EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.2.2024
COM(2024) 69 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 2021 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 2021 zijn medegefinancierd door het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) helpt bij het verlichten van de ergste vormen van armoede in de EU, zoals voedselgebrek, kinderarmoede en dakloosheid.

In 2021 namen armoede en sociale uitsluiting toe, deels te wijten aan de COVID-19-pandemie. Meer dan 94 miljoen mensen in de hele EU (21,9 % van de totale bevolking) liepen in 2020 risico op armoede of sociale uitsluiting.

Tegen deze achtergrond gebruikten de lidstaten de beschikbare middelen uit de operationele programma's (OP) van het FEAD om voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand te verlenen (23 landen op grond van OP I) en sociale inclusie te bevorderen (Duitsland, Nederland, Denemarken en Zweden op grond van OP II). Deze middelen vormden een aanvulling op nationale maatregelen om materiële deprivatie aan te pakken en om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

In 2021 was er uit het FEAD **4,6 miljard EUR** (in lopende prijzen) beschikbaar voor de programmeringsperiode 2014-2020 (met inbegrip van een toewijzing uit React-EU), waardoor de totale waarde van het fonds op ongeveer 5 miljard EUR komt (inclusief nationale toewijzingen).

In 2021 bedroeg het gemiddelde uitvoeringspercentage in de EU 63 %. Het hoogst scoorden Bulgarije (91 %), Spanje (86 %) en Nederland (86 %). In Roemenië, Hongarije en Cyprus lag het uitvoeringspercentage merkelijk hoger dan in 2020.

Meer dan 15 miljoen mensen kregen in 2021 voedselhulp dankzij het FEAD (iets meer dan de 14,9 miljoen in 2020), en 2,1 miljoen mensen kregen fundamentele materiële bijstand. In de vier landen waar het tweede type FEAD-programma (OP II) wordt uitgevoerd, kregen ongeveer 18 000 personen bijstand voor sociale inclusie. De steun uit het FEAD was gelijk verdeeld over mannen en vrouwen (50 %/50 %). Wat de leeftijdsgroepen betreft, ging 26 % van de FEAD-steun naar kinderen en 11 % naar ouderen.

In 2021 werd de verlening van voedselsteun en fundamentele materiële bijstand nog steeds sterk beïnvloed door COVID-19. Er was meer vraag naar steun en er moest steun worden verleend aan meer groepen kwetsbare personen. Ook waren er veranderingen in de wijze waarop de steun werd verleend en in het soort steun dat werd verleend (in Roemenië werden bijvoorbeeld vouchers ingevoerd). Plaatselijke organisaties van ontvangers vonden manieren om ondanks de opgelegde beperkingen, vergelijkbare aantallen ontvangers te blijven steunen als in 2020. De voedseldistributie en de materiële bijstand werden geconfronteerd met logistieke uitdagingen. De problemen werden uiteindelijk opgelost, zodat aan de continue vraag naar steun kon worden voldaan en de steun op een vergelijkbaar niveau als in het laatste jaar vóór de pandemie kon worden verstrekt.

Wat de **voedselhulp** betreft, bevonden de grootste absolute aantallen ontvangers zich in Spanje, Frankrijk, Italië, Polen en Roemenië. Dit sluit aan bij het grote budget dat voor deze landen beschikbaar is, aangevuld met middelen uit React-EU. In 2021 werd bijna 450 000 ton voedsel uitgedeeld. Hieronder vielen basisproducten zoals zuivel, pasta, rijst, groenten en fruit, olie en vlees, verstrekt als pakket of als maaltijd.

In landen waar uit het FEAD **fundamentele materiële bijstand** werd verleend, profiteerden meer dan 2 miljoen mensen van deze bijstand. Meer dan de helft van hen bevond zich in

Roemenië, waar zij hygiënepakketten en schoolbenodigdheden ontvingen. In Cyprus, Hongarije, Ierland en Oostenrijk kregen vooral kinderen materiële bijstand.

De lidstaten die programma's voor voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand (OP I) uitvoerden, hebben ook **begeleidende maatregelen** uitgevoerd. De meeste lidstaten gingen verder met een combinatie van begeleidende maatregelen. Deze omvatten advies over het bereiden en bewaren van levensmiddelen, informatie ter bevordering van gezonde voeding, kookworkshops, verwijzing naar relevante diensten, workshops om de integratie binnen het onderwijs of op de arbeidsmarkt te bevorderen, advies over het huishouden en toegang tot kinderopvang.

De vier landen die programma's voor sociale inclusie van het FEAD (OP II) uitvoerden, waren Duitsland, Nederland, Denemarken en Zweden. Zij richtten zich op **maatregelen** voor de **sociale inclusie** van specifieke doelgroepen: oudere vrouwen, migranten, minderheden en daklozen. In 2021 bereikten zij in totaal 18 000 mensen.

In 2021 was het FEAD nog steeds ernstig beïnvloed door de gevolgen van COVID-19. De lidstaten moesten zich beraden over de FEAD-prioriteiten, de doelgroepen, de acties en de soorten steun, terwijl zij kwetsbare groepen moesten blijven bijstaan. Met de aanvullend beschikbaar gestelde middelen uit React-EU werd verdere steun verleend aan initiatieven om de hogere onzekerheid in de hele EU tegen te gaan. Hierdoor konden bestaande FEAD-programma's meer voedselhulp en fundamentele materiële bijstand aan de doelgroepen verlenen en mensen in een onzekere situatie op cruciale wijze steunen. Hieruit blijkt dat het FEAD een belangrijk instrument is bij de ondersteuning van de ambities in het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten om het aantal mensen met risico op armoede en sociale uitsluiting te verminderen. Zo kon ook de aanvullende begroting die uit React-EU beschikbaar was gesteld, flexibel worden besteed.

In de laatste twee uitvoeringsjaren van het FEAD zullen er bijkomende uitdagingen zijn. De druk zal toenemen om projecten af te ronden en de resterende uitgaven te declareren, Oekraïners te helpen de Russische militaire agressie te ontvluchten en de crisis van de kosten van levensonderhoud te verlichten, waardoor de vraag naar materiële steun in de EU kan toenemen.

Samenvatting van de jaarverslagen over de uitvoering van operationele programma's die in 2021 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] **helpt bij het aanpakken van de ergste vormen van armoede in de EU, zoals voedselgebrek, kinderarmoede en dakloosheid.** In totaal was er uit het FEAD 4,6 miljard EUR (in lopende prijzen) beschikbaar voor 2014-2020 (met inbegrip van een toewijzing uit React-EU), waardoor de totale waarde van het fonds op ongeveer 5 miljard EUR komt (inclusief nationale toewijzingen).

De lidstaten kunnen het fonds op twee manieren gebruiken:

- voor een operationeel programma voor voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand (OP I); en/of
- voor een operationeel programma ter bevordering van sociale inclusie (OP II).

Voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand moeten worden aangevuld met begeleidende maatregelen. Het kan gaan om educatieve activiteiten ter bevordering van gezonde voeding en advies over voedselbereiding en -opslag, vergemakkelijking van toegang tot de gezondheidszorg, psychologische en therapeutische ondersteuning, vaardighedenprogramma's, advies over het beheer van een huishoudbudget, sociale en vrijetijdsactiviteiten, en het verlenen van juridische diensten.

Overeenkomstig de rechtsgrondslag van het FEAD[2] **is deze samenvatting gebaseerd op de nationale uitvoeringsverslagen van 2021** die de Commissie van alle lidstaten heeft ontvangen.

De COVID-19-pandemie heeft de toch al aanzienlijke uitdagingen bij het bestrijden van de meest ernstige vormen van (materiële) deprivatie vergroot. Het FEAD is opgericht om bij te dragen tot het verlichten van de diepste armoede in de EU, door voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand (OP I) of door steun voor sociale inclusie (OP II). In de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van 2021 wordt gewezen op de respons om de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de meest behoeftigen te bestrijden en de ergste vormen van armoede en sociale uitsluiting te helpen verlichten. Dankzij de aanvullende flexibiliteit voor de FEAD-programma's die in het kader van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) wordt geboden, is financiering uit hoofde van het FEAD ook van cruciaal

[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 2018 gewijzigd via een herziening van het financieel reglement (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802). Verordening (EU) 2020/559 wijzigt Verordening (EU) nr. 223/2014 om de lidstaten in staat te stellen te reageren op de COVID-19-uitbraak en voert maatregelen in om ervoor te zorgen dat de meest behoeftigen in een veilige omgeving bijstand uit hoofde van het FEAD kunnen blijven ontvangen. Op grond van de wijzigingsverordening (Verordening (EU) 2021/177) kunnen lidstaten extra middelen gebruiken die in 2021 en 2022 beschikbaar zijn gesteld voor herstel na COVID-19 in het kader van het initiatief React-EU.

[2] Artikel 13, lid 9, van Verordening (EU) nr. 223/2014. In Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1255/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 is de inhoud vastgelegd van de jaarverslagen en het eindverslag over de uitvoering, met inbegrip van de lijst van gemeenschappelijke indicatoren.

belang geweest om de broodnodige voedselhulp en fundamentele materiële bijstand te bieden aan Oekraïners die de Russische militaire agressie ontvluchten.

Het FEAD vormt een aanvulling op nationale maatregelen om materiële deprivatie aan te pakken en om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Met zijn focus op voedselhulp, fundamentele materiële bijstand en sociale inclusie richt het zich op uitdagingen als voedselgebrek, kinderarmoede en dakloosheid. Deze werkzaamheden zijn in overeenstemming met de Europa 2020-strategie en het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten met zijn nieuwe, ambitieuze doel voor 2030. In de verordening wordt bepaald dat voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand moet(en) worden aangevuld met begeleidende maatregelen. Dit zijn activiteiten om sociale inclusie te bevorderen en sociale noodsituaties te bestrijden op een duurzame wijze, zodat de betrokkenen het heft in eigen handen kunnen nemen.

De sociale situatie waarin het FEAD in 2021 werd toegepast, werd gekenmerkt door verdere uitdagingen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, mede als gevolg van de COVID-19-pandemie. In 2020 liepen in de EU meer dan 94 miljoen mensen risico op armoede of sociale uitsluiting[3], dat is 21,9 % van de totale bevolking. Achter de cijfers gaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten schuil: de aantallen variëren van respectievelijk 11,9 %, 14,8% en 15,9 % in Tsjechië, Slowakije en Denemarken, tot respectievelijk 32,1 %, 30,4 % en 28,8 % in Bulgarije, Roemenië en Griekenland. De stijging in 2020 kan rechtstreeks in verband worden gebracht met de sociaaleconomische uitdagingen vanwege de gezondheidsmaatregelen als reactie op COVID-19. In 2021 had de pandemie waarschijnlijk een verder negatief effect op de financiële situatie van huishoudens en speelde deze een rol in de toegenomen armoede en inkomensongelijkheid op de korte termijn.

Ondanks verbeteringen tussen 2012 en 2019 is het doel van Europa 2020 om in vergelijking met 2008 het aantal mensen met een armoederisico met 20 miljoen te verminderen, in het hele afgelopen decennium niet gehaald. Het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten bevat een nieuw doel voor 2030, waarbij wordt beoogd het aantal mensen met een risico op armoede of sociale uitsluiting tegen 2030 met nog eens 15 miljoen te verminderen, tot ongeveer 76 miljoen in vergelijking met 91 miljoen in 2019[4]. Vanwege de bijzondere effecten die armoede en sociale uitsluiting op kinderen hebben, wordt in het actieplan ook de specifieke, aanvullende ambitie geformuleerd om het aantal kinderen (tot en met 17 jaar) met een risico op armoede of sociale uitsluiting tegen 2030 met 5 miljoen te verminderen.

1.1 Toekomstige ontwikkelingen

Op grond van de huidige langtermijnbegroting van de EU voor 2021-2027 (ook wel het meerjarig financieel kader genoemd) is het FEAD geïntegreerd in het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) om de financiering te vereenvoudigen en synergieën tussen de fondsen te verbeteren. Om de steun voor sociale inclusie te stimuleren, vereist de ESF+-verordening[5] dat ten minste 25 % van het ESF+-onderdeel onder gedeeld beheer wordt

[3] Deze waarden hebben voor alle jaren betrekking op de EU-27 en kunnen worden geraadpleegd op de website van Eurostat (ILC_PEPS01). De ontbrekende gegevens over Kroatië in 2008 en 2009 zijn geëxtrapoleerd op basis van de gemelde waarde in 2010.

[4] Europese Commissie (2021), Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten (SWD(2021) 46 final).

[5] Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013.

toegewezen aan de doelstellingen inzake sociale inclusie (tegenover 20 % in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) 2014-2020), en met een verdere minimumtoewijzing van 3 % per lidstaat om materiële deprivatie aan te pakken, de huidige hoofddoelstelling van het FEAD. De lidstaten hebben 5 miljard EUR uit het ESF+ (met een EU-bijdrage van 4,5 miljard EUR) bestemd ter ondersteuning van de meest gedepriveerden. Dit is 4 % van de totale toewijzing van het ESF+ onder gedeeld beheer, wat verder gaat dan het wettelijk minimum van 3 %.

Voor ondersteuning bij de aanpak van materiële deprivatie gelden specifieke regels om deze zo gestroomlijnd mogelijk te houden. Het beheer van de acties ter uitvoering van de prioriteiten of programma's voor materiële steun (met vereenvoudigde eisen voor beheer en monitoring) maakt wel deel uit van het ESF+, maar is eenvoudiger opgezet om te voorkomen dat de betrokken organisaties gebukt gaan onder administratieve lasten.

1.2 Coördinatie van het FEAD op EU-niveau

De FEAD-deskundigengroep bleef net als in voorgaande jaren voor de beheersautoriteiten het belangrijkste forum voor de uitwisseling van informatie over de uitvoering van het fonds. De deskundigengroep is in 2021 twee keer bijeengekomen (met de technische werkgroep van het ESF) om de uitvoering van de FEAD-programma's te bespreken. Tot de belangrijke aspecten die zijn besproken, behoorden begeleidende maatregelen, audits, coördinatie met andere EU-fondsen, vereenvoudigde kostenopties en e-vouchers, en wijzigingen in React-EU.

Om de betrekkingen met belanghebbenden hechter te maken, werden de eerdere FEAD-netwerkbijeenkomsten in 2020 en 2021 vervangen door activiteiten voor de FEAD-gemeenschap om van elkaar te leren. In deze periode zijn drie thematische online-seminars, drie intercollegiale uitwisselingen en twee conferenties gehouden, waarin uitvoeringsproblemen en de kansen die het ESF+ biedt, werden besproken.

Tijdens de seminars en intercollegiale uitwisselingen werd in het bijzonder gesproken over:

- de eigenschappen van de nieuwe eindontvangers van door het FEAD gefinancierde maatregelen en nieuwe praktijken tijdens de COVID-19-crisis;
- mogelijke geïntegreerde benaderingen ter ondersteuning van de sociale inclusie van eindontvangers;
- monitoring en outreach;
- begeleidende maatregelen voor sociale inclusie tijdens en na de pandemie;
- de invoering van regelingen voor (elektronische) vouchers; alsmede
- de betrokkenheid en rol van belanghebbenden en eindontvangers.

2. VOORTGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S[6]

2.1. Financiële uitvoering

De totale subsidiabele overheidsuitgaven die in het kader van het FEAD-programma zijn vastgelegd, bedroegen in 2021 694 miljoen EUR. Eind 2021 was er voor FEAD-investeringen in totaal 5,0 miljard EUR beschikbaar. Deze totale begroting omvat een stijging van 0,5 miljard EUR in verband met het pakket van React-EU, dat is samengesteld in antwoord op de uitbraak van COVID-19. Het omvat zowel de geoormerkte EU-middelen als de nationale cofinanciering voor de uitvoering. Eind 2021 waren niet alle wijzigingen in React-EU goedgekeurd. Op basis van een overzicht van lopende programmawijzingingen eind 2021 werd voor 2022 een aanvullende verhoging van de totale begroting verwacht.

Van de 5,0 miljard EUR kwamen de totale goedgekeurde uitgaven eind 2021 op 4,68 miljard EUR (94 % van de totale begroting)[7]**.** In 2021 stegen de gemelde jaarlijkse uitgaven door begunstigden voor concrete acties aanzienlijk ten opzichte van voorgaande jaren, met 768,3 miljoen EUR, zodat het totaal eind 2021 3 614,5 miljoen EUR bedroeg (65 % van de totale begroting). **Wat de gedeclareerde kosten betreft, kan in vergelijking met voorgaande jaren ook een versnelling worden waargenomen. De jaarlijkse gedeclareerde kosten waren 703,9 miljoen EUR voor een totaal van 3 115,3 miljoen EUR (63 % van de totale begroting).**

Wanneer de aanvullende middelen uit React-EU bij de FEAD-begrotingen voor 2021 worden opgeteld, **had geen enkel FEAD-programma tegen eind 2021 de beschikbare middelen volledig besteed; het gemiddelde uitvoeringspercentage in de EU was 63 %.** De uitvoeringspercentages worden bepaald aan de hand van het aandeel van de totale toegewezen begroting die momenteel bij de Commissie is gedeclareerd. Op dit moment maken Bulgarije (91 %), Spanje (86 %), Nederland (86 %), Finland (83 %), Polen (82 %), Ierland (80 %), Oostenrijk (78 %), Letland (77 %), Cyprus (73 %) en Hongarije (72 %) relatief goede voortgang. Op basis van de huidige uitvoeringsgraad zullen zij naar verwachting eind 2023 hun volledige begroting hebben gedeclareerd.

Roemenië kent de grootste stijging in begrotingsuitvoering, met 26 procentpunt (pp) ten opzichte van eind 2020, vóór Hongarije (25 pp), Cyprus (21 pp) en Nederland (20 pp). Met name in Italië (uitvoering van 40 %), Kroatië (46 %), Litouwen (64 %) en Slovenië (56 %) moeten aanvullende maatregelen worden genomen om de uitvoering te versnellen en te voorkomen dat begroting uit het FEAD eind 2023 verloren gaat.

Het FEAD heeft aangetoond flexibel te zijn en in te spelen op nieuwe behoeften, zoals de behoeften die voortvloeien uit de COVID-19-crisis. De FEAD-verordening is in april 2020 gewijzigd[8] als onderdeel van het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus (CRII+). Hierdoor werd het mogelijk om indirecte leveringswijzen zoals vouchers of kaarten te gebruiken (om het risico op besmetting te verminderen) en om persoonlijke beschermingsmiddelen te kopen voor organisaties die FEAD-steun verlenen. Bovendien

[6] De cijfers geven de situatie weer voor de uitvoering van de operationele programma's voor de periode 2014-2020 tot en met 31 december 2021, zoals gerapporteerd op 12 november 2022 in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen. Alle gegevens zijn verzameld in het systeem voor fondsenbeheer in de Europese Unie – SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead). SFC2014 wordt gereguleerd in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 463/2014 van de Commissie van 5 mei 2014.

[7] "Goedgekeurde kosten" zijn wat in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen het "totaalbedrag van de subsidiabele overheidsuitgaven dat is goedgekeurd in de documenten waarin de voorwaarden voor de steun voor concrete acties zijn aangegeven" wordt genoemd (gemeenschappelijke inputindicator 1 volgens de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1255/2014 (PB L 337 van 25.11.2014, blz. 46)).

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32020R0559.

maakten de wijzigingen het mogelijk dat de lidstaten gedurende één boekjaar een medefinancieringspercentage door de EU van 100 % toepasten. Eind 2021 waren twaalf FEAD+-programma's gewijzigd: acht ervan om in aanmerking te komen voor het medefinancieringspercentage van 100 % en vier om noodmaatregelen in te voeren als reactie op de pandemie.

Een verdere wijziging van de FEAD-verordening werd in februari 2021 aangenomen als onderdeel van het herstelplan van de Commissie in het kader van React-EU[9]**.** Deze wijziging stelt de lidstaten in staat aanvullende financiering toe te wijzen aan programma's in het kader van het ESF, het FEAD en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling. Deze aanvullende middelen kunnen bestaande steun aanvullen, zoals voedselhulp en/of fundamentele materiële bijstand, of projecten voor sociale inclusie. Zij moeten in overeenstemming zijn met de specifieke behoeften van elke lidstaat en rekening houden met het toegenomen aantal behoeftigen sinds het uitbreken van de COVID-19-pandemie. Er werden in totaal 13 operationele programma's gewijzigd (België, Bulgarije, Estland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Luxemburg, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Slowakije) met een totale aanvulling uit de tranche van React-EU over 2021 van 506 miljoen EUR.

Op 6 april 2022 is de FEAD-verordening opnieuw gewijzigd[10]**, wat betreft het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE).** CARE geeft de lidstaten en regio's meer flexibiliteit om het FEAD te gebruiken bij het verlenen van noodhulp aan mensen die Oekraïne ontvluchten na de grootschalige Russische invasie. Met name stelt dit beleid de lidstaten in staat om, indien nodig, bepaalde onderdelen van hun programma te wijzigen om de crisis aan te pakken, en om de Commissie hiervan op de hoogte te stellen in plaats van haar goedkeuring hiervoor te vragen. Bovendien voorziet het in een eerdere datum om in aanmerking te komen voor deze acties, namelijk vanaf 24 februari 2022. Ten slotte wordt de mogelijkheid van 100 % medefinanciering door de EU uitgebreid voor het boekjaar van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022. Daarnaast is op 12 april 2022 een verordening[11] ter aanvulling op CARE vastgesteld. Deze wijziging verschaft liquiditeiten en versnelt de toegang van de begunstigden tot de middelen. Met dit doel is 3,5 miljard EUR aan voorfinancieringsbetalingen toegevoegd aan de tranche van React-EU over 2021 voor de programma's van het FEAD en het cohesiebeleid.

2.2 Uitvoering in de praktijk

FEAD-outreach en het profiel van de uiteindelijke ontvangers

In 2021 ontvingen 15,0 miljoen personen voedselhulp uit het FEAD en nog eens 2,1 miljoen personen ontvingen fundamentele materiële bijstand. Bijna 18 000 personen ontving bijstand voor sociale inclusie. Van deze in totaal 17,1 miljoen personen waren 50 % vrouw, 26 % kind en 11 % ouder dan 65. Er waren 18 % migranten, personen met een buitenlandse achtergrond of minderheden, 6 % personen met een handicap en 5 % daklozen.

In 2021 heeft het FEAD in 27 lidstaten met succes bijstand verleend en goede vooruitgang geboekt bij het bereiken van zijn doelstellingen. De meeste lidstaten (23 van

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32021R0177.

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.109.01.0001.01.NLD.

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.115.01.0038.01.NLD.

de 27) hebben levensmiddelen verstrekt en/of fundamentele materiële bijstand verleend en begeleidende maatregelen genomen (tabel 1, OP I). Vier lidstaten gingen verder met de uitvoering van programma's voor sociale inclusie (tabel 1, OP II).

Table 1. Soort bijstand — FEAD

Operationeel programma	Soort bijstand	Lidstaat (LS)
OP I	Voedingsmiddelen	**10 LS**: BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, SI
	Fundamentele materiële bijstand	**1 LS**: AT
	Beide	**12 LS**: CY*, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO, SK^
OP II	Sociale inclusie	**4 LS**: DE, DK, NL, SE

* Cyprus heeft zijn voedselhulpproject in 2019 afgerond en heeft sindsdien uitsluitend fundamentele materiële bijstand verleend.
^ Slowakije heeft tussen 2016 en 2020 fundamentele materiële bijstand verleend en heeft sindsdien uitsluitend over voedselhulp gerapporteerd.

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021.

Van degenen die in 2021 voedselhulp, fundamentele materiële bijstand of bijstand voor sociale inclusie ontvingen, was circa 26 % kind. Dit aandeel is licht gedaald ten opzichte van 2020, toen het 28 % bedroeg. In verschillende lidstaten vormen kinderen een groot aandeel van degenen die voedselhulp ontvangen, met name in België, Kroatië, Hongarije, Frankrijk en Malta. Bovendien verlenen Cyprus, Hongarije, Ierland en Oostenrijk materiële bijstand uitsluitend aan kinderen (die dus alle fundamentele materiële bijstand ontvangen).

Ongeveer 18 % van de uiteindelijke ontvangers waren migranten, personen met een buitenlandse achtergrond of personen die tot een minderheidsgroep behoren (waaronder gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma). Dit aandeel is evenwel mogelijk onderschat, aangezien informatie over migranten die bijstand ontvangen, om redenen van gegevensbescherming niet altijd wordt verstrekt (Griekenland, Frankrijk en Slowakije). Migranten in het algemeen vormen de grootste groep, gevolgd door vluchtelingen en asielzoekers.

Naar schatting 5 % van de uiteindelijke ontvangers uit het FEAD was dakloos; dit aandeel bleef grotendeels stabiel. Het aantal daklozen is echter heel moeilijk te schatten omdat zij niet ingeschreven staan en vaak weinig geneigd zijn persoonlijke informatie te verstrekken. In Ierland, Tsjechië en Frankrijk was meer dan 10 % van de eindontvangers van voedselhulp dakloos. In Italië was het percentage daklozen dat voedselhulp ontving, relatief laag (3,7 %), maar het was de grootste groep die fundamentele materiële bijstand ontving (94 % van alle eindontvangers). Tsjechië had ook een relatief hoog percentage eindontvangers van fundamentele materiële bijstand die dakloos waren (21 %).

Ongeveer 6 % van de eindontvangers waren personen met een handicap. Het grootste aandeel personen met een handicap die voedselhulp ontvingen, bevond zich in Bulgarije en

Hongarije (31 % in beide landen). In Roemenië, Letland en Litouwen was het aandeel personen met een handicap die materiële steun ontvingen, relatief hoog (respectievelijk 19 %, 17 % en 12 %).

Uitvoering van het FEAD tegen de achtergrond van de COVID-19-pandemie

In 2021 werd de verlening van voedselsteun en fundamentele materiële bijstand nog steeds sterk beïnvloed door de beperkingen van COVID-19 en een grotere hulpvraag. In 2020 ingevoerde wijzigingen om die omstandigheden het hoofd te bieden, bleven in 2021 van kracht. Genoemde voorbeelden in de verschillende programma's in 2021 zijn onder andere wijzigingen van het type en aantal eindontvangers, de wijze waarop steun werd verstrekt en het soort steun.

Verschillende programma's meldden dat kwetsbare personen en gezinnen die vóór COVID-19 geen steun hadden ontvangen, in het programma waren opgenomen om hen te helpen met de moeilijkheden die door de pandemie waren ontstaan. Dit wordt verder uitgewerkt in de betreffende onderdelen van dit hoofdstuk. Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de selectie van nieuwe groepen in 2020 (naast de doorlopende bestaande steun) voor voedselhulp en in het bijzonder fundamentele materiële bijstand. De steun die tijdens de hele pandemie was gestegen, bleef in 2021 hoog, zoals uitgewerkt in de desbetreffende onderdelen hierna. Letland meldde bijvoorbeeld dat het gedurende de perioden van noodtoestand in 2021 ook huishoudens die behoeftig waren of een laag inkomen hadden, in aanmerking liet komen voor steun, zodat de ontvangers van het programma in feite langere perioden gesteund werden. In Bulgarije werden bijkomende groepen gesteund, waaronder groepen die naar hun sociaaleconomische status in aanmerking kwamen en personen die een hoog risico liepen op een COVID-19-infectie (en die via thuisbezorging werden bereikt). Hoewel het totale aantal eindontvangers tijdens de pandemie toenam, meldden sommige programma's lagere aantallen ontvangers. In Ierland bijvoorbeeld daalde het aantal eindontvangers tijdens de pandemie, dankzij nationale programma's voor inkomenssteun. Hierdoor kon het FEAD zich richten op steun aan liefdadigheidsinstellingen, door de kwaliteit en de verscheidenheid van de levensmiddelen te vergroten en in contact te komen met de moeilijker te bereiken kwetsbare personen.

De pandemie had ook aanzienlijke gevolgen voor de wijze waarop de steun werd verleend. Om de ontvangers zo weinig mogelijk aan mogelijke infectie bloot te stellen, organiseerden de programma's meer thuisbezorging van levensmiddelen en fundamentele materiële bijstand in plaats van deze op centrale afhaalpunten aan te bieden. Deze wijziging is genoemd als een van de meest zichtbare in meerdere programma's, zoals die van Estland, Griekenland en Letland. Estland liet weten dat er in vergelijking met de periode vóór 2020 aanzienlijk meer voedselpakketten thuis werden geleverd. Ook werden voedselpakketten rechtstreeks naar daklozencentra gebracht. In Letland waren de maaltijden die voorheen in gaarkeukens werden verstrekt, uitsluitend af te halen. In de meeste programma's werd gemeld dat COVID-19 de distributie voor aanzienlijke logistieke uitdagingen stelde. In sommige landen zorgden de organisaties van ontvangers en hun vrijwilligers/personeel voor de thuisbezorging, terwijl andere ook pakketbezorgdiensten afnamen. Door de pandemie waren er minder vrijwilligers en ander personeel beschikbaar om in distributiecentra te werken. In Frankrijk worden deze factoren genoemd als belangrijke factoren die de uitvoering van het FEAD hebben bemoeilijkt. Frankrijk heeft tegelijkertijd gemeld dat de rol van de voedselhulp uit het FEAD groeide doordat er minder donaties van supermarkten en landbouwpartners waren.

Tot slot veranderde in sommige gevallen ook het soort steun. De voedselhulp en de soorten verstrekt voedsel bleven vaak relatief stabiel (behalve in Ierland, zoals hiervoor is aangegeven), maar de fundamentele materiële bijstand werd vanaf 2020 snel aangepast aan de specifieke behoeften vanwege de pandemie. Deze bijstand omvatte persoonlijke beschermingsmiddelen, desinfecterende middelen en extra hygiëneproducten om tijdens de pandemie te helpen voldoen aan de specifieke behoeften van kwetsbare groepen. Over het algemeen werden de bestaande soorten fundamentele materiële bijstand niet door deze wijzigingen vervangen. In Cyprus liep de distributie van producten voor pasgeborenen gedurende de gehele pandemie door. Frankrijk en Roemenië rapporteerden andere wijzigingen in de organisatie van de bijstand. In 2021 gebruikten beide landen vouchers waarmee mensen rechtstreeks voedsel en fundamentele materiële konden "kopen". Roemenië gaf aan dat het steunontvangers dankzij de vouchers doeltreffend kon bereiken.

OP I — Voedselhulp

In absolute aantallen werd in Spanje, Frankrijk, Italië, Polen en Roemenië aan de meeste personen voedselhulp verleend (zie tabel 2). Het Italiaanse budget steeg dankzij React-EU aanzienlijk tot net onder 200 miljoen EUR, zodat het aantal ontvangers van voedselhulp steeg. Ook in Roemenië werd deze hulp aan aanzienlijk meer mensen verstrekt dan in 2020 (van 1,2 miljoen naar 1,5 miljoen). Dit hield verband met een hoger budget vanwege React-EU (56 miljoen EUR) en het feit dat de begroting sneller werd uitgevoerd. Het aantal bereikte personen bleef in andere lidstaten echter relatief stabiel ten opzichte van voorgaande jaren. Frankrijk meldde over 2021 ten opzichte van 2020 een daling in eindontvangers (5,1 miljoen in 2021 en 5,5 miljoen in 2020), maar dit cijfer is nog steeds veel hoger dan vóór COVID-19. Het jaarlijkse uitvoeringsverslag van Frankrijk bevat geen verklaring voor deze getalsmatige daling. In dat verslag wordt echter wel gewezen op de blijvende behoefte aan voedselhulp uit het FEAD, in een context die ernstig door COVID-19 wordt beïnvloed en waarin er minder donaties uit de private sector komen. De meer flexibele nationale uitvoeringsregels die in respons op COVID-19 waren vastgesteld, bleven gedurende 2021 van kracht. Deze flexibiliteit speelde dus geen rol in de daling van het aantal eindontvangers.

Table 2. Aantal personen die voedselhulp ontvingen, per jaar (duizendtallen)

Lidstaat	2018	2019	2020	2021	% van de EU
BE	394	359	382	449	3 %
BG	540	466	494	553	4 %
CY	2	2	—	—	0 %
CZ	101	57	78	62	0 %
EE	23	21	26	24	0 %
ES	1 288	1 229	1 496	1 468	10 %
FI	281	316	317	295	2 %
FR	4 340	4 790	5 504	5 120	34 %
EL	353	290	294	319	2 %
HR	42	108	23	62	0 %
HU	184	141	182	177	1 %
IE	152	195	277	157	1 %
IT	2 678	2 079	2 657	2 984	20 %
LT	197	192	183	195	1 %
LU	13	13	13	13	0 %
LV	70	76	75	88	1 %
MT	13	11	12	10	0 %
PL	1 385	1 356	1 337	1 254	8 %
PT	79	93	149	170	1 %
RO**	—	—	1 186	1 486	10 %
SI	158	153	157	151	1 %
SK	192	185	137	7	0 %
EU	12 486	12 128	14 980	15 044	100 %

** De cijfers betreffende Roemenië zijn niet gebaseerd op het jaarlijkse uitvoeringsverslag, maar op aanvullende toelichtingen door de beheersautoriteit aan de Commissie, vanwege een inconsistentie die vanaf 2022 is opgelost[12].

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

In de hele EU waren FEAD-programma's gericht op verschillende prioritaire doelgroepen, wat rechtstreeks wordt weerspiegeld in de verschillende groepen ontvangers van steun. De voornaamste reden is dat FEAD-programma's uiteenlopende nationale beleidsmaatregelen ondersteunen. Uit tabel 3 blijkt dat in Hongarije een relatief groot deel van de voedselhulp naar kinderen ging (60 %), terwijl andere lidstaten vaker kozen om het FEAD te gebruiken voor rechtstreekse voedselhulp aan personen boven 65 jaar (Bulgarije: 35 %, Finland: 36 %, Letland: 31 %, Roemenië: 29 %). Per totaal bedroeg het aandeel vrouwen binnen het algehele aantal ontvangers van voedselhulp 50 %. Dit percentage verschilt echter aanzienlijk per lidstaat: in Bulgarije was 59 % van het aantal uiteindelijke ontvangers vrouw, in Malta 57 %, in Hongarije slechts 24 % en in Ierland 31 % (ruim onder het EU-gemiddelde). België, Tsjechië, Luxemburg, Hongarije en Spanje bereikten hoge percentages migranten met hun voedselhulp. Het gemiddelde aandeel van personen met een handicap onder de ontvangers van voedselhulp in de EU was met een gemiddelde van 5 % relatief laag. Daarentegen werden aanzienlijk meer mensen met een handicap bereikt in Hongarije (33 %), Bulgarije (29 %), Roemenië (17 %), Letland (17 %), Polen (16 %) en Litouwen (12 %). Daklozen werden niet vaak meegerekend als ontvangers van voedselhulp, behalve in Tsjechië (17 %), Ierland (17 %) en met name Slowakije (100 %). Slowakije heeft zijn gehele voedselhulpprogramma gericht op kant-en-klare warme maaltijden voor daklozen in vijf steden.

[12] In de formele cijfers die in het jaarlijks uitvoeringsverslag waren opgenomen, telde Roemenië de ontvangers die al in de voorgaande jaren voedselhulp hadden ontvangen, niet mee, wat afwijkt van de verslaglegging van andere landen. Zodra deze inconsistentie was opgemerkt, heeft de beheersautoriteit herziene cijfers aangeleverd.

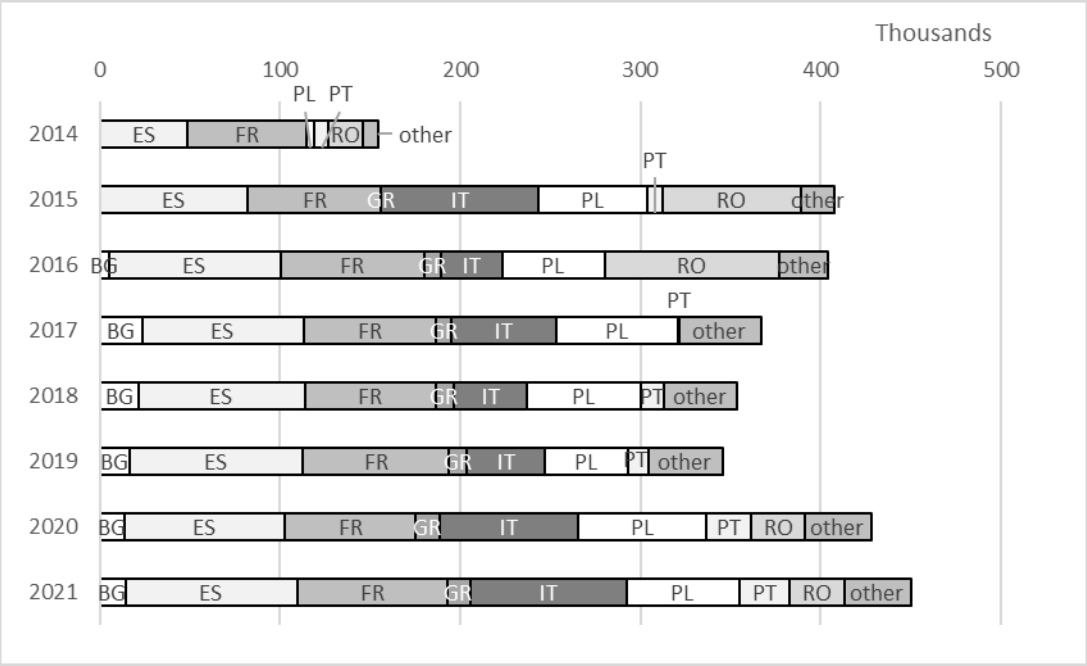
Table 3. Categorieën personen die in 2021 voedselhulp ontvingen

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
BE	29%	9%	39%	29%	3%	5%
BG	22%	35%	59%	8%	29%	0%
CY						
CZ	48%	9%	40%	26%	7%	17%
EE	22%	18%	53%	22%	19%	4%
ES	29%	7%	53%	27%	2%	2%
FI	14%	36%	45%	12%	2%	1%
FR	31%	7%	52%	0%	0%	11%
GR	20%	10%	52%	7%	3%	3%
HR	46%	18%	53%	4%	2%	0%
HU	60%	12%	24%	32%	33%	6%
IE	36%	8%	31%	15%	4%	17%
IT	20%	11%	52%	23%	1%	4%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	13%	31%	56%	2%	17%	1%
MT	51%	7%	57%	8%	1%	0%
PL	26%	13%	51%	1%	16%	3%
PT	27%	7%	54%	8%	1%	0%
RO	24%	29%	40%	5%	17%	0%
SI	20%	18%	53%	9%	4%	1%
SK	0%	6%	23%	0%	4%	100%
EU	27%	12%	50%	10%	5%	6%

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

Tijdens de pandemie konden diverse doelgroepen gebruikmaken van door het FEAD gefinancierde voedselsteunmaatregelen. Om te beoordelen welke wijzigingen die doelgroepen hebben doorgemaakt, werden de persoonskenmerken van de ontvangers tijdens de jaren van de pandemie (2020 en 2021) vergeleken met de totale populatie van ontvangers van voedselhulp in de periode 2014-2019. In de EU bereikte de voedselhulp tijdens COVID-19 een iets kleiner aandeel kinderen (-2 procentpunt) dan vóór de pandemie. De aandelen van ouderen, vrouwen, personen met een handicap en daklozen stegen alle met 1 procentpunt ten opzichte van vóór 2020. Slechts een klein aantal lidstaten meldde substantiële veranderingen in het aandeel van afzonderlijke doelgroepen onder de ontvangers. Bulgarije en Hongarije springen eruit: in die landen krijgen meer personen met een handicap voedselhulp (respectievelijk 10 en 11 procentpunten meer dan vóór 2020). In beide landen was de voedselhulp specifiek gericht op personen met een handicap en sociale deprivatie, wat ook vóór COVID-19 het geval was. De lockdowns vanwege COVID-19 maakten hun situatie erger, en de FEAD-programma's in deze landen wilden hierop reageren.

Figure 1. Verleende voedselhulp in 2014-2021 (× 1 000 ton) per lidstaat

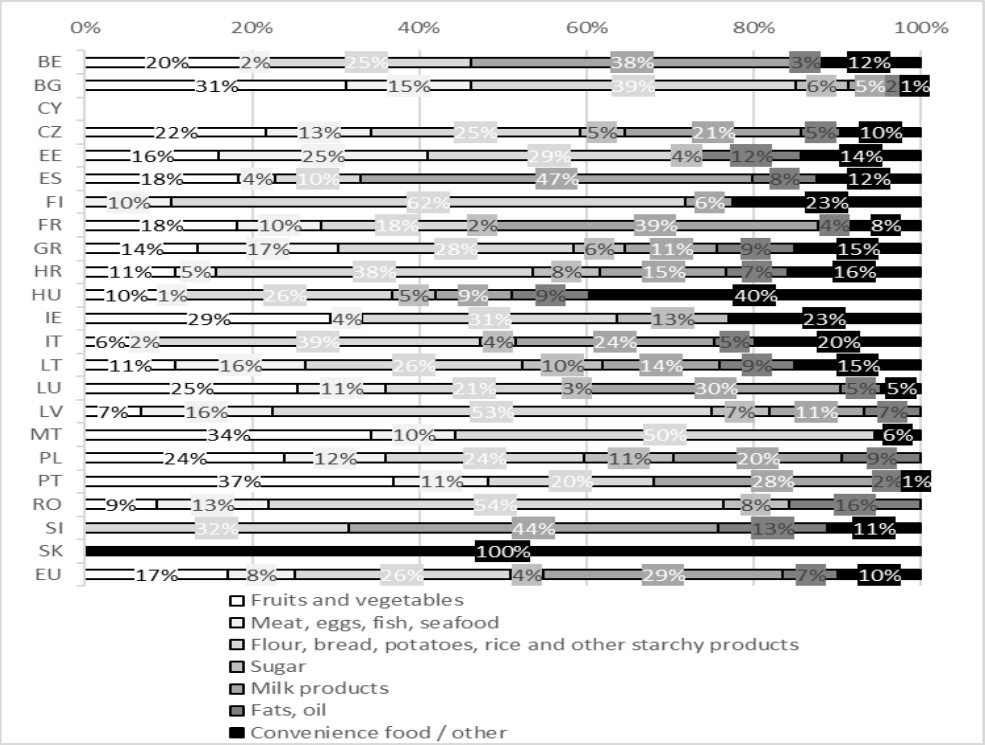


Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De hoeveelheid voedsel, gemeten in ton, steeg sinds 2019 gestaag en bedroeg in 2021 bijna 450 000 ton. De reden die de lidstaten het vaakst gaven, was de noodzaak om te reageren op toegenomen onzekerheid gedurende de lockdowns vanwege COVID-19. Het aandeel van individuele lidstaten in dit totaal is in de loop der tijd niet substantieel veranderd. Roemenië neemt een aparte positie in omdat het tussen 2017 en 2019 geen voedselhulp verleende, maar deze vanaf 2020 heeft hervat.

Alle lidstaten hebben op de een of andere wijze gemeld dat zij het transversale beginsel aanhouden dat voedselhulp een rol speelt bij het waarborgen van een evenwichtige voeding voor de meest gedepriveerde personen. De uitvoeringskeuzen variëren echter aanzienlijk. Figuur 2 biedt meer inzicht in de specifieke gemaakte keuzen van levensmiddelen. Bulgarije, Ierland, Malta en Portugal namen relatief meer fruit en groenten op dan gemiddeld. In Finland, Letland, Malta en Roemenië maken zetmeelhoudende producten meer dan de helft van het voedsel uit. In België, Frankrijk, Spanje en Slovenië is het aandeel melkproducten in de levensmiddelen hoger dan het EU-gemiddelde. Kant-en-klare levensmiddelen of levensmiddelen die niet konden worden ingedeeld, maakten gemiddeld grofweg 10 % van het totaal uit, maar vulden in Slowakije het hele pakket en vormden 40 % van de in Hongarije verstrekte levensmiddelen. Slowakije verstrekte warme soep, deegwaren en een alcoholvrije warme drank, die het in de restcategorie indeelde. Voor Cyprus zijn er geen cijfers, want dit land heeft in 2021 geen voedselhulp verstrekt. Toen dat in 2018 voor het laatst gebeurde, bestond het pakket voornamelijk uit zetmeelhoudende producten (45 %), gevolgd door fruit en groenten (27 %) en in mindere mate dierlijke producten (14 %) en zuivel (14 %).

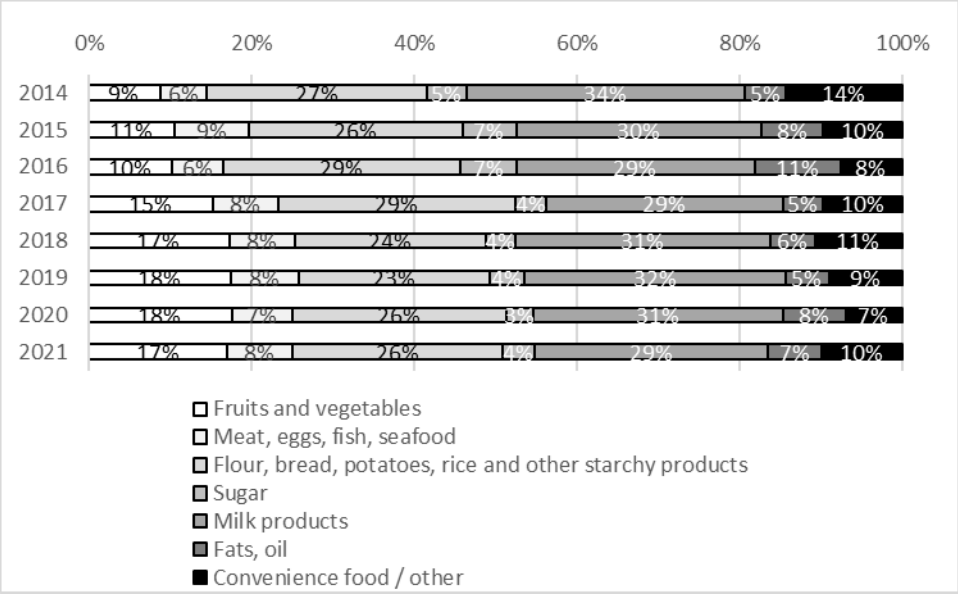
Figure 2. Samenstelling van de voedselhulp per lidstaat in 2021



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De specifieke samenstelling van de voedselhulp is in de loop der tijd niet sterk veranderd. Alleen **tussen 2014 en 2016 week de samenstelling van de verstrekte voedselhulp licht af**, mogelijk vanwege de iets andere groep lidstaten die in die jaren voedselhulp verstrekte.

Figure 3. Samenstelling van de verstrekte voedselhulp (als aandeel in de totale steun)

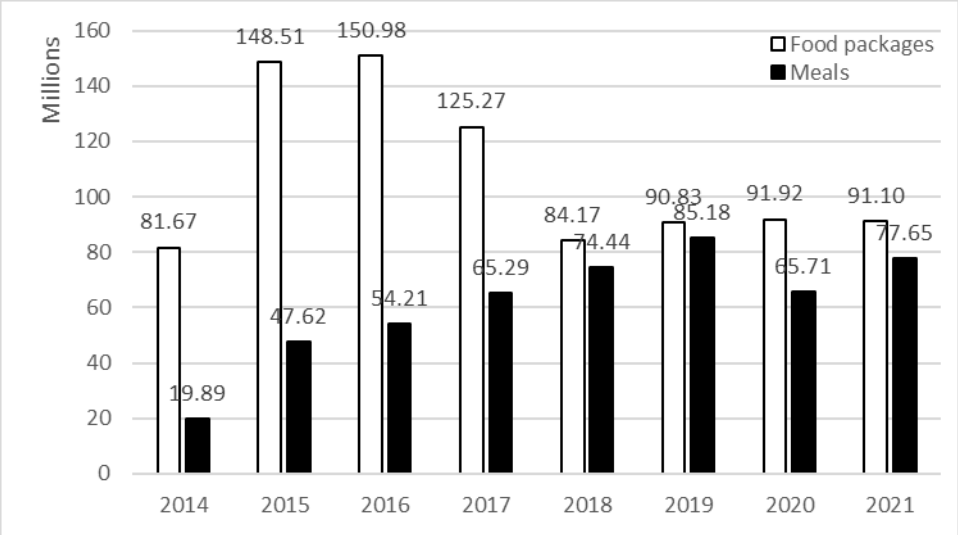


Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De levensmiddelen werden uitgedeeld in de vorm van voedselpakketten of rechtstreeks als maaltijden. In 2021 verstrekte Slowakije alleen maaltijden, en verstrekten Frankrijk, Litouwen, Luxemburg, Malta, Portugal en Slovenië alleen voedselpakketten. De overige

lidstaten verstrekten beide. Figuur 4 laat zien dat de trend in de verstrekking van voedselpakketten sinds 2019 is gestabiliseerd; in 2021 werden er in totaal 91,1 miljoen voedselpakketten en 77,7 miljoen maaltijden verstrekt.

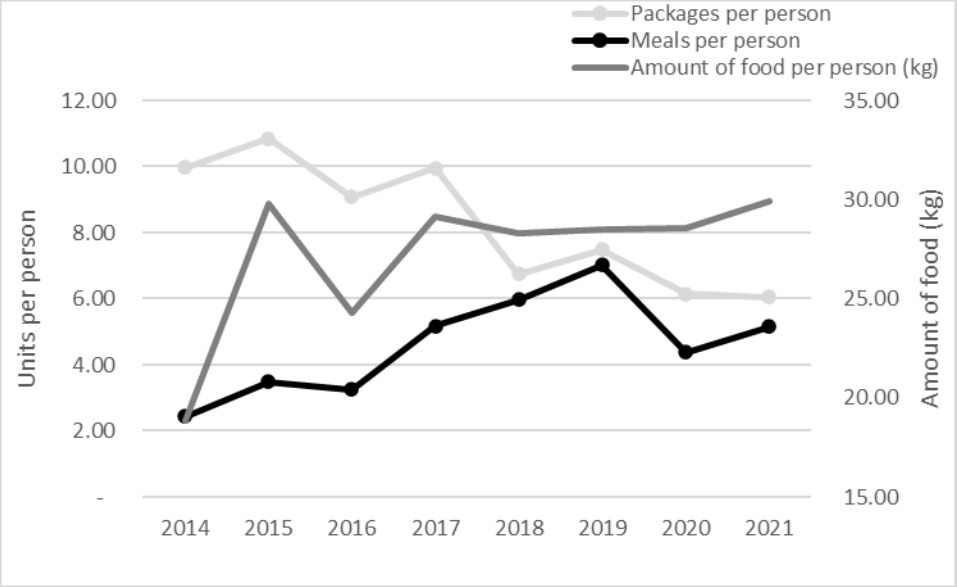
Figure 4. Trend in het aantal verstrekte voedselpakketten en maaltijden



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

In het overzicht is tevens een beoordeling gemaakt van de trend in het aantal verstrekte pakketten en maaltijden per persoon. Het totaal aantal pakketten per persoon is sinds 2015 gestaag gedaald, van gemiddeld ongeveer tien naar iets meer dan zes in 2021. Het aantal verstrekte maaltijden per persoon is daarentegen gestegen van gemiddeld iets meer dan twee per persoon in 2014 tot iets minder dan zes in 2021. De hoeveelheid in gewicht van het verstrekte voedsel per persoon nam aanzienlijk toe, van 18,9 kg in 2014 tot 30,0 kg in 2021.

Figure 5. Ontwikkeling van voedseldistributie per persoon tussen 2014 en 2021, verschillende indicatoren



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

OP I — Fundamentele materiële bijstand

De lidstaten hebben aangegeven dat het aantal ontvangers van fundamentele materiële bijstand tussen 2018 en 2021 relatief stabiel is gebleven (zie tabel 4). Meer dan de helft van alle uiteindelijke ontvangers van fundamentele materiële bijstand in de EU was te vinden in Roemenië, met vier leveringen van hygiënepakketten aan uiteindelijke ontvangers in 2020 en 2021. In 2021 heeft het FEAD ook de aanschaf van schoolmateriaal gesteund, door e-vouchers te verstrekken aan ouders van in aanmerking komende kinderen met een achterstand. Zij konden deze vouchers gebruiken om essentiële schoolbenodigdheden en kleren voor hun kinderen aan te schaffen.

Table 4. Aantal personen (x 1000) dat fundamentele materiële bijstand heeft ontvangen

LS	2018	2019	2020	2021	% van de EU
AT	45	44	44	42	2 %
CY	1	1	1	1	0 %
CZ	72	34	58	51	2 %
EL	239	189	266	275	13 %
HR	24	83	0	15	1 %
HU	26	57	128	150	7 %
IE	41	40	51	45	2 %
IT	—	5	25	29	1 %
LT	197	192	183	195	9 %
LU	13	13	13	13	1 %
LV	17	70	69	81	4 %
RO**	—	—	1 122	1 188	57 %
SK	110	97	—	—	0 %
EU	785	824	1 960	2 084	100 %

** De cijfers betreffende Roemenië zijn niet gebaseerd op het jaarlijkse uitvoeringsverslag maar op aanvullende toelichtingen door de beheersautoriteit aan de Commissie, vanwege een inconsistentie die vanaf 2022 is opgelost.

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

In Cyprus, Hongarije en Ierland ontvingen alleen kinderen fundamentele materiële bijstand, en in Oostenrijk maakten zij een belangrijk deel uit van de ontvangers (84 %). In het algemeen werd fundamentele materiële bijstand niet geboden aan personen boven 65 jaar, hoewel deze groep in Letland (31 %) en Kroatië (19 %) meer steun ontving dan gemiddeld in de EU (10 %).

In Letland (57 %), Ierland (58 %) en Oostenrijk (63 %) ontvingen vrouwen relatief meer dan een gemiddeld deel van de materiële bijstand; in Cyprus waren zij de enigen die fundamentele materiële bijstand kregen (meisjes tot 15 jaar).

Het aantal personen met een migratie-achtergrond dat werd bereikt, was in Oostenrijk, Cyprus, Tsjechië, Italië en Luxemburg hoger dan het EU-gemiddelde. De fundamentele materiële bijstand in Litouwen, Letland en Roemenië bereikte een relatief hoger aandeel personen met een handicap dan in andere lidstaten.

In Italië was de fundamentele materiële bijstand specifiek gericht op daklozen (94 %); dit land richtte zich op personen met ernstige materiële deprivatie, van wie de meesten dakloze mannen van buitenlandse afkomst waren. Italië meldde dat de meeste ontvangers van fundamentele materiële bijstand in 2021 (72 %) ook voedselhulp ontvingen (ten opzichte van 46 % in 2020). Dit land wilde niet alleen onmiddellijk aan de primaire behoeften van extreem behoeftigen tegemoetkomen, maar ook de toestand van ernstige deprivatie stelselmatig verbeteren. Hieruit blijkt hoe het Italiaanse FEAD-programma de ontvangers vanaf het begin van de pandemie bredere steun verleende, in reactie op een groeiende hulpvraag in verband met de zwaardere omstandigheden die de pandemie veroorzaakte.

Table 5. Persoonskenmerken van degenen die in 2021 fundamentele materiële bijstand hebben ontvangen

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	84%	0%	63%	67%	0%	0%
CY	100%	0%	100%	66%	0%	0%
CZ	39%	11%	40%	33%	8%	22%
GR	21%	9%	52%	8%	2%	3%
HR	35%	19%	52%	2%	2%	0%
HU	100%	0%	1%	7%	1%	0%
IE	100%	0%	58%	6%	0%	0%
IT	3%	4%	14%	77%	1%	94%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	14%	31%	57%	1%	17%	0%
RO	31%	11%	28%	6%	19%	0%
SK						
EU	36%	10%	34%	9%	13%	2%

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De categorieën ontvangers van fundamentele materiële bijstand tijdens de pandemie zijn ook vergeleken met die van voor 2020 (zie tabel 6). **De verschillen zijn groter dan bij voedselhulp, zowel binnen de lidstaten als op EU-niveau.** De fundamentele materiële bijstand die tijdens de pandemie werd verstrekt, bereikte een lager aandeel vrouwen dan vóór 2020 (15 procentpunt minder) en een groter aandeel personen met een handicap (9 procentpunt meer). In Letland bereikte de fundamentele materiële bijstand uit het FEAD in 2020 en 2021 veel minder kinderen als aandeel van de totale populatie ontvangers (32 procentpunt minder) dan vóór de pandemie. In het Letse verslag wordt dit verklaard met de grotere behoeften van ouderen gedurende de pandemie en met nationale wetswijzigingen en specifieke nationale steunmogelijkheden voor gezinnen. Hierdoor hoefde het FEAD zich minder op deze groepen te concentreren. Dit blijkt ook uit de kleine stijging per totaal in het **absolute** aantal kinderen dat met fundamentele materiële bijstand werd bereikt. Hongarije geeft aan dat zijn fundamentele materiële bijstand een kleiner aandeel migranten binnen de totale populatie heeft bereikt (-24 procentpunt), maar geeft geen toelichting bij deze daling.

In Cyprus nam het aandeel vrouwen dat tijdens de pandemie fundamentele materiële bijstand ontving, aanzienlijk toe, van 57 % vóór de pandemie tot 100 % tijdens de pandemie (een stijging van 43 procentpunt), omdat in deze periode uitsluitend vrouwen werden bijgestaan.

Deze verandering staat echter los van de pandemie en is het resultaat van het stroomlijnen van materiële bijstand aan pasgeborenen, die sinds 2020 specifiek op moeders is gericht.

Table 6. Verandering in doelgroepen die met materiële bijstand worden bereikt tussen 2014-2019 en 2020-2021

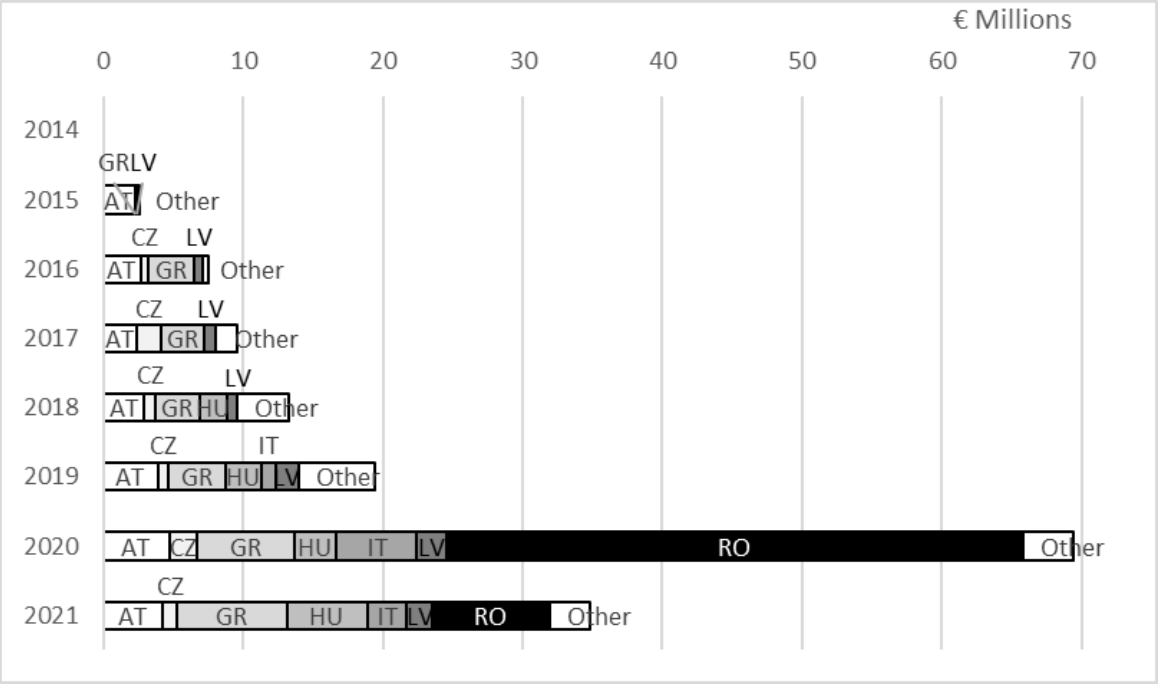
change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	-3	-	6	13	-	-
CY	-	-	43	11	-	-
CZ	-4	-4	-10	-1	-1	5
GR	-5	4	0	6	1	2
HR	8	-3	1	-7	-3	-0
HU	2	-	-2	-24	-2	-
IE	2	-	4	1	-	-
IT	5	2	7	-2	-4	5
LT	-1	2	0	-0	1	-0
LU	-2	1	-1	7	-1	2
LV	-32	15	4	-1	7	-0
RO						
SK						
EU	-4	3	-15	-2	9	-0

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022[13].

De jaarverslagen van de lidstaten tonen **een stijgende trend in de geldwaarde van de fundamentele materiële bijstand die tot 2020 uit het FEAD is verleend.** Hoewel deze trend al vóór 2020 was begonnen, is vanaf het begin van de pandemie in 2020 een markante stijging in de materiële bijstand waar te nemen. Roemenië valt op, met name omdat het in dat jaar weer begon met FEAD-activiteiten. Zelfs zonder Roemenië laat figuur 6 een blijvende positieve trend zien tot 2020, toen 34,9 miljoen EUR aan fundamentele materiële bijstand werd verstrekt. Over 2021 is een kleine daling van de totale waarde gemeld, voornamelijk vanwege Roemenië en Italië, maar in de meeste landen bleef de waarde gelijk of steeg deze. In 2021 werden aanzienlijke waarden aan materiële bijstand verstrekt in Oostenrijk (4,2 miljoen EUR), Griekenland (7,9 miljoen EUR), Hongarije (5,7 miljoen EUR) en Roemenië (8,4 miljoen EUR). Italië geeft geen duidelijke verklaring voor de daling in de waarde van de in 2021 verstrekte goederen in vergelijking met 2020. Het land geeft echter wel aan dat de situatie na de COVID-19-pandemie was gewijzigd, zodat de uitvoerende instanties hun activiteiten voor de verstrekking van materiële bijstand gedeeltelijk moesten reorganiseren.

[13] Voor Roemenië en Slowakije zijn er geen gegevens gerapporteerd, omdat zij geen ontvangers hadden met wie kon worden vergeleken. Roemenië heeft voor 2020 geen ontvangers gerapporteerd en Slowakije heeft sinds 2020 geen ontvangers van fundamentele materiële bijstand gerapporteerd.

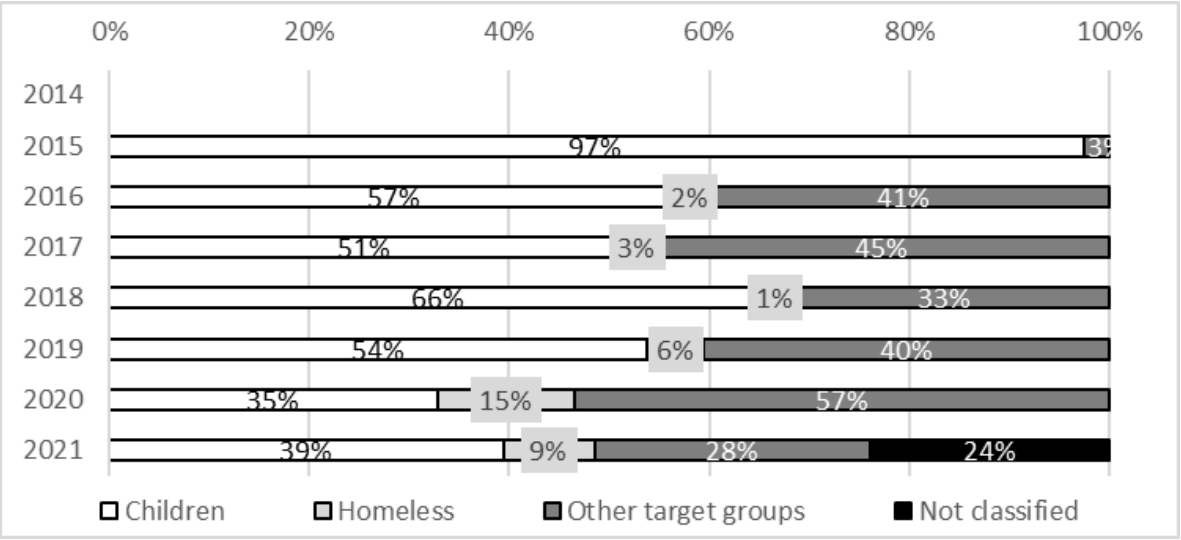
Figure 6. Totale geldwaarde van fundamentele materiële bijstand (in miljoen EUR)



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

Sinds het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de verdeling van de waarde van de verstrekte fundamentele materiële bijstand over de verschillende specifieke doelgroepen gevarieerd. Wanneer we 2015 buiten beschouwing laten, is tussen één en twee derde van de waarde van de fundamentele materiële bijstand aan kinderen verstrekt, waarbij het aandeel in de totale waarde die aan daklozen is verstrekt, in de afgelopen jaren is gestegen. Bij het opstellen van dit verslag had Roemenië nog geen uitsplitsing gemaakt van de waarde van de materiële bijstand per doelgroep in 2021; dit is de niet-ingedeelde 24 % in figuur 7.

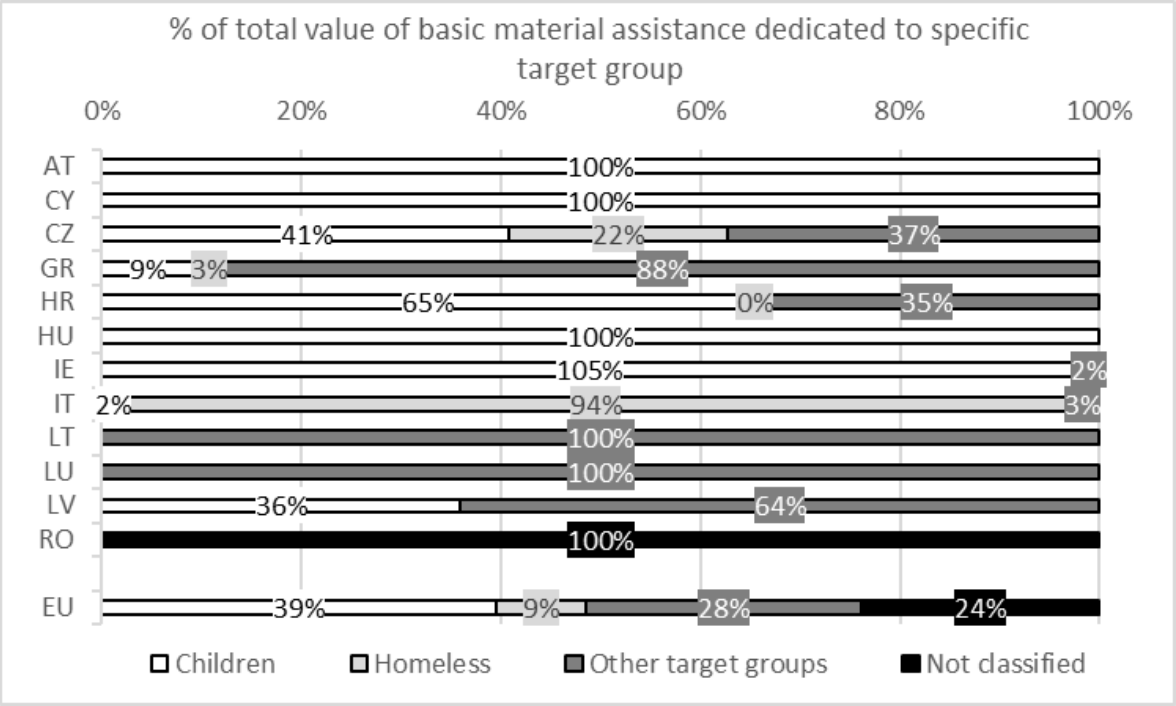
Figure 7. Aandeel van de totale waarde van de fundamentele materiële bijstand per doelgroep



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De relatieve waarde van de fundamentele materiële bijstand aan doelgroepen in 2021 wordt verder per lidstaat geanalyseerd. Dit geeft inzicht in de verschillende keuzen van de lidstaten in het soort fundamentele materiële bijstand. Vrijwel alle fundamentele materiële bijstand werd aan kinderen toegewezen in Oostenrijk[14], Cyprus, Hongarije en Ierland[15], en een aanzienlijk aandeel in Kroatië (35 %) en Tsjechië (41 %). In Tsjechië werd 22 % van de fundamentele materiële bijstand aan daklozen verstrekt en in Italië werd bijna de volledige materiële waarde aan deze groep verstrekt (94 %).

Verdeling van de waarde van de fundamentele materiële bijstand over specifieke doelgroepen (2021)



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

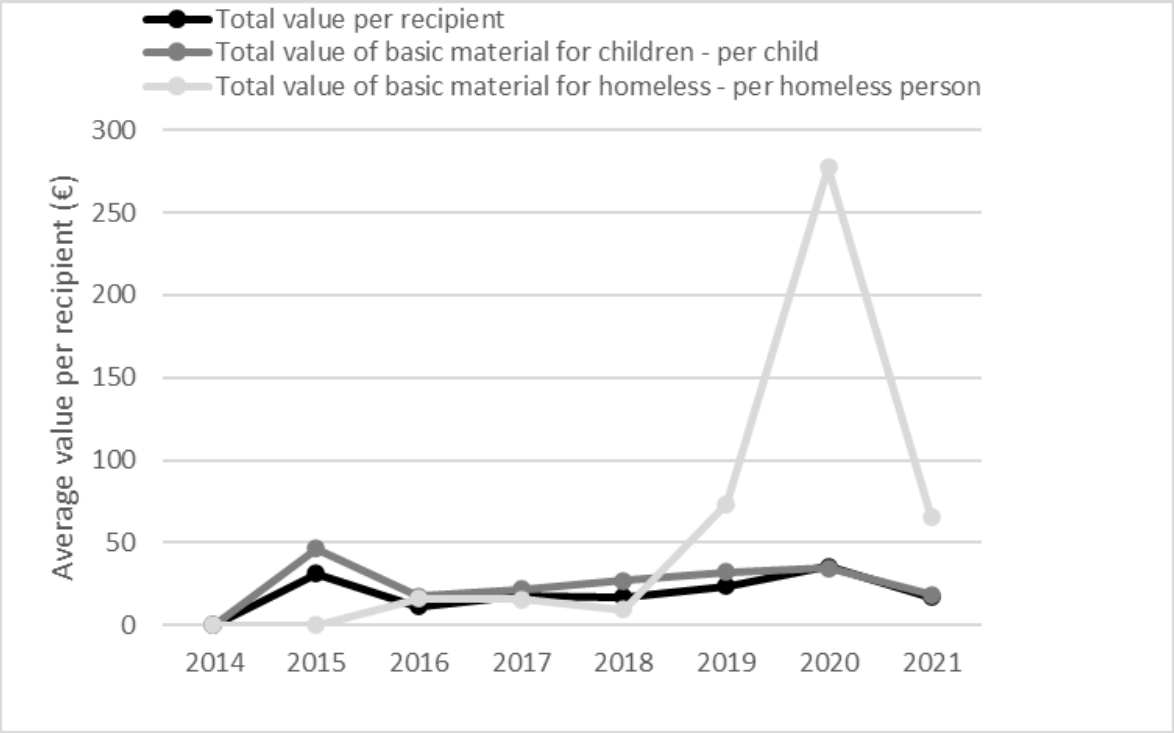
De waarde van de fundamentele materiële bijstand per ontvanger steeg licht tot in 2020, tot 35,42 EUR. In 2021 daalde de gemiddelde waarde per ontvanger aanzienlijk, naar 16,73 EUR (of 29,55 EUR zonder Roemenië). De lagere waarde voor Roemenië wordt verklaard door het feit dat de meeste kosten daar deel uitmaakten van een tweejarig steunprogramma dat in 2020 was geregistreerd.

De waarde van de fundamentele materiële bijstand per dakloze heeft in de loop der jaren sterk gefluctueerd, voornamelijk doordat er — met name in 2020 — minder daklozen werden bereikt. In 2020 werd een gemiddelde waarde van meer dan 277 EUR per dakloze gemeld, vanwege de relatief hoge waarde en het beperkte aantal gerapporteerde personen door Italië (323 EUR per dakloze in 2020 en 98 EUR in 2021). Het jaarlijkse Italiaanse uitvoeringsverslag geeft geen verklaring voor dit verschil.

[14] De Oostenrijkse FEAD-steun was alleen gericht op leerlingen. Sommige van hen waren al geen kind meer.

[15] Ierland rapporteerde een hogere waarde van fundamentele materiële bijstand aan kinderen dan de totale verstrekte waarde, zodat in de figuur 105 % wordt weergegeven. In het jaarlijks uitvoeringsverslag wordt hiervoor geen verklaring gegeven.

Figure 8. Trend in de waarde van fundamentele materiële bijstand per ontvanger



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

OP I — Begeleidende maatregelen

Overeenkomstig de FEAD-verordening hebben de lidstaten die in 2021 OP I-programma's hebben uitgevoerd, ook begeleidende maatregelen ingevoerd. De COVID-19-crisis vormde echter grote uitdagingen voor de uitvoering van deze begeleidende maatregelen, en de uitvoering ervan was over het algemeen ongelijk tussen de lidstaten.

De meeste lidstaten bleven een combinatie van begeleidende maatregelen toepassen, terwijl slechts enkele lidstaten ervoor kozen zich enkel op een of twee activiteiten te richten.

In 2021 werden onder meer de volgende begeleidende maatregelen genomen:

- advies over het bereiden en bewaren van levensmiddelen (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT en SK);
- voorlichtingsactiviteiten en informatie ter bevordering van gezonde voeding en een gezonde levensstijl, bv. kookworkshops (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO, SI en SK);
- advies over manieren om voedselverspilling te verminderen (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL en PT);
- advies over persoonlijke verzorging (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO en SK);
- verwijzing naar relevante diensten (bv. sociaal/administratief) (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT en SK);
- begeleiding en workshops, met name om de integratie binnen het onderwijs of op de arbeidsmarkt te verbeteren (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, RO en SI);
- educatieve activiteiten en vaardigheidstrainingen/-programma's (EL, FR, LV, MT, PL, RO en SI);

- maatregelen om de toegang tot de gezondheidszorg te vergemakkelijken (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV en RO);
- psychologische en therapeutische ondersteuning (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, RO en SI);
- advies over het beheer van een huishoudbudget (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT en SK);
- specifiek advies over het onderhouden of herstellen van familie-/gemeenschapsbanden, waaronder conflictoplossing, ouderlijke bijstand, hulp bij thuiszorg (BG, CY, FR, IE, LT, LV en PL);
- sociale en vrijetijdsactiviteiten (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL en SI);
- verlening van juridische diensten (CZ, FR, IT, LT, PL en RO); alsmede
- andere begeleidende activiteiten (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO en SI), hoofdzakelijk persoonlijke ondersteuning, verzorging van volwassenen, sociaal vervoer, maatregelen om de toegang tot huisvesting of onderdak te vergemakkelijken, steun voor de toegang tot rechten en schoolondersteuning.

OP II — Sociale inclusie

Vier lidstaten (DE, DK, NL en SE) hebben het FEAD gebruikt om te voldoen aan doelstellingen van sociale inclusie. Elk van deze lidstaten heeft specifieke soorten maatregelen voor specifieke doelgroepen. Deze aanpak wijkt af van wat gebruikelijk is voor voedselhulp of fundamentele materiële bijstand en is het meest zichtbaar in de gestelde indicatoren en uitgevoerde activiteiten. **Uit dit gedeelte blijkt dat elk van de vier programma's voor sociale inclusie in 2021 te maken had met uitdagingen om de specifieke doelgroepen te bereiken** vanwege aanhoudende beperkingen door COVID-19. Aangezien deze programma's specifieker en meer afgestemd waren, werden de benadering en doelgroepen ervan niet substantieel gewijzigd. Daarom waren er in 2021 minder ontvangers dan in voorgaande jaren.

Het aantal ontvangers is duidelijk lager dan in de andere FEAD-programma's, hetgeen een opzettelijk kenmerk van het ontwerp vormt. Tabel 7 toont een aanzienlijke daling van het aantal ontvangers in 2021 ten opzichte van 2020, met name in Duitsland. De oorzaak is een veel kleiner aantal projecten dat in 2021 en 2022 zou doorlopen. Vanwege begrotingsbeperkingen kon slechts een aantal projecten na 2020 worden voortgezet. In zijn jaarlijks uitvoeringsverslag wijst Duitsland ook op aanhoudende beperkingen vanwege COVID-19 als factor bij de daling. Voor de interpretatie van de cijfers is van belang dat in 2021 uitsluitend degenen zijn geteld die de adviesdienst van een project voor het eerst gebruiken, terwijl vele anderen steun blijven ontvangen.

In Duitsland, Zweden en Nederland hield het lagere aantal ontvangers ook verband met de beperkingen wegens COVID-19, omdat fysieke ontmoetingen vaak niet mogelijk waren; in Nederland werd de ondersteuning vaak geboden in bibliotheken, die gedurende de eerste vijf maanden van 2021 gesloten waren.

Table 7. Aantal personen die steun voor sociale inclusie ontvangen

Lidstaat	2018	2019	2020	2021	% van de EU
DE	37 062	27 742	28 168	16 787	94 %
DK	454	757	277	570	3 %

NL	769	579	366	93	1 %
SE	414	658	1 175	441	2 %
EU	38 699	29 736	29 986	17 891	100 %

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

Tabel 8 toont de verschillende doelgroepen die in de vier lidstaten steun voor sociale inclusie hebben ontvangen. De totalen per kolom kunnen meer dan 100 % bedragen omdat een persoon in meerdere categorieën kan vallen. Nederland bleef zich uitsluitend richten op personen boven 65 jaar en bereikte hoofdzakelijk vrouwen (85 %). Migranten, personen met een buitenlandse achtergrond en minderheden waren de belangrijkste groepen personen die in de andere drie landen steun voor sociale inclusie ontvingen. Denemarken en Zweden richtten zich vrijwel uitsluitend op daklozen.

Table 8. Persoonskenmerken van degenen die in 2021 steun voor sociale inclusie hebben ontvangen

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	16%	1%	50%	82%	2%	38%
DK	0%	1%	18%	92%	25%	100%
NL	0%	100%	85%	31%	18%	0%
SE	0%	3%	52%	83%	0%	97%
EU	15%	2%	50%	82%	3%	41%

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

De aandelen ontvangers van steun voor sociale inclusie zijn vergeleken met de aandelen voor 2020 (zie tabel 9). Net als bij voedselhulp **waren de veranderingen in alle doelgroepen samen relatief beperkt**. Tijdens de pandemie was het aandeel daklozen hoger (14 procentpunt meer), voornamelijk vanwege de hogere absolute aantallen in deze doelgroep in Zweden en Denemarken. De programma's in deze twee landen richtten zich alleen op deze doelgroep. Daardoor bleef het aandeel ontvangers op nationaal niveau gelijk (respectievelijk 100 % en 97 %), maar niet op EU-niveau, waar een stijging in absolute aantallen zijn weerslag heeft op het relatieve aandeel van de totale populatie. Tevens steeg in Zweden het aantal migranten in het totale aantal ontvangers; dit land meldde dat personen met een migratieachtergrond in het bijzonder in 2021 terugkeerden naar Zweden maar vanwege de pandemie vaak in een onzekerder situatie verkeerden dan voorheen.

Table 9. Verandering in de doelgroepen die door OP II werden bereikt tussen 2014-2019 (vóór de pandemie) en 2020-2021 (procentpunt)

change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	-0	0	0	-3	0	-6
DK	-	-0	-1	1	4	-
NL	-	-	-6	2	-3	-
SE	0	-1	2	12	-	-1
EU	3	-1	1	-3	-0	14

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

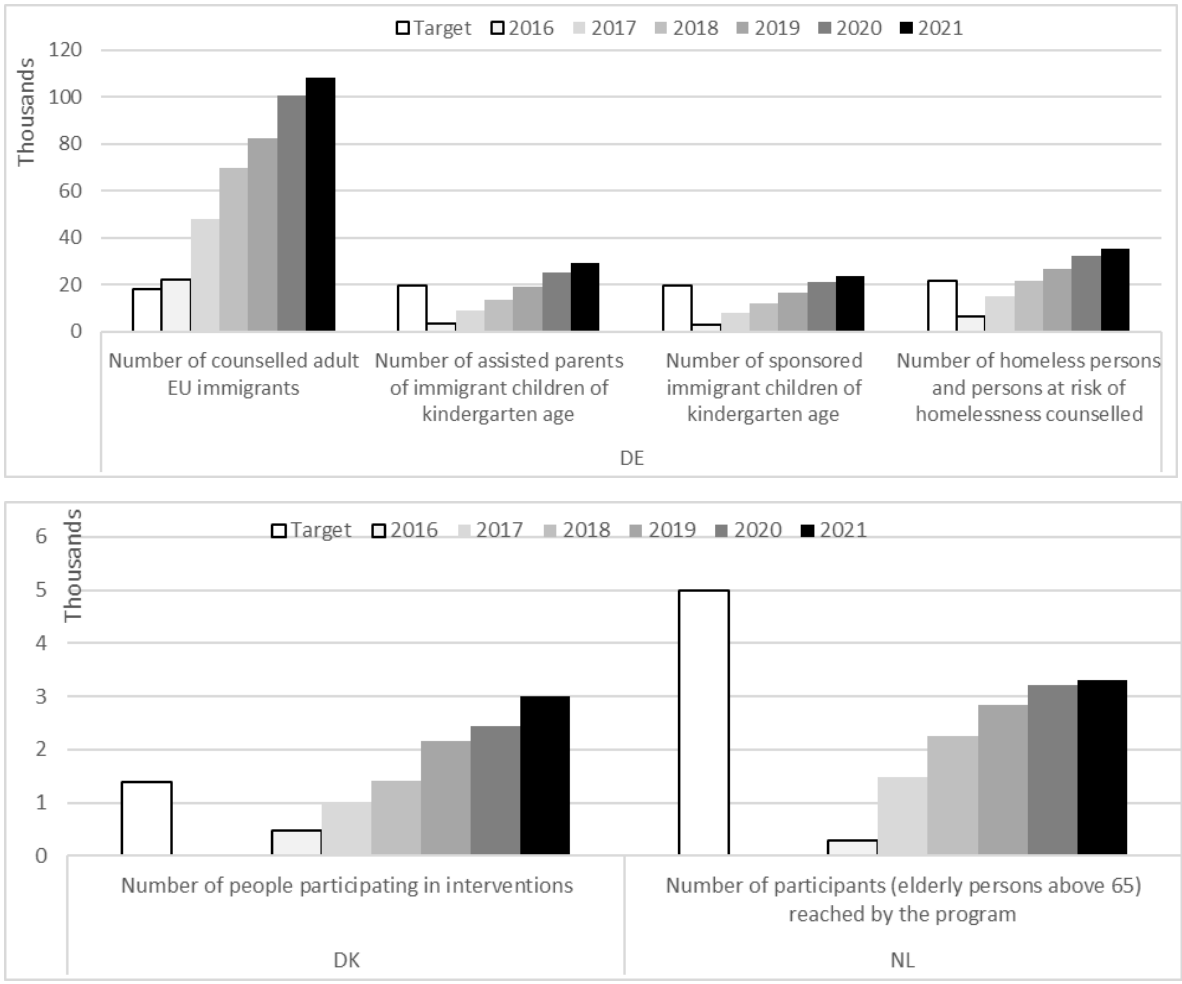
Met een overzicht van de benadering van sociale inclusie door Duitsland, Denemarken, Nederland en Zweden worden hun respectieve programmakeuzen duidelijker. Anders dan bij

voedselhulp en fundamentele materiële bijstand wordt bij de programma's voor sociale inclusie van het FEAD de uitvoering niet gemeten op basis van gemeenschappelijke indicatoren. In plaats daarvan kunnen de landen zelf indicatoren instellen, zodat deze kunnen worden afgestemd op de specifieke voorgenomen soorten maatregelen. Hieronder worden de keuzen voor de verschillende programma's in meer detail weergegeven.

- **Duitsland richt zijn programma op het bereiken van onlangs gearriveerde EU-burgers en hun kinderen** om hen te helpen met de toegang tot voorschoolse opvang, en op daklozen voor wie de toegang tot advies en ondersteuningsmaatregelen wordt verbeterd. In het eerste jaar van het programma had Duitsland het doel van advies aan 18 044 immigranten al bereikt. Dit aantal steeg in de jaren daarna verder tot in totaal meer dan 108 000 immigranten. Dat is veel meer dan het beoogde aantal volwassen immigranten aan wie advies zou worden gegeven. De andere prestatiedoelen werden recenter bereikt. Het doel voor immigranten met kinderen op de kleuterschool werd bijvoorbeeld in 2020 bereikt, terwijl het doel voor advies aan daklozen in 2018 werd bereikt en dat aantal sindsdien verder is gestegen tot in totaal meer dan 35 000.
- In Denemarken wordt de **FEAD-steun op daklozen gericht**. Zij worden benaderd met outreachondersteuning waarbij tijdelijke huisvesting en opslagfaciliteiten worden geboden, maar ook sociale activiteiten en inzetbaarheidsprogramma's. Denemarken behaalde zijn doel van 1 400 personen in 2018. In 2021 hadden in totaal 3 016 personen steun ontvangen.
- Nederland gebruikt de steun voor sociale inclusie uit het FEAD om **ouderen met een laag beschikbaar inkomen te steunen om sociale uitsluiting te voorkomen en tegen te gaan.** Hiervoor worden outreachprogramma's gebruikt, die voornamelijk worden uitgevoerd in de plaatselijke bibliotheken in de vier grootste steden, waar sociale activiteiten en programma's worden georganiseerd. Het programma is nog op weg naar het doel om 5 000 personen te steunen; eind 2021 waren er 3 299 personen bereikt. In het jaarlijks uitvoeringsverslag wordt aangegeven dat het programma kwaliteit over kwantiteit verkiest; in 2020 en 2021 werden er minder ontvangers gesteund dan verwacht, vanwege beperkingen door COVID-19. Deze beperkingen hadden grote gevolgen voor de Nederlandse steun, omdat deze alleen op ouderen is gericht. Deze groep was bijzonder kwetsbaar voor COVID-19 en daarom aanzienlijk moeilijker te bereiken tijdens de pandemie.
- **In Zweden steunt het FEAD sociaal kwetsbare personen (daklozen of personen die hun huis dreigen te verliezen, migranten, personen met een buitenlandse achtergrond, minderheden en vrouwen) die niet economisch actief zijn en minder dan drie maanden in Zweden hebben verbleven**. Het verblijfscriterium zorgt ervoor dat het FEAD zich richt op een doelgroep die niet onder de wet sociale dienstverlening valt. Het doel van het programma is om basisinformatie over de Zweedse samenleving te geven die aansluit op de informatiebehoeften van de doelgroep, en gerichte informatie over gezondheidskwesties. Behalve de gemeenschappelijke indicatoren zijn er geen prestatiedoelen gesteld om de voortgang te meten.

In figuur 9 wordt de voortgang ten opzichte van de prestatie-indicatoren weergegeven. Eind 2021 waren alle doelen in Duitsland, Denemarken en Nederland gehaald.

Figure 9. Voortgang ten opzichte van prestatiedoelen — OP II Sociale inclusie



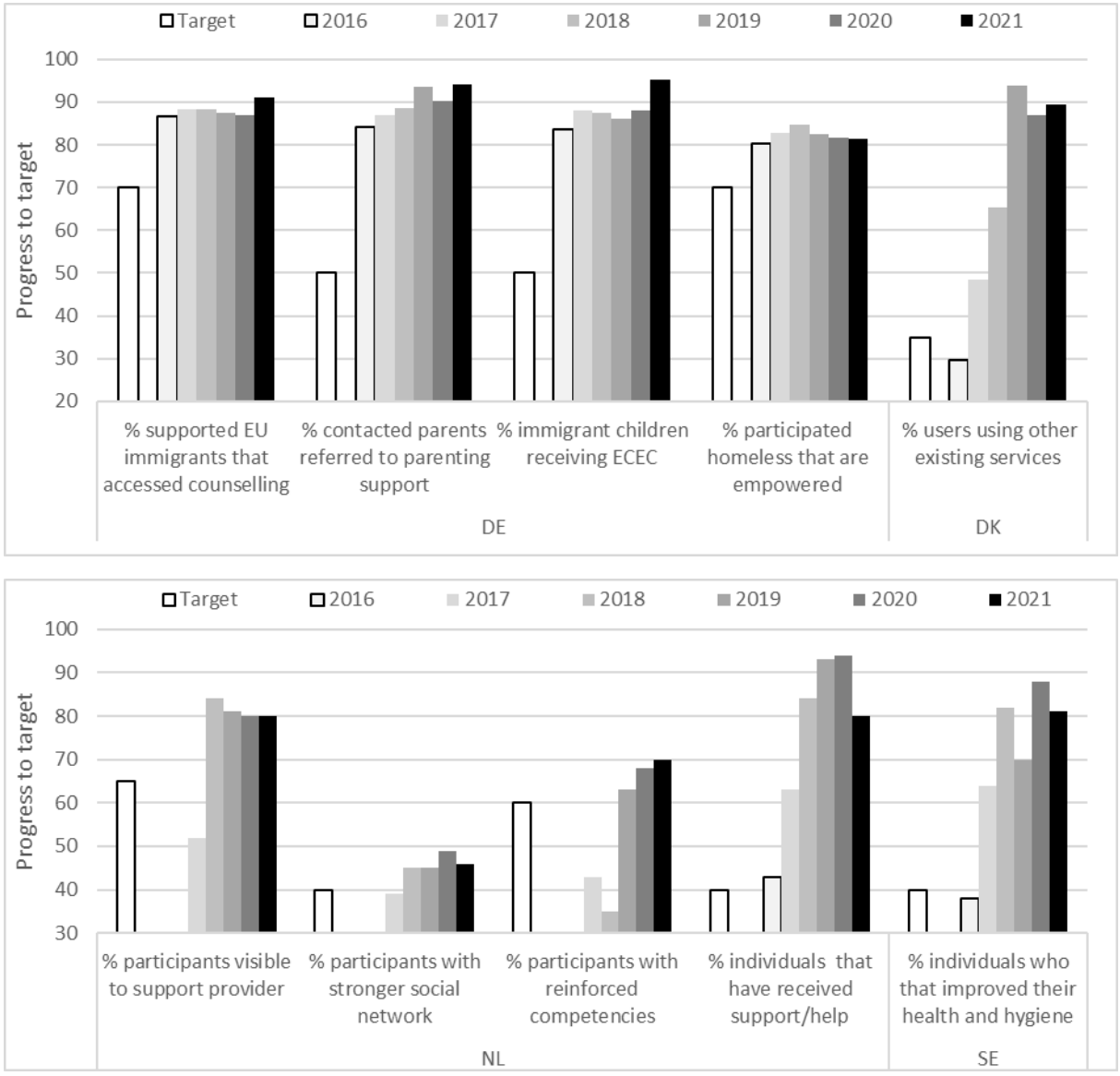
Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

Elk van de vier programma's bevat beoogde resultaten op basis van specifieke doelstellingen, die in figuur 9 zijn weergegeven. **Alle beoogde resultaten werden ruim gehaald, vaak al in het eerste uitvoeringsjaar.** Dit werpt vragen op over het ambitieniveau van de verschillende doelen.

- In Duitsland **werden de doelen consequent behaald op elk van de vier resultaatindicatoren.** Het aandeel ondersteunde immigranten die gebruik hadden gemaakt van advies, lag op ongeveer 90 %, en werd in 2021 zelfs groter. Voor de andere drie indicatoren heeft de uitvoering geleid tot stabiele of stijgende resultaten, ruim boven de gestelde doelen.
- In Denemarken **steeg het aandeel gebruikers die ook van andere diensten gebruikmaakten, aanzienlijk** ten opzichte van de eerste uitvoeringsjaren, naar het huidige niveau van 89 % van de beoogde gebruikers. Het jaarlijks uitvoeringsverslag noemt dit een voorbeeld van de succesvolle benaderingsactiviteiten van de lopende projecten, zonder specifieke succesfactoren te beschrijven.
- In Nederland **werden alle beoogde resultaten ruimschoots behaald**, hoewel het aantal deelnemers (prestaties) achterloopt. Het aantal deelnemers die in contact blijven met de steunverlener, sterkere sociale netwerken hebben, hun vaardigheden hebben verbeterd en andere soorten steun hebben ontvangen, ligt in praktisch elk uitvoeringsjaar ruim boven het doel.

- Tot slot was in Zweden **het gestelde doel voor het aantal deelnemers die hun gezondheid en hygiëne hebben verbeterd, al in 2017 behaald**, het tweede jaar waarin verslag over de voortgang van de uitvoering werd uitgebracht.

Figure 10. Voortgang ten opzichte van beoogde resultaten — OP II Sociale inclusie

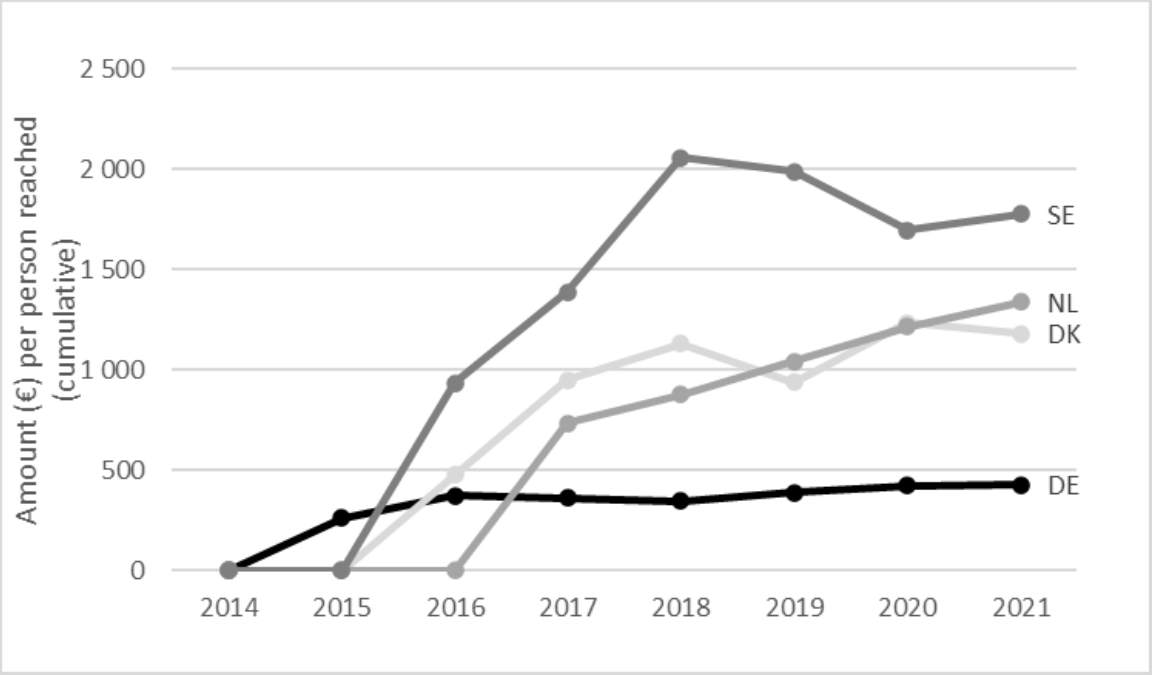


Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

Tevens is beoordeeld hoe de totale kosten van de steun voor sociale inclusie zich per persoon hebben ontwikkeld (zie figuur 10). Aangezien de waarden die in afzonderlijke jaren zijn gerapporteerd, aanzienlijk kunnen variëren en bepaalde kosten soms verband houden met deelname in andere jaren, blijft de analyse beperkt tot de cumulatieve kosten per eenheid. Tijdens het verloop van programma's worden pieken (of dalen) door verschillen in het aantal personen of gerapporteerde kosten minder waarschijnlijk, omdat deze door de algemene totalen worden geabsorbeerd. **Uit de beoordeling blijkt dat drie van de vier programma's voor sociale inclusie vergelijkbare kosten per eenheid hebben. Duitsland meldde significant lagere kosten per eenheid (360 EUR) dan Zweden (1 776 EUR), Nederland (1 336 EUR) en Denemarken (1 182 EUR).** Deze verschillen kunnen het best worden verklaard door de verschillende intensiteitsniveaus van de steun. De cijfers laten in deze

laatste drie landen ook een over het algemeen stijgende trend zien in de kosten per persoon. De jaarlijkse uitvoeringsverslagen bieden geen consistente verklaringen voor deze trend.

Figure 11. Jaarlijkse gemaakte/betaalde kosten per bereikte persoon — vergelijking tussen de lidstaten — OP II Sociale inclusie



Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021, bijgewerkt tot en met 15 december 2022.

2.3 Algemene beginselen

In artikel 5 van de FEAD-verordening wordt een aantal transversale beginselen geïdentificeerd waaraan alle FEAD-programma's moeten voldoen. De lidstaten moeten rapporteren hoe er met deze beginselen rekening is gehouden. De meest relevante beginselen worden hierna meer gedetailleerd besproken.

De lidstaten hebben voornamelijk op twee manieren aangegeven op welke wijze de activiteiten een aanvulling vormen op bestaande cohesie-instrumenten van de EU en nationale maatregelen tegen materiële deprivatie, armoede en sociale uitsluiting, waarbij echter dubbele financiering moet worden vermeden. Sommige lidstaten hebben summier gerapporteerd over het voorkomen van overlap. Letland meldt bijvoorbeeld dat organisaties van ontvangers een verklaring moeten ondertekenen dat zij niet voor dezelfde activiteit steun uit meerdere EU-fondsen vragen. Andere lidstaten, zoals Portugal, vertrouwen op gedeelde informatie en toezichtsystemen om dubbele financiering te voorkomen.

Een tweede groep lidstaten heeft in detail beschreven hoe hun programma's profiteren van mogelijke synergieën tussen de fondsen. De coördinatie tussen het ESF en het FEAD wordt vormgegeven door institutionele banden tussen de verantwoordelijke beheersautoriteiten, zoals deelname aan het comité van toezicht van beide fondsen. Afgezien van formele regelingen noemen de beheersautoriteiten ook actieve communicatie-initiatieven om ervoor te zorgen dat begunstigden, ontvangers en overheidspartners weten welke activiteiten er worden uitgevoerd.

In een aantal specifieke projecten is geprobeerd voordeel te halen uit mogelijke synergieën tussen de fondsen. Zowel Finland als Litouwen verwijzen naar een aantal ESF-projecten die zijn opgezet als flankerende maatregelen ter versterking van de sociale inclusie van personen die ook steun uit het FEAD ontvangen, door soortgelijke partnerorganisaties te steunen bij het organiseren van vervolgactiviteiten. In Polen bepalen de richtlijnen van de beheersautoriteit dat begunstigde organisaties ontvangers van voedselhulp informatie moeten geven over hoe zij kunnen profiteren van relevante ESF-steun en hen moeten helpen om zich voor de betreffende maatregelen aan te melden.

Alle lidstaten hebben gerapporteerd dat de beginselen van gelijke behandeling van vrouwen en mannen en het voorkomen van discriminatie in bredere zin (artikel 5, lid 11) in hun FEAD-programma's aan bod komen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de criteria voor de selectie van partnerorganisaties en projecten. De strategieën van partnerorganisaties om naar de doelgroepen toe te gaan om projecten uit te voeren, zijn op deze beginselen gebaseerd. Dankzij de gegevens die in de toezichtsystemen worden verzameld, kunnen de lopende praktijken worden beoordeeld; Ierland meldde dat demografische gegevens, waaronder de verhouding tussen vrouwen en mannen, worden geanalyseerd bij de kwartaalrapportage door plaatselijke partnerorganisaties en bij bezoeken aan distributielocaties.

Wat de selectiecriteria voor levensmiddelen betreft, benadrukken de lidstaten dat zij zich houden aan objectieve criteria waarbij rekening wordt gehouden met de rol van het product in een evenwichtige voeding[16]. België verwijst naar de inbreng van experts bij de keuze van levensmiddelen, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van ontvangers en met de voedzaamheid, de houdbaarheidstermijn en de glykemische index. Bulgarije geeft aan de aanbevelingen van het Ministerie van Volksgezondheid over een evenwichtige voeding te volgen. Spanje verklaart dat het bij de keuze voor basisvoedsel primair gericht is op het zoveel mogelijk voldoen aan de nutritionele behoeften van achtergestelde personen door zo gevarieerd mogelijke basisvoedingsstoffen te verstrekken (eiwitten, koolhydraten, vetten, vezels, vitaminen en mineralen) en op het terugdringen van een gebrekkige voeding. Finland past overeenkomstige beginselen toe, op grond van richtlijnen van zijn staatsadviescommissie inzake voeding. In Kroatië moeten de uitgedeelde levensmiddelen voldoen aan strenge kwaliteitseisen overeenkomstig de nationale landbouw- en voedselwetgeving, en duurzaam worden geproduceerd en verwerkt. Malta heeft een deel van het FEAD-voedselsteunprogramma gebruikt voor een campagne om fruit, groenten en melk uit te delen aan schoolkinderen. Het doel van deze campagne was om bij te dragen aan een cultuur van gezonde en duurzame eetgewoonten bij jonge kinderen. In Slovenië werden de levensmiddelen, waaronder basisvoedsel zoals melk, pasta en rijst, geselecteerd op voorstel van aangewezen partnerorganisaties. Deze werden aangevuld met voedsel dat door partnerorganisaties werd geschonken of gekocht, zodat een evenwichtig en gezond pakket levensmiddelen werd samengesteld. Net als de hierboven genoemde landen gaat ook Slowakije af op de verzoeken van de partnerorganisaties. Daarbij houdt het land rekening met de opmerkingen van het volksgezondheidsbureau over de noodzaak om te voldoen aan de in de Slowaakse wetgeving aanbevolen hoeveelheden levensmiddelen.

[16] Artikel 5, lid 13, van 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).

Een aantal lidstaten heeft ook het terugdringen van voedselverspilling als beginsel genoemd. Dat beleid houdt verband met duurzaam ontwikkelingsdoel 12.3 van de Verenigde Naties om de voedselverspilling per persoon tegen 2030 te halveren, en met EU-initiatieven tegen voedselverspilling zoals de "van boer tot bord"-strategie[17]. Alle hierboven genoemde lidstaten houden al rekening met de ervaring van partnerorganisaties, zodat zij voorraden levensmiddelen kunnen verstrekken die aan de behoeften van de ontvangers voldoen. De gekozen levensmiddelen worden regelmatig afgewisseld als gevolg van zich ontwikkelende behoeften of praktische **ervaring**, die alle bijdragen aan het terugdringen van mogelijke voedselverspilling. Een aantal lidstaten heeft aanvullende maatregelen genomen. In Finland is voedselveiligheid een belangrijk aandachtspunt, en dit land houdt rekening met het vervoer van de gekozen levensmiddelen, de beperkte opslagcapaciteit van partnerorganisaties en de houdbaarheid van de producten. Daarom biedt Finland geen verse producten aan, of producten die gekoeld moeten worden vervoerd en bewaard. Ook Slowakije kiest met opzet producten die gemakkelijk zijn op te slaan, geen bijzondere bewaaromstandigheden vereisen en voldoende lang houdbaar zijn. Ierland heeft een zeer interessante benadering van voedselverspilling door zijn partnerschap met FoodCloud, een sociale onderneming zonder winstoogmerk die is opgezet om voedselverspilling tegen te gaan. FoodCloud brengt bedrijven met grote hoeveelheden overtollig voedsel in contact met liefdadigheidsinstellingen in het hele land. Hierdoor krijgen de uiteindelijke ontvangers gevarieerde overtollige levensmiddelen van goede kwaliteit. De bedrijven die voedsel schenken, hebben het voordeel van lagere afvalverwijderingskosten en dragen betekenisvol en praktisch bij aan de samenleving.

Aandacht voor klimaat en milieu is een ander belangrijk transversaal aspect dat de lidstaten hebben genoemd in verband met de selectie van fundamentele materiële bijstand. Oostenrijk meldt dat er zorgvuldig is gezocht naar duurzame kwaliteitsartikelen met meer gerecyclede producten; alle verstrekte rugzakken en schooltassen worden sinds 2020 bijvoorbeeld geproduceerd uit stoffen die van gerecyclede petflessen zijn gemaakt. Tsjechië geeft ook aan dat het producten selecteert met het uitgangspunt dat die het milieu niet schaden, en dat het programma recycling bevordert. Zo wordt toiletpapier gekozen dat uit 100 % gerecycled materiaal is vervaardigd. Ook Roemenië wijst erop dat het aandacht besteedt aan verpakkingsvereisten voor de hygiëneproducten die het in het kader van de projecten voor fundamentele materiële bijstand verdeelt. De etiketten van deze producten moeten informatie over milieubescherming en recycling van verpakkingen bevatten. Ook Roemenië besteedt aandacht aan de bescherming van natuurlijke hulpbronnen. Zo hergebruikt het de houten pallets waarop de voedselpakketten worden aangeleverd en communiceert het per e-mail over projecten om het papiergebruik te verminderen.

[17] Europese Commissie (2020), *Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem* (COM(2020) 381 final).

3. CONCLUSIES

In 2021 was het FEAD nog steeds ernstig beïnvloed door de gevolgen van COVID-19. De lidstaten moesten opnieuw nadenken over de FEAD-programmaprioriteiten, de doelgroepen, de acties en de soorten steun, terwijl zij kwetsbare groepen moesten blijven bijstaan. Met de aanvullend beschikbaar gestelde begroting uit React-EU werd verdere steun verleend aan initiatieven om de hogere onzekerheid vanwege COVID-19 in de hele EU tegen te gaan. Hierdoor konden bestaande FEAD-programma's **meer voedselhulp en fundamentele materiële bijstand aan de doelgroepen bieden en mensen in een onzekere situatie op cruciale wijze steunen.** Hieruit blijkt dat het FEAD een belangrijk instrument is bij de ondersteuning van de ambities in het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten om het aantal mensen met risico op armoede en sociale uitsluiting te verminderen. Zo kon ook de aanvullende begroting die uit React-EU beschikbaar was gesteld, flexibel worden besteed.

In 2021 waren de jaarlijkse gedeclareerde kosten aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren, waardoor het totale uitvoeringspercentage steeg. Ten opzichte van de gedeclareerde 525,2 miljoen EUR in 2020 werd in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2021 in totaal 703,9 miljoen EUR gedeclareerd. Deze verbetering van de uitvoering was nodig, aangezien het totale uitvoeringspercentage eind 2021 op 63 % (3,1 miljard EUR) lag. Met nog twee uitvoeringsjaren te gaan, moet het uitvoeringspercentage het komende jaar stijgen, om te voorkomen dat er budget verloren gaat. Eind 2021 was er een cumulatief totaal van 4,7 miljard EUR (94 % van het toegewezen budget) als goedgekeurd aangemerkt en 3,6 miljard (72 % van het toegewezen budget) was als uitgaven opgevoerd door of uitbetaald aan begunstigden.

Het geschatte aantal ontvangers van voedselhulp (15 miljoen) en fundamentele materiële bijstand (2,1 miljoen) bleef in vergelijking met het voorgaande jaar relatief stabiel. De hoeveelheid voedsel, gemeten in ton, steeg sinds 2019 gestaag en lag in 2021 op bijna 450 000 ton. De totale geldwaarde van de fundamentele materiële bijstand nam ook toe en kwam uit op 34,9 miljoen EUR aan verstrekte fundamentele materiële bijstand. De soorten ontvangers verschilden niet sterk voor en na de pandemie, behalve in een klein aantal landen. Dit betekent echter niet dat de programma's op dezelfde wijze als vóór COVID-19 werden voortgezet; de programma's hebben gemeld dat zij hun doelgroep hebben aangepast om in te spelen op specifieke behoeften gedurende de pandemie. Dit komt in vergelijkingen niet altijd naar voren omdat in sommige gevallen **het bereik opnieuw werd bepaald *binnen* dezelfde soort categorie.** De steun werd bijvoorbeeld uitgebreid richting bestaande ontvangers, zoals kinderen, ouderen en migranten.

In hun jaarlijks uitvoeringsverslag meldden de lidstaten dat het potentiële bereik van het FEAD aangetast bleef door de capaciteitsproblemen van de partnerorganisaties en door logistieke uitdagingen (thuisbezorging, mobilisatie van vrijwilligers, identificeren van ontvangers), die voornamelijk verband hielden met de COVID-19-pandemie en in 2020 al waren genoemd. Plaatselijke organisaties van ontvangers vonden manieren om ondanks de opgelegde beperkingen vergelijkbare aantallen ontvangers te blijven steunen als in 2020. In de initiatieven voor sociale inclusie (in de OP II-programma's van Duitsland, Denemarken, Nederland en Zweden) werd het effect van de beperkingen door COVID-19 meer gevoeld, vooral omdat de faciliteiten voor het bereiken van de doelgroep (bibliotheken, gemeenschapscentra, enz.) tijdens lockdowns vaak moesten sluiten. Ook de distributie van

levensmiddelen en de materiële steun hadden te kampen met logistieke uitdagingen, maar die werden uiteindelijk opgelost, zodat kon worden ingegaan op de continue vraag naar steun en zodat die op een vergelijkbaar niveau als in het voorgaande jaar van de pandemie kon worden geleverd. Gezien de stabiele aantallen ontvangers gedurende de lockdowns wegens COVID-19 in 2021 kan worden geconcludeerd dat deze uitdagingen zijn gecompenseerd door de grotere vraag die door de pandemie werd veroorzaakt.

In de laatste twee uitvoeringsjaren van het FEAD zullen er specifieke uitdagingen zijn. De druk om projecten af te ronden en alle relevante uitgaven te declareren, zal toenemen, en de FEAD-uitvoering wordt waarschijnlijk beïnvloed door mogelijke beperkingen vanwege de volksgezondheid, migratiestromen door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en andere externe uitdagingen.