



Bruxelles, den 14.11.2018  
COM(2018) 742 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  
2016**

**DA**

**DA**

# Sammendrag af de årlige gennemførelsesrapporter for de operationelle programmer, der medfinansieres af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligt Stillede i 2016

## 1. INDLEDNING

**Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD)<sup>1</sup> bidrager til at afhjælpe de værste former for fattigdom i EU såsom fødevaremangel, børnefattigdom og hjemløshed.** Selv om situationen blev forbedret i 2016, var antallet af personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse (23,5 %), og dem, der lider alvorlige materielle afsavn (7,5 %), fortsat højt. FEAD støtter de socialt dårligst stillede i samfundet ved at sørge for mad, elementære forbrugsvarer såsom skoleartikler og toiletartikler eller ved at arrangere sociale inklusionsaktiviteter.

Det samlede disponible beløb til FEAD er på 3,8 mia. EUR i løbende priser. EU stiller maksimalt 85 % modsvarende midler til rådighed som supplement til de ressourcer, medlemsstaterne afsætter, hvilket bringer fondens samlede værdi op på ca. 4,5 mia. EUR.

Den tilfører merværdi ved at yde målrettet støtte til en gruppe af mennesker, der måske ikke selv har direkte adgang til eller kan drage nytte af andre EU-finansieringsinstrumenter såsom de europæiske struktur- og investeringsfonde<sup>2</sup>. Med hensyn til udformningen af programmet kunne medlemsstaterne vælge at udvikle i) et operationelt program for fødevarer og/eller elementær materiel bistand (OP I) og/eller ii) et operationelt program for social inklusion (OP II). De kunne fastlægge målgrupperne for deres programmer, de specifikke former for støtte, der ydes under disse programmer, samt deres geografiske dækning. Fødevarer 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 2016, som er godkendt af Kommissionen. Alle medlemsstater undtagen Det Forenede Kongerige havde indsendt en gennemførelsesrapport. Grunden til, at Det Forenede Kongerige ikke havde gjort det, var, at gennemførelsen af fonden i Det Forenede Kongerige endnu ikke var blevet påbegyndt.

I betragtning af den tid, der går mellem gennemførelsen og rapporteringen, indeholder rapporten også oplysninger om den seneste udvikling, hvis disse er tilgængelige.

## 2. FREMSKRIDT MED HENSYN TIL GENNEMFØRELSEN AF DE OPERATIONELLE PROGRAMMER

### 2.1. Den generelle udvikling og udviklingen på EU-plan

Ved udgangen af 2016 havde Kommissionen vedtaget **den retlige ramme** og offentliggjort alle gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter. Den iværksatte en revision af

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Strategisk rapport 2017 om gennemførelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (COM(2017) 755 final.).

finansforordningen<sup>3</sup> og foreslog i den forbindelse ændringer til FEAD-forordningen med henblik på at udvide brugen af forenkede omkostningsmuligheder og skabe større fleksibilitet. Ændringen indebærer en garanti vedrørende tilskud til partnerorganisationer. En sådan garanti sikrer, at en finansiel korrektion, der anvendes på anskaffelsesomkostningerne for et offentligt organ på grund af manglende overholdelse af gældende lovgivning, ikke vil føre til en reduktion af partnerorganisationernes støtteberettigede omkostninger, forudsat at der er tale om forskellige organer.

Ved udgangen af marts 2015 havde Kommissionen vedtaget alle **operationelle programmer (OP'er)**, der nu alle befinder sig i gennemførelsesfasen, undtagen i Det Forenede Kongerige, hvor gennemførelsen endnu ikke er blevet påbegyndt. Endvidere havde de fleste medlemsstater afsluttet processen for udpegning af myndigheder i 2016. En række operationelle programmer blev ændret i 2016 for at forbedre ordningen for udpegning af de socialt dårligst stillede, udvælgelse af partnerorganisationer (BG, HU) eller tilføjelse af yderligere foranstaltninger såsom skolefrokostordninger (CZ).

**FEAD's ekspertgruppe**, der består af medlemmer af forvaltningsmyndighederne, mødtes to gange i 2016 for at drøfte gennemførelsesspørgsmål, der berører FEAD-programmet. På disse møder gav medlemsstaterne en oversigt over en række spørgsmål, herunder hvordan der blev udarbejdet vejledninger om alsidig kost på nationalt plan, og en oversigt over distributionen af friske fødevarer. Den drøftede også den potentielle anvendelse af interventionslagre<sup>4</sup> inden for rammerne af FEAD-forordningen. Desuden afholdt Kommissionen 11 **FEAD-netværksmøder** frem til juli 2017. Netværket består af FEAD-interessenter, og dets rolle er at udveksle erfaringer og god praksis. I 2016 fokuserede møderne på de forskellige aspekter af FEAD, der skal bidrage til social inklusion af de socialt dårligst stillede personer. Deltagerne fremlagde casestudier og udvekslede fælles udfordringer og løsninger vedrørende spørgsmål af fælles interesse i forbindelse med gennemførelsen af FEAD-programmet.

På mødet med **repræsentanter for partnerorganisationerne på EU-plan** den 5. december 2016 redegjorde Kommissionen for situationen med hensyn til FEAD på grundlag af den foregående årlige gennemførelsesrapport og gav en kort oversigt over de foreslåede ændringer til FEAD-forordningen. Der blev givet en redegørelse for, hvordan civilsamfundet bidrog til at forberede ændringen af FEAD-forordningen. Dette blev efterfulgt af en gennemgang af FEAD-netværkets første anvendelsesår med henblik på at fremme udvekslingen af god praksis mellem alle interessenter, der er involveret i gennemførelsen af FEAD.

Kommissionen gjorde fortsat fremskridt med **midtvejsevalueringen af FEAD**. Den åbne offentlige høring af FEAD-interessenterne og offentligheden blev afsluttet, og resultaterne heraf indgik i et udkast til evalueringsrapport sammen med de strukturerede undersøgelser, der var blevet gennemført. Udkastet til rapport blev fremlagt for FEAD's ekspertgruppe. Den endelige udgave af midtvejsevalueringen vil blive forelagt for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. december 2018.

---

<sup>3</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU (COM(2016) 605 final).

<sup>4</sup> Lagre, som de nationale interventionsorganer i Den Europæiske Union ligger inde med som følge af interventionsopkøb af varer, der er omfattet af markedsprisstøtte.

## 2.2. Finansiell gennemførelse

Samlet set var der allerede kommet fart i den finansielle gennemførelse af FEAD-programmerne i 2015, og den positive tendens fortsatte i 2016. Der blev afsat 508,6 mio. EUR til støtte for FEAD-operationer i 27 medlemsstater i 2016 sammenlignet med 470,0 mio. EUR i 2015. Dette bringer de samlede indgåede udgiftsforpligtelser for 2014-2016 op på 1 315,9 mio. EUR svarende til 30 % af programmernes samlede midler (EU-finansiering og national medfinansiering). Tilsvarende fortsatte betalingerne til støttemodtagere med at stige med 429,4 mio. EUR i 2016 sammenlignet med 385,9 mio. EUR i 2015. Tabel I i bilaget indeholder en detaljeret finansieringsoversigt, også fordelt på medlemsstater.

**De største stigninger fandt sted i betalingsanmodninger, der blev indgivet til Kommissionen.** I 2016 anmeldte 24 medlemsstater støtteberettigede offentlige udgifter på i alt 353,8 mio. EUR, hvilket var mere end en syvdobbelst stigning i forhold til 2015 (46,3 mio. EUR). Endvidere androg de kumulative betalinger 1 022 mio. EUR pr. 31. december 2017, hvoraf 603 mio. EUR var mellemliggende betalinger.

## 2.3. Fysisk gennemførelse

**I 2016 uddelte i alt 23 medlemsstater fødevarer og materiel bistand og støttede social inklusion af de socialt dårligst stillede personer i EU.** 19 medlemsstater uddelte fødevarer og/eller elementær materiel bistand kombineret med ledsageforanstaltninger (OP I), og fire iværksatte programmer for social inklusion i form af OP II (se figur 1). Der opstod hindringer for gennemførelsen i fem medlemsstater, hvilket forhindrede gennemførelsen.

**Næsten 16 millioner mennesker anslås at have modtaget bistand fra FEAD i 2016, hvilket er et betydeligt fremskridt i forhold til 2015.** Dette tal er fordelt på 15,2 millioner mennesker (96 %), der modtog fødevarerbistand, mere end 662 000 (4 %), der modtog elementær materiel bistand, og ca. 23 000, der deltog i programmer for social inklusion (OP II)<sup>5</sup>.

Mellem 2014 og 2016 ydede FEAD støtte til ca. 38 millioner personer. Gennemførelsen af OP I og OP II fortsatte i 2016, idet yderligere 2,2 millioner personer modtog støtte fra FEAD sammenlignet med tallene for 2015. De fire medlemsstater (EL, IE, MT og SK), der iværksatte uddelingen af bistand i 2016, uddelte fødevarerbistand til yderligere 657 000 personer, og fire andre medlemsstater (BG, FI, FR og RO) leverede bistand til 1,5 millioner flere personer end i 2015. De seks medlemsstater, der uddelte elementær materiel bistand (AT, CZ, GR, LU, LV og SK), rapporterede om en næsten nidobling af antallet af personer, der modtog denne form for bistand, i forhold til 2015.

**Figur 1: Type af bistand ydet i 2016**

OP	Type af bistand	Medlemsstat
OP I	Fødevarer	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO og SI (13)

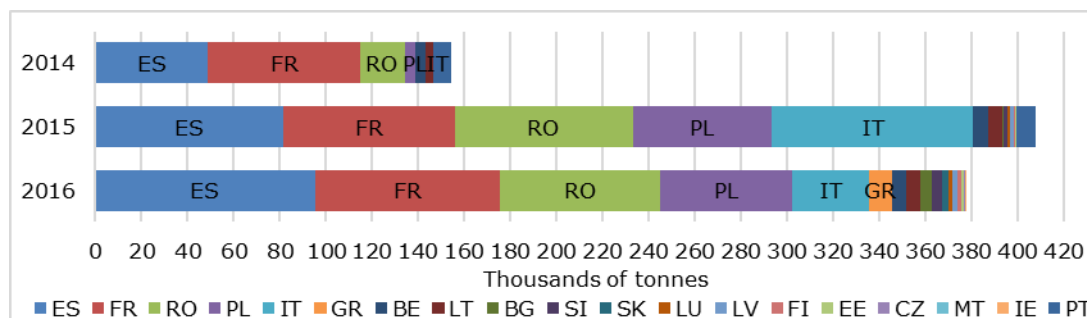
<sup>5</sup> For OP I er de fremlagte tal baseret på skøn fra partnerorganisationerne ved hjælp af stikprøver (f.eks. tælling af støttemodtagere på bestemte ugedage eller i bestemte uger af året og efterfølgende ekstrapolering), eller andre metoder. For både OP I og OP II er det muligt, at støttemodtagerne tælles med mere end én gang. Som følge heraf er det samlede antal modtagere, som man når ud til for hver målgruppe, højere end det samlede antal modtagere, der indberettes af medlemsstaterne.

OP	Type af bistand	Medlemsstat
	Elementær materiel bistand	AT (1).
	Begge	CZ, GR, LU, LV og SK (5)
OP II	Social inklusion	DE, DK, NL og SE (4)

### OP I — Fødevarer og elementær materiel bistand

**18 medlemsstater uddelte fødevarebistand i 2016.** Mere end 90 % af fødevarebistanden målt i vægt blev ydet af fem lande, nemlig ES, FR, RO, PL og IT. I alt blev der uddelt 377 500 ton fødevarer i 2016, dvs. svarende til 939 600 ton i alt mellem 2014 og 2016. Mens sammensætningen af typerne af fødevarer var meget lig det foregående år, faldt den samlede mængde af uddelt fødevarebistand med 7 % i forhold til det foregående år. Dette skyldes hovedsagelig, at IT indberettede færre ton fødevarer end i 2015, delvist på grund af forsinkelser i udbudsproceduren. Endvidere blev uddelingen af fødevarer i PT afbrudt i 2016, fordi der blev foretaget en gennemgribende revision af programmet. I LT, BE, PL og RO faldt mængden af fødevarebistand en smule. I de resterende 13 lande steg mængden af fødevarebistand, men kunne ikke opveje faldet i de øvrige medlemsstater: I absolutte tal var der hovedsagelig stigninger i ES og FR (henholdsvis på 17 % og 8 %). GR, SK, MT og IE begyndte at uddele fødevarebistand i 2016, og der blev uddelt markant mere i BG og CZ (se også figur 2). Fødevaredonationer indgik i uddelingen af fødevarebistand i fire lande, selv om dette fortsat skete i begrænset omfang.

**Figur 2: Fødevarebistand uddelt i 2014-2016 (i tusind ton)**



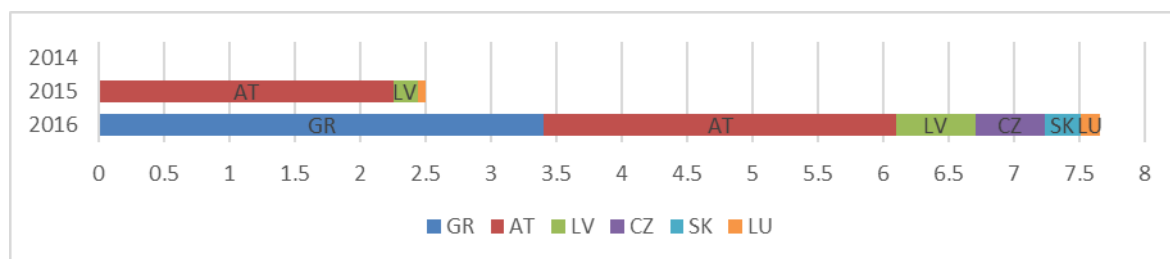
Kilde: FEAD's fælles outputindikator (ID 11) i 2014-2016

17 medlemsstater uddelte fødevarepakker, og 10 af dem uddelte også færdigretter. Den samlede mængde fødevarepakker svarede til niveauet i 2015. Der var en stigning i måltider på 14 % fra år til år. Uddelingen af fødevarebistand i BG, ES og MT var fuldt ud finansieret af FEAD. I de andre lande blev fødevarebistanden suppleret med fødevarer, der blev finansieret eller doneret fra andre kilder. I LU blev 44 % af de uddelte fødevarer doneret, for hvilke FEAD dækkede transport-, lager- og distributionsomkostningerne.

**Seks medlemsstater uddelte elementær materiel bistand såsom skoleartikler og hygiejneprodukter.** Bortset fra AT gjorde alle det som supplement til fødevarebistand. AT og GR tegnede sig for ca. 80 % af den samlede pengeværdi af de uddelte varer (7,6 mio. EUR). Den samlede pengeværdi af de varer, der blev uddelt i 2016, viste en stærk stigning sammenlignet med 2015. Dette skyldtes, at AT, LV og LU forøgede uddelingen af materiel bistand fra 2015 til 2016, og at GR, CZ og SK begyndte at uddele elementær materiel bistand i 2016. AT og LV uddelte skoletasker og andet skoleudstyr (bl.a. papirvarer, øvehæfter, kuglepenn og kunstnermaterialer). LV og SK uddelte hygiejnepakker bestående

af elementære hygiejneartikler. CZ, GR, LU og SK uddelte hygiejneartikler til både børn og hjemløse (førstehjælpsudstyr, sæbe, tandbørster, engangsskrabere osv.).

**Fig. 3: Samlet pengeværdi af elementær materiel bistand i 2014-2016 (mio. EUR)**



Kilde: FEAD's fælles outputindikator (ID 15) i 2014-2016

**Uddelingsmetoden for fødevarerbistand og/eller elementær materiel bistand varierede fra medlemsstat til medlemsstat.** Én af de vigtigste forskelle var, i hvor høj grad statslige institutioner (forvaltningsmyndigheder, formidlingsorganer og/eller andre) deltog i processen (f.eks. med at identificere støtteberettigede modtagere, formidling af information, tilrettelæggelse af logistik og uddeling). Dette er i overensstemmelse med retsgrundlaget for FEAD-programmet, da det er op til hver enkelt medlemsstat at træffe beslutning om sin egen gennemførelsesmekanisme. I SK identificerede staten støtteberettigede modtagere på grundlag af administrative data om social sikkerhed og planlagt uddeling af bistand i tæt samarbejde med de lokale myndigheder. Andre lande har valgt at uddelegere mere til partnerorganisationer. I IE var en national nonprofitorganisation ansvarlig for at fremskaffe fødevarer (både gennem donationer og køb) og kanalisere dem videre til mindre lokale velgørenhedsorganisationer. Disse organisationer var så ansvarlige for at identificere modtagere, som skulle uddele fødevarerne. I FI afholdt partnerorganisationerne for det meste "åbne uddelingsarrangementer" og uddelte bistand til alle, der anmodede om det. De organisationer, der er ansvarlige for ydelse af bistand til endelige modtagere, var som oftest ikkestatslige organisationer på alle niveauer (lokalt, regionalt, nationalt og internationalt niveauer). I nogle lande fik støttemodtagerne udleveret en pakke med på forhånd udvalgte fødevarer eller andre varer (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK og RO), mens det i andre lande var de organisationer, der uddelte bistanden, der skræddersyede den efter behovet (FR, IE, CZ). I AT fik de endelige modtagere valget mellem flere typer af bistandspakker.

**7,5 millioner kvinder modtog fødevarerbistand, og 346 000 kvinder modtog elementær materiel bistand.** Dataene for bestemte målgrupper er baseret på skøn og overlapper til dels hinanden. 4,4 millioner børn i 15-årsalderen eller derunder modtog fødevarerbistand, og over 246 000 modtog elementær materiel bistand. Bistanden nåede ud til ca. 1,7 millioner ældre og over 940 000 personer med handicap, hvilket var henholdsvis 32 % og 21 % mere end i 2015. De ældre var også en af de grupper, der steg mest i 2016 sammenlignet med 2015 og med hensyn til elementær materiel bistand (135 i 2015 mod 21 500 i 2016).

**I 2016 var der også en væsentlig stigning i bistanden til hjemløse.** I 2015 modtog 42 hjemløse personer elementær materiel bistand (basisvarer) i kun én medlemsstat (LU), mens dette tal i 2016 var steget til over 8 700 i fire medlemsstater (CZ, GR, LU og SK). Ifølge indikatorerne var antallet af hjemløse, der modtog fødevarerbistand, samlet set betydeligt lavere i 2016 end i 2015 (1,2 mio. EUR i 2015 mod 200 000 i 2016). Dette kan primært tilskrives FR, der ikke indberettede antallet af hjemløse, som modtog fødevarerbistand i 2016<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Ifølge Frankrigs gennemførelsesrapport er indikator 14f (hjemløse) "meget kompliceret og er ikke blevet indsamlet i år". I 2015 oplyste Frankrig, at det havde ydet fødevarerbistand til over 1 million hjemløse.

I CZ, FI og SI var der en betydelig stigning i antallet af hjemløse, som bistanden nåede ud til, og GR, IE og SK begyndte at uddele fødevarebistand til denne gruppe i 2016.

**Migranter (eller personer af udenlandsk herkomst, minoriteter) var den tredje største målgruppe for uddeling af elementær materiel bistand og den fjerde største for uddeling af fødevarebistand i 2016.** Det samlede antal migranter, som man nåede ud til med elementær materiel bistand, var over to gange højere end i 2015 (17 800 i 2015 mod 40 000 i 2016). Det samlede antal personer i denne gruppe, der modtog fødevarebistand, var lavere end i 2015 (ca. 2 millioner i 2015 mod 1,6 millioner i 2016). BE, ES, IT, LV, PL og SI rapporterede om et lavere antal migranter, man var nået ud til, sammenlignet med 2015. BG, CZ og FI oplevede derimod store stigninger.

**Medlemsstaterne gennemførte forskellige ledsageforanstaltninger i 2016.** Disse omfattede:

- rådgivningstjenester/psykosocial støtte (f.eks. i EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI og SK)
- rådgivning/oplysning om social- og sundhedstjenester (ES, FI, IE, IT og RO)
- styring af familiens budget (BE, EE, GR, HR, LV og SK)
- sport og fritid (SI og LV)
- hygiejne/sundhed (HR, LV, RO og SK)
- workshopper/oplysning om madlavning/sund, alsidig kost (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO og SI)
- katastrofe- og nødforanstaltninger (BG)
- uddannelse inden for sociale færdigheder (LV og SI)
- hvordan man undgår telefonsvindler (BG)
- forebyggelse af fødevarespild (PL)
- husly til hjemløse (BG), og
- fremme af fællesspisning, frivilligt arbejde (FI) og opøvelse af læse- og skrivefærdigheder/sprogundervisning (FR og SI).

EE tilbød også særlige uddannelsesprogrammer for tidligere indsatte og alkoholikere.

**Medlemsstaterne oplyste, at de ledsagende foranstaltninger har bidraget til FEAD's mål om social inklusion.** I EE var 72 % af støttemodtagerne under uddannelse og/eller deltog i diverse tilbud, og næsten alle modtagere af fødevarebistand under 16 år gik i skole/børnehave. I IT var de ledsagende foranstaltninger blevet fuldt integreret i FEAD-operationer, og social inklusion tiltrak sig betydelig opmærksomhed fra nationale og lokale aktører. I CZ lykkedes det at henvise de hjemløse, så de kunne benytte sig af dagcentrenes tilbud. I SK var støttemodtagerne interesseret i yderligere støttetjenester efter hver uddeling af bistand såsom rådgivning og andre psykosociale tjenester. LV bemærkede, at deltagerne i de ledsageforanstaltninger, der var blevet indført (rådgivningstjenester, rådgivning om budgetstyring, hygiejne/sundhed, uddannelse inden for sociale færdigheder osv.), mente, at de havde modtaget nyttige oplysninger og/eller, at de havde forbedret deres sociale færdigheder. Medlemsstaterne stødte også på udfordringer. I EE deltog ingen modtagere i aktiviteter vedrørende social inklusion, som henvendte sig til voksne med et lavt uddannelsesniveau. IT antydede, at effektiviteten af foranstaltninger til fremme af social integration kunne forbedres ved at øge støtten til frivillige og styrke de lokale tjenesters rolle. Ikke desto mindre var den samlede rapportering om ledsageforanstaltninger fortsat begrænset, delvist på grund af forsinkelser i gennemførelsen.

## OP II – Social inklusion

**I 2016 anvendte fire lande OP II til at iværksætte aktiviteter vedrørende social inklusion, nemlig DE, DK, NL og SE.** DE var det eneste land, der begyndte at indføre aktiviteter vedrørende social inklusion i 2015, mens DK, NL og SE iværksatte sådanne aktiviteter i 2016. De fire lande nåede tilsammen ud til ca. 23 000 personer i 2016. Med hensyn til målgrupper (der overlapper hinanden) var migranter (eller personer af udenlandsk herkomst, minoriteter), kvinder og hjemløse de hyppigste brugere af programmer for social inklusion (OP II), i nævnte rækkefølge.

**Samlet set nåede man ud til de forskellige målgrupper.** DE var især effektiv med hensyn til at nå ud til nyankomne voksne og børn fra EU (hovedsagelig romaer) samt hjemløse. DK er også på rette spor, da det allerede nåede ud til 34 % af de 1 400 hjemløse, som det havde planlagt at nå ud til mellem 2016 og 2019, ved at tilbyde herberger og møder med socialrådgivere i det første år af fondens gennemførelse. Heraf anvendte ca. 30 % andre eksisterende sociale tilbud efter at have deltaget i programmet for social bistand. NL nåede kun ud til 6 % af personerne i aldersgruppen 65 år og derover på grund af den forsinkede gennemførelse af FEAD, der blev påbegyndt i 2016. SE fokuserede på EU-/EØS-migranter og nåede ud til 581 personer takket være aktiviteter, der omfattede integration i lokalsamfundet, som f.eks. anvisning af herberger, oplysninger om rettigheder og pligter i SE, oversættelsestjenester og sundhedsfremme.

**DE** iværksatte 84 projekter i 2016 med fokus på at forbedre adgangen for: 1) dårligt stillede nyankomne personer fra EU til regelmæssig rådgivning og støtteforanstaltninger, 2) nyankomne børn til tidlig uddannelse og foranstaltninger vedrørende social inklusion (f.eks. sprogkurser, fritidsaktiviteter, børnepasningsfaciliteter), og 3) hjemløse og personer, der risikerer at blive hjemløse, til regelmæssige rådgivnings- og støtteforanstaltninger.

### Hindringer for gennemførelsen

**Flere medlemsstater var ikke i stand til at uddele bistand i 2016 eller påbegyndte uddelingen sent.** De fleste forsinkelser kan stadig tilskrives den sene udpegning af forvaltningsmyndigheder. CY havde planlagt at påbegynde udlevering af bistand i 2016, men en række faktorer medførte, at programmet blev omstruktureret og ændret. I HR var der forsinkelser i opstartsfasen, selv om der i 2016 blev indgået aftaler om projekter vedrørende uddeling af fødevarer i skoler, til enlige og familier, som lever i fattigdom, eller som er truet af fattigdom. I PT var det kun fødevarerbistanden over det nationale budget, der blev påbegyndt i 2016, da der var behov for ændringer for at sikre en problemfri overgang fra det tidligere program for de socialt dårligst stillede. HU foretog en gennemgribende revision af sin bistand, hvilket betød, at operationerne først blev påbegyndt i december 2016. I alle berørte medlemsstater er uddelingen nu i gang, hvormed antallet når op på i alt 27 medlemsstater. UK er den eneste medlemsstat, der endnu ikke er begyndt at gennemføre det operationelle program under FEAD.

**Der blev ikke rapporteret om nogen større hindringer i de resterende medlemsstater.** Der opstod nogle problemer med i) efterspørgslen efter transport (FI, GR og LV), ii) den regionale koordinering af fødevareremængderne (PL), iii) uddelingsorganisationernes utilstrækkelige kapacitet (GR, og PL), iv) komplicerede offentlige udbudsprocedurer (HU), og v) andre forsinkelser (BE og MT). De medlemsstater, der gennemførte OP II, meldte ikke om



større hindringer. I SE var programmet berørt af den langsomme rekruttering af medarbejdere og frivillige og behovet for at tilpasse de planlagte aktiviteter til bestemte samfundsgrupper, men kun i den indledende gennemførelsesfase i 2016. De fleste medlemsstater påpegede dog en række mere generelle hindringer for gennemførelsen. Den største gruppe meldte om problemer i tilknytning til indkøb af varer (især IT og GR) og den budgetmæssige/finansielle forvaltning samt kapaciteten hos partnerorganisationerne, hvilket førte til forsinkelser i gennemførelsen. En mindre gruppe af medlemsstater henviste til forskellige problemer af primært administrativ karakter. Samlet set var de fleste af disse hindringer blevet overvundet, hvilket tydede på en hurtigere gennemførelse efter 2016.

## Horisontale principper

**De fleste medlemsstater har indført koordineringsmekanismer<sup>7</sup> for at sikre komplementaritet med Den Europæiske Socialfond (ESF) og andre EU-politikker og for at undgå dobbeltfinansiering.** Medlemsstaterne har mæglingsorganer eller koordinations- eller arbejdsgrupper for at sikre, at projekterne og partnerorganisationerne ikke modtager finansiering fra både ESF og FEAD, og at aktiviteterne er koordinerede. Flere medlemsstater påpegede, at hvis FEAD og ESF henhørte under samme forvaltningsmyndighed, kunne det skabe et solidt grundlag for koordinering, og man kunne undgå eventuel dobbeltfinansiering. Medlemsstaterne bemærkede, at ESF og FEAD støttede hinanden, og at hverken FEAD eller ESF kunne tackle social udstødelse og fattigdomsproblemer på egen hånd. Der var behov for yderligere integration af de to samt synergier mellem dem. Denne vigtige konstatering fik Kommissionen til at foreslå en sammenlægning af fondene for finansieringsperioden efter 2020.

F.eks. i MT yder LEAP-centrene social bistand til dårligt stillede befolkningsgrupper og er finansieret af ESF. Den operationelle gennemførelse af projektet blev ændret for at sikre, at den ikke blot muliggjorde uddeling af fødevarepakker (FEAD), men også bidrog til, at familier og deres medlemmer kunne forbedre deres livskvalitet og frigøre sig fra sociale ydelser. Litauens ESF-program stod ligeledes over for udfordringer med at nå dets målgrupper og søgte derfor at anvende FEAD som en mulighed for at nå ud til målgrupperne og tilskynde dem til at deltage i ESF-finansierede foranstaltninger.

**De fleste medlemsstater oplyste, at de tilsluttede sig principperne om ligestilling mellem kønnene<sup>8</sup> og ikkeforskelsbehandling.** Medlemsstaterne fremmede ligestilling mellem kønnene og kønsmainstreaming på forskellige tidspunkter af projektførelsen. CZ bemærkede, at den ydede bistand tog hensyn til de særlige behov hos målgrupperne, f.eks. ved at medtage særlige artikler, der anvendes af enlige mødre eller mødre i nødhverberger. DE, LV, SE og SK forklarede, at der blev anvendt en kønsfølsom tilgang ved udvælgelsen af medarbejdere og partnerorganisationer samt den type bistand, der skal ydes til målgrupperne. HU, MT og PL påpegede udtrykkeligt, at behovene hos personer med handicap blev overvejet i forbindelse med uddelingen af fødevarer og workshoppernes placering. SE rapporterede om nogle udfordringer med anvendelsen af dette horisontale princip, navnlig når man støder på børneægteskaber og andre problemer i forbindelse med vold mod kvinder og piger. Der blev afholdt workshopper og møder med interessenterne for at mindske dette problem fremadrettet.

Med henblik på at tackle kønsligestilling forsikrede LV om, at uddelingstidspunkterne for fødevarepakker forblev fleksible og åbnede mulighed for levering på bopælen og efter

<sup>7</sup> Artikel 5, stk. 6, i forordning (EU) nr. 223/2014.

<sup>8</sup> Artikel 5, stk. 11, i forordning (EU) nr. 223/2014.

arbejde. Ledsageforanstaltningerne vedrørende børnepasning blev tilpasset for at nå ud til folk. Der blev også sørget for babysitning på uddelingsstedet.

**De fleste medlemsstater pegede på flere metoder til at mindske madspild<sup>9</sup>.** De fleste af tilgangene omfattede uddeling af fødevarer med lang holdbarhed og afpasning af fødevarerne efter målgruppernes behov og smag for at mindske uddeling af uønskede produkter. Eksempelvis sikrede MT, at ikkeuddelte fødevarer blev opbevaret og genanvendt. LV havde anvist særlige steder, hvor overskydende varer kunne efterlades for at undgå, at de blev smidt væk. PL fik fødevarer fra mælkeproducenter, som havde usolgte varer. Om sommeren og under hedeølger donerede mælkeproducenterne også produkter, der skulle uddeles til folk i nød. Med hensyn til klimatiske og miljømæssige forhold anvendte medlemsstaterne bæredygtige materialer, der var genanvendelige og/eller bionedbrydelige, og som medførte lavere transportemissioner i distributionskæden. F.eks. uddelte BE bæredygtige fødevarer og korn uden GMO, undgik palmeolie og tilbød fair trade-produkter og økologiske produkter.

**Næsten alle OP I-medlemsstater fremhævede, hvordan de hjalp støttemodtagerne med at opnå en alsidig kost<sup>10</sup>.** Generelt tilbød landene madkurve med et lavt indhold af kulhydrater, salt, sukker og fedt og med et højt indhold af protein, fibre, vitaminer og mineraler. To lande (ES og FI) tilbød også mad, der mindskede dårlig ernæring, som f.eks. babymad og mælkepulver med indhold af D-vitamin. BE indførte en samarbejdsprocedure for udvælgelse og sammensætning af fødevarer og sikring af alsidig kost. Denne udvælgelsesprocedure blev præsenteret som "god praksis" i kataloget over FEAD-casestudier, der blev offentliggjort af FEAD-netværket i 2017.

### **Foretagne evalueringer**

**I 2016 gennemførte flere medlemsstater (AT, IT, LV, MT og SE) forskningsundersøgelser, evalueringer og/eller undersøgelser for at vurdere resultaterne af deres operationer samt de endelige modtageres tilfredshed med den modtagne bistand.** AT udsendte et spørgeskema til 10 000 dårligt stillede husstande i 2016 for at få feedback. Undersøgelsen gav positive resultater, eftersom 86 % af husholdningerne anså den skoletaske, der blev tilbudt, for at være en "meget god" form for bistand, mens 13 % mente, at den var "god". SE evaluerede forvaltningen af FEAD og de første faser af gennemførelsen af de projekter, der blev udført af en ekstern kontrahent. For at tage fat på nogle af de identificerede problemer indeholdt evalueringsrapporten nogle henstillinger såsom klarere programmål for de nationale socialpolitiske målsætninger og opfølgning på deltagernes resultater. IT gennemførte en pilotundersøgelse om sin uddeling af fødevarer i slutningen af 2015 og aflagde rapport om resultaterne heraf i 2016. Det fremgår af undersøgelsen, at 71 % af de partnerorganisationer, der uddelte fødevarerbistand, også indførte ledsageforanstaltninger, hvilket kan betragtes som et godt udgangspunkt.

### **Bidrag til de overordnede og specifikke FEAD-mål**

**Medlemsstaterne mener, at FEAD bidrager til at nå Europa 2020-målene for fattigdomsbekæmpelse og social inklusion ved at samarbejde med andre politikker og programmer på EU-plan og nationalt plan.** Dette er knyttet til FEAD's overordnede mål om at fremme social samhørighed, styrke social inklusion og bidrage til at bekæmpe fattigdom med henblik på at nå Europa 2020-målet om "at løfte mindst 20 millioner mennesker ud af risikoen for fattigdom eller social udstødelse". EE oplyste, at FEAD's

<sup>9</sup> Artikel 5, stk. 13, i forordning (EU) nr. 223/2014.

<sup>10</sup> Artikel 5, stk. 13, i forordning (EU) nr. 223/2014.

fødevarerbistand – sammen med regeringens politik vedrørende arbejdsmarked, uddannelse og social velfærd, den beskæftigelsesreform, der finansieres af ESF, stigningen i sociale ydelser og den samlede vækst i økonomien – har haft stor indvirkning på fattigdommen, der har været faldende siden 2012. I DE har FEAD hjulpet mennesker i risiko for fattigdom eller social udstødelse med at overvinde social udstødelse. Den har også bragt dem tættere på at opnå kvalifikationer, der kan bruges på arbejdsmarkedet, ved at gøre det lettere at deltage i et ESF-projekt. Den overordnede vurdering er, at FEAD har mindsket fattigdommen og øget den sociale inklusion.

Med hensyn til det specifikke mål nr. 1 (bidrage til at afhjælpe de værste former for fattigdom ved at yde ikkefinansiel bistand til de socialt dårligst stillede personer) rapporterede medlemsstaterne, at:

**1) FEAD bidrog til at reducere alvorlige materielle afsavn:** Som følge af, at FEAD bidrog til at skabe synergier med andre nationale sociale bistandsprogrammer, kunne PL oplyse, at ca. 13 000 personer ikke længere opfyldte betingelserne for at modtage fødevarerbistand fra FEAD på grund af deres forbedrede forhold. GR bemærkede, at FEAD havde haft positive virkninger i form af at mindske de værste former for fattigdom i landet, selv om omfanget og dybden af fattigdommen blev forværret under den økonomiske krise. I SK bidrog uddelingen af fødevarer og/eller hygiejneprodukter til at sikre basale levevilkår for støttemodtagerne, f.eks. ved at forbedre forskelligartetheden og næringsværdien af deres kost og hygiejnerutiner.

**2) FEAD ydede hjælp til de socialt dårligst stillede:** I LV og BG bidrog uddelingen af fødevarer til at skabe plads på husholdningernes budgetter til at opfylde andre grundlæggende behov. F.eks. i LV mente 82 % af de støttemodtagere, der deltog i undersøgelsen i 2016, at FEAD gjorde det lettere for dem at spare og forbedre familiens velfærd. 78 % oplyste også, at yderligere besparelser blev brugt til at købe mere mad. Nogle husholdninger brugte penge på at betale for børnenes fritidsaktiviteter, hvilket bidrog til at mindske risikoen for social udstødelse. Ikke desto mindre gentog FR, at selv om fødevarerpakkerne gjorde det muligt for folk at bruge deres indkomst på andre ting, kunne fødevarerbistand alene ikke dække det daglige behov og ikke anvendes som det eneste værktøj til at bekæmpe fattigdom.

**3) FEAD littede folks vej ud af fattigdom:** Partnerorganisationerne i CZ rapporterede om betydelige virkninger for uddelingen af måltider såvel i skolen som på førskolestadiet, navnlig forbedring af elevernes fremmøde, fysiske form, psykiske velvære, evne til at forvalte skoleaktiviteter og koncentrationsevne. De nævnte også støttemodtagernes forbedrede situation blandt ligestillede og bedre sociale færdigheder. I DK blev det fastslået, at programmet – ved at gøre de eksisterende offentlige sociale tjenester mere tilgængelige for hjemløse – øgede mulighederne for at yde mere varig social bistand til de hjemløse, som kan hjælpe dem ud af fattigdom.

Med hensyn til det specifikke mål nr. 2 (supplere bæredygtige nationale politikker for fattigdomsbekæmpelse og social inklusion) mener medlemsstaterne, at FEAD supplerer de nationale politikker ved at:

**1) Bistå grupper, som ellers ikke ville modtage nogen hjælp:** I SE støttede FEAD migranter fra EØS/EU, der var udelukket fra de nationale sociale bistandsprogrammer. I DE banede FEAD-aktiviteter vej for målgrupperne, så de kunne gøre regelmæssig brug af sociale tjenester, som de ikke ellers ikke ville have kunnet få adgang til. I FI gjorde FEAD det muligt at supplere den nationale sociale bistand til personer, der havde behov for fødevarerbistand, og

som ikke kunne modtage hjælp af staten, da der ikke fandtes noget andet statsfinansieret program for uddeling af fødevarer.

**2) Forbedring af eksisterende nationale initiativer til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse:** MT oplyste, at FEAD supplerede dets "nationale strategiske politik for fattigdomsbekæmpelse og social inklusion" og bidrog til Europa 2020-målene. EE nævnte, at FEAD supplerede dets velfærdsudviklingsplan (2016-2023) og ESF-finansierede foranstaltninger. IT oplyste, at FEAD-programmet havde påvirket nye nationale politikker såsom støtten til aktiv inklusion, der nu var et landsdækkende program, og den nationale fond for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse.

Det var tydeligt, at FEAD fungerede i sammenhæng med andre politikker og programmer på EU-plan og nationalt plan for at bidrage til at gennemførelsen af Europa 2020-målene for fattigdomsbekæmpelse og social inklusion. FEAD's eget bidrag var i sig selv beskedent, men en vigtig del af den samlede indsats. Der var endvidere aspekter af FEAD's mål, som var vanskelige at måle og kvantificere, f.eks. social samhørighed. Medlemsstaterne var generelt forsigtige med at konkludere, at der var en klar årsagssammenhæng mellem FEAD's aktiviteter og fattigdomsbekæmpelse, og foretrak at tale om en sammenhæng. De bekræftede ikke desto mindre, at FEAD ydede et værdifuldt bidrag.

### 3. KONKLUSION

**FEAD har til trods for sit begrænsede anvendelsesområde vist, at den reelt supplerer den nationale indsats for at afhjælpe materielle afsavn og bekæmpe fattigdom og social udstødelse.** Bistanden fra FEAD nåede ifølge data og skøn ud til næsten 16 millioner mennesker i 2016. I mange tilfælde var den i stand til at nå ud til bestemte grupper blandt de socialt dårligst stillede, der ellers ikke ville have modtaget nogen bistand. Dette var f.eks. tilfældet for de socialt dårligst stillede migranter fra EU/EØS, der ikke var berettiget til finansiel bistand i henhold til lovgivningen i den pågældende medlemsstat. Det skønnes, at man er nået ud til et betydeligt antal hjemløse.

**Den vigtigste succesfaktor med hensyn til at nå målgrupperne og yde relevant bistand var det stærke samarbejde med partnerorganisationer.** Partnerorganisationerne har erfaring med og viden om, hvem de socialt dårligst stillede personer i deres respektive samfundsgruppe er. De kender deres behov og ved, hvordan man bedst kan yde bistand. Fødevarer og materiel bistand hjalp partnerorganisationer i forskellige medlemsstater med at opbygge et gensidigt tillidsforhold til støttemodtagerne, hvilket gjorde det lettere at stille ledsageforanstaltninger til rådighed og yde andre former for bistand til social inklusion. Fondens fleksibilitet og evne til at tilpasse sig forskellige situationer i forskellige medlemsstater er en vigtig faktor for dens succes og et særligt træk ved FEAD. I mange lande har partnerorganisationerne fleksibilitet til at beslutte, hvem der skal modtage bistand, hvornår og hvordan, hvilket har gjort det muligt for dem at imødekomme støttemodtagernes behov på en mere effektiv måde. 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 dette aspekt.

**Der er nogle indirekte virkninger af FEAD, som vedrører skabelsen af synergier og løftestangeffekter.** FEAD har bidraget til at udnytte ressourcer og mobilisere bistand fra partnerorganisationer, f.eks. ved at uddele fødevarer hidrørende fra andre kilder (såsom

mælkeproducenter med usolgte produkter), hvilket havde større miljøfordele (der opfylder horisontale principper) og knyttede producenter til andre forsyningskæder. Fonden har også bidraget til at øge bevidstheden hos de nationale og lokale aktører om det aspekt af programmet, der vedrører social inklusion. Dette har styrket partnerorganisationernes rolle og netværk. Det har også fremmet større synergi mellem de nationale og lokale aktører, der gennemfører programmet.

**De områder, hvor der kan ske forbedringer, omfatter fremskyndelse af gennemførelsen i en række lande, integrering af fødevarerdonationer i uddelingen og forbedret rapportering om ledsageforanstaltninger.** Der var blevet tilvejebragt uddeling i samtlige medlemsstater undtagen UK ved udgangen af 2017. Kommissionen vil fortsat overvåge udviklingen, navnlig hvad angår de medlemsstater, hvor programmets gennemførelse var under revision eller blev forsinket. Den vil fokusere på, at der sker yderligere fremskridt i gennemførelsen af den elementære materielle bistand inden for rammerne af OP I-programmerne. Til trods for betydelige fremskridt i 2016 er den stadig bagud med gennemførelsen af fødevarerbistanden. Der holdes særlige årlige revisionsmøder mellem hver medlemsstat og Kommissionen med henblik på at tage fat på disse problemer. Andelen af donerede fødevarer, som integreres i programmet, er stadig lav. Kommissionen har taget fat på dette problem ved at ændre FEAD-forordningen gennem "omnibusforordningen", der er blevet vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet, og som trådte i kraft i august 2018. Medlemsstaterne vil derfor kunne fastsætte faste satser, faste beløb eller enhedsomkostninger (forenklede omkostningsmuligheder) og bruge dem som grundlag for betalinger til partnerorganisationer, der indsamler og uddeler donerede fødevarer. Ledsageforanstaltninger er en central del af fonden, da de tager sigte på at afbøde sociale udstødelse af de socialt dårligst stillede. Medlemsstaternes rapportering var begrænset og gav ikke mulighed for en tilbundsående gennemgang. Dette skyldtes delvist ovennævnte forsinkelser, men udgjorde fortsat en udfordring med hensyn til, i hvilket omfang dens bidrag til FEAD's mål om at fremme social inklusion kunne vurderes.