



Brussel, 18.12.2012
COM(2012) 768 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van de Europese schoolfruitregeling, overeenkomstig artikel 184,
lid 5, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad**

{SWD(2012) 435 final}

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de toepassing van de Europese schoolfruitregeling, overeenkomstig artikel 184, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad.....		3
1.	INLEIDING	3
2.	BESCHRIJVING VAN DE REGELING EN DE VOORNAAMSTE ELEMENTEN ERVAN.....	3
3.	EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE REGELING EN VAN HET EFFECT ERVAN OP DE EETGEWOONTEN VAN KINDEREN	4
3.1.	Het opzetten van goed werkende regelingen in de lidstaten	5
3.1.1.	Administratieve tenuitvoerlegging en daarmee gepaard gaande problemen	5
3.1.2.	Financiering van de regeling in de lidstaten	7
3.2.	Evaluatie van het effect van de regeling op de eetgewoonten van kinderen	8
3.3.	Aanbevelingen	9
4.	ALGEMENE CONCLUSIES	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van de Europese schoolfruitregeling, overeenkomstig artikel 184, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad

1. INLEIDING

In dit verslag wordt overeenkomstig artikel 184, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad¹ (hierna "de integrale-GMO-verordening") gerapporteerd hoe de Europese schoolfruitregeling (hierna "de regeling") tijdens de eerste drie jaar na de invoering ervan is toegepast (van 1 augustus 2009 tot 31 juli 2012).

Krachtens de integrale-GMO-verordening moet met name verslag worden uitgebracht over de mate waarin de regeling zowel het opzetten van goed werkende schoolfruitregelingen in de lidstaten als de verbetering van de eetgewoonten van kinderen heeft bevorderd.

Het rapport is vooral gebaseerd op een analyse van de informatie die de lidstaten over de toepassing van de schoolfruitregelingen in hun land hebben verstrekt, en meer bepaald op de informatie uit de overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EG) nr. 288/2009 van de Commissie² ingediende jaarlijkse controleverslagen en evaluatieverslagen en op de bevindingen van een externe evaluatie. Basismateriaal voor deze bronnen zijn de gegevens voor de schooljaren 2009/2010 en 2010/2011; schooljaar 2011/2012 is nog niet geëvalueerd.

2. BESCHRIJVING VAN DE REGELING EN DE VOORNAAMSTE ELEMENTEN ERVAN

De fundering voor de regeling is gelegd in 2007, in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit. De Raad verzocht de Commissie toen om een schoolfruitregeling voor te stellen die de dalende trend in de consumptie van groenten en fruit bij kinderen zou ombuigen. Het initiatief kreeg de volle steun van het Europees Parlement. Met het politieke akkoord over het Commissievoorstel werd in november 2008 het terrein geëffend voor, enerzijds, de vrijmaking van 90 miljoen euro aan Europese middelen voor de jaarlijkse cofinanciering van aankoop en verstrekking van verse en verwerkte groenten en fruit en bananen aan schoolkinderen, en anderzijds de goedkeuring van een aantal daarmee verbonden maatregelen.

Globaal bekeken moet de regeling fungeren als een op EU-niveau ingesteld beleids- en financieringskader voor de initiatieven die de lidstaten nemen om de dalende trend in de consumptie van groenten en fruit, met name bij de kwetsbaarste consumenten – kinderen –

¹ Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening"), PB L 299 van 16.11.2007, blz. 1.

² Verordening (EG) nr. 288/2009 van de Commissie van 7 april 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad ten aanzien van de toekenning, in het kader van een schoolfruitregeling, van communautaire steun voor de verstrekking van groente- en fruitproducten, verwerkte groente- en fruitproducten en banaanproducten aan kinderen in onderwijsinstellingen, PB L 94 van 8.4.2009, blz. 38.

om te buigen. Doel van deze aanpak is dat kinderen op jonge leeftijd, wanneer de basis voor hun eetgewoonten wordt gelegd, meer groenten en fruit gaan eten – en dat blijven doen. Bovendien zou het positieve effect op de consumptie stroken met de doelstellingen van het GLB, zoals het stimuleren van de inkomsten van de landbouw, het stabiliseren van de markten en het veiligstellen van zowel de huidige als de toekomstige voorziening. Voorts kreeg de regeling een pedagogische dimensie, in de vorm van verplichte begeleidende maatregelen die de globale impact van de regeling nog moeten versterken door verbanden te leggen met de landbouw, voeding, gezondheid, milieu en lichaamsbeweging. Daarnaast draagt de regeling bij tot de door de EU beoogde bestrijding van de toename van aan ongezonde voeding gerelateerde zwaarlijvigheid en chronische ziekten, zoals uiteengezet in het witboek van 2007 over een EU-strategie voor aan voeding, overgewicht en obesitas gerelateerde gezondheidskwesties³.

Lidstaten die aan de regeling willen deelnemen, moeten vóór de uitvoeringsperiode op nationaal of regionaal niveau samen met de voor volksgezondheid en onderwijs bevoegde autoriteiten een strategie opstellen. De EU neemt tot 50 % van de financiering voor de nationale programma's voor haar rekening (tot 75 % voor de convergentieregio's en de ultraperifere gebieden van de EU); de rest bestaat uit nationale en/of particuliere bijdragen.

De belangrijkste elementen van het voorstel:

- a) verstrekking van producten in onderwijsinstellingen, gaande van kleuterscholen tot middelbare scholen;
- b) begeleidende maatregelen om de doelgroep bewust te maken van het belang van groenten en fruit in het voedingspatroon en van gezonde eetgewoonten, en om het verband met de landbouw te versterken dankzij, bijvoorbeeld, bezoeken aan landbouwbedrijven of tuiniersessies;
- c) netwerken, controle en evaluatie van de toepassing van de regelingen in de lidstaten.

3. EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE REGELING EN VAN HET EFFECT ERVAN OP DE EETGEWOONTEN VAN KINDEREN

Naast de hierboven vermelde evaluaties van de lidstaten en externe evaluaties staat ook speciaal verslag nr. 10/2011⁴ van de Europese Rekenkamer ter beschikking, met daarin de resultaten van een audit waarin zowel de schoolfruitregeling als de schoolmelkregeling op doeltreffendheid wordt getoetst. De Rekenkamer is met name nagegaan of deelname voldoende wordt gestimuleerd, of de EU-subsidies een directe impact op de consumptie van de producten door de begunstigden hebben en of het waarschijnlijk is dat de regelingen hun educatieve rol vervullen en de toekomstige eetgewoonten beïnvloeden. Bovendien heeft het CPES⁵ in 2011 in het kader van een speciaal contract met de Commissie een raming en een evaluatie opgesteld van de administratieve taken die gepaard gaan met de schoolmelk- en de schoolfruitregeling.

³ Witboek over een EU-strategie voor aan voeding, overgewicht en obesitas gerelateerde gezondheidskwesties, COM (2007) 279 definitief, 30.5.2007.

⁴ Speciaal verslag nr. 10/2011 van de Rekenkamer "Zijn de programma's "schoolmelk" en "schoolfruit" doeltreffend?"

⁵ Centre for European Political Studies (CEPS) Special report "Measurement of administrative burdens generated by European legislation, Administrative burden quantifications of School Fruit Scheme and School Milk Scheme", 7 december 2011.

3.1. Het opzetten van goed werkende regelingen in de lidstaten

Om te beoordelen in hoeverre een goed werkende regeling in de lidstaten is opgezet, kunnen tal van parameters worden gebruikt. In dit verslag wordt vooral geëvalueerd hoe de regeling in de lidstaten administratief ten uitvoer wordt gelegd en wat de stand van zaken is op het gebied van a) doeltreffendheid, b) problemen, a) administratieve kosten en lasten, d) begeleidende maatregelen en de financiële kant van de zaak.

3.1.1. Administratieve tenuitvoerlegging en daarmee gepaard gaande problemen

Voor de tenuitvoerlegging van een goed werkende schoolfruitregeling kunnen verschillende aanpakken en conceptontwerpen worden gebruikt. Zelfs in eenzelfde lidstaat of regio kan men er verschillende uitvoeringsmethoden op nahouden, afhankelijk van de beslissingen die de scholen nemen. In de nationale evaluaties is een beoordeling opgesteld van de tenuitvoerlegging van de regeling en van de tevredenheid van de scholen en het personeel dat met de praktische toepassing was belast. Volgens deze zogenoemde procesevaluatie is de regeling met succes geïntegreerd in de lidstaten en is zij door zowel de kinderen als het onderwijzend personeel en de ouders goed ontvangen. In het schooljaar 2010/2011 was een groot aantal problemen die zich in het eerste toepassingsjaar voordeden, al opgelost, en wel in die mate dat de regeling in de meeste lidstaten inmiddels vlot werkt. Dit neemt echter niet weg dat sommige lidstaten en/of regio's wel nog problemen ondervinden bij de tenuitvoerlegging van de regeling (zie punt b)).

Voorts wordt in de evaluaties geconcludeerd dat de eis om een partnerschap tussen onderwijs, volksgezondheid en landbouw tot stand te brengen, goed is nageleefd, met name in de fase waarin de Europese regeling moet worden aangepast aan het nationale/regionale kader en wanneer het conceptontwerp of de strategie voor de regeling moet worden ontwikkeld. Het partnerschap was weliswaar wat minder gestructureerd op schoolniveau, maar dat kan terug te voeren zijn op een gebrekkig contact tussen de verschillende betrokken partijen.

a) Doeltreffendheid van de regeling

Volgens de externe evaluatie bestaat er geen gemakkelijke manier om te berekenen welke regelingen het doeltreffendst zijn. Aangezien de prestatie van de regeling kan worden aangetoond aan de hand van verschillende resultaten – die bijgevolg allemaal als impactindicator kunnen worden gebruikt – moet de doeltreffendheid op meer dan één manier worden gemeten. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk te bepalen wat beter is: meer kinderen en een lagere consumptiestijging bereiken of minder kinderen en een hogere consumptiestijging. In de evaluatie werd de doeltreffendheid bij benadering beoordeeld.

Zo blijkt onder meer dat de verhouding tussen de verstrekte hoeveelheid groente- en fruitproducten en de uitgegeven middelen aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat (van 0,90 euro tot 7 euro per kg). Een gedeeltelijke verklaring voor dit prijsverschil is het kostenplaatje van de distributie, dat fors kan uiteenlopen afhankelijk van geografische omstandigheden (afgelegen gebieden, eilanden), bevolkingsdichtheid en keuze van de aangeboden producten. Een lage prijs per kg garandeert op zich niet dat het product doeltreffend wordt verstrekt.

Wat de verhouding tussen de distributiefrequentie en de uitgegeven middelen betreft, blijkt dat regelingen in het kader waarvan een klein bedrag wordt uitgegeven voor producten die in relatief frequente distributierondes worden verstrekt, het doeltreffendst zijn, zoals in Estland (0,91 euro per kg fruit en 2,6 distributierondes per week). Een gedeeltelijke verklaring voor de

in verhouding tot de verstrekte producten doeltreffender distributie ligt in het feit dat voor een kg product een lagere prijs wordt betaald.

Uit de berekening van de verhouding tussen het aantal bereikte kinderen in de doelgroep en de per kind uitgegeven begroting, blijkt het aandeel deelnemende kinderen in 8 lidstaten of regio's aanzienlijk te zijn. Zij bereiken meer dan 60 % van de doelgroep omdat per kind aanzienlijk minder wordt uitgegeven. Lidstaten of regio's die per kind zeer veel geld uitgeven, bereiken doorgaans slechts een klein percentage kinderen. Uitzondering op deze regel is, onder meer, Hongarije, dat anderzijds slechts één soort fruit (appels) verstrekt.

Voorts wordt in de evaluatie geconstateerd dat het niveau van de EU-financiering een invloed heeft op de mate waarin de doelgroep wordt bereikt. Meer EU-steun stelt de lidstaten in staat meer kinderen in een doelgroep te bereiken.

b) Uitdagingen en problemen in verband met de tenuitvoerlegging

Dat de grootste problemen met de tenuitvoerlegging van de regeling zich voordeden in het eerste jaar na de invoering ervan in 2009, is niet meer dan begrijpelijk. Deze aanloopproblemen hadden voornamelijk betrekking op de hoge administratieve belasting, logistieke/organisatorische uitdagingen en het vinden van de nodige nationale financiering.

Op de administratieve belasting en de problemen op het gebied van nationale of particuliere cofinanciering wordt nader ingegaan in respectievelijk punt c) en punt 3.1.2.

Logistieke problemen kwamen vooral voor in scholen die moeite hadden met de voorbereiding en de distributie van de producten. Voorts bleek het soms niet eenvoudig leveranciers te vinden, met name in afgelegen gebieden. De lidstaten hebben die aanloopproblemen op verschillende manieren opgelost. Zo heeft Nederland het aantal leveranciers beperkt om zo de logistieke problemen te verlichten. Gevolg was dat de hoeveelheid die contractueel moest worden geleverd, uit het oogpunt van de levering van de producten aantrekkelijker werd en zowel de administratieve lasten als de controlekosten konden worden gedrukt. Polen heeft dan weer een forfaitair tarief per portie ingevoerd, met een vereenvoudiging en stroomlijning van het steunverleningsproces tot gevolg.

c) Administratieve kosten en lasten

Het administratieve werk dat gepaard gaat met de documentatie-, rapportage- en controlevereisten voor de regeling wordt in de evaluatieverslagen als doorgaans beheersbaar en matig beschouwd in vergelijking met het werk dat samenhangt met andere GLB-maatregelen. Deze vereisten vormen op zich stand dus geen obstakel voor deelname door scholen of lidstaten.

De administratieve belasting voor regionaal georganiseerde regelingen (bijv. in Catalonië of Saksen-Anhalt) lijkt in verhouding tot het aantal deelnemende kinderen en scholen zwaarder te zijn dan voor gecentraliseerde regelingen, zo blijkt uit de externe evaluatie. Deze conclusie is in overeenstemming met het CEPS-verslag, waarin dergelijke lasten worden vergeleken met vaste kosten, die niet stijgen naarmate de schaal van de regeling toeneemt.

Aan de andere kant wordt in de evaluaties de vinger gelegd op de zware belasting die samenhangt met de tenuitvoerlegging en de toepassing van de regeling op schoolniveau. Deze belasting vloeit voort uit organisatorische moeilijkheden die op hun beurt weer worden veroorzaakt door de beslissingen die de lidstaten over de tenuitvoerlegging van de regeling nemen. In sommige gevallen worden de scholen zelfs belast met het sluiten en beheren van de

contracten met de leveranciers. In de meeste deelnemende lidstaten en regio's moeten de scholen niet alleen de producten voorbereiden en aan de kinderen verstrekken, maar ook taken op het gebied van logistiek en levering van de producten op zich nemen. Dit neemt tijd in beslag en vereist bovendien extra personele middelen. Volgens de evaluatie van sommige lidstaten moet erover worden gewaakt dat de scholen niet dermate excessief worden belast dat zij afzien van deelname aan de regeling.

In sommige gevallen vloeide de administratieve belasting voort uit zeer strikte nationale eisen die in het eerste jaar door de lidstaten werden opgelegd – en die vervolgens in het licht van de opgedane ervaring werden aangepast. Zo heeft Polen zijn eisen voor de verpakking en voorbereiding van de producten versoepeld omdat de leveranciers niet aan deze eisen konden voldoen. Bovendien heeft de Commissie Verordening (EG) nr. 288/2009 vereenvoudigd.

d) Begeleidende maatregelen

De begeleidende maatregelen die in het kader van de EU-regeling ten uitvoer worden gelegd, verschillen van lidstaat tot lidstaat. Doorgaans zijn het de voor onderwijs, volksgezondheid en landbouw bevoegde autoriteiten die het ontwerpconcept van de maatregelen vaststellen. Door de bank genomen wordt de scholen een waaier aan didactisch materiaal en suggesties voor begeleidende maatregelen aangeboden die zij naar eigen goeddunken ten uitvoer kunnen leggen. Sommige nationale en regionale regelingen geven de scholen echter geen enkele ondersteuning voor de uitvoering van dergelijke maatregelen. In enkele lidstaten en regio's worden de begeleidende maatregelen gewoon in het reguliere schoolcurriculum ingepast. De grote verschillen qua aanpak en, bijgevolg, efficiëntie van deze maatregelen kunnen deels worden verklaard door het feit dat voor deze maatregelen geen cofinanciering van de EU beschikbaar wordt gesteld en dus ook geen aanvullende minimumeisen aan de tenuitvoerlegging ervan worden gesteld.

Volgens de analyse vallen de programma's uiteen in twee soorten: programma's waarin deze maatregelen het centrale bestanddeel uitmaken (zoals in Ierland) en programma's waarin zij als een extra element worden ingepast (zoals in Nederland). Vandaar de verschillen in uitgaven voor begeleidende maatregelen. Waar Nederland en Frankrijk in het eerste jaar minder dan 1 euro per kind uitgaven, daar spendeert Ierland, met zijn op beloning (kleine prijzen) gebaseerde systeem, meer dan 25 euro per kind.

Wat het effect van de begeleidende maatregelen betreft, toont het in Ierland verrichte onderzoek aan dat het Ierse Food Dudes-programma, dat is gebaseerd op stevige begeleidende maatregelen, van essentieel belang is voor een duurzame stijging van de consumptie van groenten en fruit bij kinderen. In dit stadium is het moeilijk het globale kortetermijneffect van de begeleidende maatregelen in andere lidstaten te evalueren, mede omdat deze lidstaten er niet allemaal dezelfde aanpak op nahouden.

3.1.2. Financiering van de regeling in de lidstaten

Zoals in de vorige punten reeds is toegelicht, is de regeling gebaseerd op het beginsel van cofinanciering. Het aandeel van de middelen dat door de lidstaten moet worden ingebracht, kan afkomstig zijn uit openbare of particuliere bron. In de nationale en de externe evaluaties komt duidelijk naar voren dat het steeds moeilijker wordt voor cofinanciering te zorgen, zeker als het de scholen, de gemeenten of de ouders zelf zijn die een cofinancier moeten vinden. Cofinanciering wordt dan ook herhaaldelijk genoemd als één van de grootste uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van de regeling en als één van de redenen waarom bepaalde regio's in de lidstaten hebben besloten niet aan de regeling deel te nemen.

a) *Bronnen van nationale cofinanciering*

In de meeste deelnemende lidstaten en regio's is de nationale cofinanciering volledig afkomstig uit de overheidskas. Alleen Slowakije, Denemarken, Oostenrijk en Vlaanderen vragen een bijdrage aan de ouders. Drie lidstaten/regio's ruimen in hun cofinancieringsconcept plaats in voor particuliere financiering (Baden-Württemberg, Nederland en Vlaanderen).

Particuliere bijdragen in de financiering kunnen kansen inhouden om de schaal van de regeling te vergroten, mits een goed evenwicht wordt bereikt tussen deelname op lange termijn en particuliere belangen. Het vinden van particuliere sponsors en het sluiten van contracten met hen lijkt efficiënter te verlopen onder de verantwoordelijkheid van de nationale/regionale controleautoriteit dan op schoolniveau. De evaluatie toont ook aan dat de regeling geen uitbreiding krijgt in regio's waar de overheid een zeer kleine bijdrage levert en de deelnemende scholen zelf het geld bij particuliere financiers moeten inzamelen. Dit is het geval in Frankrijk en Duitsland. Baden-Württemberg, met zijn overheidsbijdrage van slechts 4 %, ondervindt specifieke problemen bij het uitbreiden van zijn programma, in tegenstelling tot de aangrenzende deelstaten Beieren en Rijnland-Palts, met een overheidsbijdrage van 50 %. In Frankrijk, waar de staat geen cofinanciering levert, wordt het geld beschikbaar gesteld door de gemeenten of door de scholen zelf (uit hun begroting voor de kantine).

b) *Bijdrage van de ouders*

De invoering van een bijdrage van de ouders aan de financiering, mag dan verschillende meningen losmaken, zij kan zorgen voor enige betrokkenheid van ouders bij de regeling en voor extra begrotingsmiddelen. Algemeen wordt aangenomen dat de invoering van een verplichte financiële bijdrage van de ouders het deelnameniveau negatief beïnvloedt, zeker op scholen met een groot aantal kinderen met een minder geprivilegieerde achtergrond. Bovendien wijzen de schooldirecteuren erop dat collectes op schoolniveau veel organisatie vergen. Deze hypothesen worden trouwens bevestigd door de ervaring die in Letland is opgedaan, waar de tenuitvoerlegging van de schoolmelkregeling tot een einde kwam toen de overheidsfinanciering werd verlaagd.

c) *Effect van de EU-cofinanciering*

De conclusie van de evaluatie luidt dat EU-steun – zowel het financieringspercentage als het absolute volume van de beschikbare EU-middelen – de doeltreffendheid van de regeling positief en zelfs essentieel beïnvloedt. De financiële middelen van de EU zijn van doorslaggevend belang voor het welslagen van op nationaal (of regionaal) niveau toegepaste regelingen in nagenoeg alle lidstaten, ongeacht het onderliggende cofinancieringsconcept. Bovendien verleent de betrokkenheid van de EU in de ogen van het publiek extra geloofwaardigheid en gewicht aan de nationale en regionale regelingen.

3.2. Evaluatie van het effect van de regeling op de eetgewoonten van kinderen

Aangezien de nationale evaluaties slechts twee jaar tenuitvoerlegging van de regeling in kaart brengen en bovendien verschillende evaluatiemethoden zijn gebruikt, kunnen de bevindingen over de doeltreffendheid van de regeling niet als definitief worden beschouwd, zeker niet wat het langetermijneffect betreft.

a) **Effect op de eetgewoonten van kinderen**

Met inachtneming van de hierboven aangegeven beperkingen wijzen de bevindingen van de meeste nationale en regionale evaluaties erop dat de regeling heeft geleid tot een toename van de hoeveelheid groenten en fruit die door kinderen wordt geconsumeerd. Polen, bijvoorbeeld, heeft een stijging van de consumptie met 21 % geconstateerd. Soortgelijke positieve resultaten werden opgetekend op basis van interviews die als onderdeel van een externe evaluatie werden afgenomen. In slechts vier evaluaties kon geen effect op de consumptie worden vastgesteld, hetzij omdat na louter één jaar tenuitvoerlegging van de regeling nog te weinig bewijsmateriaal voorhanden is om het effect van de regeling op de consumptie te beoordelen (zoals in Nederland), hetzij omdat zich geen significante statistische verschillen in de consumptiepatronen aftekenden.

In sommige gevallen werkt het effect van de bevordering van de groente- en fruitconsumptie bij kinderen bovendien door buiten de officiële distributierondes op school, zoals blijkt uit de consumptie na school (in Roemenië) of op dagen zonder fruitdistributieronde (in Nederland). Dit alles neemt niet weg dat uiteenlopende conclusies werden getrokken over het effect van de regeling op de algemene levensstijl van de kinderen, waaronder de consumptie van populaire tussendoortjes of snoep. In sommige gevallen werd geen zichtbaar effect vastgesteld, in andere werd occasioneel een positieve verandering geconstateerd. Interessant genoeg kwam een groot aantal evaluaties tot de slotsom dat de regeling niet alle deelnemende kinderen op dezelfde manier beïnvloedt. De verschillen bleken gerelateerd aan het geslacht van de kinderen (meisjes eten meer groenten en fruit dan jongens), maar ook aan de soort producten (fruit is populairder dan groenten). In sommige evaluaties worden nog andere positieve effecten van de regeling belicht, met name voor sociaaleconomisch benadeelde groepen, die de regeling enthousiast hebben ontvangen.

b) Effect op de ouders

De meeste evaluaties gingen voorbij aan de effecten van de regeling op ouders en het groente- en fruitverbruik bij ouders, of behandelden dit aspect slechts zijdelings, door na te gaan hoe ouders tegenover de regeling in het algemeen en de eetgewoonten van hun kinderen in het bijzonder stonden. Hoewel de conclusie in een groot aantal evaluaties luidde dat ouders zeer positief op de regeling en de doelstellingen ervan reageerden, bleek de regeling in Frankrijk en Polen geen zichtbaar effect op de consumptie bij ouders te hebben. Andere evaluaties wijzen op een positief effect van de regeling op de houding van ouders tegenover wat hun kinderen eten. Zo zijn ouders in Ierland, Polen en Malta meer groente- en fruitproducten in de broodtrommel gaan stoppen. Bovendien werd het aanbod van deze producten thuis gevarieerder en breder (Italië) en was er, weliswaar in mindere mate, zelfs een positief effect op de consumptie van deze producten door de ouders.

3.3. Aanbevelingen

Volgens de evaluaties is de werking van de regeling er aanzienlijk op vooruitgegaan ten opzichte van de enigszins moeizame start. Wat niet wegneemt dat een aantal aanbevelingen naar voor wordt geschoven om de regeling verder te versterken.

Ten eerste: om de financiële beperkingen in tal van lidstaten en regio's te compenseren en het effect van de regeling via een uitbreiding van de werkingssfeer ervan te intensiveren,

- wordt aanbevolen het niveau van de EU-cofinanciering te verhogen, aangezien de huidige percentages van 50 % en 75 % worden beschouwd als een factor die een hogere benutting van de regeling in de weg staat. Bovendien moet het totale bedrag aan EU-steun worden opgetrokken tot boven 90 miljoen euro.

Ten tweede: met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de regeling en de parameters voor de verstrekking worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- de verstrekking van producten in het kader van deze regeling moet over een lange periode worden volgehouden (≥ 35 schoolweken) aangezien alleen op die manier de door de regeling nagestreefde duurzame verbetering van de eetgewoonten van kinderen kan worden bereikt;
- diversiteit van het aanbod wordt vaak beschouwd als een belangrijke succesfactor voor de doeltreffendheid van de regeling. Aanbevolen wordt op ten minste 5 tot 10 verschillende producten aan te bieden om de belangstelling van de kinderen gaande te houden. Let wel: in lidstaten die de voorkeur geven aan streek- en seizoensproducten, zal het wellicht moeilijk zijn deze aanbeveling te volgen;
- de verstrekking van deze producten moet gratis blijven. In een groot aantal nationale evaluaties (uit Duitsland en Nederland, bijvoorbeeld) en uit het verslag van de Europese Rekenkamer wordt de gratis verstrekking, met de bijbehorende impact op deelname en doeltreffendheid, bepalend voor het succes van de regeling genoemd;
- voorts wordt aanbevolen de producten zeer frequent aan te bieden, idealiter drie keer per week. Deze aanbeveling is net als de drie vorige inherent verbonden met de financiering van de regeling en de beschikbare begroting.

Wat de doelgroep van de regeling betreft:

- vinden verschillende lidstaten het nodig de doelgroep van de regeling uit te breiden tot meer kinderen. Deze optie is inherent verbonden met de beschikbare financiering;
- is bovendien geconstateerd dat behoefte bestaat aan een gerichte aanpak ten voordele van "kwetsbare" groepen, zoals sociaal-economisch benadeelde groepen, die grote belangstelling voor de regeling hebben getoond. De regeling – zo wordt aanbevolen – zou tevens op deze groep moeten worden gericht, maar mag zeker niet tot deze groep worden beperkt, aangezien scholen met leerlingen uit deze groep wellicht zouden worden gestigmatiseerd en zulks moet worden voorkomen. Bovendien moet rekening worden gehouden met de problemen die gepaard kunnen gaan met de vaststelling van criteria voor een precieze definiëring van dergelijke groepen en scholen;
- moet volgens sommige evaluaties tevens worden gezocht naar betere methoden om jongens te bereiken – die doorgaans minder fruit en groenten eten dan meisjes.

Wat de administratieve en organisatorische belasting betreft:

- luidt de aanbeveling dat, om de administratieve belasting te verminderen, moet worden nagegaan hoe de rapportageverplichtingen en de administratieve procedures voor de schoolfruitregeling en de schoolmelkregeling kunnen worden geharmoniseerd. Bovendien moeten in de nationale strategieën oplossingen worden gevonden om scholen te helpen hun taken op het gebied van organisatie en logistiek te vervullen.

Om de tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging van de – zeer belangrijke – begeleidende maatregelen op te lossen, wordt aanbevolen:

- de lidstaten te stimuleren meer aandacht te besteden aan de door hen gebruikte benadering, aangezien het effect van deze maatregelen wordt bepaald door de methodologische aanpak;
- deze maatregelen in aanmerking te laten komen voor EU-steun door te voorzien in een minimaal financieringsniveau om de rol van deze maatregelen te versterken en de coherente tenuitvoerlegging ervan te garanderen.

Wat de regeling in het algemeen betreft, wordt in een groot aantal nationale evaluaties aanbevolen:

- de zichtbaarheid van de regeling te verbeteren, meer en betere gerichte informatie te verstrekken en te zorgen voor een meer systematische betrokkenheid van de verschillende actoren en belanghebbenden.

4. ALGEMENE CONCLUSIES

Slechts drie jaar na de invoering van de Europese schoolfruitregeling is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken, zeker wat de duurzame impact ervan op de eetgewoonten van kinderen betreft. Toch kan op basis van de initiële evaluatieresultaten en de uit de toezichtsexercitie voortvloeiende cijfers van de Commissie worden geconstateerd dat de regeling met succes een plaats heeft verworven in de lidstaten en dat de doeltreffendheid van de regeling, uitgedrukt in benutte begrotingsmiddelen en baten voor kinderen (meer dan 8 miljoen), toeneemt ten opzichte van de opstartfase.

Wat de doeltreffendheid van de regeling betreft, komt uit de nationale evaluaties naar voren dat de regeling een groot potentieel heeft en een geschikt instrument vormt om de eetgewoonten van zowel kinderen als ouders gunstig te beïnvloeden en deze groepen te stimuleren meer groenten en fruit te eten, mits de voortzetting van de regeling op lange termijn wordt gegarandeerd.

In zowel de evaluaties van de lidstaten en de externe contractant als het speciale verslag van de Europese Rekenkamer worden aanbevelingen en voorstellen voor verbetering gedaan. Een aantal van de voornaamste aanbevelingen is al verwerkt in de veranderingen die in het kader van de voorstellen ter hervorming van het GLB voor 2020 worden voorgesteld voor de regeling. Om nog meer kinderen dan de huidige 8,1 miljoen in de gelegenheid te stellen van de regeling te profiteren, heeft de Commissie bijvoorbeeld voorgesteld de regeling te versterken door de totale EU-begroting ervoor op te trekken tot 150 miljoen euro. Voorts wordt voorgesteld het niveau van de EU-cofinanciering eveneens te verhogen, aangezien dit als een van de voornaamste parameters voor het succes van de regeling wordt beschouwd. Volgens de externe evaluatie vormen de huidige cofinancieringsniveaus één van de voornaamste obstakels die een hogere graad van benutting van de financiële middelen in de weg staan.

Gezien het belang dat aan begeleidende maatregelen wordt gehecht, heeft de Commissie bovendien voorgesteld deze maatregelen voor cofinanciering uit de EU-begroting in aanmerking te laten komen, weliswaar onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van een later vast te stellen drempel. Dit zal bevorderlijk zijn voor het effect en de coherentie van deze maatregelen in het bijzonder en voor de werking van de regeling in het algemeen.

Tegen de achtergrond van deze positieve reacties over de doeltreffendheid en de efficiëntie van de regeling na de eerste drie jaar van uitvoering ervan, is het in deze fase belangrijk alvast over de toekomst beginnen na te denken. In het verslag van de Europese Rekenkamer wordt aangedrongen op meer coördinatie en synergie tussen de schoolfruitregeling en de schoolmelkregeling om te zorgen voor een geharmoniseerde benadering ten opzichte van voeding en voor een efficiënt beheer.

De Commissie heeft daarom een effectbeoordelingsproces in de steigers staan waarin wordt voortgebouwd op de bevindingen van de evaluaties en de reeds aangebrachte verbeteringen, en waarin rekening wordt gehouden met het verslag van de Europese Rekenkamer. Het effect van de bestaande regelingen zal worden beoordeeld en bovendien zal worden geanalyseerd of en hoe deze regelingen zich in de toekomst moeten ontwikkelen. Hiertoe zullen verschillende opties worden onderzocht, onder meer de invoering van een nieuwe, breder opgezette regeling. Voorts zal zowel de rol als de opzet van begeleidende maatregelen worden onderzocht. Deze vormen immers een belangrijk instrument vormen om kinderen voor te lichten over het belang van landbouwproducten en de landbouwsector die ze produceert, en over gezonde eetgewoonten en een gezonde levensstijl.