



Bryssel den 7.6.2019
COM(2019) 259 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Sammanfattning av de årliga genomföranderapporterna för 2017 för de operativa
program som medfinansieras av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det
sämst ställt**

Sammanfattning av de årliga genomföranderapporterna för 2017 för de operativa program som medfinansieras av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

1. INLEDNING

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (nedan kallad *fonden*)¹ tar itu med de värsta formerna av fattigdom i EU, såsom livsmedelsbrist, barnfattigdom och hemlöshet. Sammanlagt 3,8 miljarder euro (i löpande priser) görs tillgängliga genom fonden. EU tillhandahåller upp till 85 % medfinansiering i tillägg till de medel som anslås av medlemsstaterna, vilket gör att fondens totala värde uppgår till cirka 4,5 miljarder euro. Medlemsstaterna genomför i) ett operativt program för livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd (operativt program I) och/eller ii) ett operativt program för social delaktighet (operativt program II). Livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd ska åtföljas av kompletterande åtgärder, till exempel hänvisning till socialtjänsten. I enlighet med artikel 13.9 i förordning (EU) nr 223/2014 (förordningen om fonden) grundar sig denna sammanfattning på uppgifter från 2017 års genomföranderapporter, som har godkänts av kommissionen. Vissa begränsningar vad gäller uppgifterna förekommer. I synnerhet har värdena för ett antal indikatorer fastställts på grundval av välgrundade uppskattningar, och de kumulativa värdena måste tolkas med försiktighet (se även bilagan). Medlemsstaternas rapporter är nu mer fullständiga, men vissa brister kvarstår. Till exempel saknas det i rapporteringen om de övergripande principerna ofta uppgifter om åtgärder som vidtagits för att efterleva dessa principer. När det gäller kompletterande åtgärder har rapporteringen förbättrats, men deras bidrag till målet om social delaktighet är fortfarande ofta svårt att bedöma utifrån de bevis som tillhandahålls. Hinder och utmaningar när det gäller genomförandet av åtgärderna rapporteras inte heller systematiskt ännu. Alla medlemsstater utom Förenade kungariket lämnade in en genomföranderapport. I och med tidsintervallet mellan genomförandet och rapporteringen innehåller denna sammanfattande rapport även uppgifter om den senaste utvecklingen om dessa finns tillgängliga.

2. DEN SENASTE TIDENS UTVECKLING PÅ EU-NIVÅ

Andelen personer som riskerar fattigdom och social utestängning minskade från 23,5 % till 22,4 % under 2017. Riskerna för social utestängning, särskilt för barn, hemlösa, personer med funktionsnedsättning och personer med invandrarbakgrund, är emellertid fortfarande en utmaning. Totalt 113 miljoner personer riskerade fattigdom och social utestängning, vilket är lägre än nivån före krisen, men fortfarande långt ifrån Europa 2020-målen. Den allvarliga materiella fattigdomen minskade till en ny, lägre nivå men förblir hög i flera medlemsstater. Hemlösheten har ökat i nästan alla medlemsstater på senare tid. Risken för att barn ska hamna i fattigdom är fortfarande betydligt högre än för resten av befolkningen. I detta sammanhang är fondens stöd till de grupper som har det sämst ställt i samhället – genom tillhandahållande av livsmedel och basvaror såsom skolmaterial och hygienartiklar, eller genom aktiviteter för social delaktighet – fortfarande oundgängligt.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (EUT L 72, 12.3.2014, s. 1). Förordningen ändrades i augusti, genom en översyn av budgetförordningen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

Under 2018 antog kommissionen ett ambitiöst förslag om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) för nästa programperiod, som skulle innebära en sammanslagning av fonden med ESF och tre andra finansieringsinstrument². Förhandlingar om förslaget pågår för närvarande med medlagstiftarna. Förordningen om ESF+³, som stöds av en konsekvensbedömning⁴, syftar till att säkerställa att alla medel inom ramen för delad förvaltning inriktas på de största utmaningarna, det vill säga att stödja principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och genomförandet av rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen. Mot bakgrund av de kvarstående utmaningar som nämnts ovan syftar den till att främja social delaktighet genom att använda en betydande del av de ESF+-medel som anslås på nationell nivå (minst 25 %) och att ta itu med materiell fattigdom genom att fastställa ett mål på EU-nivå på 4 % och ett minsta anslag på 2 % i varje medlemsstat. Det kommer att säkerställa att ett minsta belopp går till dem som har störst behov. Enligt kommissionens beräkningar kommer stödet att ligga kvar på samma nivå som för den nuvarande fonden. I förordningen om ESF+ beaktas också de berörda parternas begäran om att få tillämpa förenklade krav för denna typ av bistånd och förenklad insamling av uppgifter och övervakning samt förenklade rapporteringskrav.

Fondens expertgrupp, som består av medlemmar från de förvaltande myndigheterna, sammanträdde två gånger både 2017 och 2018 för att diskutera genomförandet av fondens program, däribland utvecklingen av åtgärder för grundläggande materiellt bistånd (särskilt mål xi) och social integrering av dem som har det sämst ställt (särskilt mål x) inom ESF+. Vid en rundabordsdiskussion gavs information om läget i fråga om komplementariteten mellan fonden och ESF. Kommissionen stod värd för **möten med fondens nätverk**, där man också berörde fondens framtid under den nya programperioden. I slutet av 2018 hade 13 evenemang genomförts för att utbyta erfarenhet och god praxis. Deltagarna, särskilt värdmedlemsstaterna, presenterade fallstudier samt diskuterade utmaningar och lösningar på frågor av gemensamt intresse i samband med genomförandet av fondens program. Under mötena lades tonvikten på kompletterande åtgärder, och på att minska hemlösheten och utestängningen från bostadsmarknaden. För första gången kombinerades ett nätverksmöte med utdelning av 2018 års upplaga av Feantsas (europeiska sammanslutningen av nationella organisationer som arbetar med hemlösa) pris för åtgärder mot hemlöshet, ”Ending Homelessness Award”. Årliga möten hölls med **företrädare för partnerorganisationerna på EU-nivå** under andra halvåret 2017 och 2018. Vid mötena diskuterades främst utmaningar med genomförandet och idéer för den nya programperioden och för kommunikationsaktiviteter.

I halvtidsutvärderingen av fonden⁵ bekräftades att den tillhandahåller ytterst välbehövligt stöd till dem som har det sämst ställt. I genomsnitt fick 12,7 miljoner personer stöd varje år mellan 2014 och 2017. Fonden är förenlig med och kompletterar nationella fonder för fattigdomsbekämpning och EU-fonder, inte minst ESF. Fonden har en märkbart positiv inverkan i praktiskt taget varje medlemsstat, särskilt när det gäller nya målgrupper, nya aktiviteter och den större territoriella täckningen. En kännbar effekt var partnerorganisationernas ökade kapacitet och professionalisering. Det finns emellertid

² Sysselsättningsinitiativet för unga, programmet för sysselsättning och social innovation och folkhälsoprogrammet.

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 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Mid-term evaluation of the Fund for European Aid to the most deprived* (SWD(2019) 148 final) och sammanfattningen av detta (SWD(2019) 149 final).

återkommande tecken på överreglering⁶ som leder till överdrivna krav, till exempel det krav på att registrera slutmottagare som tillämpas av de flesta medlemsstater. Bland de lärdomar som dragits är bland annat att man måste hålla kvar fokus på dem som har det sämst ställt, för att stärka ytterligare synergier med ESF och hålla genomförandet flexibelt. Dessa har beaktats i kommissionens förslag om ESF+.

Under 2017 utförde alla medlemsstater som genomför operativt program I strukturerade undersökningar av slutmottagarna, i enlighet med kraven i förordningen om fonden⁷. Dessa undersökningar tas också upp i denna rapport. Målet var att få kunskaper om slutmottagarnas socioekonomiska bakgrund, deras nuvarande och tidigare situation och om hur nöjda de var med stödet från fonden, samt att samla in uppgifter från partnerorganisationer om fördelningen av materiellt bistånd och typen av kompletterande åtgärder.

3. FRAMSTEG I GENOMFÖRANDET AV DE OPERATIVA PROGRAMMEN

3.1. Finansiellt genomförande

Överlag påskyndades det finansiella genomförandet av fondens program ytterligare under 2017. På fältet uppgick de sammanlagda stödberättigande offentliga utgifterna (nationella utgifter och EU-utgifter) som godkändes som stöd till fondens insatser till 637,3 miljoner euro, vilket var en ökning jämfört med 569,5 miljoner euro 2016 och betydligt mer än 2015 (444,2 miljoner euro). Det innebär att de samlade utgifter som anslogs för perioden 2014–2017 uppgick till 1 973,5 miljoner euro, vilket motsvarar 44 % av programmens totala medel (medfinansiering av EU och medlemsstaterna). Betalningarna till stödmottagare var lägre 2017 än året innan (405,2 miljoner euro 2017 jämfört med 434,9 miljoner euro 2016), men de var aningen högre än under 2015 (395,2 miljoner euro). En detaljerad finansiell översikt, som även är uppdelad per medlemsstat, finns i tabell I i bilagan⁸.

Stora framsteg gjordes i fråga om betalningsansökningar som lämnades in till kommissionen. Under 2017 deklarerade medlemsstaterna totalt 475 miljoner euro i stödberättigande offentliga utgifter, jämfört med 353,4 miljoner euro 2016 och 46,3 miljoner euro 2015.

När det gäller det finansiella genomförandet hade kommissionen den 31 december 2018 betalat ut totalt 955 miljoner euro som mellanliggande betalningar. Vid denna tidpunkt hade det finansiella genomförandet, uttryckt som nivån av mellanliggande betalningar från kommissionen, överstigit 25 % av de totala anslagen för perioden 2014–2020.

3.2. Praktiskt genomförande

Under 2017 tillhandahöll 26 medlemsstater stöd via fonden, vilket är betydligt fler än året innan. Cypern, Ungern och Kroatien började dela ut stöd 2017, och Portugal återupptog utdelningen av livsmedel, som hade stoppats 2016. Av de 26 medlemsstaterna delade 22 stycken ut livsmedel och/eller grundläggande materiellt bistånd och genomförde

⁶ Överreglering (s.k. gold-plating) är ett uttryck som hänvisar till att medlemsstater går utöver vad som krävs enligt EU-lagstiftningen då de införlivar bestämmelser nationellt. Det kan öka fördelarna men kan också innebära onödiga kostnader för företag och offentliga myndigheter som felaktigt kopplas ihop med EU:s lagstiftning.

⁷ Artikel 17.4 i förordning (EU) nr 223/2014.

⁸ Vissa medlemsstater har uppdaterat vissa värden för fondens gemensamma inputindikatorer för 2015 och 2016. Därför kan de värden som uppges i detta avsnitt skilja sig från dem som offentliggjorts under tidigare år.

kompletterande åtgärder (operativt program I, se figur 1) och fyra stycken genomförde program för social delaktighet (operativt program II, se figur 1). Förutom Förenade kungariket var den enda medlemsstat som inte gav något stöd under 2017 Rumänien, som var tvunget att ändra utformningen på sitt operativa program på grund av institutionella förändringar.

Flera operativa program ändrades under 2017 och 2018, vilket visar att utformningen av insatser eller specifika genomförandemetoder kan göras mer ändamålsenliga. De flesta ändringar gällde det sätt på vilket man tar kontakt med slutmottagarna, urvalskriterierna för slutmottagare och/eller livsmedelsbiståndets och det materiella biståndets sammansättning. Vissa ändringar av de operativa programmen hade att göra med användning av schablonsatser, vilket förenklade fondens administration. Det gjordes även många andra förändringar som inte krävde någon formell ändring, till exempel en utökning av kompletterande åtgärder eller anpassning av dessa till nya behov.

Figur 1: Typ av bistånd under 2017

Operativt program	Typ av bistånd	Medlemsstat
Operativt program I	Livsmedel	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Grundläggande materiellt bistånd	AT (1)
	Båda delar	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
Operativt program II	Social delaktighet	DE, DK, NL, SE (4)

12,9 miljoner personer beräknades ha fått stöd från fonden under 2017, vilket är mer än det årliga genomsnittet på 12,7 miljoner mellan 2014 och 2017. Av de personer som fick stöd 2017 fick över 12 miljoner (95 %) livsmedelsbistånd och omkring 580 000 (4,5 %) fick grundläggande materiellt bistånd⁹. Omkring 36 600 personer (0,3 %) deltog i program för social delaktighet (operativt program II)¹⁰.

De fyra medlemsstater som genomförde program för social delaktighet nådde ut till 25 % fler personer än 2016. I Nederländerna och Sverige ökade andelen exceptionellt mycket, med 333 % respektive 117 % per år, tack vare olika strategier för att engagera slutmottagarna i de aktiviteter för social delaktighet som anordnades (dessa presenteras mer ingående nedan). Alla fyra uppnådde eller överskred de flesta av sina årliga mål.

Hälften av medlemsstaterna nådde ut till fler personer än 2016, trots att det totala antalet slutmottagare minskade från 16 miljoner 2016 till 12,9 miljoner 2017, främst på grund av att Rumänien inte tillhandahöll något stöd under 2017. År 2016 gav Rumänien stöd till 3,3 miljoner personer, men av skäl som förklarats ovan upphörde detta stöd 2017. Minskningen motverkades delvis av 13 medlemsstater (Österrike, Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Frankrike, Irland, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Polen och Sverige), som tillsammans nådde omkring 362 000 fler slutmottagare än 2016. Cypern, Ungern, Kroatien och Portugal började också ge stöd under 2017, vilket ökade det totala antalet stödmottagare med 340 000 personer. Dessutom tillhandahöll Irland, som fram till

⁹ Inom operativa program där båda former av stöd tillhandahålls kan det förekomma en viss överlappning, eftersom samma person kan räknas mer än en gång.

¹⁰ Siffrorna baserades på uppskattningar som gjorts av partnerorganisationerna. Slutmottagarna kan ha räknats mer än en gång.

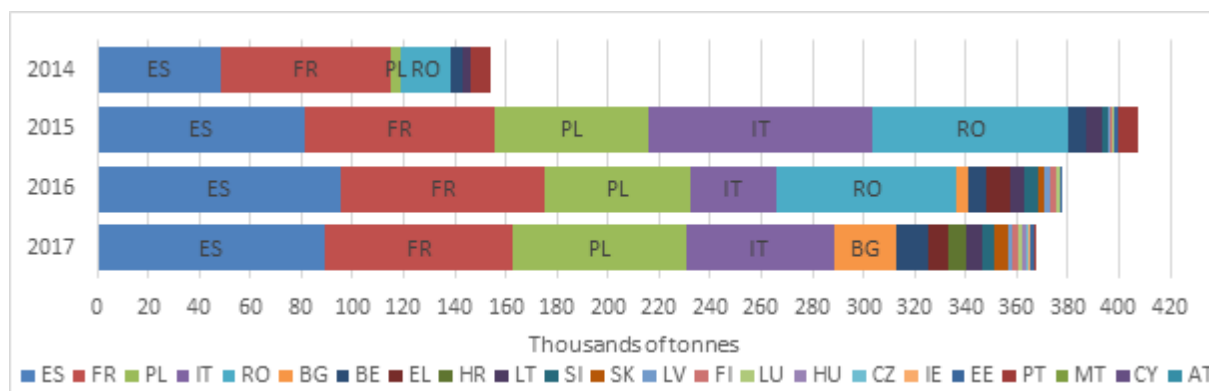
2016 uteslutande hade gett livsmedelsbistånd, grundläggande materiellt bistånd till omkring 5 000 personer under 2017.

Barn utgjorde 30 % av de 12,9 miljoner personer som fick livsmedelsbistånd, grundläggande materiellt bistånd eller stöd till social delaktighet under 2017. Det innebär att 4 miljoner barn mottog stöd. Liksom tidigare år var omkring hälften av dem som fick stöd kvinnor (6 miljoner). 10 % var migranter, personer med utländsk bakgrund eller personer från minoritetsgrupper (1,1 miljoner personer). 8 % av slutmottagarna var 65 år eller äldre (1 miljon), 3 % hade en funktionsnedsättning (433 000) och 3 % var hemlösa (370 000).

Det beräknade antalet hemlösa som mottog stöd från fonden ökade med 71 % under 2017, till över 370 000 personer. Omkring två tredjedelar av de ytterligare hemlösa som fick stöd befann sig i Italien, som utökade sitt program för tillhandahållande av färdiga måltider i syfte att nå ut till fler personer. Även i Belgien och Tjeckien nådde man ut till betydligt fler hemlösa, i Belgien med livsmedelsbistånd och i Tjeckien både med livsmedelsbistånd och grundläggande materiellt bistånd. Bulgarien, Irland, Lettland, Sverige och Slovakien rapporterade också ökningarna i fråga om denna målgrupp, och Kroatien, Ungern och Portugal tillhandahöll stöd till denna målgrupp med hjälp av medel från fonden för första gången 2017¹¹.

Operativt program I – Livsmedelsbistånd

De flesta medlemsstaterna ökade mängden livsmedel som delades ut, trots en övergripande minskning i den totala mängd livsmedel som delades ut 2017, vilken minskade med 3 % jämfört med 2016. Det berodde till största delen på att Rumänien inte tillhandahöll något livsmedelsbistånd 2017. Under 2017 tillhandahöll 21 medlemsstater livsmedelsbistånd. Fem medlemsstater (Spanien, Frankrike, Polen, Italien och Bulgarien) stod för 85 % av den totala mängd livsmedel som delades ut 2017 (se figur 2). Två tredjedelar av livsmedelsbiståndet bestod av mjölkprodukter och mjöl, bröd, potatis och andra stärkelsehaltiga produkter. De största ökningarna räknat i ton livsmedel som delades ut 2017 inträffade i Italien och Bulgarien, där programmet för livsmedelsbistånd utökades. Dessa länder delade ut 24 000 respektive 19 000 ton mer livsmedel än 2016. Tack vare inkluderingen av ytterligare livsmedelstyper och partnerorganisationer i programmet ökade dessutom Irland mängden utdelade livsmedel fyrfaldigt under 2017 (en ökning med 623 ton). Andra medlemsstater, däribland Belgien, Cypern, Tjeckien, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Polen, Portugal och Slovakien, ökade också mängden utdelade livsmedel.



Figur 2: Livsmedelsbistånd 2014–2017 (uttryckt i tusen ton)

¹¹ Frankrike rapporterade ingen uppskattning för indikator 14f (hemlösa).

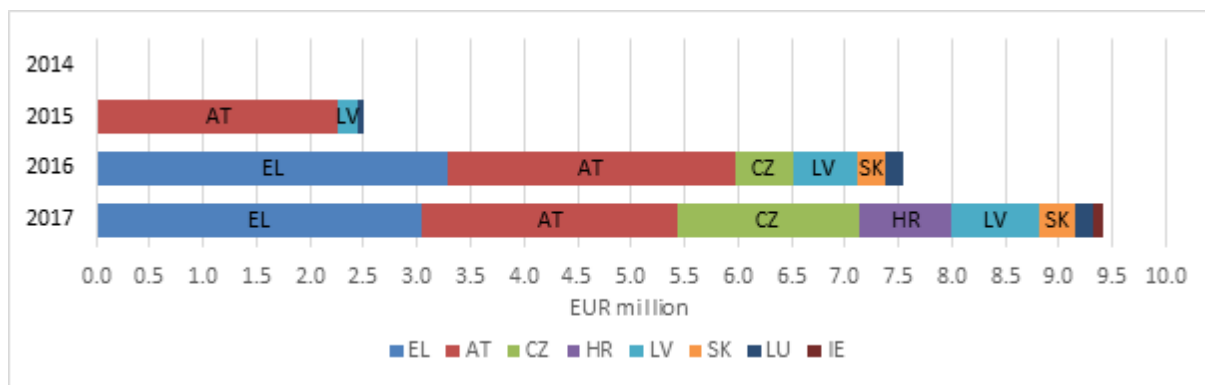
De flesta medlemsstater som tillhandahöll livsmedelsbistånd valde att dela ut en uppsättning livsmedel för konsumtion hemma, vanligen i form av en eller flera typer av standardiserade livsmedelspaket. Bland dessa länder ingick Bulgarien, Belgien, Tjeckien, Estland, Spanien, Ungern, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal och Slovakien. I andra medlemsstater skräddarsyde partnerorganisationerna stödet efter målgruppernas behov (Finland, Kroatien, Irland och Slovenien). Vissa medlemsstater tillhandahöll också färdigmåltider till skolbarn (Cypern, Tjeckien, Kroatien och Italien) eller till hemlösa (Finland, Ungern, Italien, Lettland, Polen och Slovakien). Det livsmedelsbistånd som tillhandahölls av partnerorganisationer i Bulgarien, Cypern, Ungern och Spanien var helt finansierat av fonden. I de andra medlemsstaterna kompletterade partnerorganisationerna fondens livsmedelsbistånd med livsmedelsprodukter som finansierats eller donerats av andra aktörer.

Operativt program I – Grundläggande materiellt bistånd

Under 2017 tillhandahöll medlemsstaterna 25 % mer grundläggande materiellt bistånd än 2016 (9,4 miljoner euro). De medlemsstater som tillhandahöll denna typ av stöd var Österrike, Tjeckien, Grekland, Kroatien, Irland, Luxemburg, Lettland och Slovakien. De flesta basvaror delades ut i tre medlemsstater: Österrike, Tjeckien och Grekland (se figur 3). Förutom Österrike tillhandahöll alla dessa medlemsstater både grundläggande materiellt bistånd och livsmedelsbistånd. Den stora ökningen av grundläggande materiellt bistånd berodde till största delen på att Tjeckien ökade sina anslag med 1,1 miljoner euro i syfte att tillgodose behoven hos de personer i landet som har det sämst ställt. Kroatien och Irland, som tillhandahöll grundläggande materiellt bistånd för första gången 2017, ökade dessutom det totala beloppet med ytterligare cirka 1 miljon euro i varor. Värdet på de varor som delades ut ökade också i Lettland och Slovakien. Österrike och Grekland tillhandahöll emellertid 530 000 euro mindre än 2016.

Medlemsstaterna delade främst ut skolmaterial och hygienartiklar till barnfamiljer. Tjeckien, Kroatien och Slovakien riktade också in sig på hemlösa och försåg dem med hygienartiklar och andra förnödenheter. Barnfamiljer fick skriv- och skolmaterial (Österrike, Kroatien, Irland och Lettland) och skolväskor (Österrike, Kroatien och Lettland). I Lettland och Slovakien inkluderades också personliga hygienartiklar, och i Kroatien inkluderades babykläder och andra babyartiklar, sportutrustning och kläder. Hemlösa fick huvudsakligen personliga hygienartiklar. I Tjeckien fick de även köksutrustning, kläder och hushållslinne, och i Kroatien delades sovsäckar/filtar och hushållslinne ut.

Figur 3: Totalt penningvärde av grundläggande materiellt bistånd 2014–2017 (uttryckt i miljoner euro)



Källa: fondens gemensamma utfallsindikator (ID 15), 2014–2017. Obs! Under 2014 tillhandahölls inget grundläggande materiellt bistånd.

Medlemsstaterna identifierade slutmottagare som hade rätt till stöd antingen via de förvaltande myndigheterna, med hjälp av socialförsäkringsuppgifter, eller via partnerorganisationer, som använde sin kunskap om och förståelse för målgruppens socioekonomiska situation och behov. Detta är förenligt med den rättsliga grunden för fondens program, eftersom det är upp till varje medlemsstat att besluta hur de som har det sämst ställt ska fastställas, på grundval av objektiva kriterier och i samråd med berörda parter. I vissa medlemsstater (Italien, Litauen, Lettland och Slovenien) krävde den förvaltande myndigheten att slutmottagarna skulle fylla i ett ansökningsformulär för att få rätt till stöd. Andra medlemsstater använde andra metoder. I Luxemburg bedömdes slutmottagarna från fall till fall av en yrkesperson, och i Finland delade partnerorganisationerna ut livsmedel genom s.k. öppen utdelning, där alla som bad om livsmedel fick det. Färdigmåltider till hemlösa tillhandahölls normalt till alla som bad om det eller kom till utdelningsställena (Finland, Ungern, Italien, Lettland, Polen och Slovakien).

Operativt program I – Kompletterande åtgärder

Medlemsstaterna rapporterade att kompletterande åtgärder som tillhandahölls tillsammans med livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd hjälpte till att främja den sociala delaktigheten för dem som har det sämst ställt. Av den strukturerade undersökningen av slutmottagarna framgick det till exempel att livsmedelsbistånd och kompletterande åtgärder var oundgängliga för marginaliserade personer och deras familjer i Italien. Det stöd som tillhandahölls tog inte bara itu med deras mest grundläggande behov och gav lindring, utan banade också vägen för social delaktighet. I Bulgarien visade undersökningen att kompletterande åtgärder hade förbättrat informationen till slutmottagarna om sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. De hade också stärkt deras förmåga att hantera familjens budget, och vissa slutmottagare hade fått en anställning efter sitt deltagande i programmet. Dessutom förekom ett viktigt utbyte av god praxis vid fondens tolfte nätverksmöte i oktober 2018, där sju medlemsstaters myndigheter eller partnerorganisationer presenterade och delade med sig av sina respektive tillvägagångssätt.

De flesta medlemsstater tillhandahöll fler än tre sorters kompletterande åtgärder, medan några stycken valde att lägga tonvikten på en eller två aktiviteter. Bland de kompletterande åtgärder som genomfördes 2017 ingick följande¹²:

¹² I Belgien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Litauen, Malta och Rumänien finansierades de kompletterande åtgärderna inte av fonden.

- **Social rådgivning/psykosociala tjänster** (Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Lettland, Slovenien och Slovakien), till exempel kostnadsfritt psykologiskt stöd för barn i statliga skolor (på begäran av föräldrar/vårdnadshavare) eller rådgivning om svåra livssituationer.
- **Näringsrådgivning/kostråd** (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slovenien och Slovakien), bland annat råd om tillagning, förvaring och återanvändning av livsmedel samt matlagningsworkshoppar och utbildning för att främja en hälsosam kosthållning.
- **Finansiell rådgivning/stöd för budgethantering** (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien) för att till exempel hjälpa till att minska slutmottagarnas skulder.
- **Hänvisning till** andra offentliga institutioner eller icke-statliga organisationer som tillhandahåller sociala tjänster samt hälso- och sjukvård (Österrike, Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Kroatien, Italien, Luxemburg och Lettland).
- **Sociala aktiviteter och fritidsaktiviteter** (Estland, Finland, Frankrike, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta och Slovenien), såsom sociala måltidsevenemang, kulturaktiviteter och organiserade semestrar, sommarläger för barn, karneval-/julfirande och idrott.
- **Utbildning och program/kurser för kompetenshöjning** (Estland, Spanien, Frankrike, Lettland och Slovenien), inklusive insatser för inträde på arbetsmarknaden, språkinläring eller workshoppar om hur man kan underlätta barns inläring.
- **Diverse hushållsfärdigheter** (Belgien, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen och Slovenien), främst matlagning men även städning, sömnad, återvinning med mera.
- **Andra tjänster/aktiviteter**, såsom rådgivning om hur man ska agera vid en nödsituation/katastrof (Bulgarien), aktiviteter på temat förnybar energi (Luxemburg och Malta) och juridisk rådgivning (Slovenien).

Vissa medlemsstater ansåg att kompletterande åtgärder var särskilt viktiga för specifika grupper bland dem som har det sämst ställt. Det gällde bland annat barn upp till 15 år (Österrike), barn i statliga skolor (Cypern), ensamstående föräldrar eller stora familjer (Litauen), socialt utsatta äldre personer (Tjeckien) och personer som var isolerade på grund av problem med nedsatt rörlighet eller hälsan och/eller personer med liten tilltro till formella institutioner (Slovakien). I dessa fall syftade aktiviteterna till att hänvisa dessa personer till specifika sociala tjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster som kunde hjälpa dem ytterligare. I vissa medlemsstater kunde partnerorganisationer, genom tillhandahållande av kompletterande åtgärder, också samla in information om slutmottagarnas behov och förbättra stödet till dessa (Malta och Slovakien).

Operativt program II – Social delaktighet

Under 2017 tillhandahöll fyra medlemsstater stöd till social delaktighet: Tyskland, Danmark, Nederländerna och Sverige. Efter en ogynnsam start 2016 uppvisade det nederländska projektet "Äldre i kvarteret" mycket goda resultat under 2017. Projektet syftade till att minska den sociala utestängningen bland utsatta äldre. Efter att ha intensifierat kontakterna med målgruppen lyckades Nederländerna nå ut till tre gånger så många personer som 2016. Viktigast av allt var att omkring 52 % av de äldre personer som man nått ut till fortfarande deltog i programmet ett år efter dess start. 39 % sade också att de hade fått ett bättre socialt nätverk och 43 % hade förbättrat sin digitala och finansiella kompetens.

Tyskland var särskilt bra på att nå ut till nyanlända vuxna (främst romer) och hemlösa samt på att förbättra deras tillgång till rådgivning och stödtjänster. Över 80 % av de nyanlända vuxna och hemlösa som man tog kontakt med kunde använda sociala tjänster efter att ha deltagit i aktiviteter för social delaktighet under 2017. Stora framsteg gjordes också med målgruppen nyanlända barn i förskoleålder och deras föräldrar. Ytterligare åtgärder kommer emellertid att behövas för att nå målet på 19 700 barn och föräldrar fram till 2020.

Danmark förbättrade situationen för hemlösa genom att ge dem tillgång till härbärgen och socialarbetare. År 2017 hade man nått ut till 958 personer, vilket motsvarade 68 % av det mål som satts upp för programperioden 2014–2020 (1 400). 15 % fler hemlösa än förväntat utnyttjade de sociala tjänster som tillhandahölls genom programmet.

Sverige nådde ut till dubbelt så många rörliga EU-/EES-medborgare som befann sig tillfälligt i landet under 2017 (1 097 personer jämfört med 505 personer under 2016). Man lade tonvikten på aktiviteter för att främja integration i samhället, till exempel information om var det finns härbärgen och om migranternas lagstadgade rättigheter och skyldigheter samt erbjudande av översättningstjänster och hälsorådgivning. När det gäller det senare sade 64 % av dem som nåddes av stödet att de fått lättare att ta hand om sin hälsa och hygien tack vare det stöd som de erhållit.

Hinder för genomförandet

Den nära övervakningen av programmet och det starka samarbete som upprättats mellan myndigheter och partnerorganisationer gjorde det lättare att övervinna många av de hinder som uppkom. De utvärderingar och undersökningar som gjordes 2017 hjälpte också till att uppmärksamma problem och gav medlemsstaterna användbar information om hur dessa kan hanteras.

De hinder som uppkom i vissa medlemsstater var huvudsakligen följande:

- i) Svårigheter att nå ut till och/eller samla in information från slutmottagare på grund av rättsliga begränsningar, kulturella skillnader och risken för stigmatisering (Tyskland, Danmark, Italien, Nederländerna, Sverige och Slovakien).
- ii) Komplicerade förfaranden för offentlig upphandling och/eller kontrollsystem som ledde till fördröjningar i utdelningen och/eller tungrodda processer (Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg och Portugal).
- iii) Otillräcklig kapacitet hos partnerorganisationer, vilket hindrade dem från att dela ut stöd oftare/till fler personer eller från att delta i programmet (Estland, Spanien och Portugal).
- iv) Dålig kvalitet eller brist på vissa varor (Estland, Spanien och Frankrike).
- v) Problem med planeringen och logistiken för biståndsutdelningen, vilket i vissa fall ledde till sen utdelning eller till att varor inte delades ut (Lettland, Malta, Polen och Slovakien).
- vi) Klagomål från slutmottagare rörande livsmedelspaketens vikt, begränsad variation, brist på vissa varor och brist på information om tid/plats för utdelning (Belgien, Spanien, Finland och Malta).
- vii) Problem med de förvaltande myndigheternas eller partnerorganisationernas insamling av övervakningsuppgifter, vilket resulterade i att medlemsstaterna tvingades uppdatera de värden som rapporterats 2015 och 2016 för vissa indikatorer (Ungern, Kroatien, Spanien, Tyskland, Danmark och Sverige).

Två medlemsstater upplevde andra hinder som inverkade på den totala mängden livsmedel som delades ut och det totala antalet slutmottagare som nåddes under 2017. I Rumänien stoppades distributionen av livsmedel 2017 på grund av institutionella förändringar och en efterföljande omstrukturering av det operativa programmet. I Portugal återupptogs distributionen av livsmedel 2017, men inte förrän i november, och man lyckades bara täcka in Portugals fastland, inte de autonoma regionerna.

Några länder rapporterade en minskning av antalet slutmottagare på grund av minskad fattigdom. Det är visserligen en positiv utveckling, men det kan också vara problematiskt, eftersom vissa länder ändrade de parametrar som används för att definiera fattigdom och/eller kriterierna för vem som har rätt till stöd från fonden (Estland, Lettland, Slovenien och Slovakien).

Övergripande principer

Medlemsstaterna ansåg att Europeiska socialfonden (ESF) och fonden var ömsesidigt förstärkande och/eller kompletterade varandra. Bulgarien rapporterade att både fondens program och ESF-programmen bidrog till att uppnå Europa 2020-strategins mål att minska fattigdomen och den sociala utestängningen i EU. I Tjeckien arbetade många av fondens partnerorganisationer också med ESF-finansierade projekt, och de ansåg att deras aktiviteter kompletterade varandra. I många fall ledde dessutom kompletterande åtgärder till komplementaritet med ESF-finansierade initiativ (t.ex. genom att slutmottagarna hänvisades till ESF-aktiviteter). I Österrike, Cypern, Tjeckien, Estland, Kroatien, Ungern, Italien, Luxemburg, Malta och Slovenien användes samordnings-/arbetsgrupper för att säkerställa att programmet kompletterade ESF. I Danmark, Tyskland, Finland, Frankrike och Lettland använde man sig av andra former av samordning. Dessa mekanismer gav en stabil grund för samordning och gjorde att man kunde undvika eventuell dubbelfinansiering. I Tyskland avslutades till exempel ett av fondens projekt 2017, eftersom ett nytt ESF-projekt var inriktat på samma grupp.

Vissa medlemsstater antog omfattande strategier för jämställdhet och icke-diskriminering och tog upp denna övergripande princip på olika stadier i projektcykeln¹³. Exempelvis säkerställde alla medlemsstater att stödet var helt behovsbaserat och att det inte förekom någon diskriminering på grund av kön, etniskt ursprung och så vidare. Vissa medlemsstater tog också fram riktlinjer eller workshoppar på temat jämställdhet och icke-diskriminering för partnerorganisationerna (Tyskland och Lettland), beaktade jämställdhetsaspekter vid val av partnerorganisationer eller personal (Danmark, Kroatien och Slovakien) och/eller tog hänsyn till de särskilda behoven hos målgrupperna, exempelvis ensamstående föräldrar eller personer med funktionsnedsättning (Tjeckien, Spanien, Ungern, Malta, Polen, Sverige och Slovakien).

I Slovakien var jämställdhet en integrerad del av alla projektstadier. De antagna åtgärderna omfattade i) valet av personal (ingen diskriminering på grund av kön, ålder, etniskt ursprung, religion eller fysisk funktionsnedsättning), ii) skyldigheter för partnerorganisationer (de var tvungna att ta hänsyn till jämställdheten under hela genomförandeperioden) och iii) val av livsmedelsbistånd och grundläggande materiellt bistånd med hänsyn till slutmottagarnas specifika behov baserat på kön, ålder och

¹³ Artikel 5.11 i förordning (EU) nr 223/2014.

För att minska slöseriet med livsmedel delade vissa medlemsstater (främst Bulgarien, Estland, Spanien, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen och Slovenien) ut livsmedel med lång hållbarhet och gav överflödiga livsmedel till andra (välgörenhets)organisationer eller extra slutmottagare¹⁴. Andra medlemsstater lade tonvikten vid att minska leveransen av oönskade produkter genom att säkerställa att urvalet av livsmedel motsvarade målgruppernas behov och preferenser (Cypern, Irland, Portugal och Slovakien). I Luxemburg och Kroatien donerades dessutom 34 respektive 4 % av de livsmedel som delades ut. Andelen donerade livsmedel som används inom programmet är fortfarande låg, men förbättringar kan väntas till följd av de ytterligare förenklingar som trädde i kraft i augusti 2018.

Vissa medlemsstater tog hänsyn till mer övergripande klimat- och miljöaspekter. De valde hållbara material (Österrike, Tjeckien, Luxemburg och Polen), strävade efter att minska transporterna och koldioxidutsläppen (Finland, Ungern, Luxemburg och Lettland), införde miljökrav för leverantörer (Frankrike och Kroatien) och/eller anordnade workshoppar om miljöfrågor för slutmottagare (Belgien, Lettland och Polen).

I de flesta medlemsstater valde man ut den typ av livsmedel som delades ut till slutmottagare i samråd med näringsexperten och/eller partnerorganisationer¹⁵. Slutmottagarnas behov och matvanor beaktades också när beslut fattades. För att hjälpa slutmottagarna att få en balanserad kost erbjöd många medlemsstater livsmedel med lågt innehåll av kolhydrater, salt, socker och fett men högt innehåll av protein, fibrer, vitaminer och mineraler (Bulgarien, Tjeckien, Spanien, Kroatien, Litauen, Portugal, Slovenien och Slovakien). I Litauen måste dessutom de livsmedel som valdes ut för utdelning uppfylla nationella regler om näringsvärde och lämplighet för distribution. Många medlemsstater erbjöd också kompletterande åtgärder i form av kurser/workshoppar om matlagning för slutmottagare (Belgien, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen och Slovenien) och/eller rådgivning om en hälsosam och balanserad kost (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien).

I Spanien gjordes en grundlig utvärdering av de tillhandahållna livsmedlen, i syfte att säkerställa att de varor som delades ut hjälpte slutmottagarna att få en hälsosam och balanserad kost. Livsmedlen måste uppfylla flera krav, till exempel i) tillgodose slutmottagarnas näringsbehov, ii) bidra till en varierad kost, iii) tillgodose kroppens energibehov och vidhålla en hälsosam balans, iv) minska näringsbrister i den berörda gruppen och v) tillgodose behoven hos de specifika befolkningsgrupper (barn) som är mest sårbara. Dessutom måste fysiska, kemiska och mikrobiologiska krav samt krav i fråga om främmande ämnen och märkning uppfyllas. Livsmedlen valdes också ut i samråd med näringsexperten.

Strukturerade undersökningar av slutmottagarna

De undersökningar av slutmottagare som de medlemsstater som genomförde operativt program I gjorde 2017 visade att stödet från fonden hade gjort skillnad för slutmottagarnas hushåll. Slutmottagarna ansåg i allmänhet att det stöd de fått hade gjort skillnad för dem eller för andra medlemmar i hushållet. Det var till exempel fallet för 75 % av

¹⁴ Artikel 5.13 i förordning (EU) nr 223/2014.

¹⁵ Artikel 5.13 i förordning (EU) nr 223/2014.

slutmottagarna i Belgien, 93 % i Estland, 93 % i Finland, 87 % i Irland, 76 % i Kroatien och 73 % i Slovakien. Dessutom sade de flesta att de eller deras hushåll ett år tidigare inte hade kunnat köpa de artiklar som delades ut via fonden. Det gällde till exempel för 64 % i Estland, 60 % i Finland, 52 % i Luxemburg och 80 % i Slovakien.

Undersökningarna visade att kompletterande åtgärder i de flesta medlemsstater ansågs meningsfulla eller mycket meningsfulla. Det fanns också ett positivt samband mellan tillhandahållande av kompletterande åtgärder och den övergripande tillfredsställelsen med fonden. Av undersökningarna framgick också att de flesta av programmets slutmottagare var medborgare i de medlemsstater där stödet delades ut (90 % i Finland, 67 % i Frankrike, 70 % i Italien och 87 % i Slovenien), utom i Luxemburg, där de flesta var icke-medborgare. Några medlemsstater rapporterade också att de flesta som fick stöd under 2017 även hade fått stöd från fonden under tidigare år (85 % uppgav detta i Estland, 96 % i Spanien, 76 % i Finland och 81 % i Frankrike).

Genom undersökningarna kunde man också identifiera vissa områden där tillhandahållandet av stöd skulle kunna förbättras, till exempel i fråga om mängden av och variationen hos utdelade livsmedel och det sätt på vilket dessa delades ut till slutmottagarna. I Spanien bad slutmottagarna om större variation i livsmedelsutbudet, i enlighet med deras olika kulturella bakgrund. I Estland uppgav vissa slutmottagare att de hade haft svårt att ta emot livsmedelsbistånd på grund av paketens vikt eller avståndet till utdelningsställena. I Italien betonade partnerorganisationerna den stora administrativa börda som uppkom på grund av att man använde sig av frivilliga för att dela ut stödet.

Utvärderingar

De medlemsstater som genomförde operativt program II gjorde utvärderingar av eller studier om programmet för att bedöma stödsystemet och få inblick i olika målgruppers situation. Tyskland undersökte målgruppernas utgångssituation och hur stödet från fonden hade förändrat denna. Resultaten användes som underlag för utformningen av den andra omgången av finansiering från fonden.

Vissa medlemsstater som genomförde operativt program I kompletterade den strukturerade undersökningen av slutmottagarna med andra utvärderingar eller studier. Frankrike gjorde en jämförande studie av programmet i sex medlemsstater, som visade att Frankrike och Tjeckien tillhandahöll störst variation när det gällde de utdelade livsmedlen. Litauen gjorde en heltäckande bedömning av programmet för att identifiera vissa områden som kunde förbättras. Bland annat fanns ett behov av att stärka programmets komplementaritet med nationell arbetsmarknads-, hälso- och sjukvårds- och socialpolitik och av att främja utbyte av bästa praxis mellan partnerorganisationer.

4. SLUTSATS

Under 2017 genomfördes fondens program planenligt på fältet. De flesta medlemsstaters program var väletablerade och välfungerande, och sågs kontinuerligt över och förbättrades av de förvaltande myndigheterna. Tillhandahållandet av grundläggande materiellt bistånd, som till en början hade släpat efter, har på senare tid blivit en andra viktig del av stödet inom ramen för operativt program I. Ett större antal personer i några specifika målgrupper, särskilt hemlösa, har nåtts av stödet. Vissa medlemsstater befann sig emellertid under 2017 fortfarande i ett tidigt skede av genomförandet och/eller hade stött på problem med

tillhandahållandet av stöd, vilket ledde till en övergripande minskning av värdena i fråga om utdelat livsmedelsbistånd.

Efter fyra års genomförande får många av dem som har det sämst ställt i EU ändamålsenligt stöd. Trots sin begränsade budget kompletterar fonden de nationella insatserna för att komma till rätta med materiell fattigdom och för att bekämpa fattigdom och social utestängning. Den övergripande minskningen av fattigdomsriskerna i EU visar att det görs betydande framsteg mot att nå Europa 2020-målen. I vissa medlemsstater har detta påverkat fastställandet av kriterierna för stödberättigade slutmottagare. Sammanlagt 12,9 miljoner personer fick stöd från fonden under 2017, enligt uppgifter och beräkningar från partnerorganisationerna.

I många fall lyckades fonden nå ut till specifika grupper bland dem som har det sämst ställt som annars inte skulle ha fått något stöd. Det är till exempel fallet med personer som inte får stöd från offentliga myndigheter på grund av att de befinner sig precis ovanför fattigdomsgränsen, eller personer som är svårare att nå på grund av att de är hemlösa, har en funktionsnedsättning, bor i avlägset belägna områden eller inte talar det lokala språket. Partnerorganisationerna har haft en viktig roll i detta sammanhang, eftersom de har den kunskap och erfarenhet som krävs för att nå dessa grupper och förse dem med relevant stöd. Halvtidsutvärderingen visade att fonden hade hjälpt organisationerna att bli mer professionella.

De kompletterande åtgärderna – som är fondens innovativa del jämfört med dess föregångare – blev mer synliga och välutvecklade. Genom dessa kan grundläggande livsmedelsbistånd och materiellt bistånd kompletteras med särskild rådgivning och vägledning samt målinriktade aktiviteter för social delaktighet, vilket ger en mer uttalad delaktighetskomponent. Det är fallet oavsett om de finansieras av fonden eller inte. De strukturerade undersökningarna bekräftade också de kompletterande åtgärdernas positiva roll.

Fondens flexibilitet, som gör att medlemsstater (och partnerorganisationer) kan fatta beslut om hur och när de ska ta kontakt med målgrupper, var viktig för att skapa relationer präglade av ömsesidigt förtroende med slutmottagarna. I olika medlemsstater, men särskilt i dem som genomförde aktiviteter för social delaktighet, tog det tid för partnerorganisationerna att nå ut till målgrupperna och att skapa en positiv relation med dem. Olika strategier krävdes, och partnerorganisationerna var tvungna att anpassa sig till olika situationer. Det fortsatta utbytet av god praxis inom fondens nätverk och fondens expertgrupp samt samråden med partnerorganisationer på EU-nivå och nationell nivå har bidragit till att ytterligare förbättra partnerorganisationernas kapacitet att nå ut till målgrupperna. De strukturerade undersökningarna av slutmottagarna var också avgörande för att medlemsstaterna skulle kunna identifiera programmets svagheter och styrkor samt få en bättre förståelse för målgrupperna.

Flera medlemsstater gjorde betydande ändringar i programmet för att göra det mer effektivt och öka dess inverkan på målgrupperna. Det finns emellertid fortfarande utrymme för förbättringar. Medlemsstaterna antog långsiktiga programplaner, omorganiserade partnerorganisationerna och/eller distributionsprocessen och samlade regelbundet in återkoppling från slutmottagarna. Vissa gjorde också revisioner och utvärderingar av programmet. Flera medlemsstater ökade dessutom finansieringen till pågående projekt som hade visat sig fungera väl (i stället för att starta nya projekt), utökade antalet eller typen av målgrupper, förbättrade eller utökade de typer av varor som delades ut till slutmottagarna samt hittade nya sätt att ta kontakt med slutmottagarna och vinna deras

förtroende. Kvarstående brister vad gäller den årliga rapporteringens fullständighet, problem med leveranser och relaterade problem med det finansiella genomförandet bör åtgärdas av medlemsstaterna, bland annat genom särskilda årliga översynsmöten.