindontvangers bij de aangeboden sociale-inclusieactiviteiten te betrekken (deze worden hieronder nader toegelicht). Alle vier de lidstaten behaalden of overtroffen de meeste van hun jaardoelen.

De helft van de lidstaten bereikte meer mensen dan in 2016, ook al was er over het geheel genomen een afname van het totale aantal eindontvangers, van 16 miljoen in 2016

⁹ In OP's waarin beide vormen van bijstand worden verleend, kan er een zekere mate van overlap zijn, waarbij dezelfde mensen mogelijk meer dan eens worden meegeteld.

¹⁰ Deze cijfers zijn gebaseerd op ramingen van partnerorganisaties. Mogelijk zijn er eindontvangers meerdere keren meegeteld.

naar 12,9 miljoen in 2017. Dit komt vooral doordat RO in 2017 geen hulp heeft verleend. In 2016 had RO nog steun verleend aan 3,3 miljoen mensen, maar zoals hierboven uitgelegd moest het in 2017 stoppen. De afname werd deels gecompenseerd door 13 lidstaten (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL en SE) die samen ongeveer 362 000 eindontvangers meer bereikten dan 2016. Bovendien begonnen CY, HR, HU en PT in 2017 met het verlenen van bijstand, waarmee zij 340 000 mensen aan het totale aantal eindontvangers toevoegden. Daarnaast verleende IE, dat tot 2016 alleen voedselhulp gaf, in 2017 aan zo'n 5 000 personen fundamentele materiële bijstand.

Van de 12,9 miljoen mensen die in 2017 voedselhulp, fundamentele materiële bijstand of sociale-inclusiebijstand ontvingen, was 30 % kind. Dit betekent dat 4 miljoen kinderen steun kregen. Net als in de afgelopen jaren was ongeveer de helft van degenen die bijstand ontvingen, vrouwen (6 miljoen). 10 % was migrant, had een buitenlandse achtergrond of behoorde tot een minderheid (1,1 miljoen mensen). Bovendien waren de eindontvangers voor 8 % personen van 65 jaar of ouder (1 miljoen), voor 3 % personen met een handicap (433 000) en voor 3 % daklozen (370 000).

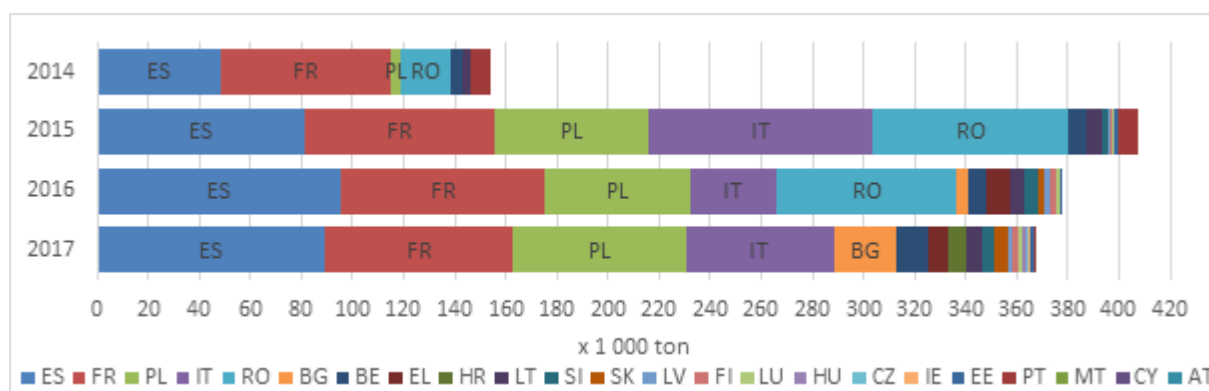
Het geschatte aantal daklozen dat FEAD-bijstand krijgt, is in 2017 met 71 % toegenomen tot meer dan 370 000. IT was goed voor twee derde van het aantal extra daklozen dat werd bereikt, doordat het zijn programma voor het verstrekken van kant-en-klaarmaaltijden heeft uitgebreid om meer mensen te bereiken. BE en CZ bereikten eveneens aanzienlijk meer daklozen, BE met voedselhulp en CZ met voedselhulp en fundamentele materiële bijstand. Ook BG, IE, LV, SE en SK meldden een toename voor deze doelgroep, terwijl HR, HU en PT in 2017 voor het eerst met FEAD-middelen bijstand verleenden aan daklozen¹¹.

OP I — Voedselhulp

De meeste lidstaten hebben in 2017 meer voedselhulp verleend, ook al is de totale hoeveelheid verstrekte levensmiddelen met 3 % afgenomen ten opzichte van 2016. Dit komt vooral doordat RO in 2017 geen voedselhulp heeft verleend. 21 lidstaten hebben in 2017 voedselhulp verleend. Vijf lidstaten (ES, FR, PL, IT en BG) waren verantwoordelijk voor 85 % van de totale hoeveelheid verstrekte levensmiddelen in 2017 (zie figuur 2). Twee derde van de voedselhulp bestond uit zuivelproducten en uit meel, brood, aardappelen en andere zetmeelrijke producten. IT en BG breidden hun voedselhulpprogramma's uit en waren goed voor de grootste toename in tonnen gedistribueerd voedsel in 2017. Zij distribueerden respectievelijk 24 000 en 19 000 ton voedsel meer dan in 2016. Bovendien distribueerde IE in 2017 viermaal zoveel voedsel (623 ton meer), doordat er meer voedselproducten en partnerorganisaties in het programma werden opgenomen. Andere lidstaten, waaronder BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT en SK, verleenden eveneens meer voedselhulp.

¹¹ FR heeft geen cijfers gegeven voor indicator 14f (daklozen).

Figuur 2: Verleende voedselhulp in 2014-2017 (× 1 000 ton)



Bron: Gemeenschappelijke outputindicator FEAD (ID 11), 2014-2017

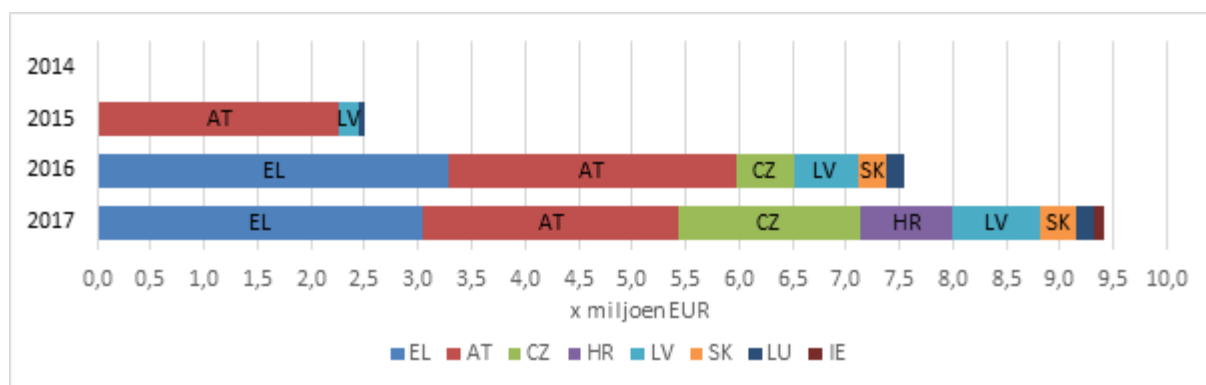
De meeste lidstaten die voedselhulp hebben verleend, hebben ervoor gekozen om een reeks voedselproducten voor thuisgebruik te distribueren, meestal in de vorm van een of meer soorten gestandaardiseerde voedselpakketten. Dit zijn onder meer BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT en SK. In andere lidstaten hebben de partnerorganisaties de voedselhulp afgestemd op de behoeften van verschillende doelgroepen (FI, HR, IE en SI). Sommige lidstaten verstrekten ook kant-en-klaarmaaltijden aan schoolkinderen (CY, CZ, HR en IT) of daklozen (FI, HU, IT, LV, PL en SK). De voedselhulp die door partnerorganisaties in BG, CY, ES en HU werd verleend, werd helemaal gefinancierd uit het FEAD. In de andere lidstaten vulden partnerorganisaties de FEAD-voedselhulp aan met voedselproducten die vanuit andere bronnen werden gefinancierd of gedoneerd.

OP I — Fundamentele materiële bijstand

In 2017 hebben de lidstaten 25 % meer fundamentele materiële bijstand verleend dan in 2016 (9,4 miljoen EUR). De lidstaten die fundamentele materiële bijstand verleenden, waren: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV en SK. De meeste basisgoederen werden gedistribueerd in drie lidstaten: AT, CZ en EL (zie figuur 3). Behalve AT verleenden al deze lidstaten fundamentele materiële bijstand naast voedselhulp. De sterke toename was vooral te danken aan het feit dat CZ voor 1,1 miljoen EUR meer fundamentele materiële bijstand verstrekke om de noden van de meest behoeftigen in het land te lenigen. Bovendien zorgden HR en IE, die in 2017 voor het eerst fundamentele materiële bijstand verleenden, voor een toename van het totaalbedrag in goederen van zo'n 1 miljoen EUR. Ook in LV en SK nam de waarde die de gedistribueerde goederen vertegenwoordigden, toe. AT en EL distribueerden daarentegen 530 000 EUR minder dan in 2016.

Schoolbenodigdheden en persoonlijke verzorgingsmiddelen hebben de lidstaten vooral verstrekt aan gezinnen met kinderen. CZ, HR en SK hebben zich ook op daklozen gericht en persoonlijke verzorgingsmiddelen en andere benodigdheden aan hen verstrekt. Aan gezinnen met kinderen werden onder meer papier en schoolspullen (AT, HR, IE en LV) en schooltassen (AT, HR en LV) verstrekt. LV en SK voegden daar persoonlijke verzorgingsmiddelen aan toe en HR babykleertjes en -benodigdheden en sportuitrusting en -kleding. Daklozen kregen vooral persoonlijke verzorgingsmiddelen. In CZ kregen zij ook keukenspullen, kleding en huishoudlinnen, en in HR slaapzakken/dekens en huishoudlinnen.

Figuur 3: Totale waarde in geld van fundamentele materiële bijstand in 2014-2017 (x miljoen EUR)



Bron: Gemeenschappelijke outputindicator FEAD (ID 15), 2014-2017. NB: in 2014 werd er geen fundamentele materiële bijstand verleend.

De lidstaten identificeerden in aanmerking komende eindontvangers hetzij via beheerautoriteiten op basis van socialezekerheidsgegevens, hetzij via partnerorganisaties op basis van hun kennis van en inzicht in de sociaaleconomische situatie en de behoeften van de doelgroepen. Dit komt overeen met de rechtsgrondslag van het FEAD-programma aangezien elke lidstaat zelf mag beslissen hoe hij de meest behoeftigen identificeert, op basis van objectieve criteria en in overleg met belanghebbenden. In een aantal lidstaten (IT, LT, LV en SI) vroeg de beheerautoriteit van de eindontvangers om een aanvraagformulier in te vullen om in aanmerking te komen. Andere lidstaten gebruikten andere methoden. In LU werden de eindontvangers per geval door een deskundige beoordeeld en in FI hielden partnerorganisaties vooral "open hulpverleningsdagen", waarbij iedereen hulp kreeg die daar om kwam vragen. Kant-en-klaarmaaltijden voor daklozen werden doorgaans verstrekt aan iedereen die daar om vroeg of die naar distributiepunten kwam (FI, HU, IT, LV, PL en SK).

OP I — Begeleidende maatregelen

Volgens de lidstaten hebben de begeleidende maatregelen waarvan de voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand vergezeld gingen, geholpen de sociale inclusie van de meest behoeftigen te verbeteren. Zo wees het gestructureerde onderzoek naar de eindontvangers in IT uit dat de voedselhulp en begeleidende maatregelen onmisbaar waren voor gemarginaliseerde personen en hun gezinnen. De ontvangen bijstand kwam tegemoet aan hun meer basale behoeften en bood verlichting, en bereidde bovendien de weg voor sociale inclusie. In BG bleek uit het onderzoek dat de eindontvangers dankzij de begeleidende maatregelen beter op de hoogte waren van sociale voorzieningen en gezondheidszorg. Ook waren zij beter in staat hun financiële zaken binnen het gezin te beheren en hadden sommige eindontvangers na hun deelname aan het programma een baan gevonden. Bovendien vond op de 12e bijeenkomst van het FEAD-netwerk in oktober 2018 een uitgebreide uitwisseling van goede praktijken plaats, waarbij de autoriteiten of partnerorganisaties van zeven lidstaten elk hun aanpak presenteerden en deelden.

De meeste lidstaten hebben meer dan drie soorten begeleidende maatregelen genomen, maar sommige hebben ervoor gekozen zich puur op een of twee activiteiten te richten. In 2017 werden onder meer de volgende begeleidende maatregelen genomen¹²:

- **sociale begeleiding/psychosociale steun** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI en SK), zoals kosteloze psychologische ondersteuning voor kinderen op openbare scholen (op verzoek van ouders/verzorgers) of begeleiding in moeilijke situaties;
- **begeleiding en advies op het gebied van gezonde voeding** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI en SK), waaronder advies over het bereiden, bewaren en recyclen van voedingsmiddelen, en het organiseren van kookworkshops en voorlichtingsbijeenkomsten ter bevordering van een gezond voedingspatroon;
- **financiële begeleiding/hulp bij het beheer van geldzaken** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI en SK), bijvoorbeeld om eindontvangers te helpen hun schulden te verminderen;
- **doorverwijzing** naar andere overheidsinstanties of ngo's voor de sociale en medische diensten die deze verlenen (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU en LV);
- **sociale en vrijetijdsactiviteiten** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT en SI), zoals samen eten, culturele activiteiten en georganiseerde vakanties, zomerkampen voor kinderen, carnavals-/kerstvieringen, en sport;
- **educatieve activiteiten en vaardigheidstrainingen/-programma's** (EE, ES, FR, LV en SI), waaronder arbeidsmarktintegratie, taalvaardigheid, of workshops over hoe je kinderen kunt stimuleren om te leren;
- **uitleenende huishoudvaardigheden** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL en SI), vooral koken, maar ook schoonmaken, naaien, recyclen enz.; en
- **overige diensten/activiteiten**, waaronder advies over wat je moet doen bij noodgevallen/calamiteiten (BG), activiteiten over duurzame energie (LU en MT) en juridisch advies (SI).

Sommige lidstaten achtten begeleidende maatregelen met name belangrijk voor bepaalde groepen onder de meest behoeftigen. Bijvoorbeeld voor kinderen van 15 jaar en jonger (AT), kinderen op openbare scholen (CY), alleenstaande ouders of grote gezinnen (LT), sociaal achtergestelde ouderen (CZ) en mensen die meer in een isolement verkeerden als gevolg van mobiliteits- of gezondheidsproblemen en/of een gering vertrouwen in officiële instanties (SK). In die gevallen waren activiteiten erop gericht hen in contact te brengen met sociale of gezondheidsdiensten die hen verder konden helpen. Via de begeleidende maatregelen konden partnerorganisaties in een aantal landen bovendien informatie over de behoeften van de eindontvangers verzamelen en de aan hen verleende bijstand verbeteren (MT en SK).

OP II — Sociale inclusie

In 2017 verleenden vier lidstaten ondersteuning ter bevordering van sociale inclusie, te weten: DE, DK, NL en SE. Na een moeizame start in 2016 liep het Nederlandse project "Ouderen in de wijk" in 2017 uitstekend. Met dit project werd beoogd de sociale uitsluiting onder achtergestelde ouderen te verminderen. Nadat de contacten met de doelgroep waren opgevoerd, slaagde NL erin driemaal zoveel personen te bereiken als in 2016. De voornaamste resultaten zijn dat, toen het programma één jaar liep, zo'n 52 % van de bereikte

¹² In BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT en RO werden de begeleidende maatregelen niet door het FEAD gefinancierd.

ouderen er nog steeds bij betrokken was, 39 % aangaf dat hun sociale netwerk was verbeterd en 43 % een verbetering meldde van hun digitale en financiële vaardigheden.

DE boekte bijzonder goede resultaten met het bereiken van net gearriveerde volwassenen (voornamelijk uit de Roma-gemeenschap) en daklozen en met het verbeteren van hun toegang tot begeleiding en ondersteuning. Na deelname aan de sociale-inclusieactiviteiten in 2017 was meer dan 80 % van de net gearriveerde volwassenen en daklozen die werden bereikt, in staat om gebruik te maken van sociale voorzieningen. Er werd ook goede voortgang gemaakt in het bereiken van de doelgroep van net gearriveerde kinderen in de kleuterleeftijd en hun ouders, maar om het doel van 19 700 kinderen en ouders in 2020 te halen zal er nog meer moeten worden gedaan.

DK heeft de situatie van daklozen verbeterd door hun toegang te geven tot opvang en sociaal werkers. In 2017 had het land 958 personen bereikt, die 68 % uitmaakten van het streefcijfer van 1 400 voor de programmeringsperiode 2014-2020. 15 % meer daklozen dan verwacht maakten gebruik van de sociale voorzieningen die via het programma werden aangeboden.

SE heeft in 2017 dubbel zoveel tijdelijk in het land verblijvende mobiele EU/EER-burgers bereikt als in 2016 (een toename van 505 naar 1 097). Het richtte zijn activiteiten op het bevorderen van de integratie in de gemeenschap, onder meer door informatie te geven over de locatie van opvang en over de wettelijke rechten en plichten van migranten, en door vertaaldiensten en gezondheidsadvies aan te bieden. Wat dat laatste betreft, gaf 64 % van de personen die werden bereikt, aan dat ze dankzij die hulp beter in staat waren voor hun gezondheid en hygiëne te zorgen.

Obstakels voor de uitvoering

Mede dankzij het intensieve toezicht op het programma en de nauwe samenwerking tussen autoriteiten en partnerorganisaties konden veel van de obstakels die zich voordeden, worden geslecht. De evaluaties en onderzoeken die in de loop van 2017 zijn uitgevoerd, hebben ook geholpen om problemen aan het licht te brengen en hebben de lidstaten bruikbare informatie verschaft om deze aan te pakken.

De obstakels waar sommige lidstaten op stuitten, waren met name:

- i) moeilijkheden bij het in contact komen met eindontvangers en/of het verzamelen van gegevens van hen als gevolg van wettelijke beperkingen, cultuurverschillen en het risico van stigmatisering (DE, DK, IT, NL, SE en SK);
- ii) ingewikkelde aanbestedingsprocedures en/of controlesystemen die voor vertraging bij de distributie en/of logge procedures zorgden (ES, FR, IT, LU en PT);
- iii) onvoldoende capaciteit bij partnerorganisaties waardoor ze werden verhinderd vaker/op grotere schaal hulp te verlenen of waardoor zij in het geheel niet aan het programma konden deelnemen (EE, ES en PT);
- iv) slechte kwaliteit van bepaalde goederen of tekort eraan (EE, ES en FR);
- v) problemen met de planning en logistiek van de distributie van de hulp, die in sommige gevallen leidden tot een late of geen distributie van goederen (LV, MT, PL en SK);
- vi) klachten van eindontvangers over het gewicht van voedselpakketten, beperkte variatie, gebrek aan bepaalde goederen en het ontbreken van informatie over de tijd/plaats van distributie (BE, ES, FI en MT); en

- vii) problemen met het verzamelen van toezichtgegevens door beheerautoriteiten en partnerorganisaties, waardoor bepaalde lidstaten de waarden voor sommige indicatoren die zij in 2015 en 2016 hadden doorgegeven, moesten updaten (HU, HR, ES, DE, DK en SE).

Twee lidstaten hadden in 2017 te maken met nog andere obstakels die invloed hadden op de totale hoeveelheid gedistribueerd voedsel en het totale aantal bereikte eindontvangers. In RO werd de voedselhulp in 2017 onderbroken vanwege institutionele veranderingen en de herziening van het operationele programma. PT hervatte in 2017 de voedselhulp, maar pas in november, en kon daarbij alleen het vasteland bestrijken en niet de autonome regio's van het land.

Een aantal landen meldde een afname van het aantal eindontvangers als gevolg van een afname van de armoede; dit is goed nieuws, maar brengt ook uitdagingen mee — in sommige gevallen had het land de parameters voor het definiëren van armoede en/of het in aanmerking komen voor FEAD-hulp veranderd (EE, LV, SI en SK).

Horizontale beginselen

De lidstaten waren van mening dat het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het FEAD elkaar versterkten en/of complementair waren. BG meldde dat zowel het FEAD- als het ESF-programma bijdroeg aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie om armoede en sociale uitsluiting in de EU terug te dringen. In CZ werkten veel FEAD-partnerorganisaties ook aan projecten met ESF-financiering. Zij beschouwden FEAD- en ESF-activiteiten als complementair. In veel gevallen was die complementariteit met ESF-initiatieven te danken aan de begeleidende maatregelen (bv. wanneer eindontvangers werden doorverwezen vanuit ESF-activiteiten). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT en SI hadden coördinatie-/werkgroepen om op de complementariteit van het programma met het ESF toe te zien. DK, DE, FI, FR en LV hadden andere vormen van coördinatie. Deze mechanismen boden een solide basis voor coördinatie en voorkwamen mogelijke dubbele financiering. Zo werd in DE een FEAD-project in 2017 stopgezet, omdat een nieuw ESF-project op dezelfde doelgroep was gericht.

Een aantal lidstaten heeft een centrale plaats toegekend aan gendergelijkheid en non-discriminatie, waarbij dit horizontale beginsel in verschillende stadia van de projectcyclus wordt meegenomen¹³. Zo zagen alle lidstaten erop toe dat bijstand uitsluitend gebaseerd was op behoeften en er geen discriminatie plaatsvond op grond van gender, etnische afkomst enz. Bovendien zijn er lidstaten die richtsnoeren of workshops op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie hebben ontwikkeld voor partnerorganisaties (DE en LV), die een genderbewuste aanpak hanteerden bij de selectie van partnerorganisaties of medewerkers (DK, HR en SK) en/of die rekening hielden met specifieke behoeften van doelgroepen als alleenstaande ouders of personen met een handicap (CZ, ES, HU, MT, PL, SE en SK).

¹³ Artikel 5, lid 11, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

In SK was gendergelijkheid een integraal onderdeel van alle projectstadia. De getroffen maatregelen behelsden: i) de selectie van medewerkers (geen discriminatie op grond van gender, leeftijd, etniciteit, godsdienst of lichamelijke handicap); ii) verplichtingen voor partnerorganisaties (er werd van hen geëist dat zij gedurende de hele uitvoeringsperiode de gendergelijkheid in acht namen); en iii) de selectie van voedselhulp en fundamentele materiële bijstand, rekening houdend met de specifieke behoeften van eindontvangers op basis van gender, leeftijd en gezinssituatie.

Om voedselverspilling te verminderen hebben sommige lidstaten (met name BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL en SI) lang houdbare levensmiddelen gedistribueerd en overtollige levensmiddelen aan andere (charitatieve) instellingen of extra eindontvangers geschonken¹⁴. Andere lidstaten richtten zich erop om zo min mogelijk ongewenste producten te verstrekken door erop toe te zien dat de geselecteerde levensmiddelen beantwoordden aan de behoeften en smaak van de doelgroepen (CY, IE, PT en SK). Bovendien werd in LU en HR respectievelijk 34 % en 4 % van de gedistribueerde levensmiddelen gedoneerd. Het aandeel gedoneerde levensmiddelen in het programma is nog gering, maar dit zal naar verwachting verbeteren doordat in augustus 2018 een aantal extra maatregelen van kracht is geworden om het doneren van levensmiddelen gemakkelijker te maken.

Een aantal lidstaten heeft ook bredere klimatologische en ecologische aspecten in aanmerking genomen. Dit hield in dat zij voor duurzame materialen kozen (AT, CZ, LU en PL), vervoer en CO₂-uitstoot zoveel mogelijk probeerden te beperken (FI, HU, LU en LV), milieueisen stelden aan leveranciers (FR en HR) en/of educatieve workshops over milieukwesties hielden voor eindontvangers (BE, LV en PL).

In de meeste lidstaten werden de soorten levensmiddelen die aan eindontvangers werden verstrekt, geselecteerd in overleg met voedingsdeskundigen en/of partnerorganisaties¹⁵. Ook de behoeften en eetgewoonten van de eindontvangers werden bij de besluitvorming in aanmerking genomen. Om de ontvangers te helpen een evenwichtig voedingspatroon te bereiken, boden veel lidstaten levensmiddelen aan die weinig koolhydraten, zout, suiker en vet bevatten en veel proteïnen, vezels, vitaminen en mineralen (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI en SK). In LT moesten de levensmiddelen die werden geselecteerd voor distributie, bovendien aan de nationale regelgeving voor voedingswaarde en geschiktheid voor distributie voldoen. Door middel van begeleidende maatregelen gaven veel lidstaten ook kooklessen/workshop aan eindontvangers (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL en SI) en/of advies over een gezond en evenwichtig voedingspatroon (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI en SK).

¹⁴ Artikel 5, lid 13, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

¹⁵ Artikel 5, lid 13, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

ES onderwierp de verstrekte levensmiddelen aan een grondige beoordeling om er zeker van te zijn dat de gedistribueerde goederen de eindontvangers zouden helpen een gezond en evenwichtig voedingspatroon te bereiken. De levensmiddelen moesten aan verschillende eisen voldoen, zoals: i) beantwoorden aan de voedingsbehoeften van de ontvangers; ii) bijdragen aan een gevarieerd voedingspatroon; iii) voldoen aan de energiebehoefte van het lichaam en een gezonde balans bewaren; iv) de tekorten aan voedingsstoffen bij de ontvangende groepen terugdringen; en v) beantwoorden aan de behoeften van specifieke groepen (kinderen) die het meest kwetsbaar zijn. Bovendien moesten ingekochte levensmiddelen voldoen aan fysische, chemische, microbiologische eisen en eisen op het gebied van verontreinigingen en etikettering. Ten slotte werden de levensmiddelen geselecteerd in overleg met voedingsdeskundigen.

Gestructureerde onderzoeken naar de eindontvangers

Uit de onderzoeken naar de eindontvangers die de OP I-lidstaten in 2017 hebben verricht, is gebleken dat de door het FEAD verleende bijstand een verschil had gemaakt voor de huishoudens van de eindontvangers. In het algemeen waren de eindontvangers van mening dat de bijstand die zij hadden ontvangen, een verschil had gemaakt voor henzelf of voor de andere leden van hun huishouden. Dit was bijvoorbeeld het geval voor 75 % van de eindontvangers in BE, 93 % in EE, 93 % in FI, 87 % in IE, 76 % in HR en 73 % in SK. Bovendien gaven de meesten aan dat zij of hun huishoudens het voorgaande jaar niet in staat waren de door het FEAD gedistribueerde producten te kopen. Dit gold bijvoorbeeld voor 64 % in EE, 60 % in FI, 52 % in LU en 80 % in SK.

De onderzoeken wezen uit dat de begeleidende maatregelen in de meeste lidstaten als nuttig of zeer nuttig werden beschouwd. Er was ook een positief verband tussen het treffen van begeleidende maatregelen en de algemene tevredenheid met de FEAD-hulp. Uit de onderzoeken bleek ook dat de meeste eindontvangers van het programma burgers waren van de lidstaten waar de hulp werd gedistribueerd (90 % in FI, 67 % in FR, 70 % in IT, 87 % in SI), behalve in LU, waar de meesten niet-onderdanen waren. Een aantal lidstaten gaf ook aan dat de meeste mensen die in 2017 werden geholpen, ook in voorgaande jaren door het FEAD geholpen waren (in EE gaf 85 % dit aan, in ES 96 %, in FI 76 % en in FR 81 %).

In de onderzoeken kwam ook een aantal verbeterpunten bij de verlening van bijstand aan het licht, bijvoorbeeld wat betreft de hoeveelheid en de variatie van de verstrekte levensmiddelen en de wijze van verstrekking ervan aan de eindontvangers. In ES vroegen de eindontvangers om meer variatie, aansluitend op hun culturele verscheidenheid. In EE gaven sommige eindontvangers aan dat ze moeite hadden gehad om de voedselhulp in huis te halen vanwege het gewicht van de voedselpakketten of de afstand tot de distributiecentra. In IT wezen de partnerorganisaties op de zware administratieve last die werken met vrijwilligers voor het verlenen van de bijstand meebracht.

Evaluaties

De lidstaten die OP II uitvoerden, hebben het programma aan evaluaties of onderzoeken onderworpen om het bijstandssysteem te beoordelen en inzicht te krijgen in de situatie van de verschillende doelgroepen. DE heeft de Ausgangssituatie van de doelgroepen onderzocht en de mate waarin de door het FEAD verleende steun daar invloed op heeft gehad. De resultaten werden gebruikt om de tweede ronde van de FEAD-financiering vorm te geven.

Sommige lidstaten die OP I uitvoerden, hebben het gestructureerde onderzoek naar de eindontvangers aangevuld met andere evaluaties of onderzoeken. FR heeft een vergelijkende studie van het programma in zes lidstaten verricht, waaruit bleek dat FR en CZ de lidstaten waren die eindontvangers de grootste variatie aan levensmiddelen boden. LT heeft een volledige evaluatie van het programma uitgevoerd om een aantal verbetergebieden in kaart te brengen, waaronder de noodzaak om de complementariteit van het programma met het nationale beleid op het terrein van werkgelegenheid, volksgezondheid en sociale zaken te versterken, en om de uitwisseling van beste praktijken tussen partnerorganisaties te bevorderen.

4. CONCLUSIE

In 2017 was het FEAD-programma op streek wat betreft de uitvoering in de praktijk. De meeste lidstaten beschikten over een gevestigd en goed lopend programma dat door de beheerautoriteiten voortdurend werd gecontroleerd en verbeterd. De verlening van fundamentele materiële bijstand, die in eerste instantie was achtergebleven, is de laatste tijd uitgegroeid tot een tweede belangrijke component van de OP I-steun. Een aantal specifieke doelgroepen, in het bijzonder daklozen, is in grotere aantallen bereikt dan eerder het geval was. Er zijn evenwel nog een paar lidstaten waar de uitvoering in 2017 nog in een beginstadium verkeerde en/of die tegenslagen hadden gehad in de verlening van de bijstand, waardoor de cijfers voor de verstrekking van voedselhulp over het geheel genomen een daling lieten zien.

Nu de uitvoering vier jaar loopt, ontvangen veel van de meest behoeftigen in de EU doeltreffende bijstand. Hoewel het budget van het FEAD beperkt is, vormt het fonds een concrete aanvulling op de nationale inspanningen om materiële ontbering aan te pakken en armoede en sociale uitsluiting terug te dringen. Uit de algemene afname van de armoederisico's in de EU blijkt dat er aanmerkelijke vooruitgang is geboekt in de richting van het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. In sommige lidstaten is dit van invloed geweest op de criteria op grond waarvan eindontvangers in aanmerking komen voor hulp. Over het geheel genomen zijn met FEAD-steun in 2017, volgens de gegevens en ramingen van partnerorganisaties, 12,9 miljoen mensen bereikt.

In veel gevallen kon het FEAD binnen de totale doelgroep van meest behoeftigen specifieke groepen bereiken die anders geen enkele hulp hadden ontvangen. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die geen bijstand krijgen van de overheid, omdat ze net boven de armoedegrens zitten, of mensen die moeilijker te bereiken zijn, omdat ze dakloos zijn, een handicap hebben, in afgelegen gebieden wonen of de plaatselijke taal niet spreken. Partnerorganisaties hebben hierbij een sleutelrol gespeeld, omdat zij de benodigde kennis en ervaring hebben om deze groepen te bereiken en hun de juiste bijstand te verlenen. De evaluatie halverwege wees uit dat het FEAD de partnerorganisaties had geholpen om professioneler te worden.

De begeleidende maatregelen, de innovatieve component van het FEAD in vergelijking met zijn voorganger, zijn zichtbaarder geworden en meer verfijnd. Dankzij deze maatregelen kunnen basale voedselhulp en materiële bijstand worden aangevuld met passende adviezen en begeleiding en gerichte sociale-inclusieactiviteiten, met als resultaat een sterker op inclusie gerichte aanpak. Daarbij maakt het geen verschil of ze al dan niet door het FEAD worden gefinancierd. Ook de gestructureerde onderzoeken bevestigden de positieve rol van de begeleidende maatregelen.

De flexibiliteit van het FEAD, dat lidstaten (en partnerorganisaties) zelf laat uitmaken hoe en wanneer ze doelgroepen bereiken, was essentieel voor het tot stand brengen van relaties van wederzijds vertrouwen met eindontvangers. In meerdere lidstaten, maar vooral in lidstaten die sociale-inclusieactiviteiten uitvoerden, kostte het de partnerorganisaties tijd om de doelgroepen te bereiken en een positieve relatie met hen op te bouwen. Er waren verschillende strategieën nodig en de partnerorganisaties moesten zich aanpassen aan verschillende situaties. De continue uitwisseling van goede praktijken binnen het FEAD-netwerk en de FEAD-deskundigengroep plus het overleg met de partnerorganisaties op EU- en nationaal niveau hebben geholpen om de partnerorganisaties nog beter in staat te stellen de doelgroepen te bereiken. De gestructureerde onderzoeken van de eindontvangers waren ook van groot belang voor de lidstaten om de zwakke en sterke punten van het programma te inventariseren en om een beter beeld te krijgen van de doelgroepen.

Verscheidene lidstaten hebben het programma aanzienlijk aangepast om het efficiënter te maken en te zorgen voor een groter effect op de doelgroepen, maar er zijn nog altijd verbetergebieden. De lidstaten hebben een langetermijnprogrammering vastgesteld, partnerorganisaties en/of het distributieproces gereorganiseerd en regelmatig feedback van eindontvangers verzameld. Sommige lidstaten hebben het programma ook aan audits en evaluaties onderworpen. Bovendien hebben verschillende lidstaten ook de financiering voor lopende projecten waarvan gebleken is dat ze goed werken, verhoogd (in plaats van nieuwe projecten te lanceren), het aantal of het type doelgroepen uitgebreid, de soorten aan eindontvangers verstrekte goederen verbeterd of uitgebreid en nieuwe manieren gevonden om eindontvangers te bereiken en hun vertrouwen te winnen. De resterende zwakke punten wat betreft de volledigheid van de jaarlijkse verslaglegging, onopgeloste problemen bij de distributie en gerelateerde problemen met de financiële uitvoering moeten door de lidstaten worden aangepakt, onder meer via de speciale jaarlijkse evaluatievergaderingen.