



Brussel, 14.11.2018  
COM(2018) 742 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 2016 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 2016 zijn medegefinancierd door het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

## 1. INLEIDING

**Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD)<sup>1</sup> helpt de ergste vormen van armoede te verminderen, zoals voedselgebrek, kinderarmoede en dakloosheid.** Hoewel de situatie in 2016 weliswaar is verbeterd, blijft het percentage mensen dat blootstaat aan het risico op armoede of sociale uitsluiting (23,5 %) en het percentage mensen dat lijdt onder ernstige materiële ontbering (7,5 %) hoog. Het FEAD helpt de meest achtergestelde groepen in de samenleving door het verstrekken van voedsel en basisbenodigdheden, zoals schoolbenodigdheden en persoonlijke verzorgingsmiddelen, of door het organiseren van activiteiten ter bevordering van sociale inclusie.

In totaal beschikt het FEAD over 3,8 miljard EUR in lopende prijzen. De EU vult het bedrag dat door een lidstaat is uitgetrokken aan met maximaal 85 %. Dat brengt de totale waarde van het fonds op ongeveer 4,5 miljard EUR.

De toegevoegde waarde van het fonds bestaat uit het bieden van gerichte hulp aan een groep mensen die geen directe toegang hebben tot en niet kunnen profiteren van andere EU-financieringsinstrumenten, zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen<sup>2</sup>. Wat de programmaopzet betreft mogen de lidstaten kiezen voor het ontwikkelen van i) een operationeel programma voor voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand (OP I) en/of ii) een operationeel programma voor sociale inclusie (OP II). Daarin kunnen ze de beoogde doelgroepen, het type hulp en de geografische dekking bepalen. 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 2016, zoals deze door de Commissie zijn aanvaard. Alle lidstaten hebben een verslag over de uitvoering ingediend, behalve het Verenigd Koninkrijk omdat de uitvoering van het fonds daar nog niet is gestart.

Vanwege de tijd die is verstreken tussen uitvoering en verslaglegging, gaat dit verslag ook in op latere ontwikkelingen, voor zover daarover informatie beschikbaar is.

## 2. VOORUITGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S

### 2.1. Algemene ontwikkelingen en ontwikkelingen op EU-niveau

Eind 2016 had de Commissie het **juridisch kader** vastgesteld en waren alle uitvoerende en gedelegeerde handelingen gepubliceerd. De Commissie had een herziening van het Financieel

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Strategisch verslag 2017 inzake de tenuitvoerlegging van de Europese structuur- en investeringsfondsen, COM(2017) 755 final.

Reglement<sup>3</sup> in gang gezet, waaronder amendementen op de FEAD-verordening voor een breder gebruik van vereenvoudigde kostenopties en voor meer flexibiliteit. Het amendement omvat een waarborg voor subsidies aan partnerorganisaties. Deze waarborg zorgt ervoor dat een financiële correctie van de aankoopkosten van een publiekrechtelijke instantie vanwege niet-naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving niet leidt tot een verlaging van de subsidiabele kosten van de partnerorganisaties, vooropgesteld dat dit andere instanties zijn.

In maart 2015 had de Commissie alle **operationele programma's (OP's)** vastgesteld. Deze verkeren nu allemaal in de uitvoeringsfase, behalve in het Verenigd Koninkrijk waar de uitvoering nog niet is gestart. Verder hadden de meeste lidstaten in 2016 het proces voor de aanwijzing van autoriteiten voltooid. Een aantal operationele programma's is in 2016 gewijzigd om het mechanisme voor het vaststellen van de meest behoeftigen te verbeteren, partnerorganisaties te kiezen (BG, HU) of extra maatregelen toe te voegen, zoals een schoolmaaltijd (CZ).

De **FEAD-deskundigengroep**, die bestaat uit leden van de beheerautoriteiten, is in 2016 twee keer samengekomen om de uitvoeringsproblemen van het FEAD-programma te bespreken. Tijdens deze vergaderingen hebben de lidstaten een overzicht van allerlei zaken gepresenteerd, bijvoorbeeld het op nationaal niveau vaststellen van richtsnoeren voor een evenwichtig voedingspatroon, alsmede een overzicht van de distributie van vers voedsel. Wat ook aan bod kwam, was het mogelijke gebruik van interventievoorraden<sup>4</sup> conform de FEAD-verordening. Verder hield de Commissie tot in juli 2017 elf **bijeenkomsten van het FEAD-netwerk**. Dit netwerk bestaat uit belanghebbenden van het FEAD en is in het leven geroepen om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen. De bijeenkomsten in 2016 gingen over de verschillende aspecten van het FEAD die moeten bijdragen aan de sociale inclusie van de meest behoeftigen. De deelnemers hebben casestudy's voorgesteld en over uitdagingen en oplossingen verteld met betrekking tot vraagstukken van gezamenlijk belang bij de uitvoering van FEAD-programma's.

Op 5 december 2016 had de Commissie een vergadering met **vertegenwoordigers van de partnerorganisaties op EU-niveau**. Daarbij heeft de Commissie op basis van het vorige jaarlijkse uitvoeringsverslag de stand van zaken van het FEAD gepresenteerd, alsmede een kort overzicht van de voorgestelde amendementen van de FEAD-verordening. In een presentatie werd onderzocht welke bijdragen het maatschappelijk middenveld heeft geleverd in de aanloop naar de FEAD-verordening. Daarna volgde een terugblik op het eerste jaar van het FEAD-netwerk voor het uitwisselen van goede praktijken tussen iedereen die betrokken is bij de uitvoering van het FEAD.

De Commissie bleef gestaag verder werken aan de **tussentijdse evaluatie van het FEAD**. De openbare raadpleging van belanghebbenden van het FEAD en het grote publiek was klaar en verwerkt in een conceptevaluatierapport, samen met de uitgevoerde gestructureerde

---

<sup>3</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad, (COM(2016) 605) final.

<sup>4</sup> Voorraden die nationale interventiebureaus in de Europese Unie aanhouden nadat ze die als interventieproducten met marktprijsondersteuning hebben opgekocht.

onderzoeken. Het conceptverslag is aan de FEAD-deskundigengroep gepresenteerd. De definitieve versie van de tussentijdse evaluatie wordt uiterlijk 31 december 2018 aan het Europees Parlement en de Raad gepresenteerd.

## **2.2. Financiële uitvoering**

**De financiële uitvoering van de FEAD-programma's was al in 2015 goed op gang gekomen, en die trend zette zich voort in 2016.** In 2016 is 508,6 miljoen EUR toegezegd voor de ondersteuning van concrete FEAD-acties in 27 lidstaten. In 2015 was dit bedrag lager, namelijk 470 miljoen EUR. Daarmee komen de cumulatief vastgelegde uitgaven voor de periode 2014-2016 op 1 315,9 miljoen EUR, wat neerkomt op 30 % van de totale financiële middelen van de programma's (EU en nationale medefinanciering). De betalingen aan begunstigden zijn ook gestegen, namelijk van 385,9 miljoen EUR in 2015 naar 429,4 miljoen EUR in 2016. Een uitgebreide financiële specificatie staat in tabel I in de bijlage, ook opgesplitst per lidstaat.

**De belangrijkste vooruitgang werd geboekt bij de betalingsaanvragen die bij de Commissie werden ingediend.** In 2016 hebben 24 lidstaten in totaal 353,8 miljoen EUR aan subsidiabele overheidsuitgaven gedeclareerd. Dat is ruim zeven keer zoveel als in 2015 (46,3 miljoen EUR). De cumulatieve betalingen bedroegen 1 022 miljoen EUR op 31 december 2017. 603 miljoen EUR daarvan betrof tussentijdse betalingen.

## **2.3. Fysieke uitvoering**

**In 2016 hebben in totaal 23 lidstaten de meest behoeftigen in de EU ondersteund met voedselhulp, materiële bijstand en sociale-inclusieprojecten.** 19 lidstaten hebben levensmiddelen verstrekt en/of materiële bijstand verleend en begeleidende maatregelen genomen (OP I). 4 lidstaten hebben programma's voor sociale inclusie opgezet in het kader van OP II (zie figuur 1). 5 lidstaten hadden te kampen met obstakels waardoor ze nog niet met de uitvoering konden beginnen.

**Naar schatting hebben in 2016 bijna 16 miljoen mensen geprofiteerd van de FEAD-bijstand, een aanzienlijke vooruitgang ten opzichte van 2015.** 15,2 miljoen (96 %) van deze mensen heeft voedselhulp gehad, ruim 662 000 (4 %) mensen kregen fundamentele materiële bijstand en ongeveer 23 000 mensen hebben meegedaan aan programma's voor sociale inclusie (OP II)<sup>5</sup>.

Tussen 2014 en 2016 heeft het FEAD steun verleend aan ongeveer 38 miljoen mensen. De uitvoering van OP I en OP II werd doorgezet in 2016, waarbij 2,2 miljoen meer mensen dan in 2015 steun ontvingen uit het FEAD. De vier lidstaten (GR, IE, MT, SK) die in 2016 met de steunverlening begonnen, hebben voedselhulp aan 657 000 extra mensen verleend. Vier andere lidstaten (BG, FI, FR, RO) hebben 1,5 miljoen mensen meer bereikt dan in 2015. De zes lidstaten (AT, CZ, GR, LU, LV, SK) die fundamentele materiële bijstand verleenden, rapporteerden dat het aantal mensen dat dit soort hulp ontving, was vernegenvoudigd ten opzichte van 2015.

---

<sup>5</sup> De cijfers voor OP I zijn gebaseerd op ramingen van partnerorganisaties op basis van steekproeven (bijvoorbeeld het tellen van ontvangers op bepaalde dagen of in bepaalde weken en vervolgens extrapoleren) of op basis van andere methoden. Voor zowel OP I als OP II geldt dat de eindontvangers mogelijk meerdere keren geteld zijn. Het totale aantal eindontvangers per doelgroep is dan ook hoger dan het totale aantal eindontvangers dat de lidstaten hebben gerapporteerd.

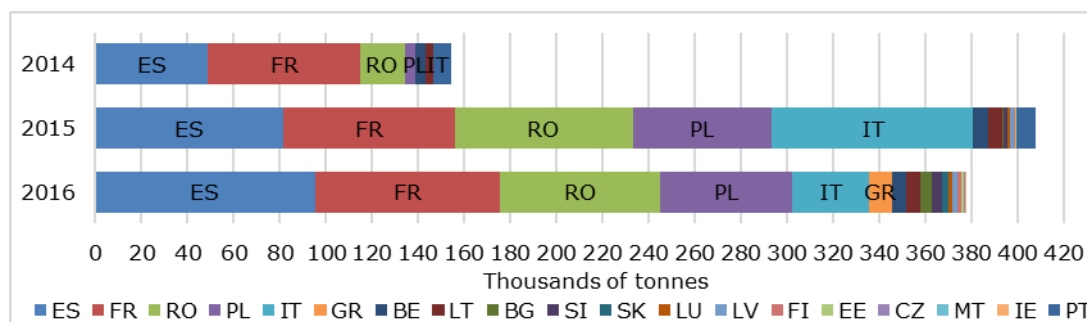
**Figuur 1: Soorten verleende bijstand in 2016**

OP	Soort bijstand	Lidstaat
OP I	Levensmiddelen	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO, SI (13)
	Fundamentele materiële bijstand	AT (1)
	Beide	CZ, GR, LU, LV, SK (5)
OP II	Sociale inclusie	DE, DK, NL, SE (4)

### OP I – Levensmiddelen en fundamentele materiële bijstand

**18 lidstaten hebben in 2016 voedselhulp verleend.** Qua gewicht is meer dan 90 % van deze voedselhulp verleend door vijf landen: ES, FR, RO, PL en IT. In totaal is 377 500 ton aan levensmiddelen gedistribueerd in 2016, wat het totaal tussen 2014 en 2016 op 939 600 ton bracht. Terwijl de samenstelling in soorten levensmiddelen vrijwel hetzelfde was als in het jaar daarvoor, daalde de totale hoeveelheid uitgedeelde levensmiddelen met 7 % in vergelijking met het vorige jaar. De oorzaak lag voornamelijk bij een vertraging van de aanbestedingen in IT, waardoor het aantal tonnen levensmiddelen in dat land lager uitviel dan in 2015. Bovendien is de voedseldistributie in PT in 2016 enige tijd onderbroken geweest omdat het programma werd herzien. In LT, BE, PL en RO daalde de omvang van de voedselhulp lichtjes. In de overige dertien landen nam het bedrag aan voedselhulp toe, maar niet voldoende om de afname in andere lidstaten te compenseren. In absolute zin deed de toename zich voornamelijk voor in ES en FR (respectievelijk 17 % en 8 %). GR, SK, MT en IE zijn in 2016 begonnen met voedselhulp en in BG en CZ werd aanzienlijk meer hulp verleend (zie ook figuur 2). Levensmiddelenschenken maakten in vier landen deel uit van de verleende voedselhulp, al was dit aandeel beperkt.

**Figuur 2: Verleende voedselhulp in 2014-2016 (x 1 000 ton)**



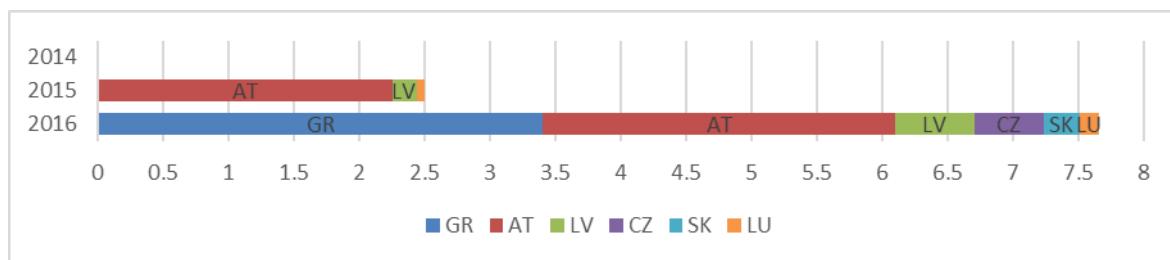
Bron: Gemeenschappelijke outputindicator FEAD (ID 11), 2014-2016

17 lidstaten hebben voedselpakketten verstrekt. Bij tien van hen waren dit ook kant-en-klaarmaaltijden. Het totale aantal voedselpakketten was ongeveer even groot als in 2015. De jaarlijkse toename in verstrekte maaltijden bedroeg 14 %. De voedselhulp die in BG, ES en MT werd verleend, werd helemaal gefinancierd uit het FEAD. In de andere landen werd de voedselhulp aangevuld met levensmiddelen die uit andere bronnen werden gefinancierd of geschonken. In LU werd 44 % van de levensmiddelen geschonken, en daarvoor nam het FEAD de kosten voor vervoer, opslag en distributie voor zijn rekening.

**Zes lidstaten hebben fundamentele materiële bijstand verleend in de vorm van bijvoorbeeld schoolbenodigdheden en persoonlijke verzorgingsmiddelen.** Alle landen deden dit naast de voedselhulp, behalve AT. AT en GR waren goed voor ongeveer 80 % van

de totale waarde in geld van gedistribueerde goederen (7,6 miljoen EUR). De totale waarde in geld van gedistribueerde goederen in 2016 is sterk gestegen ten opzichte van 2015. De reden daarvoor was dat AT, LV en LU hun materiële bijstand in 2016 flink hadden opgeschroefd in vergelijking met 2015, en dat GR, CZ en SK in 2016 zijn begonnen met het verlenen van materiële bijstand. AT en LV hebben schooltassen en andere schoolbenodigdheden verstrekt (onder meer papier, schriften, pennen en benodigdheden voor creatieve vakken). LV en SK hebben pakketten met persoonlijke verzorgingsmiddelen uitgedeeld, bestaande uit essentiële hygiënische producten. CZ, GR, LU en SK hebben toilet- en verzorgingsartikelen verstrekt aan zowel kinderen als daklozen (verbandtrommels, zeep, tandenborstels, wegwerpscheermesjes e.d.).

**Figuur 3: Totale waarde in geld van fundamentele materiële bijstand in 2014-2016 (x miljoen EUR)**



Bron: Gemeenschappelijke outputindicator FEAD (ID 15), 2014-2016

**De manieren waarop voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand werd verleend, verschillen per lidstaat.** Een van de belangrijkste verschillen was de mate waarin overheidsinstanties (beheerautoriteiten, intermediaire instanties en/of andere instanties) erbij betrokken waren (bijvoorbeeld bij het identificeren van in aanmerking komende begunstigen, het verspreiden van informatie of het regelen van de logistiek en distributie). Dit komt overeen met de rechtsgrondslag van het FEAD-programma, want elke lidstaat mag de hulpverlening naar eigen inzicht uitvoeren. In SK heeft de regering de in aanmerking komende begunstigen geïdentificeerd aan de hand van socialezekerheidsgegevens en vervolgens de hulpverlening gepland, in nauwe samenwerking met lokale gemeentelijke instanties. Andere landen kozen ervoor om meer te delegeren aan partnerorganisaties. In IE was één nationale non-profitorganisatie verantwoordelijk voor het verkrijgen van de levensmiddelen (zowel door schenkingen als door deze aan te kopen) en vervolgens voor het distribueren daarvan naar kleinere lokale liefdadigheidsinstellingen. Deze organisaties bepaalden op hun beurt aan wie ze de voedselhulp verstrekten. In FI hielden partnerorganisaties vooral "open hulpverleningsdagen", waarbij iedereen hulp kreeg die daar om kwam vragen. De organisaties die verantwoordelijk waren voor het verstrekken van de hulp aan de eindontvangers, waren meestal niet-gouvernementele organisaties op alle niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal). In een aantal landen kregen de eindontvangers een standaardpakket levensmiddelen of andere artikelen (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK, RO). In andere landen werd de hulp meer afgestemd op de behoeften (FR, IE, CZ). In AT konden de eindontvangers kiezen uit diverse soorten hulppakketten.

**Voedselhulp is aan 7,5 miljoen vrouwen verleend en fundamentele materiële bijstand aan 346 000 vrouwen.** De gegevens voor de specifieke doelgroepen zijn gebaseerd op ramingen en overlappen elkaar deels. 4,4 miljoen kinderen tot en met 15 jaar hebben geprofiteerd van voedselhulp, en meer dan 246 000 van fundamentele materiële bijstand. Ongeveer 1,7 miljoen ouderen en ruim 940 000 mensen met een handicap werden bereikt, wat respectievelijk 32 % en 21 % meer is dan in 2015. Ouderen waren ook een van de groepen die

in 2016 het meest waren toegenomen ten opzichte van 2015 en qua fundamentele materiële bijstand (135 in 2015 versus 21 500 in 2016).

**2016 kende ook een significante toename van de hulp die aan daklozen werd verleend.** In 2015 ontvingen 42 daklozen in slechts één lidstaat (LU) fundamentele materiële bijstand (basisgoederen), terwijl dit aantal in 2016 steeg naar ruim 8 700 in vier lidstaten (CZ, GR, LU en SK). Toch blijkt uit de indicatoren dat het aantal daklozen dat in 2016 voedselhulp ontving in het algemeen aanzienlijk lager was dan in 2015 (1,2 miljoen in 2015 versus 200 000 in 2016). Dit komt voornamelijk door het feit dat FR geen cijfers heeft aangeleverd over het aantal daklozen dat in 2016 voedselhulp ontving<sup>6</sup>. CZ, FI en SI hebben aanzienlijk meer daklozen bereikt. GR, IE en SK zijn in 2016 begonnen met het verlenen van voedselhulp aan deze doelgroep.

**Migranten (of mensen met een buitenlandse achtergrond, minderheden) waren in 2016 de op twee na grootste doelgroep voor fundamentele materiële bijstand en de op drie na grootste qua voedselhulp.** Het totale aantal migranten dat in 2016 fundamentele materiële bijstand ontving, was ruim twee keer zo groot als in 2015 (17 800 in 2015 versus 40 000 in 2016). Het totale aantal mensen in deze groep dat voedselhulp ontving, was echter kleiner dan in 2015 (ongeveer 2 miljoen in 2015 versus 1,6 miljoen in 2016). BE, ES, IT, LV, PL en SI meldden dat zij minder migranten hadden bereikt dan in 2015. BG, CZ en FI zagen juist een grote toename.

**De lidstaten hebben in 2016 uiteenlopende begeleidende maatregelen genomen.** Deze omvatten onder meer:

- begeleiding/psychologische ondersteuning (bv. in EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI, SK);
- advies/voorlichting over sociale en medische voorzieningen (ES, FI, IE, IT, RO);
- financiële zaken binnen het gezin (BE, EE, GR, HR, LV, SK);
- sport en vrijetijdsbesteding (SI, LV);
- hygiëne/gezondheid (HR, LV, RO, SK);
- workshops/voorlichting over koken/een gezond voedingspatroon (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO, SI);
- optreden bij noodgevallen/calamiteiten (BG);
- training in sociale vaardigheden (LV, SI);
- voorzien van telefonische oplichters (BG);
- voorkomen van voedselverspilling (PL);
- daklozenopvang (BG); alsmede
- initiatieven voor samen eten, vrijwilligerswerk (FI) en taal(vaardigheids)lessen stimuleren (FR, SI).

Daarnaast heeft EE speciale trainingsprogramma's opgezet voor ex-gedetineerden en herstellende alcoholisten.

**De lidstaten hebben aangegeven dat hun begeleidende maatregelen hebben bijgedragen aan het bereiken van het FEAD-doelstelling aangaande sociale inclusie.** In EE volgde 72 % van de begunstigden een opleiding en/of maakten ze gebruik van de aangeboden voorzieningen. Verder waren vrijwel alle ontvangers van voedselhulp die jonger waren dan

---

<sup>6</sup> Volgens het uitvoeringsverslag van FR was indicator 14f (daklozen) bijzonder lastig en daarom hebben we daar dit jaar geen gegevens over verzameld. In 2015 rapporteerde FR dat het land voedselhulp had verleend aan meer dan 1 miljoen daklozen.

16 jaar schoolgaande kinderen. In IT waren de begeleidende maatregelen volledig geïntegreerd in de concrete FEAD-acties. Zowel nationale als lokale spelers hadden veel aandacht voor sociale inclusie. In CZ konden de daklozen met succes worden doorverwezen, zodat ze gebruik konden maken van de diensten van een dagopvang. In SK toonden begunstigden na elke distributie interesse in aanvullende steun, zoals begeleiding of andere psychologische diensten. LV merkte op dat degenen die gebruik hadden gemaakt van de aangeboden begeleidende maatregelen (begeleiding, advies over financiële zaken, hygiëne/gezondheid of een training in sociale vaardigheden), vonden dat de verstrekte informatie nuttig was en/of dat hun sociale vaardigheden verbeterd waren. De lidstaten werden ook met uitdagingen geconfronteerd. In EE meldden zich geen deelnemers voor de activiteiten ter bevordering van sociale inclusie die bedoeld waren voor laagopgeleide volwassenen. IT meende dat de maatregelen ter bevordering van sociale inclusie effectiever zouden zijn als de vrijwilligers meer werden ondersteund en de rol van lokale dienstverleners werd versterkt. Deze informatie ten spijt was de verslaglegging over de begeleidende maatregelen beperkt, deels omdat de uitvoering soms op zich liet wachten.

## **OP II – Sociale inclusie**

**In 2016 hebben vier landen gebruikgemaakt van OP II om activiteiten ter bevordering van sociale inclusie op te zetten: DE, DK, NL en SE.** DE was het enige land dat hier al in 2015 mee was begonnen, terwijl DK, NL en SE pas in 2016 zover waren. Samen hebben deze vier landen ongeveer 23 000 mensen bereikt in 2016. Wat de (elkaar overlappende) doelgroepen betreft waren migranten (of mensen met een buitenlandse achtergrond, minderheden), vrouwen en daklozen degenen die het vaakst een beroep deden op sociale-inclusieprogramma's (OP II), in deze volgorde.

**Over het algemeen werden de doelgroepen goed bereikt.** Met name DE was zeer effectief in het bereiken van daklozen en van volwassenen en kinderen die pas waren aangekomen uit een ander EU-land (vooral Roma). Ook DK was goed bezig, aangezien dit land in het eerste uitvoeringsjaar al op 34 % zat van de 1 400 daklozen die het tussen 2016 en 2019 wil bereiken, door opvang te regelen en gesprekken met een maatschappelijk werker aan te bieden. Van dit aantal viel ongeveer 30 % terug op andere bestaande sociale voorzieningen nadat ze aan het programma voor sociale bijstand hadden meegedaan. NL bereikte slechts 6 % van de personen van 65 jaar of ouder vanwege een late FEAD-uitvoering, die pas in 2016 van start ging. SE richtte zich vooral op EU/EER-migranten en bereikte 581 personen dankzij activiteiten voor integratie in de gemeenschap, zoals verwijzingen naar opvanghuizen, voorlichting over rechten en plichten in SE, vertaaldiensten en het stimuleren van een gezonde levensstijl.

**DE** heeft in 2016 84 projecten gestart met als doel: 1) achtergestelde, net aangekomen mensen uit EU-landen beter toegang geven tot reguliere begeleiding en steun; 2) net aangekomen kinderen beter toegang geven tot vroeg onderwijs en maatregelen ter bevordering van sociale inclusie (zoals taalcursussen, vrijetijdsbesteding of kinderopvang); en 3) daklozen en mensen die een verhoogd risico lopen dakloos te worden beter toegang geven tot reguliere begeleiding en steun.

## **Obstakels voor de uitvoering**

**Een aantal lidstaten kon in 2016 helemaal geen of pas later steun verlenen.** De meeste vertragingen zijn nog steeds terug te voeren op een late aanwijzing van de beheerautoriteiten. CY wilde in 2016 beginnen, maar vanwege diverse factoren moest het programma anders



worden ingericht en worden bijgesteld. In HR was sprake van opstartproblemen, al waren er in 2016 wel contracten aanbesteed voor het verlenen van voedselhulp op scholen, aan alleenstaanden en gezinnen die in armoede leefden of daar een verhoogd risico op liepen. In PT is in 2016 alleen voedselhulp opgestart uit de nationale begroting; voor een soepele overgang vanuit het voormalige MDP-programma waren een aantal amendementen vereist. HU heeft de hulpverlening herzien, waardoor de concrete acties van dat land pas in december 2016 op gang kwamen. In alle desbetreffende lidstaten is de uitvoering nu in volle gang, waarmee het totale aantal op 27 lidstaten komt. De UK is het enige land dat nog niet is begonnen met de uitvoering van het operationele FEAD-programma.

**De overige lidstaten hebben geen grote obstakels gerapporteerd.** Er was sprake van enkele problemen met i) het vervoer (FI, GR, LV); ii) de regionale coördinatie van de hoeveelheid levensmiddelen (PL); iii) onvoldoende capaciteit bij de distributieorganisaties (GR, PL); iv) ingewikkelde aanbestedingsprocedures (HU) en v) overige vertragingen (BE, MT). De lidstaten die OP II uitvoerden, hebben geen grote obstakels gerapporteerd. In SE had het programma in 2016 alleen in de beginfase te lijden onder een trage werving van medewerkers en vrijwilligers en onder de noodzaak om geplande activiteiten toe te spitsen op specifieke gemeenschappen. De meeste lidstaten wezen echter op meer algemene obstakels voor de uitvoering. De meeste problemen hadden te maken met de aankoop van de goederen (vooral IT en GR), het beheer van de begroting/financiën en de capaciteit bij partnerorganisaties. Door dit alles liep de uitvoering vertraging op. Een kleinere groep lidstaten heeft diverse problemen van voornamelijk administratieve aard gemeld. Over het algemeen zijn de meeste obstakels uit de weg geruimd, waardoor de programma's na 2016 wellicht sneller kunnen worden uitgevoerd.

### Horizontale beginselen

**De meeste lidstaten hebben coördinatiemechanismen<sup>7</sup> om te zorgen voor complementariteit met het Europees Sociaal Fonds (ESF) en andere EU-beleidsmaatregelen en om dubbele financiering te voorkomen.** De lidstaten hebben intermediaire instanties of coördinatie-/werkgroepen die ervoor moeten zorgen dat projecten en partnerorganisaties niet uit zowel het ESF als het FEAD gesubsidieerd worden en dat alle activiteiten worden gecoördineerd. Enkele lidstaten merkten op dat het handig is als het FEAD en ESF onder dezelfde beheerautoriteit vallen. Dat bevordert de onderlinge coördinatie en voorkomt dubbele financiering. De lidstaten gaven aan dat het ESF en FEAD elkaar ondersteunen en dat geen van beide fondsen de problemen betreffende sociale uitsluiting en armoede alleen aankan. Verdere integratie en synergie zijn dan ook noodzakelijk. De Commissie greep deze belangrijke observatie aan om voor te stellen beide fondsen voor de financieringsperiode na 2020 samen te voegen.

De LEAP!-centra in MT bijvoorbeeld bieden sociale steun aan achtergestelde gemeenschappen en ontvangen financiële steun uit het ESF. De operationele uitvoering van dit project werd aangepast om niet alleen voedselpakketten te kunnen uitdelen (met steun uit het FEAD), maar ook om gezinnen te helpen hun levenskwaliteit te verbeteren en onafhankelijk te worden van sociale voorzieningen. In Litouwen deden zich problemen voor om de doelgroepen van het ESF-programma te bereiken. Daarom is een beroep gedaan op het FEAD om de doelgroepen te bereiken en te stimuleren deel te nemen aan de maatregelen die uit het ESF worden gefinancierd.

---

<sup>7</sup> Artikel 5, lid 6, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

**De meeste lidstaten gaven aan hoe ze zich hebben gehouden aan de beginselen van gelijkheid van mannen en vrouwen<sup>8</sup> en van non-discriminatie.** De lidstaten bevorderden de gelijkheid van mannen en vrouwen en gendermainstreaming in diverse fasen van de projectcyclus. CZ merkte op dat er bij de bijstandsverlening rekening werd gehouden met de specifieke behoeften van de doelgroepen, bijvoorbeeld door bepaalde artikelen te verstrekken voor alleenstaande moeders of moeders in opvanghuizen. DE, LV, SE en SK lichtten toe dat zij voor een genderbewuste aanpak hadden gekozen bij de selectie van medewerkers en partnerorganisaties, alsook van het type bijstand voor de doelgroepen. HU, MT en PL stelden expliciet dat ze bij de voedseldistributie en de locatie van de workshops rekening hadden gehouden met de behoeften van mensen met een handicap. SE meldde enkele problemen bij de toepassing van dit horizontale beginsel, met name in het geval van kindhuwelijken en andere problemen in verband met geweld tegen vrouwen en meisjes. Om dit in de toekomst te ondervangen, werden workshops en bijeenkomsten met belanghebbenden georganiseerd.

Met het oog op de gelijkheid van mannen en vrouwen zorgde LV ervoor dat de afleveringstijden van voedselpakketten flexibel waren, zodat de pakketten ook thuis en na werktijd konden worden bezorgd. Om meer mensen te bereiken, werden ook begeleidende maatregelen voor kinderopvang getroffen. Bij de distributiepunten werd voorzien in een oppasservice.

**De meeste lidstaten probeerden op diverse manieren voedselverspilling te verminderen<sup>9</sup>.** Meestal werden lang houdbare levensmiddelen verdeeld en de levensmiddelen op de behoeften/smaak van de doelgroepen afgestemd om te voorkomen dat zij ongewenste producten kregen. MT zorgde er bijvoorbeeld voor dat levensmiddelen die niet waren uitgedeeld, werden opgeslagen en opnieuw werden gebruikt. LV had specifieke plaatsen aangewezen waar overgebleven levensmiddelen konden worden achtergelaten om te voorkomen dat ze werden weggegooid. PL kocht onverkochte levensmiddelen op van zuivelbedrijven. In de zomer en bij hittegolven schonken zuivelproducenten ook producten ten behoeve van behoeftigen. Wat de klimatologische en ecologische aspecten betreft gebruikten de lidstaten duurzame materialen die recyclebaar en/of biologisch afbreekbaar waren. Verder probeerden ze de uitstoot van de vervoermiddelen in de distributieketen te beperken. BE bijvoorbeeld deelde duurzaam verbouwde levensmiddelen en graanproducten zonder ggo's uit, vermeed palmolie en verstreekte fairtrade- en biologische producten.

**Vrijwel alle OP I-lidstaten gaven aan hoe zij de begunstigden hebben geholpen om een evenwichtig voedingspatroon te bereiken<sup>10</sup>.** Over het algemeen boden de landen voedselpakketten aan met levensmiddelen die weinig koolhydraten, zout, suiker en vet bevatten en veel proteïnen, vezels, vitaminen en mineralen. Twee landen (ES en FI) boden levensmiddelen aan (bijvoorbeeld babyvoeding en melkpoeder met vitamine D) om een tekort aan voedingsstoffen tegen te gaan. BE voerde een samenwerkingsprocedure in om de samenstelling van voedselpakketten te selecteren en een evenwichtig voedingspatroon te waarborgen. Deze selectieprocedure is als goede praktijk aangemerkt in de catalogus met FEAD-casestudies, die in 2017 door het FEAD-netwerk is gepubliceerd.

## **Uitgevoerde evaluaties**

<sup>8</sup> Artikel 5, lid 11, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

<sup>9</sup> Artikel 5, lid 13, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

<sup>10</sup> Artikel 5, lid 13, van Verordening (EU) nr. 223/2014.

**In 2016 hebben diverse lidstaten (AT, IT, LV, MT en SE) onderzoeken, evaluaties en/of enquêtes uitgevoerd om na te gaan in hoeverre hun concrete acties goed werkten en hoe tevreden de ontvangers waren met de steun die ze hadden gekregen.** AT stuurde in 2016 een vragenlijst naar 10 000 behoeftige huishoudens. Het resultaat was positief: 86 % van deze huishoudens kwalificeerde de schooltas als "zeer goede" bijstand, terwijl 13 % deze als "goed" beoordeelde. SE heeft het FEAD-beheer en de eerste uitvoeringsfasen van de uitgevoerde projecten laten evalueren door een externe contractant. In het evaluatieverslag werden aanbevelingen gegeven om enkele geconstateerde problemen aan te pakken, zoals duidelijkere programmadoelen voor de nationale socialebeleidsdoelstellingen en follow-up van de resultaten voor de deelnemers. IT had eind 2015 een vooronderzoek naar de voedselhulpverlening laten uitvoeren en bracht daarvan in 2016 verslag uit. Uit dit onderzoek bleek dat 71 % van de partnerorganisaties die voedselhulp verleenden ook begeleidende maatregelen namen, wat als een goed uitgangspunt kan worden beschouwd.

### **Bijdragen aan de algemene en specifieke FEAD-doelstellingen**

**De lidstaten vonden dat het FEAD bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie om armoede en sociale uitsluiting terug te dringen door samenwerking met andere EU- en nationale beleidsgebieden en programma's.** Dit is gekoppeld aan de overkoepelende doelstelling van het FEAD om de sociale samenhang te bevorderen, de sociale inclusie te versterken en bij te dragen aan de uitbanning van de armoede, en zo een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de doelstelling van de Europa 2020-strategie "om ten minste 20 miljoen minder mensen bloot te stellen aan het risico op armoede en sociale uitsluiting". EE meldde dat de FEAD-voedselhulp (samen met overheidsmaatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal welzijn, de hervorming van de werkgelegenheid (gefinancierd uit het ESF), de toename in sociale voorzieningen en de algehele groei van de economie) van grote invloed is geweest op de armoede, die sinds 2012 daalt. In DE heeft het FEAD mensen met een verhoogd risico op armoede geholpen om sociale uitsluiting te vermijden. Doordat zij makkelijker konden deelnemen aan een ESF-project, kwamen ze ook een stap dichterbij het behalen van de nodige kwalificaties voor een baan. Het algehele oordeel luidt dat het FEAD armoede heeft teruggedrongen en sociale inclusie heeft versterkt.

Wat specifieke doelstelling 1 betreft (helpen de ergste vormen van armoede te verminderen door niet-financiële bijstand te verlenen aan de meest behoeftigen) rapporteerden de lidstaten dat:

**1) het FEAD heeft bijgedragen aan het terugdringen van ernstige materiële ontbering:** omdat het FEAD synergie met andere nationale socialebijstandsprogramma's heeft opgeleverd, kon PL rapporteren dat ongeveer 13 000 mensen niet meer in aanmerking kwamen voor voedselhulp uit het FEAD omdat hun omstandigheden verbeterd waren. GR merkte op dat het FEAD een positieve uitwerking had op het verminderen van de ergste vormen van armoede in dat land, zelfs al verergerde de armoede tijdens de economische crisis. In SK droeg de verstrekking van levensmiddelen en/of persoonlijke verzorgingsmiddelen bij aan het veiligstellen van de basislevensomstandigheden voor de begunstigden, bijvoorbeeld door de variatie en voedingswaarde van hun eten te verbeteren, alsook hun persoonlijke hygiëne.

**2) het FEAD de levensstandaard van de meest behoeftigen heeft verbeterd:** in LV en BG hielden gezinnen door de verleende voedselhulp geld over dat ze aan andere basisbehoeften konden besteden. In LV bijvoorbeeld vond 82 % van de in 2016 ondervraagde begunstigden

dat het FEAD hen had geholpen om te sparen en dat het welzijn van hun gezin dankzij het FEAD was verbeterd. Verder gaf 78 % aan dat zij het uitgespaarde geld gebruikten om meer levensmiddelen te kopen. Enkele gezinnen besteedden het geld aan buitenschoolse activiteiten voor de kinderen, wat het risico op sociale uitsluiting verkleinde. Desalniettemin herhaalde FR dat voedselpakketten mensen weliswaar in staat stelden om hun inkomen aan andere zaken te besteden, maar dat voedselhulp alleen niet voldoende was om te voorzien in de dagelijkse behoeften en dan ook niet het enige middel kon zijn om armoede tegen te gaan.

**3) het FEAD mensen een uitweg uit de armoede heeft geboden:** partnerorganisaties in CZ rapporteerden een significant effect van de verstrekking van (voorschoolse) schoolmaaltijden, met name een afname van het schoolverzuim en een verbetering van de lichamelijke conditie, het geestelijk welzijn, het vermogen om schoolwerk te doen en concentratie. Ook stonden de begunstigen hierdoor in hoger aanzien bij hun leeftijdgenoten en waren hun sociale vaardigheden beter geworden. In DK hebben daklozen dankzij het programma beter toegang gekregen tot bestaande sociale voorzieningen en daarmee is de kans op blijvende sociale steun groter geworden, wat hen kan helpen om boven de armoedegrens uit te stijgen.

Wat specifieke doelstelling 2 betreft (een aanvulling vormen op de duurzame nationale beleidsmaatregelen op het gebied van armoedebestrijding en sociale inclusie) menen de lidstaten dat het FEAD hun nationale beleid aanvult door:

**1) groepen bij te staan die anders geen enkele hulp zouden ontvangen:** in SE werd uit het FEAD steun verleend aan EER-/EU-migranten die niet in aanmerking kwamen voor nationale socialebijstandsprogramma's. In DE hebben FEAD-activiteiten een weg gebaad voor de doelgroepen, zodat ze een beroep konden doen op de reguliere sociale voorzieningen waarop ze anders geen aanspraak hadden kunnen maken. In FI was de overheid dankzij een FEAD-aanvulling op het nationale socialebijstandsprogramma in staat om voedselhulp te verlenen aan degenen die dat nodig hadden. Zij hadden die hulp anders niet gehad, omdat de overheid zelf geen voedselhulpprogramma's subsidieert.

**2) bestaande nationale initiatieven ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting:** MT stelde dat het FEAD een aanvulling vormde op het nationale strategische beleid voor het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting en bijdroeg aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. EE meldde dat het FEAD het nationale welzijnsontwikkelingsplan (2016-2023) en uit het ESF gefinancierde maatregelen aanvulde. IT rapporteerde dat in het kielzog van het FEAD-programma nieuwe nationale beleidsmaatregelen zijn ontstaan, zoals een (inmiddels naar het hele land uitgerold) programma voor steun aan actieve inclusie en een nationaal fonds voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

In combinatie met andere EU- en nationale beleidsgebieden en -programma's is het FEAD duidelijk een instrument voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie voor het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting. Als zodanig is de eigen bijdrage van het FEAD een bescheiden, maar kritische schakel in het geheel. Verder zijn er bepaalde aspecten van de FEAD-doelstellingen die lastig te meten en te kwantificeren zijn, zoals sociale samenhang. De lidstaten waren over het algemeen terughoudend in het leggen van een duidelijk causaal verband tussen de FEAD-activiteiten en een afname van de armoede. Ze spraken liever over een correlatie. Desalniettemin bevestigden ze dat het FEAD een waardevolle bijdrage leverde.

### 3. CONCLUSIE

**Ondanks het beperkte toepassingsgebied heeft het FEAD laten zien dat het fonds een concrete aanvulling vormt op de nationale inspanningen om materiële ontbering aan te pakken en armoede en sociale uitsluiting terug te dringen.** De steun uit het FEAD heeft in 2016 bijna 16 miljoen mensen bereikt, blijkens de gegevens en ramingen. In veel gevallen zijn binnen de totale doelgroep van meest behoeftigen specifieke groepen bereikt die anders geen enkele hulp hadden ontvangen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meest behoeftige EU-/EER-migranten die volgens de wet- en regelgeving van de desbetreffende lidstaat geen recht hebben op financiële bijstand. Naar schatting is een aanzienlijk aantal daklozen bereikt.

**De grootste succesfactor voor het bereiken van de doelgroepen en het verlenen van de juiste bijstand was de nauwe samenwerking met partnerorganisaties.** Partnerorganisaties hebben de benodigde kennis en ervaring in huis en weten wie de meest behoeftige mensen in hun gemeenschap zijn. Zij kennen hun behoeften en weten hoe ze het beste bijstand kunnen verlenen. Door middel van de voedselhulp en materiële bijstand konden de partnerorganisaties in diverse lidstaten een vertrouwensrelatie opbouwen met de begunstigden. Dat maakte het makkelijker om begeleidende maatregelen te nemen en andere hulp op het gebied van sociale inclusie te verstrekken. De flexibiliteit van het fonds en het vermogen om zich aan te passen aan de verschillende situaties in de verschillende lidstaten is een belangrijke succesfactor en een onderscheidend kenmerk van het FEAD. In veel landen hadden de partnerorganisaties de vrijheid om zelf te beslissen wie de bijstand waar en hoe zou ontvangen. Daardoor konden ze veel doeltreffender inspelen op de behoeften van de begunstigden. De continue uitwisseling van goede praktijken binnen het FEAD-netwerk en de FEAD deskundigengroep plus het overleg met de partnerorganisaties op EU-niveau hebben dit aspect verder verbeterd.

**Het FEAD heeft enkele indirecte effecten die te maken hebben met synergie en het hefboomeffect.** Het FEAD heeft een hefboomeffect gehad op de inzet van mensen/middelen en de mobilisering van bijstand die de partnerorganisaties verleenden, bijvoorbeeld voor de distributie van levensmiddelen uit andere bronnen (zoals onverkochte producten van zuivelbedrijven), wat bredere milieuvoordelen met zich meebracht (conform de horizontale beginselen) en de producenten aan andere toeleveringsketens koppelde. Het FEAD heeft er ook voor gezorgd dat nationale en lokale spelers zich bewuster zijn geworden van het sociale-inclusieaspect van het programma. Dat heeft de rol en het netwerk van de partnerorganisaties versterkt. Het heeft ook een grotere synergie opgeleverd tussen de nationale en lokale spelers die verantwoordelijke waren voor de uitvoering van het programma.

**De punten waar nog ruimte is voor verbetering betreffen het versnellen van de uitvoering in een aantal landen, de integratie van voedselschenken in de hulpverlening en een betere verslaglegging van de begeleidende maatregelen.** Eind 2017 was de uitvoering van de hulpverlening in alle landen van start gegaan, behalve in de UK. De Commissie blijft de ontwikkelingen op de voet volgen, vooral voor die lidstaten waar de uitvoering van het programma wordt onderzocht of is vertraagd. Extra aandacht gaat uit naar de vooruitgang die wordt geboekt bij het uitvoeren van de fundamentele materiële bijstand in het kader van de OP I-programma's. Ondanks de significante vooruitgang die in 2016 is geboekt, blijft dit nog steeds achter bij de uitvoering van de voedselhulp. De Commissie en elke lidstaat komen eens per jaar in een evaluatievergadering bij elkaar om deze zaken te bespreken. Het aandeel aan geschonken levensmiddelen in het programma is nog steeds klein. De Commissie heeft dit probleem aangepakt met een amendement op de FEAD-verordening via de zogeheten Omnibus-verordening, die door het Europees Parlement en de Raad is

vastgesteld en die in augustus 2018 van kracht is geworden. Hierdoor zijn de lidstaten in staat om financiering volgens een vast percentage, vaste bedragen of eenheidskosten (vereenvoudigde kostenopties) vast te leggen en deze als basis te gebruiken voor betalingen aan de partnerorganisaties die geschonken levensmiddelen inzamelen en distribueren. Begeleidende maatregelen zijn een sleutelement van het fonds, aangezien ze de sociale uitsluiting van de meest behoeftigen verminderen. De verslaglegging van de lidstaten over dit punt was echter te beperkt voor een diepgaand onderzoek. Dat was voornamelijk te wijten aan de hiervoor genoemde vertraagde uitvoering, maar hierdoor is het wel lastig om goed te kunnen beoordelen in hoeverre dit element bijdraagt aan de doelstelling van het FEAD om sociale samenhang te bevorderen.