



Bruxelles, den 7.6.2019
COM(2019) 259 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Sammendrag af de årlige gennemførelsesrapporter for de operationelle programmer,
der medfinansieres af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede i
2017**

Sammendrag af de årlige gennemførelsesrapporter for de operationelle programmer, der medfinansieres af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede i 2017

1. INDLEDNING

Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD)¹ bidrager til at afhjælpe de værste former for fattigdom i EU såsom fødevaremangel, børnefattigdom og hjemløshed. Fonden råder over et samlet beløb på 3,8 mia. EUR (løbende priser). EU stiller op til 85 % modsvarende midler til rådighed som supplement til de ressourcer, medlemsstaterne afsætter, hvilket bringer fondens samlede værdi op på ca. 4,5 mia. EUR. Medlemsstaterne gennemfører i) et operationelt program for fødevarer og/eller elementær materiel bistand (OP I) og/eller ii) et operationelt program for social inklusion (OP II). Fødevarebistand og/eller elementær materiel bistand skal suppleres med ledsagende foranstaltninger, f.eks. en henvisning til sociale tjenester. I overensstemmelse med artikel 13, stk. 9, i forordning (EU) nr. 223/2014 (FEAD-forordningen) er dette sammendrag baseret på oplysningerne i gennemførelsesrapporterne for 2017, som er godkendt af Kommissionen. Der gælder visse begrænsninger for dataene. Navnlig er værdierne for en række indikatorer blevet fastsat på grundlag af oplyste skøn, og kumulative værdier skal behandles med forsigtighed (se også bilaget). Medlemsstaternes rapporter er nu mere fuldstændige, men der er stadig visse mangler. Rapporteringen om horisontale principper indeholder f.eks. ofte ikke oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at overholde disse principper. For så vidt angår ledsageforanstaltninger er rapporteringen blevet forbedret, men deres bidrag til målet om social inklusion er stadig ofte vanskeligt at vurdere ved hjælp af den fremlagte dokumentation, og der rapporteres endnu ikke systematisk om hindringer og udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger. Alle medlemsstater undtagen Det Forenede Kongerige indsendte en gennemførelsesrapport. I betragtning af den tid, der går mellem gennemførelsen og rapporteringen, indeholder dette sammendrag også oplysninger om den seneste udvikling, hvor disse er tilgængelige.

2. DEN SENESTE UDVIKLING PÅ EU-PLAN

Mens andelen af personer, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse faldt fra 23,5 % til 22,4 % i 2017, er risikoen for social udstødelse, navnlig for børn, hjemløse, personer med handicap og personer med indvandrerbaggrund fortsat en udfordring. Det samlede antal personer, der er i risiko for fattigdom og social udstødelse, var på 113 millioner, hvilket er under niveauet fra før krisen, men stadig langt fra Europa 2020-målene. Alvorlige materielle afsavn nåede et nyt lavpunkt, men niveauet er fortsat højt i flere medlemsstater. Hjemløsheden er for nylig steget i næsten alle medlemsstater. Fattigdomsrisikoen for børn ligger fortsat et godt stykke over tallene for befolkningen som helhed. I den forbindelse er FEAD's støtte til de socialt dårligst stillede i samfundet - ved at sørge for mad, elementære forbrugsvarer såsom skoleartikler og toiletartikler eller ved at arrangere sociale inklusionsaktiviteter - fortsat nødvendig.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 223/2014 af 11. marts 2014 om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (EUT L 72 af 12.3.2014, s. 1). Forordningen blev ændret i august som følge af en ændring af finansforordningen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

I 2018 vedtog Kommissionen et ambitiøst forslag om at oprette Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) for den næste programmeringsperiode, hvor FEAD slås sammen med ESF og tre andre finansieringsinstrumenter². Forslaget er i øjeblikket til behandling hos medlovgiverne. ESF+-forordningen³, som understøttes af en konsekvensanalyse⁴, har til formål at sikre, at ressourcerne under delt forvaltning rettes mod de vigtigste udfordringer, navnlig i forbindelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder og gennemførelsen af henstillingerne i det europæiske semester. I lyset af ovennævnte vedvarende udfordringer er målet at fremme social inklusion ved at anvende en betydelig andel af de nationale midler fra ESF+ (mindst 25 %) og at afhjælpe materielle afsavn ved at fastsætte et EU-mål på 4 % og en minimumstildeling på 2 % pr. medlemsstat. Dette skal sikre, at et minimumsbeløb af ressourcerne målrettes mod dem, der har de største behov. Kommissionen skønner, at støtten vil forblive på samme niveau som for den nuværende FEAD. ESF+-forordningen behandler også de interesserede parter anmodning om at fastholde mere lempelige krav for denne type bistand samt en forenklet dataindsamling og forenklede overvågnings- og rapporteringskrav.

FEAD's ekspertgruppe, som består af medlemmer fra forvaltningsmyndighederne, mødtes to gange i både 2017 og 2018 for at drøfte gennemførelsen af FEAD-programmet, herunder udviklingen af foranstaltninger til elementær materiel bistand (specifikt mål XI) og social integration af de socialt dårligst stillede (specifikt mål X) i ESF+. En rundbordsdiskussion mundede ud i en statusrapport om komplementariteten mellem FEAD og ESF. Kommissionen var vært for **FEAD-netværksmøder**, hvor deltagerne også kom ind på FEAD's fremtid i den nye programmeringsperiode. Ved udgangen af 2018 var der blevet afholdt 13 arrangementer med henblik på at udveksle erfaringer og god praksis. Deltagerne, især værtsmedlemsstaterne, fremlagde casestudier og udvekslede udfordringer og løsninger vedrørende spørgsmål af fælles interesse i forbindelse med gennemførelsen af FEAD-programmet. Møderne fokuserede især på ledsageforanstaltninger og på at nedbringe hjemløshed og udelukkelse fra boligmarkedet. For første gang blev et netværksmøde afholdt i kombination med overrækkelsesceremonien, hvor FEANTSA (den europæiske sammenslutning af nationale organisationer, der arbejder med hjemløse) uddelte "Priser for udryddelse af hjemløshed 2018". Der blev afholdt årlige møder med **repræsentanter for partnerorganisationerne på EU-plan** i anden halvdel af 2017 og 2018 med fokus på gennemførelsesudfordringer og idéer til den nye programmeringsperiode og til kommunikationsaktiviteter.

Midtvejsevalueringen af FEAD⁵ bekræftede, at fonden leverer hårdt tiltrængt bistand til de socialt dårligst stillede. I gennemsnit ydede FEAD støtte til 12,7 mio. mennesker om året mellem 2014 og 2017. Fonden er sammenhængende med og supplerer den nationale fattigdomsbekæmpelse og EU's fonde, ikke mindst ESF. FEAD har en bemærkelsesværdig positiv virkning i næsten alle medlemsstater, navnlig med hensyn til nye målgrupper, nye aktiviteter og større geografisk dækning. En bemærkelsesværdig virkning var den øgede kapacitet i og professionalisering af partnerorganisationerne. Der er imidlertid samstemmende

² Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, programmet for beskæftigelse og social innovation og sundhedsprogrammet.

³https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_en.pdf

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

⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Mid-term evaluation of the Fund for European Aid to the most deprived, SWD (2019) 148, og resuméet heraf, SWD (2019) 149.

beviser for overregulering,⁶ der fører til overdrevne krav, såsom kravet om en registrering af de endelige modtagere i de fleste medlemsstater. De indhøstede erfaringer omfatter behovet for at fastholde fokus på de socialt dårligst stillede, skabe yderligere synergier med ESF og bevare en fleksibel gennemførelse. Disse behov blev medtaget i Kommissionens forslag til ESF+.

I 2017 gennemførte alle de medlemsstater, der gennemfører OP I, strukturerede undersøgelser af de endelige modtagere som påkrævet i FEAD-forordningen⁷. Disse undersøgelser behandles også i denne rapport. Målet var at få indsigt i de endelige modtageres socioøkonomiske baggrund, nuværende og tidligere situation og deres tilfredshed med FEAD's bistand samt at indsamle data fra partnerorganisationer om fordelingen af materiel bistand og om typen af ledsageforanstaltninger.

3. FREMSKRIDT MED HENSYN TIL GENNEMFØRELSEN AF DE OPERATIONELLE PROGRAMMER

3.1. Finansiell gennemførelse

Overordnet set fortsatte den finansielle gennemførelse af FEAD-programmerne med at accelerere i 2017. I praksis beløb de samlede støtteberettigede offentlige udgifter (fra medlemsstaterne og EU), der blev afsat til at støtte FEAD-aktiviteter, sig til 637,3 mio. EUR, en stigning fra 569,5 mio. EUR i 2016 og betydeligt mere end i 2015 (444,2 mio. EUR). Dette bringer de samlede indgåede udgiftsforpligtelser for 2014-2017 op på 1 973,5 mio. EUR eller 44 % af programmernes samlede midler (EU-finansiering og national medfinansiering). Udbetalingerne til støttemodtagerne i 2017 var lavere end i det foregående år (405,2 mio. EUR i 2017 mod 434,9 mio. EUR i 2016), men var en anelse højere end i 2015 (395,2 mio. EUR). Tabel I i bilaget⁸ indeholder en detaljeret finansieringsoversigt, som også er fordelt på medlemsstater.

Der er gjort betydelige fremskridt i de betalingsanmodninger, der blev indgivet til Kommissionen. I 2017 anmeldte medlemsstaterne i alt 475 mio. EUR i støtteberettigede offentlige udgifter i forhold til 353,4 mio. EUR i 2016 og 46,3 mio. EUR i 2015.

Hvad angår den finansielle gennemførelse, havde Kommissionen pr. 31. december 2018 udbetalt i alt 955 mio. EUR som mellemliggende betalinger. På det tidspunkt var den finansielle gennemførelse, udtrykt som Kommissionens mellemliggende betalinger, på over 25 % af den samlede tildeling for 2014-2020.

3.2. Fysisk gennemførelse

I 2017 ydede 26 medlemsstater bistand inden for rammer af FEAD, hvilket er et væsentligt fremskridt i forhold til det foregående år. CY, HU og HR begyndte at yde støtte i 2017, og PT genoptog fødevareuddelingen, som var blevet standset i 2016. 22 ud af 26 medlemsstater uddelte fødevarer og/eller elementær materiel bistand og tilvejebragte ledsageforanstaltninger (OP I, se figur 1), og 4 gennemførte programmer for social inklusion

⁶ Overregulering er et udtryk, som bruges om medlemsstater, der i deres gennemførelse på nationalt plan går ud over, hvad der er absolut nødvendigt ifølge EU-lovgivningen. Dette kan medføre fordele, men også unødvendige omkostninger for virksomheder og offentlige myndigheder, som fejlagtigt associeres med EU-lovgivningen.

⁷ Artikel 17, stk. 4, i forordning (EU) nr. 223/2014.

⁸ Flere medlemsstater har opdateret visse værdier af de fælles inputindikatorer for FEAD for 2015 og 2016. De værdier, der indberettes i dette afsnit, kan derfor afvige fra de værdier, der er offentliggjort i de foregående år.

(OP II, se figur 1). Ud over UK var den eneste medlemsstat, der ikke ydede bistand i 2017 RO, som måtte ændre sit operationelle program som følge af institutionelle ændringer.

En række operationelle programmer blev ændret i 2017 og 2018, hvilket viser, at udformningen af interventioner eller specifikke gennemførelsesordninger kan gøres mere effektiv. Ændringerne vedrørte som oftest den metode, der bruges til at målrette programmene til de endelige modtagere, støtteberettigelseskriterierne for de endelige modtagere og/eller sammensætningen af de fødevarer og den materielle bistand, der ydes. Nogle af ændringerne i de operationelle programmer vedrørte anvendelsen af faste satser, hvorved forvaltningen af fonden blev forenklet. Der blev ofte foretaget andre ændringer, som ikke forudsatte en formel ændring, f.eks. udvidelse af ledsageforanstaltninger eller tilpasning heraf til nye behov.

Figur 1: Type af bistand ydet i 2017

OP	Type af bistand	Medlemsstat
OP I	Fødevarer	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Elementær materiel bistand	AT (1)
	Begge	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
OP II	Social inklusion	DE, DK, NL og SE (4)

Det anslås, at 12,9 mio. mennesker modtog bistand fra FEAD i 2017, hvilket er mere end gennemsnittet på 12,7 mio. mennesker pr. år mellem 2014 og 2017. Blandt de mennesker, der modtog bistand i 2017, modtog over 12 mio. (95 %) fødevarebistand og ca. 580 000 (4,5 %) elementær materiel bistand⁹, mens omkring 36 600 (0,3 %) deltog i sociale inklusionsprogrammer (OP II)¹⁰.

De fire medlemsstater, der gennemførte sociale inklusionsprogrammer, nåede ud til 25 % flere personer end i 2016. NL og SE udviste markante år-til-år-stigninger på henholdsvis 333 % og 117 % ved at anvende forskellige strategier for at inddrage de endelige modtagere i de foreslåede aktiviteter vedrørende social integration (se nærmere nedenfor). Alle fire opfyldte eller overskred de fleste af deres årlige mål.

Halvdelen af medlemsstaterne ydede bistand til flere mennesker end i 2016, selv om der samlet set var et fald i det samlede antal endelige modtagere, nemlig fra 16 mio. i 2016 til 12,9 mio. i 2017, hvilket hovedsagelig skyldtes, at Rumænien ikke ydede bistand i 2017. I 2016 havde RO ydet bistand til 3,3 mio. mennesker, men var nødt til at stoppe i 2017 som forklaret ovenfor. Faldet blev delvis udlignet af 13 medlemsstater (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL og SE), som tilsammen ydede bistand til ca. 362 000 flere endelige modtagere end i 2016. Desuden begyndte CY, HU, HR og PT at yde bistand i 2017, hvilket tilføjede yderligere 340 000 personer til det samlede antal modtagere. Dertil kommer, at IE, som indtil 2016 kun havde ydet fødevarebistand, i 2017 ydede elementær materiel bistand til ca. 5 000 personer.

Børn udgjorde 30 % af de 12,9 mio. mennesker, der modtog fødevarebistand, elementær materiel bistand eller bistand i forbindelse med social inklusion i 2017. Det betyder, at 4

⁹ I OPer, hvor der ydes begge former for bistand, kan der forekomme en vis overlappning, da de samme personer kan blive talt med mere end én gang.

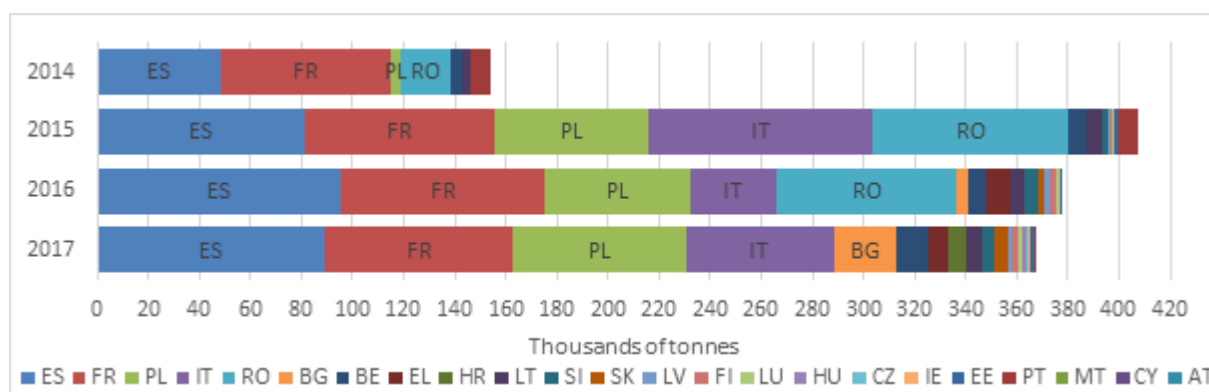
¹⁰ De fremlagte tal var baseret på skøn fra partnerorganisationerne. Det er muligt, at de endelige modtagere tælles med mere end én gang.

millioner børn modtog bistand. Som i de foregående år var ca. halvdelen af de personer, der modtog bistand, kvinder (6 mio.). 10 % var migranter, personer med en udenlandsk baggrund eller fra minoriteter (1,1 millioner mennesker). Desuden var 8 % af de endelige modtagere personer på 65 år eller derover (1 mio.), 3 % var personer med handicap (433 000), og 3 % var hjemløse (370 000).

Det anslåede antal hjemløse, som modtog bistand fra FEAD, steg med 71 % i 2017 til over 370 000. Omkring to tredjedele af de hjemløse, som man yderligere ydede bistand til, befandt sig i IT, som udvidede sit program for levering af færdigretter til at nå ud til flere mennesker. I BE og CZ sås der også en betydelig stigning i antallet af hjemløse, der modtog bistand; BE med fødevarebistand og CZ med både fødevarebistand og elementær materiel bistand. BG, IE, LV, SE og SK rapporterede også om stigninger i denne målgruppe, og HR, HU og PT begyndte at yde bistand til denne målgruppe for første gang ved hjælp af FEAD-midler i 2017¹¹.

OP I — Fødevarebistand

De fleste medlemsstater øgede mængden af leverede fødevarer på trods af et generelt fald i den samlede mængde fødevarer, der blev uddelt i 2017, hvor der sås et fald på 3 % i forhold til 2016. Dette skyldtes hovedsageligt RO, der ikke ydede fødevarebistand i 2017. 21 medlemsstater uddelte fødevarebistand i 2017. Fem medlemsstater (ES, FR, PL, IT og BG) tegnede sig for 85 % af den samlede mængde fødevarer, der blev uddelt i 2017 (se figur 2). To tredjedele af fødevarebistanden bestod af mejeriprodukter og mel, brød, kartofler og andre stivelsesprodukter. De største stigninger i mængden af fødevarer, der blev uddelt i 2017, sås i IT og BG, hvor fødevarebistandsprogrammet blev udvidet. De uddelte hhv. 24 000 og 19 000 ton flere fødevarer end i 2016. Med tilføjelsen af yderligere fødevarer og partnerorganisationer i programmet firedoblede IE desuden mængden af uddelte fødevarer i 2017 (yderligere 623 ton). Andre medlemsstater såsom BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT og SK øgede også mængden af uddelte fødevarer.



Figur 2: Fødevarebistand uddelt i 2014-2017 (i tusind ton)

Kilde: FEAD's fælles outputindikator (ID 11) i 2014-2017

Størstedelen af de medlemsstater, der uddelte fødevarebistand, valgte at uddele en række fødevarer til eget forbrug, oftest i form af en eller flere standardiserede fødevarepakker. Dette var tilfælde i BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT og SK. I andre medlemsstater skræddersyede partnerorganisationerne deres bistand til målgruppens

¹¹ FR har ikke givet et skøn over indikator 14f (hjemløse).

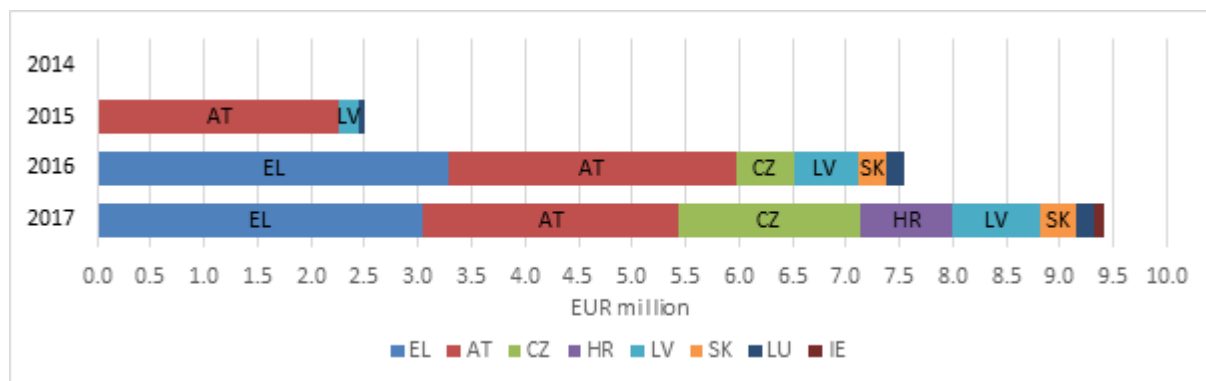
behov (FI, HR, IE og SI). Nogle medlemsstater leverede også færdigretter til skolebørn (CY, CZ, HR og IT) eller hjemløse (FI, HU, IT, LV, PL og SK). Uddelingen af fødevarebistand i BG, CY, HU og ES blev fuldt ud finansieret af FEAD. I de andre medlemsstater har partnerorganisationerne suppleret FEAD's fødevarebistand med fødevarer, der finansieres eller doneres fra andre kilder.

OP I — Elementær materiel bistand

I 2017 uddelte medlemsstaterne 25 % mere elementær materiel bistand end i 2016 (9,4 mio. EUR). Følgende medlemsstater uddelte elementær materiel bistand: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV og SK. Hovedparten af basisvarerne blev uddelt i tre medlemsstater: AT, CZ og EL (se figur 3). Med undtagelse af AT leverede alle disse medlemsstater elementær materiel bistand i tillæg til fødevarebistanden. Den betydelige stigning i elementær materiel bistand skyldtes hovedsagelig CZ, der øgede sit bistandsbeløb med 1,1 mio. EUR for at imødekomme behovene hos de socialt dårligst stillede i landet. Desuden tilføjede HR og IE, som for første gang uddelte elementær materiel bistand i 2017, ca. 1 mio. EUR mere i varer til det samlede beløb. Værdien af uddelte varer steg også i LV og SK. AT og EL uddelte dog 530 000 EUR mindre end i 2016.

Medlemsstaterne uddelte hovedsageligt skoleartikler og hygiejneprodukter til familier med børn. CZ, HR og SK målrettede også støtten til hjemløse og forsynede dem med hygiejneprodukter og andre nødvendige varer. De varer, der blev uddelt til familier med børn, omfattede papirvarer og skoleudstyr (AT, HR, IE og LV) og skoletasker (AT, HR og LV). LV og SK inkluderede også produkter til personlig hygiejne, og HR inkluderede babytøj og -artikler, sportsudstyr og tøj. De hjemløse fik primært personlige hygiejneprodukter. I CZ fik de også køkkenudstyr, tøj og husholdningslinned, og i HR fik de soveposer/tæpper og husholdningslinned.

Figur 3: Samlet pengeværdi af elementær materiel bistand i 2014-2017 (mio. EUR)



Kilde: FEAD's fælles outputindikator (ID 15) i 2014-2017 NB: Der blev ikke uddelt elementær materiel bistand i 2014.

Medlemsstaterne udpegede støtteberettigede endelige modtagere enten via forvaltningsmyndighederne ved hjælp af socialsikringsoplysninger eller via partnerorganisationerne ved hjælp af deres viden om og forståelse af målgruppens socioøkonomiske situation og behov. Dette er i overensstemmelse med retsgrundlaget for FEAD-programmet, da det er op til hver enkelt medlemsstat at beslutte, hvordan de vil identificere de socialt dårligst stillede på grundlag af objektive kriterier og i samråd med interessenterne. I nogle medlemsstater (IT, LT, LV og SI) anmodede forvaltningsmyndigheden de endelige modtagere om at udfylde en ansøgningsformular med

henblik på støtteberettigelse. Andre medlemsstater anvendte anderledes metoder. I LU blev de endelige modtagere vurderet fra sag til sag af fagfolk, og i FI har partnerorganisationerne for det meste afholdt "åbne uddelingsarrangementer" og stillet fødevarer til rådighed for enhver, der anmodede herom. Der blev normalt udleveret færdigretter til alle hjemløse, der anmodede herom, eller som kom til distributionsstederne (FI, HU, IT, LV, PL og SK).

OP I — Ledsageforanstaltninger

Medlemsstaterne rapporterede, at ledsageforanstaltninger i forbindelse med fødevarer og/eller elementær materiel bistand bidrog til at fremme den sociale inklusion af de socialt dårligst stillede. Den strukturerede undersøgelse af de endelige modtagere viste, at i eksempelvis IT var fødevarebistand og ledsageforanstaltninger afgørende for marginaliserede personer og deres familier. Denne bistand vedrørte ikke blot deres mere basale behov og gav et pusterum, men den banede også vejen for social inklusion. I Bulgarien viste undersøgelsen, at ledsageforanstaltningerne havde forbedret formidlingen af oplysninger om social- og sundhedsydelser til de endelige modtagere. De havde også styrket deres evne til at forvalte familiens budget, og nogle af de endelige modtagere havde fundet job efter at have deltaget i programmet. Desuden foregik der en vigtig udveksling af god praksis på det 12. FEAD-netværksmøde i oktober 2018, hvor myndigheder eller partnerorganisationer fra syv medlemsstater præsenterede og delte deres respektive tiltag.

De fleste medlemsstater gennemførte mere end tre typer ledsageforanstaltninger, mens nogle få valgte at fokusere på en eller to aktiviteter. De ledsageforanstaltninger, der blev gennemført i 2017, omfattede¹²:

- **Socialrådgivning/psykosociale tjenester** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI og SK), f.eks. gratis psykologisk støtte til børn i offentlige skoler (hvis forældre/værger anmoder om det) eller rådgivning om vanskelige livssituationer
- **Ernæringsrådgivning/rådgivning om sund kost** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI og SK), herunder rådgivning om tilberedning, opbevaring og genanvendelse af fødevarer og tilrettelæggelse af madlavningsworkshopper og kurser for at fremme sunde kostvaner
- **Finansiell rådgivning/støtte til budgetstyring** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI og SK) for at hjælpe med eksempelvis at nedbringe de endelige modtageres gæld
- **Henvisning** til andre offentlige institutioner eller ngo'er og de sociale og medicinske tjenester, de leverer (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU og LV)
- **Sociale aktiviteter og fritidsaktiviteter** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT og SI), f.eks. fællesspisning, kulturaktiviteter og arrangerede ferier, sommerlejre for børn, fejring af fastelavn/jul og sportsaktiviteter
- **Uddannelsesaktiviteter og kompetenceuddannelser/programmer** (EE, ES, FR, LV og SI), herunder integration på arbejdsmarkedet, sprogindlæring eller workshopper om fremme af børns læring
- **Forskellige husholdningsfærdigheder** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL og SI), hovedsagelig madlavning, men også rengøring, syning, genanvendelse osv. og
- **Andre tjenester/aktiviteter**, der omfattede rådgivning om, hvad der skal gøres i tilfælde af en nødsituation/katastrofe (BG), tilrettelæggelse af aktiviteter vedrørende vedvarende energi (LU og MT) og juridisk rådgivning (SI).

¹² I BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT og RO blev ledsageforanstaltningerne ikke finansieret af FEAD.

Nogle medlemsstater mente, at ledsageforanstaltninger var særligt vigtige for specifikke grupper blandt de socialt dårligst stillede. Det gælder for eksempel børn på 15 år og derunder (AT), børn i offentlige skoler (CY), enlige forældre eller børnerige familier (LT), socialt dårligt stillede ældre (CZ), og personer, der var mere isolerede, fordi de havde mobilitets- eller sundhedsproblemer og/eller ringe tillid til formelle institutioner (SK). I disse tilfælde var målet med aktiviteterne at skabe forbindelse mellem disse målgrupper og specifikke sociale eller sundhedsmæssige tjenester, som kunne hjælpe dem yderligere. I nogle medlemsstater var partnerorganisationerne desuden i stand til at indsamle oplysninger om de endelige modtageres behov og forbedre bistanden (MT og SK) ved hjælp af ledsageforanstaltninger.

OP II – Social inklusion

I 2017 blev der ydet støtte til social inklusion i 4 medlemsstater: DE, DK, NL og SE. Efter en vanskelig start i 2016 opnåede projektet "Ældre i kvarteret" i NL udmærkede resultater i 2017. Projektet søgte at mindske social udstødelse blandt dårligt stillede ældre. Efter at have intensiveret kontakterne med målgruppen lykkedes det NL at nå ud til tre gange så mange mennesker som i 2016. Vigtigst af alt var, at ca. 52 % af de ældre stadig var involveret efter et års deltagelse i programmet, 39 % sagde, at de havde fået et bedre socialt netværk, og 43 % havde styrket deres digitale og økonomiske færdigheder.

DE havde særligt held til effektivt at inddrage nyankomne voksne (primært fra romasamfundet) og hjemløse og til at forbedre deres adgang til rådgivning og støtteforanstaltninger. Over 80 % af de nyankomne voksne og hjemløse var i stand til at gøre brug af sociale tjenester efter at have deltaget i de sociale inklusionsaktiviteter i 2017. Der er også gjort gode fremskridt med hensyn til målgruppen af nyankomne børn i børnehavealderen og deres forældre, men der vil være behov for yderligere tiltag for at nå målet på 19 700 børn og forældre i 2020.

DK forbedrede forholdene for hjemløse ved at give dem adgang til herberger og socialrådgivere. I 2017 havde DK involveret 958 personer, hvilket svarede til 68 % af målet for programmeringsperioden 2014-2020 (1 400). 15 % flere hjemløse end forventet gjorde brug af de sociale tjenester, der tilbydes gennem programmet.

SE fordoblede antallet af gennemrejsende mobile EU-/EØS-borgere, som man nåede ud til i 2017 (fra 505 i 2016 til 1 097). SE fokuserede på aktiviteter til fremme af integration i lokalsamfundet, såsom formidling oplysninger om herberger og om migranternes rettigheder og forpligtelser samt tilbud om oversættelse og sundhedsrådgivning. Hvad angår sundhedsrådgivning, sagde 64 % af de involverede, at de var i stand til bedre at tage sig af deres sundhed og hygiejne takket være den bistand, de havde modtaget.

Hindringer for gennemførelsen

Den nøje overvågning af programmet og det tætte samarbejde mellem myndighederne og partnerorganisationerne har bidraget til at overvinde mange af de eksisterende hindringer. De evalueringer og undersøgelser, der blev gennemført i 2017, bidrog også til at afdække problemer og gav medlemsstaterne nyttige oplysninger til at løse dem.

De hindringer, man er stødt på i nogle medlemsstater, omfattede hovedsagelig:

- i) Vanskeligheder med at involvere og/eller indsamle oplysninger fra de endelige modtagere som følge af retlige begrænsninger, kulturelle forskelle og risiko for stigmatisering (DE, DK, IT, NL, SE og SK)
- ii) Komplicerede udbudsprocedurer og/eller kontrolsystemer, der medførte forsinkelser i uddelingen og/eller omkostningskrævende processer (ES, FR, IT, LU og PT)
- iii) Utilstrækkelig kapacitet hos partnerorganisationer, hvilket har forhindret dem i at fordele bistanden oftere/i videre omfang eller i at deltage i programmet (EE, ES og PT)
- iv) Ringe kvalitet af eller mangel på bestemte varer (EE, ES og FR)
- v) Problemer med planlægning og logistik i forbindelse med uddeling af bistand, hvilket i nogle tilfælde medførte forsinket eller manglende uddeling af varer (LV, MT, PL og SK)
- vi) Klager fra de endelige modtagere vedrørende vægten af fødevarepakker, begrænset udvalg, mangel på visse varer og manglende oplysninger om tidspunkt/sted for uddelingen (BE, ES, FI og MT) og
- vii) problemer i forbindelse med forvaltningsmyndighedernes eller partnerorganisationernes indsamling af overvågningsdata. Dette resulterede i, at medlemsstaterne måtte opdatere værdierne af visse indikatorer for 2015 og 2016 (HU, HR, ES, DE, DK og SE).

To medlemsstater stødte på andre hindringer, som havde indflydelse på den samlede mængde uddelte fødevarer og det samlede antal endelige modtagere i 2017. I RO blev fødevareuddelingen afbrudt i 2017 som følge af institutionelle ændringer og en efterfølgende omlægning af det operationelle program. PT genoptog fødevareuddelingen i 2017, men først i november, og var kun i stand til at dække den kontinentale del af Portugal og ikke de selvstyrende regioner.

Enkelte andre lande rapporterede om et fald i antallet af endelige modtagere som følge af et fald i fattigdomsniveauet; dette er positivt, men er ikke desto mindre en udfordring - i visse tilfælde måtte landet ændre de parametre, der anvendes til at definere fattigdom og/eller FEAD-støtteberettigelse (EE, LV, SI og SK).

Horisontale principper

Medlemsstaterne mente, at Den Europæiske Socialfond (ESF) og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede var gensidigt forstærkende og/eller komplementære. BG oplyste, at både FEAD- og ESF-programmerne bidrog til at nå Europa 2020-strategiens mål om bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse i EU. I CZ arbejdede mange FEAD-partnerorganisationer også på ESF-finansierede projekter og mente, at deres aktiviteter supplerede hinanden. Desuden stammede komplementariteten med ESF-finansierede initiativer i mange tilfælde fra ledsageforanstaltningerne (f.eks. blev de endelige modtagere henvist til ESF-aktiviteter). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT og SI havde koordinerings-/arbejdsgrupper for at sikre komplementaritet mellem programmet og ESF. DK, DE, FI, FR og LV havde andre former for koordinering. Disse mekanismer skabte et solidt grundlag for koordinering og forhindrede mulig dobbeltfinansiering. I DE blev et FEAD-projekt f.eks. indstillet i 2017, fordi et nyt ESF-projekt var rettet mod den samme gruppe af mennesker.

Nogle medlemsstater vedtog omfattende strategier for ligestilling mellem kønnene og ikke-forskelsbehandling og anvendte dette horisontale princip i forskellige faser af

projektforløbet¹³. Alle medlemsstater sikrede f.eks., at bistanden udelukkende var behovsbaseret, og at der ikke var tale om forskelsbehandling på grund af køn, etnisk oprindelse mv. Desuden udviklede nogle medlemsstater retningslinjer for ligestilling mellem kønnene og ikke-forskelsbehandling eller afholdt workshops for partnerorganisationer (DE og LV), anvendte en kønssensitiv tilgang ved udvælgelsen af partnerorganisationer eller medarbejdere (DK, HR og SK) og/eller tog hensyn til specifikke behov hos målgrupper såsom enlige forældre eller personer med handicap (CZ, ES, HU, MT, PL, SE og SK).

I SK var ligestilling mellem kønnene en integreret del af alle projektfaser. Foranstaltningerne omfattede: i) udvælgelse af medarbejdere (ingen forskelsbehandling på grund af køn, alder, etnisk tilhørsforhold, religion eller fysisk handicap) ii) partnerorganisationernes forpligtelser (de var forpligtet til at respektere ligestilling mellem kønnene i hele gennemførelsesperioden) og iii) udvælgelse af fødevarer og elementær materiel bistand under hensyntagen til de endelige modtageres behov på grundlag af køn,

For at begrænse madspild uddelte nogle medlemsstater (hovedsagelig BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL og SI) fødevarer med lang holdbarhed og omfordelte overskydende fødevarer til andre (velgørende) organisationer eller flere endelige modtagere¹⁴. Andre medlemsstater fokuserede på at minimere uddelingen af uønskede varer ved at sikre, at udvælgelsen af fødevarer svarede til målgruppens behov og smag (CY, IE, PT og SK). I LU og HR blev henholdsvis 34 % og 4 % af de uddelte fødevarer desuden doneret. Programmet omfatter stadig kun en begrænset andel af donerede fødevarer, men der kan forventes forbedringer som følge af de supplerende forenklinger, der trådte i kraft i august 2018.

Nogle medlemsstater har taget bredere klima- og miljøaspekter i betragtning. De valgte enten bæredygtige materialer (AT, CZ, LU og PL) med henblik på at minimere transport og kulstofemissioner (FI, HU, LU og LV), opstillede miljøkrav for leverandører (FR og HR) og/eller tilrettelagde workshops for de endelige modtagere om miljøspørgsmål (BE, LV og PL).

I de fleste medlemsstater blev de typer af fødevarer, der uddeles til de endelige modtagere, udvalgt i samråd med ernæringseksperter og/eller partnerorganisationer¹⁵. De endelige modtageres behov og spisevaner blev også taget i betragtning, da beslutningerne blev truffet. For at hjælpe de endelige modtagere med at opnå en varieret kost tilbød mange medlemsstater fødevarer med lavt indhold af kulhydrater, salt, sukker og fedt og et højt indhold af protein, fibre, vitaminer og mineraler (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI og SK). I LT skulle de fødevarer, der udvælgtes til uddeling, desuden overholde de nationale bestemmelser om næringsværdi og egnethed til uddeling. Gennem ledsageforanstaltningerne organiserede mange medlemsstater også madlavningskurser/workshops for de endelige modtagere (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL og SI) og/eller rådgav om en sund og varieret kost (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI og SK).

¹³ Artikel 5, stk. 11, i forordning (EU) nr. 223/2014.

¹⁴ Artikel 5, stk. 13, i forordning (EU) nr. 223/2014.

¹⁵ Artikel 5, stk. 13, i forordning (EU) nr. 223/2014.

ES foretog en grundig vurdering af de leverede fødevarer for at sikre, at de uddelte varer hjalp de endelige modtagere med at opnå en sund og varieret kost. Fødevarerne skulle bl.a.: i) opfylde de endelige modtageres ernæringsmæssige behov ii) bidrage til en varieret kost iii) opfylde kroppens energibehov og opretholde en sund balance iv) nedbringe ernæringsmæssige mangler i den befolkning, der modtog fødevarerne, og v) dække de mest udsatte målgruppers behov (børn). Desuden skulle de fysiske, kemiske og mikrobiologiske krav samt kravene om forurenende stoffer og mærkningskrav, der gælder for de indkøbte fødevarer, være opfyldt. Desuden blev fødevarerne udvalgt i samråd med ernæringseksperter.

Strukturerede undersøgelser af endelige modtagere

De medlemsstater, der gennemførte OP I, foretog i 2017 en undersøgelse af de endelige modtagere, som viste, at bistanden fra FEAD havde gjort en forskel for de endelige modtageres husstande. De endelige modtagere mente generelt, at den modtagne bistand havde gjort en forskel for dem eller for andre medlemmer af husstanden. Dette var f.eks. tilfældet for 75 % af de endelige modtagere i BE, 93 % i EE, 93 % i FI, 87 % i IE, 76 % i HR og 73 % i SK. Desuden udtalte hovedparten, at de eller deres husstand et år tidligere ikke ville have kunnet købe de produkter, der blev uddelt af FEAD. Dette var f.eks. tilfældet for 64 % i EE, 60 % i FI, 52 % i LU og 80 % i SK.

Undersøgelserne viste, at ledsageforanstaltningerne i de fleste medlemsstater blev anset for at være nyttige eller meget nyttige. Der var også en positiv sammenhæng mellem tilvejebringelsen af ledsageforanstaltninger og den overordnede tilfredshed med FEAD. Undersøgelserne viste også, at de fleste af programmets endelige modtagere var statsborgere i de medlemsstater, hvor bistanden blev uddelt (90 % i FI, 67 % i FR, 70 % i IT, 87 % i SI), undtagen i LU, hvor de fleste var statsborgere i andre lande. Enkelte medlemsstater rapporterede også, at de fleste af de personer, der modtog bistand i 2017, også havde modtaget bistand fra FEAD i de foregående år (85 % i EE, 96 % i ES, 76 % i FI og 81 % i FR).

Undersøgelserne har også vist, at der er områder med plads til forbedringer i formidlingen af bistanden, f.eks. hvad angår mængden og udvalget af de fødevarer, der udleveres, og selve udleveringen til de endelige modtagere. I ES bad de endelige modtagere om et større udvalg af fødevarer svarende til deres kulturelle mangfoldighed. I EE rapporterede nogle endelige modtagere, at de havde haft vanskeligt ved at opnå fødevarebistand på grund af vægten af fødevarepakkerne eller afstanden til uddelingsstederne. I IT understregede partnerorganisationerne den store administrative byrde, der var forbundet med at arbejde med frivillige i uddelingen af bistand.

Evalueringer

Medlemsstater, der gennemførte OP II, foretog evalueringer eller undersøgelser af programmet for at vurdere bistandssystemet og få indsigt i forskellige målgruppers situation. DE undersøgte målgruppernes udgangssituation, og hvordan støtten fra FEAD havde påvirket den. Resultaterne blev brugt til at udforme anden runde af FEAD-finansieringen.

Nogle af de medlemsstater, der gennemførte OP I, supplerede den strukturerede undersøgelse af de endelige modtagere med andre evalueringer eller undersøgelser. FR

gennemførte en sammenlignende undersøgelse af programmet i seks medlemsstater, som viste, at FR og CZ var de medlemsstater, der leverede det største udvalg af fødevarer til de endelige modtagere. LT foretog en fuldstændig vurdering af programmet med henblik på at kortlægge visse områder, der kunne forbedres, herunder behovet for at styrke komplementariteten mellem programmet og de nationale arbejdsmarkeds-, sundheds- og socialpolitikker og for at tilskynde partnerorganisationerne til at udveksle eksempler på bedste praksis.

4. KONKLUSION

I 2017 var FEAD-programmet på rette spor med hensyn til den praktiske gennemførelse. De fleste medlemsstater havde et veletableret og velfungerende program, der løbende blev revideret og forbedret af forvaltningsmyndighederne. Uddelingen af elementær materiel bistand, som oprindeligt haltede bagefter, er for nylig blevet endnu en vigtig del af støtten under OP I. Medlemsstaterne er nået ud til nogle få specifikke målgrupper, navnlig hjemløse, i større omfang end tidligere. I 2017 befandt visse medlemsstater sig dog stadig i en tidlig gennemførelsesfase og/eller havde oplevet tilbageskridt med hensyn til gennemførelsen, hvilket betød et samlet fald i tallene for uddeling af fødevarebistand.

Efter 4 års gennemførelse modtager mange af de socialt dårligst stillede personer i EU effektiv bistand. FEAD supplerer til trods for sit begrænsede budget den nationale indsats for at afhjælpe materielle afsavn og bekæmpe fattigdom og social udstødelse. Samlet set viser den faldende fattigdomsrisiko i EU, at der gøres betydelige fremskridt i retning af at nå Europa 2020-målene. I nogle medlemsstater har dette påvirket definitionen af de endelige modtageres støtteberettigelse. Overordnet set nåede FEAD-støtten ud til 12,9 mio. mennesker i 2017 ifølge data og skøn fra partnerorganisationer.

I mange tilfælde var FEAD i stand til at nå ud til bestemte grupper blandt de socialt dårligst stillede, der ellers ikke ville have modtaget nogen bistand. Dette er f.eks. tilfældet for personer, der ikke modtager offentlig støtte, fordi de ligger lige over fattigdomsgrænsen, eller for personer, der er sværere at nå ud til, fordi de er hjemløse, handicappede, bor i fjerntliggende områder eller ikke taler det lokale sprog. Partnerorganisationernes rolle har i denne forbindelse været afgørende, da de har den viden og erfaring, der er nødvendig for at nå ud til disse grupper og yde dem relevant bistand. Midtvejsevalueringen fremhævede, at FEAD havde hjulpet dem til at blive mere professionelle.

Ledsageforanstaltningerne, som er den innovative komponent af FEAD i forhold til den foregående fond, blev mere synlige og mere målrettede. Med ledsageforanstaltningerne suppleres basale fødevarer og materiel bistand med dedikeret rådgivning og vejledning, og der fokuseres på aktiviteter vedrørende social inklusion, hvilket resulterer i en mere udtalt tilgang til inklusion. Dette er uafhængigt af, om de finansieres gennem FEAD. De strukturerede undersøgelser bekræftede også ledsageforanstaltningernes positive rolle.

Fleksibiliteten i FEAD, som giver medlemsstaterne (og partnerorganisationerne) mulighed for at træffe beslutninger med hensyn til, hvordan og hvornår de vil nå målgrupperne, var afgørende for at etablere gensidige tillidsforhold med de endelige modtagere. I adskillige medlemsstater, men især i de medlemsstater, der gennemfører sociale inklusionsaktiviteter, tog det tid for partnerorganisationerne at nå ud til målgrupperne og etablere positive relationer med dem. Der var behov for forskellige strategier, og partnerorganisationerne var nødt til at tilpasse sig forskellige situationer. Den fortsatte udveksling af god praksis inden for FEAD-netværket og FEAD's ekspertgruppe samt høringer

af partnerorganisationer på EU-plan har bidraget til yderligere at forbedre partnerorganisationernes evne til at nå ud til målgrupperne. De strukturerede undersøgelser af de endelige modtagere var også afgørende for, at medlemsstaterne kunne kortlægge programmets svagheder og styrker og få et bedre kendskab til målgrupperne.

Flere medlemsstater har i vidt omfang tilpasset programmet for at gøre det mere effektivt og sikre en større indvirkning på målgrupperne, men der er stadig områder med plads til forbedringer. Medlemsstaterne vedtog langtidsplanlægning, omstrukturerede partnerorganisationerne og/eller uddelingsprocessen og indsamlede regelmæssigt feedback fra de endelige modtagere. Enkelte gennemførte også revisioner og evalueringer af programmet. Desuden øgede forskellige medlemsstater finansieringen af de igangværende projekter, som havde vist sig at fungere godt (i stedet for at iværksætte nye projekter), udvidede antallet eller typen af målgrupper, forbedrede eller udvidede de typer varer, der blev udleveret til de endelige modtagere, og fandt nye måder til at samarbejde med de endelige modtagere og opbygge deres tillid. De tilbageværende svagheder med hensyn til fuldstændigheden af den årlige rapportering, de løbende gennemførelsesproblemer og dertil knyttede spørgsmål om finansiel gennemførelse bør behandles af medlemsstaterne, herunder gennem særlige årlige revisionsmøder.