

Vergaderjaar 2002–2003

28 615

Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud		blz.
	Samenvatting	5
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond en doel van het onderzoek	9
1.2	Betrokken actoren	10
1.3	Opbouw rapport	10
2	Opzet van het toelatingsbeleid	12
2.1	Europees beleid	12
2.2	Verantwoordelijkheidsverdeling en toezicht	14
2.3	Toezicht op het CTB	17
3	Doelen en resultaten van het gewasbeschermingsbeleid	19
3.1	Beleidsdoelen gewasbeschermingsbeleid	19
3.2	Beleidsinformatie	23
3.3	Bedrijfsvoering en prestaties CTB	28
4	Conclusies en aanbevelingen	33
4.1	Conclusies	33
4.2	Aanbevelingen	34
5	Reacties bewindspersonen en CTB en nawoord Algemene Rekenkamer	36
5.1	Inleiding	36
5.2	Reactie minister van LNV	36
5.3	Reactie CTB	38
5.4	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	38
Bijlage 1	Gehanteerde normen	40
Bijlage 2	Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	41

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode van januari 2001 tot en met februari 2002 het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen voor de landbouw onderzocht. Het toelatingsbeleid is een van de belangrijkste instrumenten binnen het kader van het bredere gewasbeschermingsbeleid. Het onderwerp is van belang vanwege de risico's die het gebruik van deze middelen meebrengt voor het milieu, de voedselveiligheid en de arbeidsbescherming. Met de uitvoering van het toelatingsbeleid was in het jaar 2001 een bedrag van circa zes miljoen euro gemoeid.

Eerstverantwoordelijk voor het beleid voor de toelating van bestrijdingsmiddelen is de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Daarnaast zijn de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) betrokken bij het toelatingsbeleid, vanuit het oogpunt van respectievelijk milieu, volksgezondheid en arbeidsbescherming.

De uitvoering van het beleid berust bij het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), dat tot januari 2000 deel uitmaakte van het Ministerie van LNV en sindsdien verzelfstandigd is. Het College beoordeelt stoffen waarover moet worden besloten of ze binnen de EU gebruikt mogen worden in landbouwbestrijdingsmiddelen. Op nationaal niveau beoordeelt het CTB aanvragen van producenten voor de toelating van bestrijdingsmiddelen en adviseert het de minister over de uitvoering van het nationale toelatingsbeleid.

In Nederland is het toelatingsbeleid sinds het eind van de jaren tachtig gericht op het terugdringen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw. Vanaf 1991 is een Europese richtlijn van kracht (91/414/EG) die ten doel heeft het beleid in de lidstaten te harmoniseren.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen dusdanig onduidelijk is opgezet, dat de effectiviteit ervan gevaar loopt. De Algemene Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van de volgende bevindingen.

Te hoge ambities

Aan het begin van de beleidsperiode van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* heeft Nederland ervoor gekozen om als lidstaat binnen de Europese Unie voorop te lopen in het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Aan het eind van deze periode bleek dat deze keuze te ambitieus was en dat het beleid daarom principieel bijgesteld moest worden.

Verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministeries enerzijds en het CTB anderzijds. Bovendien is de aansturing van het CTB door de verantwoordelijke ministeries onvoldoende. Er bestaan verschillende overlegniveaus zonder dat de taken, bevoegdheden en status van elk niveau precies omschreven zijn. Hoewel de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet

verontreiniging oppervlaktewateren, is de betrokkenheid van dit ministerie bij het gewasbeschermingsbeleid niet wettelijk geregeld.

Doelstellingen gewasbeschermingsbeleid niet helder

De Algemene Rekenkamer constateert dat de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd. Op basis van onduidelijke doelstellingen kan geen effectief beleid worden gevoerd en kan de effectiviteit van het beleid niet goed worden vastgesteld.

Onvoldoende zicht op resultaten gewasbeschermingsbeleid

De Algemene Rekenkamer constateert dat er onvoldoende zicht is op het effect van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit omdat de beschikbare gegevens tegenstrijdigheden bevatten.

Onvoldoende zicht op consequenties van toelatingsbeleid

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het Ministerie van LNV voor verschillende onderdelen van het toelatingsbeleid niet stelselmatig voortgangsinformatie vergaart. Daardoor beschikt het ministerie niet over kwantitatieve informatie over de consequenties van dat beleid.

Hoewel de beschikbaarheid van een breed middelenpakket als randvoorwaarde voor het gewasbeschermingsbeleid gedefinieerd was, achtte het ministerie zich niet verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van zo'n breed pakket voor de kleine toepassingen. Integendeel, het in het kader van de saneringsoperatie gevoerde beleid heeft er volgens het ministerie zelfs toe bijgedragen dat de sector geconfronteerd is met een tekort aan gewasbeschermingsmiddelen voor zogenoemde kleine teelten.

Wel heeft het ministerie onderzoek en mogelijke oplossingen gefaciliteerd en actief meegewerkt aan mogelijke oplossingen op Europees niveau. Het ministerie heeft hierin naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geen duidelijke keuze gemaakt, hetgeen er uiteraard toe leidt dat het niet goed inhoudelijk met de agrarische sector kan communiceren.

Geen inzicht in nalevingsniveau

Het Ministerie van LNV heeft geen inzicht in het nalevingsniveau van de Bestrijdingsmiddelenwet, doordat er tot op heden niet aselekt wordt gecontroleerd en doordat incidenten met bestrijdingsmiddelen niet systematisch worden geregistreerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV vaak onder druk staat vanwege urgente situaties in de dierlijke sector.

Toezicht te laat geregeld

Hoewel de uitvoering van het toelatingsbeleid op afstand van de rijksoverheid is geplaatst, blijven de ministers van LNV, VROM, VWS en SZW politiek verantwoordelijk. Om dit te kunnen waarmaken moeten zij toezicht houden op de taakuitvoering en de besteding van publieke middelen door het CTB, en moeten zij ook de bevoegdheden hebben om dat te doen. Op het moment van de verzelfstandiging van het CTB, in januari 2000, was dit toezicht nog onvoldoende geregeld.

Pas twee jaar na de verzelfstandiging is er een Commissie van Toezicht ingesteld. De normen voor de beoordeling van het CTB zijn echter nog steeds niet uitgewerkt. Daardoor kan de toezichthouder zich in ieder geval over de eerste twee jaar na de verzelfstandiging van het CTB geen oordeel vormen over uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.

Gebreken in bedrijfsvoering CTB

Ten tijde van de gegevensverzameling bij het CTB (tot zomer 2001) vertoonde de bedrijfsvoering en planning- en controlcyclus van het CTB nog veel gebreken. Dit had ten tijde van de verzelfstandiging al geregeld moeten zijn. Door de onduidelijke aansturing door de ministeries en de gebrekkige planning- en controlcyclus heeft de Algemene Rekenkamer zich geen oordeel kunnen vormen over de doelmatigheid van de taakuitvoering door het CTB. Het CTB heeft naar eigen zeggen inmiddels hard gewerkt aan de verbetering van de planning- en controlcyclus.

Aanbevelingen

Ambitieniveau

Bij het bepalen van het ambitieniveau van het beleid moet de minister laten zien dat ook de praktische uitvoerbaarheid in de overwegingen betrokken wordt.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De Algemene Rekenkamer vindt dat de ministeries zo spoedig mogelijk duidelijke afspraken moeten vastleggen over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen ministeries en CTB.

Ook dienen de ministeries zo spoedig mogelijk te zorgen voor een duidelijke aansturing waarin de taken, bevoegdheden en status van de verschillende overlegniveaus duidelijk vastgelegd zijn.

De betrokkenheid van de minister van V&W bij het gewasbeschermingsbeleid moet in de wet vastgelegd worden.

Doelstellingen

Verder moeten de ministers de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid meetbaar en toetsbaar formuleren en de relatie tussen de doelen onderling en tussen doelen en instrumenten duidelijk aangeven. In dit kader beveelt de Algemene Rekenkamer aan aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het in 1999 ingezette traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB).

Informatie over gewasbeschermingsbeleid

De ministers moeten duidelijkheid verschaffen over de effecten van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit.

Informatie over toelatingsbeleid

Het Ministerie van LNV moet informatie verzamelen over de beleidsinstrumenten (saneringsoperatie) en de consequenties van het beleid, om het beleid met succes te kunnen bijsturen.

Meer aandacht voor de handhaving, zoals in de nota *Zicht op gezonde teelt* ook wordt bepleit, acht de Algemene Rekenkamer een noodzakelijke ontwikkeling. Inzicht in het nalevingsniveau is niet alleen van belang met het oog op de handhaving van regelgeving, maar ook om juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de handhavingsinzet, ook in crisissituaties. Daarnaast is inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk om de effectiviteit van het gewasbeschermingsbeleid te kunnen vaststellen.

Toezicht

De normen voor de beoordeling van het CTB door de Commissie van Toezicht moeten op korte termijn worden uitgewerkt.

Bedrijfsvoering en prestaties CTB

Er moet zo spoedig mogelijk systematische informatie beschikbaar komen over de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB. Daartoe moet de planning- en controlcyclus zo ingericht zijn dat de noodzakelijke sturings- en verantwoordingsgegevens daaraan ontleend kunnen worden.

Bestuurlijke reactie

Mede namens de staatssecretarissen van VROM, SZW en V&W en de minister van VWS heeft de minister van LNV bij brief van 3 september 2002 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. Het CTB reageerde bij brief van 21 augustus 2002.

De minister van LNV geeft aan dat hij zich op hoofdlijnen kan vinden in de belangrijkste conclusie uit het onderzoek, namelijk dat het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen dusdanig onduidelijk is opgezet dat de effectiviteit ervan gevaar loopt. De minister zegt dan ook toe de aanbevelingen te zullen opvolgen. Waar het gaat om het vaststellen van het effect van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit geeft de minister aan dat daartoe momenteel geen instrumenten voorhanden zijn – ook niet in de andere lidstaten – maar dat hij op Europees niveau zal aandringen op oplossingen hiervoor.

Het CTB mist in het onderzoek een analyse van de tekortkomingen in wet- en regelgeving, die een optimale uitvoering van het toelatingsbeleid bemoeilijken. Verder betreurt het CTB dat de Algemene Rekenkamer de verbeteringen in de planning- en controlcyclus die na de zomer van 2001 tot stand zijn gebracht niet in het onderzoek heeft meegenomen.

Overigens kan ook het CTB zich vinden in de conclusies en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Nawoord van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de ministers en het CTB in grote lijnen instemmen met de conclusies en aanbevelingen uit haar rapport. Zij is verheugd over de toezegging van de minister van LNV om de aanbevelingen op te volgen, maar had graag gezien dat de minister meer inzicht had verschaft in de termijn waarop dit gerealiseerd kan worden. Zij zal de ontwikkelingen in het toelatingsbeleid van bestrijdingsmiddelen voor de landbouw met belangstelling blijven volgen.

1 INLEIDING

Nederland kent een zeer intensieve landbouw, die het gebruik van chemische middelen voor de bestrijding van plantenziekten, onkruid, insecten en schimmels noodzakelijk maakt. Deze bestrijdingsmiddelen kunnen echter schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren. Bovendien kunnen ze de bodem, het grond- en oppervlaktewater en de lucht vervuilen.

Het beleid van de Nederlandse overheid is daarom gericht op het terugdringen van het gebruik van deze zogeheten gewasbeschermingsmiddelen en op het zoeken naar alternatieven ervoor, onder meer in de vorm van biologische preparaten. Voor de periode 1990–2000 was dit beleid gebaseerd op het *Meerjarenplan Gewasbescherming* (Tweede Kamer 1990–1991, 21 677, 3–4). Het beleid voor de periode 2001–2010 is geformuleerd in de nota *Zicht op gezonde teelt* (Tweede Kamer 2000–2001, 27 858, 1–2).

Sinds 1991 is er op het gebied van de bestrijdingsmiddelen ook Europees beleid waarmee Nederland rekening dient te houden. De gewasbeschermingsrichtlijn (91/414/EEG) heeft als doel het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen in de lidstaten van de Europese Unie (EU) te harmoniseren.

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode januari 2001 tot en met februari 2002 onderzoek gedaan naar het Nederlandse toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen.¹ Het toelatingsbeleid is een van de belangrijkste instrumenten binnen het kader van het bredere gewasbeschermingsbeleid.

Directe aanleiding voor het doen van dit onderzoek waren signalen vanuit de samenleving over problemen rond de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Zo hebben de agrarische sector en de fytofarmaceutische industrie onder meer geklaagd over vertragingen bij het toelaten van biologische en andere nieuwe middelen en over de kosten van toelating.

Daardoor kan het noodzakelijke *draagvlak* in de land- en tuinbouwsector voor de regulering van de gewasbescherming en de naleving van de regelgeving onder druk komen te staan.

Afgezien van deze directe aanleiding heeft de Algemene Rekenkamer dit onderzoek ook verricht met het oog op de risico's in de opzet en uitvoering van het gewasbeschermingsbeleid in bredere zin, waaronder de toelatingsproblematiek. Hier spelen uiteraard de *milieu- en voedselveiligheidsrisico's* een rol, en de risico's voor de *arbeidsomstandigheden* van degenen die met deze middelen werken.

Een andere reden voor het doen van onderzoek is erin gelegen dat het toelatingsbeleid niet wordt uitgevoerd door de ministeries zelf maar door een organisatie «op afstand», het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB). In deze situatie is het van belang om vast te stellen of de verantwoordelijkheidsverdeling en het toezicht goed zijn geregeld.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer dit onderzoek uitgevoerd met het oog op het in 1999 ingezette traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB). In dit traject wordt groot belang gehecht aan welomschreven beleidsdoelen, een duidelijke keuze van daarbij

¹ Het toelatingsbeleid voor andere bestrijdingsmiddelen, zoals desinfectiemiddelen, aangroeiwerende scheepsverven, houtconserveringsmiddelen en middelen voor huishoudelijk gebruik (de zogenaamde biociden) is niet onderzocht.

behorende middelen, en een adequate verantwoording op basis van bruikbare beleidsevaluaties. In het onderzoek zou vastgesteld kunnen worden of er *voldoende kwalitatief goede informatie beschikbaar* is over de doelen, middelen en resultaten van het gevoerde beleid.

Met de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB was in het jaar 2001 een bedrag van circa zes miljoen euro gemoeid, waarvan circa één miljoen uit de rijksbegroting en circa vijf miljoen uit tarieven gefinancierd werd.²

1.2 Betrokken actoren

Eerstverantwoordelijk voor het beleid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen is de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Daarnaast zijn de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid vanuit het oogpunt van respectievelijk het milieu, de volksgezondheid en de arbeidsbescherming.

Het beleid wordt onder de verantwoordelijkheid van deze vier ministers uitgevoerd door het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), dat tot januari 2000 deel uitmaakte van het Ministerie van LNV en sindsdien verzelfstandigd is.

De minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) is bij het toelatingsbeleid betrokken voor zover het de kwaliteit van het oppervlaktewater betreft.

1.3 Opbouw rapport

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste risico's heeft de Algemene Rekenkamer om te beginnen onderzocht:

- of de betrokken ministers gezorgd hebben voor een adequate verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering van het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen;
- of de sturing en het toezicht door de ministers aan de normen van de Algemene Rekenkamer voldoen; en
- of het toelatingsbeleid in Nederland verschilt van het beleid in andere lidstaten van de EU.

Deze onderdelen van het onderzoek komen aan de orde in hoofdstuk 2, «Opzet van het toelatingsbeleid».

Vervolgens is de Algemene Rekenkamer nagegaan:

- of de minister van LNV de doelen van het gewasbeschermingsbeleid adequaat heeft geformuleerd;
- of hij in de praktijk voldoende adequate beleidsinformatie verzamelt en deze informatie op verantwoorde wijze gebruikt; en
- of de uitvoering van het beleid door het CTB van voldoende kwaliteit is.

Deze onderdelen van het onderzoek worden behandeld in hoofdstuk 3, «Doelen en resultaten van het gewasbeschermingsbeleid».

De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer staan vermeld in hoofdstuk 4.

De betrokken bewindspersonen hebben bij brief van 3 september 2002 op het onderzoek gereageerd; het CTB bij brief van 21 augustus 2002. Deze

² Tarieven worden aan fabrikanten in rekening gebracht voor de toelating van middelen.

reacties zijn, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 5.

Het onderzoek is uitgevoerd door een analyse van schriftelijk materiaal, waaronder Kamerstukken, beleidsnotities, managementrapportages, verslagen en evaluaties. Daarnaast is gebruikgemaakt van interviews met beleidsdirecties van de betrokken ministeries, onderzoeksinstituten, water- en milieu instanties, het CTB en actoren uit het bedrijfsleven.

2 OPZET VAN HET TOELATINGSBELEID

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe het Europese beleid is geformuleerd en hoe dit in Nederland en in andere lidstaten van de EU is vormgegeven (§ 2.1). Vervolgens heeft zij beoordeeld of er sprake is van een adequate verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering van het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen (§ 2.2.) Ten slotte is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre het toezicht van de minister van LNV op het CTB voldoet aan de normen van de Algemene Rekenkamer (§ 2.3).

2.1 Europees beleid

2.1.1 De gewasbeschermingsrichtlijn

Het toelatingsbeleid van landbouwbestrijdingsmiddelen in de lidstaten van de EU wordt in hoofdzaak bepaald door de gewasbeschermingsrichtlijn (richtlijn 91/414/EEG, verder aangeduid als: de richtlijn). Deze richtlijn heeft betrekking op de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Harmonisatie

Doel van de richtlijn is dat binnen de EU alleen middelen in de landbouw worden gebruikt die niet schadelijk zijn voor milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden. Uitgangspunt daarbij is dat het toelatingsbeleid van bestrijdingsmiddelen in de EU-lidstaten moet worden geharmoniseerd. Om deze harmonisatie te realiseren wordt er op Europees niveau gewerkt aan een lijst met werkzame stoffen³ die in bestrijdingsmiddelen voor de landbouw zijn toegestaan.⁴ De wetenschappelijke en technische beoordeling van deze stoffen vindt plaats door de toelatingsautoriteiten van de lidstaten – voor Nederland is dat het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) – die als eerste beoordelaar of als «peer reviewer» kunnen optreden.

Overgangsregeling

In de richtlijn is een overgangsperiode vastgesteld waarin de zogenaamde «bestaande stoffen» (dat zijn de stoffen die voor 26 juli 1993⁵ al op de markt waren) opnieuw worden beoordeeld. De lidstaten hebben in een werkprogramma elk één of meer werkzame stoffen toegewezen gekregen om te beoordelen.

Gedurende deze overgangsperiode, die oorspronkelijk gold tot 2003 maar later verlengd zal worden tot 2008 (zie ook hierna), kunnen de lidstaten hun eigen nationale toelatingsbeleid uitvoeren. Zij beslissen zelf welke middelen op basis van toegelaten werkzame stoffen zij voor hun eigen land toelaatbaar achten.⁶ Na afloop van de overgangsperiode moeten de lidstaten zich bij het bepalen van hun toelatingsbeleid houden aan de Europese criteria, normen en werkwijzen (de zogenaamde Uniforme Beginselen), vastgelegd in de richtlijn.

2.1.2 Het beoordelingsproces

Het werkprogramma voor de herbeoordeling van werkzame stoffen zou volgens de oorspronkelijke planning in 2003 afgerond moeten zijn.

Einddatum verschoven

Het beoordelingsproces in de afzonderlijke lidstaten blijkt echter meer tijd te kosten dan was voorzien; in de periode 1996–1999 duurde een

³ Dit zijn stoffen of micro-organismen (inclusief virussen), met een algemene of specifieke werking tegen schadelijke organismen of op planten, delen van planten of plantaardige producten.

⁴ Toegelaten stoffen worden geplaatst op bijlage I bij de richtlijn, de zogenaamde «positieve lijst».

⁵ Dit is twee jaar na de datum van kennisgeving van de richtlijn.

⁶ Een gewasbeschermingsmiddel kan bestaan uit één of meer stoffen. Eerst wordt een beoordeling gemaakt van de stoffen waar het middel uit bestaat. Vervolgens vindt onder meer op basis daarvan de beoordeling van een middel met bepaalde toepassingen plaats.

beoordeling gemiddeld 328 dagen. Er zijn in alle lidstaten vertragingen in het beoordelingsproces opgetreden. De einddatum voor de beoordeling van bestaande stoffen op EU-niveau is daarom inmiddels verschoven van 2003 naar 2008.

Stand van zaken: Europese beoordeling van bestaande werkzame stoffen (2001)

Nog niet in onderzoek	393
Nog in onderzoek	61
Ingetrokken/afgewezen/niet verdedigd	367
Toegelaten	13
Totaal	834

Vertraging bij beoordeling nieuwe stoffen

Ook de beoordeling van nieuwe stoffen verloopt langzamer dan gepland. Deels komt dit door de tijd die de nationale beoordelingen van bestaande stoffen in beslag nemen, deels ook doordat volgens de richtlijn fabrikanten zelf kunnen kiezen in welke lidstaat ze het dossier van een nieuwe werkzame stof indienen. Dit maakt voor de beoordelingsinstanties het plannen van het werk lastig; onduidelijk is wanneer en in welk land fabrikanten een aanvraag zullen indienen.

Tot nog toe hebben fabrikanten veel aanvragen voor nieuwe werkzame stoffen ingediend in Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië, waar een grote potentiële markt bestaat voor de producten van de industrie.

2.1.3 Nationaal beleid lidstaat Nederland

Hoge ambities

In Nederland is de ambitie steeds geweest om voorop te lopen in de toepassing van het Europese toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen. «Voorop lopen» betekende concreet dat men als eerste lidstaat de Europese milieucriteria wilde implementeren in de nationale wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen. De regering achtte dit noodzakelijk omdat in Nederland sprake is van een hoge gebruiksintensiteit van gewasbeschermingsmiddelen, waardoor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater hier sneller bedreigd wordt dan in andere lidstaten.

Nederland heeft inderdaad al in 1995 voor alle gewasbeschermingsmiddelen nationale toelatingscriteria in de wetgeving⁷ opgenomen die vergelijkbaar zijn met de Europese criteria.

Vanaf dat moment moesten alle eerder toegelaten middelen opnieuw door het CTB beoordeeld worden. Voor een deel van deze middelen werd in 1993 in een bestuursovereenkomst tussen rijksoverheid en het landbouwbedrijfsleven een speciale procedure vastgelegd, de zogeheten «kanalisatie».

Kanalisatieprocedure

De kanalisatie hield in dat een aantal landbouwkundig belangrijk geachte bestrijdingsmiddelen⁸ tijdelijk beschikbaar zouden blijven tot het jaar 2000. Voorwaarde was wel dat de landbouwsector de gebruiksvoorschriften vrijwillig en versneld zou aanscherpen.

In 1999 heeft het CTB de betreffende middelen beoordeeld. De meeste werden niet toegelaten.⁹

Door het vervallen van de toelating van de landbouwkundig onmisbare middelen kunnen de Nederlandse telers thans minder middelen

⁷ Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen.

⁸ Het ging hier om gewasbeschermingsmiddelen op basis van 42 werkzame stoffen.

⁹ Voor een aantal middelen is nog wel verlenging van de toelating aangevraagd op basis van «landbouwkundige onmisbaarheid». Uiteindelijk werd niet één van deze aanvragen gehonoreerd, omdat geen van de dossiers voldeed aan de wettelijke eis van volledigheid.

toepassen dan hun Europese collega's. In de overige EU-lidstaten, met uitzondering van de Scandinavische landen, zijn de meeste landbouwkundig onmisbare middelen namelijk nog steeds toegelaten en wordt de einddatum van de overgangsperiode op EU-niveau (2008) aangehouden. Alternatieve middelen waarvan de Nederlandse telers wél gebruik zouden mogen maken, zijn nog onvoldoende beschikbaar.

Herprioritering

Het CTB bleek niet in staat om het afgesproken herbeoordelingsprogramma van bestaande stoffen integraal uit te voeren. Daarom is in 2000 besloten om dit programma te wijzigen en prioriteiten vast te stellen. Bij deze zogenaamde «herprioritering» is afgesproken dat het CTB voorrang geeft aan de beoordeling van nieuwe stoffen en aan nieuwe middelen op basis van oude stoffen. Daarnaast wordt wel verder gewerkt aan de herbeoordeling van bestaande stoffen, maar de stoffen met een hoog risico voor mens en milieu krijgen prioriteit. De stoffen met een lager risico zullen volgens de Europese planning – en dus in een later stadium – behandeld worden.

2.1.4 Conclusie

Aan het begin van de beleidsperiode van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* (1990–2000) heeft Nederland ervoor gekozen om als lidstaat binnen de Europese Unie voorop te lopen in het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Aan het eind van deze periode bleek dat deze keuze te ambitieus was en dat het beleid daarom principieel bijgesteld moest worden.

Voor Nederlandse telers zijn in de thans ontstane situatie minder bestrijdingsmiddelen beschikbaar dan voor de meeste van hun Europese collega's, mede doordat er nog nauwelijks minder schadelijke alternatieve middelen beschikbaar zijn.

2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling en toezicht

De minister van LNV is, samen met de ministers van VROM, VWS en SZW, verantwoordelijk voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (Bestrijdingsmiddelenwet 1962).

Tot 1993 werd de besluitvorming over de toelating van bestrijdingsmiddelen voorbereid door een ambtelijke commissie uit de vier ministeries, waarna de minister van LNV een beslissing nam die was afgestemd met de overige drie ministers.

Met ingang van 1993 is deze ambtelijke commissie vervangen door het CTB, dat onderdeel werd van het ministerie van LNV. Direct bij de instelling van het CTB is besloten dat dit College gemachtigd was om namens de betrokken ministers te beslissen over toelatingen. Hiermee liep men vooruit op de verzelfstandiging van het CTB per 1 januari 2000.

2.2.1 Aansturing van het CTB

Vier niveaus

Het Ministerie van LNV vervult de coördinerende rol in het overleg tussen de ministeries over het beleid en de aansturing van het CTB. In de praktijk zijn er vier overlegstructuren:

1. Het bewindslidenoverleg.
2. Het 4DG-overleg. Dit is het overleg tussen de directeuren-generaal van de vier betrokken departementen.
3. De interdepartementale Stuurgroep Bestrijdingsmiddelenbeleid

(verder aangeduid als: de Stuurgroep), met daarin de hoofden van de vier departementsafdelingen die zich bezighouden met het toelatingsbeleid. De secretaris van het CTB maakt als adviseur deel uit van de Stuurgroep. Voorts wordt voor dit overleg ook het hoofd van de directie Water van het Ministerie van V&W uitgenodigd. Aan de Stuurgroep is een mandaat gegeven om namens de bewindslieden het CTB aan te sturen.¹⁰

4. Het zogenoemde voorportaal. Dit overleg is ingevoerd om de werkorganisatie van de Stuurgroep te stroomlijnen en meer voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de Stuurgroep te laten verrichten, zodat deze vanuit duidelijke interdepartementale besluitvorming het CTB kan aansturen. Het CTB is hier in adviserende zin bij betrokken.¹¹ Ook bij dit overleg is het Ministerie van V&W uitgenodigd.

Onduidelijke overlegstructuren

Het is de Algemene Rekenkamer gebleken dat er geen officiële documenten bestaan met de precieze taakomschrijving, bevoegdheden en status van het 4DG-overleg, de Stuurgroep en het voorportaal.

Vooraf over de taken en bevoegdheden van de Stuurgroep bestaat onduidelijkheid. Bij de voorbereiding van de verzelfstandiging van het CTB werd wettelijke regeling van de Stuurgroep niet noodzakelijk geacht.¹² Thans verschilt het CTB met de Stuurgroep van mening over de status van de Stuurgroep. Het CTB ziet de Stuurgroep als een platform voor afstemming en is van mening dat het niet door de Stuurgroep, maar alleen door de ministers kan worden aangestuurd.

Het valt de Algemene Rekenkamer op dat dit verschil van mening al langer bestaat. Ook bij de evaluatie van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* in 1995 werden al problemen in de aansturingsrelatie geconstateerd.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de overlegstructuren voor de aansturing van het CTB niet duidelijk zijn.

2.2.2 Gescheiden verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering

Met de verzelfstandiging van het CTB is de verantwoordelijkheid voor het beleid inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dat beleid.

Het CTB draagt deze laatste verantwoordelijkheid, terwijl de ministers alleen belast zijn met de politieke eindverantwoordelijkheid. Zij dienen randvoorwaarden te scheppen waarbinnen het CTB de opgedragen taak naar behoren kan vervullen. Bij de verzelfstandiging van het CTB is wel bepaald dat met het CTB overlegd zal worden over de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving. Hiervoor geldt een schriftelijk vastgelegde procedure.

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat het in de praktijk voor de betrokken partijen niet altijd duidelijk is of iets tot de beleidsverantwoordelijkheid van de minister behoort, of tot de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het CTB. Dit kan onder meer worden geconcludeerd uit de gang van zaken rond de herprioritering voor de beoordeling van stoffen, waartoe in 2000 was besloten (zie ook § 2.1.3).

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 677, nr. 24, blz. 8.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 677, nr. 24, blz. 8.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 817, nr. 5, blz. 7/8.

Herprioritering

In zijn werkplan voor 2001 geeft het CTB aan dat het vanaf 1 januari 2001 voorrang zal geven aan de beoordeling van nieuwe stoffen en aan nieuwe middelen op basis van oude stoffen. Eerder had het College dit idee, de «herprioritering», besproken in de Stuurgroep en het 4DG-overleg. Het werkplan is in oktober 2000 ter kennis gebracht van de betrokken bewindslieden. De herprioritering werd een bevoegdheid van het CTB geacht. Echter, in de jaren negentig was duidelijk afgesproken dat Nederland vooruit zou lopen op de Europese beoordeling. Een besluit om toch gedeeltelijk conform de Europese planning te werken betekende een afwijking van dat beleid. De keuze voor herprioritering had daarom formeel door de ministers moeten worden goedgekeurd en de Tweede Kamer had daar officieel over geïnformeerd moeten worden, voordat met de uitvoering van de herprioritering was begonnen.

2.2.3 Specifieke verantwoordelijkheid voor water

De minister van VROM is eerstverantwoordelijk voor de toelatingscriteria voor bestrijdingsmiddelen voor zover deze verband houden met de bescherming van drink- en grondwater. Aangezien het Ministerie van V&W verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, ligt er een natuurlijke noodzaak tot afstemming met dit departement. Het Ministerie van V&W is echter niet formeel betrokken bij het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen. Het ministerie heeft wel zitting in de Stuurgroep en is ook vertegenwoordigd in het zogenoemde voorportaal, maar heeft hierin alleen een adviesfunctie en geen stemrecht. In het verleden heeft het Ministerie van V&W zelf aangegeven dat het bij de aansturing betrokken wilde zijn. Binnen de Stuurgroep wordt echter gesteld dat het niet nodig is om de betrokkenheid van het Ministerie van V&W wettelijk vast te leggen aangezien er onderling goede contacten bestaan.

De bescherming van het milieu en het water nemen in de Bestrijdingsmiddelenwet een belangrijke plaats in. Daarom verbaast het de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijkheid voor een belangrijk aspect hiervan, de bescherming van het oppervlaktewater, in het toelatingsbeleid niet officieel geregeld is, maar afhankelijk is van goede onderlinge contacten tussen de wettelijk verantwoordelijke ministeries en het Ministerie van V&W.

2.2.4 Conclusie

De aansturing van het CTB door de verantwoordelijke ministeries is niet goed geregeld. Er is sprake van verschillende overlegniveaus zonder dat de taken, bevoegdheden en status van elk niveau precies omschreven zijn. De aansturing schiet daardoor tekort.

Er bestaat voorts onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministeries enerzijds en het CTB anderzijds. Het CTB neemt soms besluiten die behoren tot de beleidsverantwoordelijkheid van de ministers.

Ofschoon de minister van V&W verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, is de betrokkenheid van dit ministerie bij het gewasbeschermingsbeleid niet wettelijk geregeld.

2.3 Toezicht op het CTB

Hoewel de uitvoering van het toelatingsbeleid op afstand van de rijksoverheid is geplaatst, berust de politieke eindverantwoordelijkheid bij de ministers van LNV, VROM, VWS en SZW. Om deze eindverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken moeten zij toezicht houden op de taakuitvoering en de besteding van publieke middelen door het CTB, en moeten zij ook de bevoegdheden hebben om dat te doen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe het toezicht op het CTB is geregeld en in de praktijk wordt uitgevoerd.

2.3.1 Instelling Commissie van Toezicht

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er op het moment van de verzelfstandiging van het CTB, in januari 2000, nog geen toezichthoudende instantie was aangewezen door de verantwoordelijke ministers. De ministers hebben pas na twee jaar een interdepartementale Commissie van Toezicht ingesteld, waarin de verantwoordelijke ministeries vertegenwoordigd zijn.¹³ Volgens het toezichtsarrangement dat werd opgesteld in 2001 en waarin de ministers het toezicht nader hebben geregeld, heeft deze commissie de volgende taken:

- a. het toezien op de uitvoering van de bestrijdingsmiddelenregelgeving en van algemene aanwijzingen van de ministers;
- b. het bewaken van een juiste en doelmatige besteding door het CTB van zijn inkomsten;
- c. het bewaken van de kwaliteit van, het vertrouwen in en de stabiliteit van de taakuitvoering door het CTB;
- d. het toezien op de naleving door het CTB van tussen de ministers enerzijds en het CTB anderzijds gemaakte afspraken over aangelegenheden genoemd in de onderdelen a, b en c.

De toezichthouder moet jaarlijks een verslag van de bevindingen aanbieden aan de betrokken bewindslieden, met een afschrift aan het CTB. De toezichthouder kan in het verslag suggesties doen voor verbeteringen, waarover het CTB en de bewindslieden afspraken kunnen maken.

Met het oog op de aansturing, de verantwoording en het toezicht moet het CTB informatie aan de ministers leveren. Afspraken hierover zijn eind 2001 vastgelegd in een informatiestatuut en in het toezichtsarrangement. De volgende informatie dient jaarlijks te worden geleverd:

- een werkplan;
- een begroting (instemming van de ministers vereist);
- een jaarrekening (instemming van de ministers vereist);
- een jaarverslag over de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze in het bijzonder;
- inlichtingen die de ministers nodig hebben voor de uitoefening van hun bevoegdheden en uitvoering van de Bestrijdingsmiddelenwet;
- informatie die nodig is voor de beoordeling van doelmatigheid van beheer, organisatie en beleid van het CTB.

Daarnaast dienen door het CTB kwartaalrapportages te worden ingediend.

De ministers kunnen regels stellen voor de inrichting van het werkplan, de begroting, de jaarrekening en de aandachtspunten voor de accountantscontrole. In het toezichtsarrangement is een overzicht opgenomen met de data waarop de benodigde informatie aan de toezichthouder beschikbaar

¹³ Instellingsbesluit commissie van toezicht CTB (Staatscourant 21 december 2001, nr. 248).

zal worden gesteld. De meeste informatie zal rechtstreeks door het CTB aan de bewindspersonen worden aangeboden.

De Algemene Rekenkamer heeft ten tijde van het onderzoek vastgesteld dat een deel van de voor het toezicht noodzakelijke informatie niet aanwezig was. Zo voldeden de kwartaalrapportages en de informatie die nodig is voor de beoordeling van de doelmatigheid van het beheer van het CTB, niet aan de eisen.

2.3.2 Beoordelingsnormen

Volgens het toezichtsarrangement moet de Commissie van Toezicht het CTB beoordelen op een aantal indicatoren. De normen voor deze beoordeling moeten vooraf bekend zijn bij het CTB en waar mogelijk gekwantificeerd zijn. Wettelijk vastgelegde normen moeten zijn verankerd in het kwaliteitssysteem van het CTB.

In het voorjaar van 2002 moest de Commissie van Toezicht de normen voor de beoordeling van de indicatoren nog uitwerken. Daardoor kon in ieder geval over de eerste twee jaar na de verzelfstandiging van het CTB geen oordeel gevormd worden over de kwaliteit van de uitvoering van de bestrijdingsmiddelenregelgeving door het CTB.

2.3.3 Interventiemogelijkheden

In het toezichtsarrangement komt het onderwerp «interventie» niet expliciet aan de orde, omdat bij de ministers het idee bestaat dat de meeste zaken die uit de oordeelsvorming naar voren zullen komen in onderling (ambtelijk) overleg kunnen worden opgelost. Zonodig zouden zij naar hun oordeel kunnen terugvallen op de mogelijkheden die de wet biedt voor interventie.¹⁴ Het is niet hun bedoeling om mogelijke interventies ten gevolge van een bepaalde oordeelsvorming bij voorbaat in het toezichtsarrangement vast te leggen.

2.3.4 Conclusie

Op het moment van de verzelfstandiging van het CTB was het toezicht nog onvoldoende geregeld. Pas twee jaar na de verzelfstandiging was de opzet van het toezicht behoorlijk geregeld.

Doordat de normen voor de beoordeling van het CTB tot op heden nog niet zijn uitgewerkt, kan de toezichthouder zich in ieder geval over de eerste twee jaar na de verzelfstandiging van het CTB geen oordeel vormen over de kwaliteit van de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.

¹⁴ De ministers kunnen het CTB aanwijzingen van algemene aard geven met betrekking tot de uitoefening van de opgedragen taken. Als het CTB de opgedragen taken niet of niet naar behoren uitvoert, kunnen de ministers daarin voorzien. Ten slotte hebben de ministers het recht om leden en plaatsvervangende leden van het College en/of de secretaris om zwaarwichtige redenen te schorsen of te ontslaan.

3 DOELEN EN RESULTATEN VAN HET GEWASBESCHERMINGSBELEID

De kern van het gewasbeschermingsbeleid is om het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en de emissie daarvan naar het milieu te beperken.

Het gewasbeschermingsbeleid is gericht op het waarborgen van verschillende belangen: de landbouwproductiviteit, het milieu, de volksgezondheid en de arbeidsbescherming. De belasting van het milieu en het voedsel dient beperkt te blijven en degenen die deze middelen toepassen dienen te worden beschermd, maar tegelijk moet de land- en tuinbouwsector kunnen beschikken over een breed en effectief bestrijdingsmiddelenpakket. Dit laatste wordt gezien als een randvoorwaarde voor het beleid.

Belangrijke instrumenten voor de realisatie van het gewasbeschermingsbeleid zijn het toelatingsbeleid en het Lozingenbesluit. Het toelatingsbeleid is geregeld in de Bestrijdingsmiddelenwet. Het Lozingenbesluit is een uitvoeringsmaatregel van EU-richtlijn 91/676/EEG, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, alsmede van de Bestrijdingsmiddelenwet. Het Lozingenbesluit is sinds 1 maart 2000 van kracht en is bedoeld om de emissie van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater te verminderen.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de doelen van het gewasbeschermingsbeleid voldoende duidelijk zijn geformuleerd (§ 3.1). Ook is aan de hand van een drietal casussen gekeken of de betrokken ministers beschikken over voldoende bruikbare beleidsinformatie over het gewasbeschermingsbeleid in bredere zin en over het toelatingsbeleid als instrument daarbinnen (§ 3.2). Ten slotte is onderzocht of de bedrijfsvoering en prestaties van het CTB als uitvoerder van het toelatingsbeleid aan de eisen voldoen (§ 3.4).

3.1 Beleidsdoelen gewasbeschermingsbeleid

De doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid voor de periode 1990–2000 zijn geformuleerd in het *Meerjarenplan Gewasbescherming (1990)*. De *nota Zicht op gezonde teelt (2000)* bevat de doelstellingen voor de jaren 2001–2010. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of deze doelen (zie onderstaand schema) duidelijk geformuleerd zijn.¹⁵

¹⁵ Een uitwerking van in dit hoofdstuk gehanteerde normen is opgenomen in bijlage 1.

Doelen gewasbeschermingsbeleid

Meerjarenplan Gewasbescherming	Zicht op gezonde teelt
<ol style="list-style-type: none">1. Vermindering van de (structurele)* afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen.2. Vermindering van de omvang van het verbruik van chemische bestrijdingsmiddelen.3. Vermindering van de emissie van chemische bestrijdingsmiddelen naar het milieu.	<p><i>Hoofddoelen</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen verminderen door het stimuleren van een terughoudende en zorgvuldige toepassing van deze middelen.2. Emissies naar het milieu verder verminderen, waarmee tot 2010 een stap wordt gezet richting het verwaarloosbaar risiconiveau.3. Naleving van de huidige wet- en regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met betrekking tot volksgezondheid, milieu en arbeidsbescherming verbeteren (inclusief de aanscherping van het Lozingenbesluit per 2003). <p><i>Milieudoelen</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. De milieubelasting met chemische gewasbeschermingsmiddelen in 2010 verminderen met ten minste 95% ten opzichte van het jaar 1998.**2. De milieubelasting in 2005 met 75% verminderen ten opzichte van 1998.3. Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) bereiken door het volledig uitvoeren van het bestaande toelatings- en emissiereductiebeleid.4. Voor 2010 een stap doen in de richting van het Verwaarloosbaar risiconiveau (VR).

* In het Meerjarenplan Gewasbescherming wordt gesproken over «structurele afhankelijkheid» (p. 6) en over «afhankelijkheid» (p. 11).

** Voor het meten van de milieubelasting is een speciale milieu-indicator ontwikkeld, die betrekking heeft op grond- en oppervlaktewater en het terrestrisch milieu.

3.1.1 Beleidsdoelen Meerjarenplan Gewasbescherming

Doel «vermindering afhankelijkheid» niet goed uitgewerkt

In het *Meerjarenplan Gewasbescherming* worden voor het gewasbeschermingsbeleid drie doelen vermeld.¹⁶ Eén van deze doelen, «vermindering van de structurele afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen», was niet duidelijk uitgewerkt en miste, zo werd in latere voortgangsrapportages onderkend, een getalsmatige referentie en taakstelling.

In de *Voortgangsrapportage 1996* is voor de vermindering van de «structurele afhankelijkheid» voor het eerst een kwantitatieve maatstaf vastgesteld.¹⁷ Bij de eindevaluatie van het *Meerjarenplan Gewasbescherming*, in 2001,¹⁸ is opnieuw getracht het begrip «afhankelijkheid» uit te werken in toetsbare doelstellingen.

Doelen onvoldoende vertaald in maatschappelijke resultaten

In het Meerjarenplan ontbrak ook een duidelijke vertaling van de doelen in termen van een extern resultaat. Slechts op één onderdeel van één doel stond dit gewenste externe resultaat wel vermeld: de reductie van de emissie van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater moet leiden tot een betere kwaliteit van het water, met lagere concentraties van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater (p. 104). In de *Vierde Nota Waterhuishouding*¹⁹ uit 1998 werden voor alle chemische middelen de te bereiken maximale concentraties in het oppervlaktewater nader ingevuld. In het jaar 2000 mocht het «maximaal toelaatbaar risiconiveau» (MTR) niet overschreden worden. Op langere

¹⁶ *Meerjarenplan Gewasbescherming*, p. 6 en 11.

¹⁷ *Voortgangsrapportage Meerjarenplan 1996* (september 1997).

¹⁸ *Evaluatie meerjarenplan gewasbescherming*, Einddocument, Expertisecentrum Landbouw, nr. 2001/041 oktober 2001.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 401, nr. 1.

termijn – zo mogelijk in 2010 – mocht de streefwaarde of het «verwaarloosbaar risico» (VR) niet meer overschreden worden.²⁰

MTR: vertaling van doelen in beoogd maatschappelijk resultaat

Het MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau) is het gehalte van een stof in een milieucompartiment (water, bodem of lucht), waarbij men aanneemt dat 95% van de mogelijk aanwezige soorten van het ecosysteem is beschermd. Het MTR is een maat voor de minimummilieukwaliteit. De streefwaarde of «verwaarloosbaar risiconiveau» (VR) van een stof is het gehalte waarbij de belasting van het ecosysteem verwaarloosbaar is. De streefwaarde bedraagt in principe 1% van het MTR.

Doelen niet eenduidig meetbaar

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de effecten op de waterkwaliteit gedurende de looptijd van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* voldoende konden worden gemeten. Uit het onderzoek is gebleken dat de voortgangsrapportages en evaluaties *geen* eenduidig beeld geven van de ernst van de vervuiling van het water met gewasbeschermingsmiddelen, omdat de beschikbare meetgegevens over concentraties van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater onderling verschillen.

De milieu-indicator, die sinds 1999 deel uitmaakt van de voortgangsrapportages, geeft aan dat de milieubelasting van het oppervlakte- en grondwater in de Meerjarenplan periode met 51% is afgenomen.²¹ Uit de waterkwaliteitsmetingen van het oppervlaktewater blijkt echter dat «het aantal locaties waar gewasbeschermingsmiddelen de MTR-waarden overschrijden gelijk is gebleven en dat ook de mate waarin overschrijdingen plaatsvinden niet is gewijzigd.»²²

Deze verschillen in resultaat worden veroorzaakt door verschillen tussen de meetinstrumenten. De milieu-indicator is niet gebaseerd op daadwerkelijke metingen van het water, maar berekent een modelmatige waarde voor geheel Nederland op basis van de totale jaarlijkse emissie van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Bij de waterkwaliteitsmetingen daarentegen gaat het om de werkelijk gemeten concentratie aan bestrijdingsmiddelen op een specifieke plaats en op een specifiek tijdstip.

Dat de afname van emissies niet direct tot aantoonbare verbeteringen van de milieukwaliteit leidt, is overigens niet uniek voor Nederland. De Algemene Rekenkamer vernam van de ministeries dat hetzelfde kort geleden in Denemarken was geconstateerd en dat de wetenschap nog zoekt naar een verklaring voor het ontbreken van aantoonbare causale verbanden.

«Saneringsoperatie»: onderdeel van beleidsdoelen?

Middelen of toepassingen die niet voldoen aan de operationele milieucriteria zullen, zo vermeldt het Meerjarenplan,²³ in principe worden verboden. Deze «saneringsoperatie», die vanuit overwegingen van milieubescherming, volksgezondheid en arbeidsveiligheid noodzakelijk was, moest in het jaar 2000 afgerond zijn.

Welke plaats de saneringsoperatie inneemt binnen het gewasbeschermingsbeleid, wordt in het Meerjarenplan niet eenduidig aangegeven. Enerzijds wordt de sanering van het bestrijdingsmiddelenpakket gezien als aanvulling op de drie doelen van het Meerjarenplan (p. 11). Anderzijds wordt de sanering gepresenteerd als instrument in het kader

²⁰ Nota *Zicht op gezonde teelt*, p. 7.

²¹ *Evaluatie meerjarenplan gewasbescherming*, Einddocument, Expertisecentrum Landbouw, nr. 2001/041 oktober 2001, p. 15.

²² *Evaluatie meerjarenplan gewasbescherming*, Einddocument, Expertisecentrum Landbouw, nr. 2001/041 oktober 2001, p. 46.

²³ *Meerjarenplan Gewasbescherming*, p. 85–98.

van één van de doelen, namelijk de vermindering van de emissies naar het milieu.

3.1.2 Beleidsdoelen Zicht op gezonde teelt

Tijdens de voorbereiding van de nota *Zicht op gezonde teelt* heeft het Ministerie van LNV uitvoerig aandacht besteed aan de evaluatie- en monitoringsystematiek, inclusief de doelen en de afzonderlijke instrumenten. Toch ziet de Algemene Rekenkamer nog een aantal hiaten in zowel de doelen als de evaluatiesystematiek.

Onduidelijke verhouding tussen doelen

In de nota *Zicht op gezonde teelt* is onvoldoende aangegeven hoe de milieudoelen zich verhouden tot de drie «hoofddoelen» van het gewasbeschermingsbeleid. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is het einddoel van het beleid een verbetering van de milieukwaliteit, de gezondheids- en arbeidsbescherming tot een bepaald niveau. Onduidelijk blijft in hoeverre de «hoofddoelen» en de «milieudoelen» in deze nota beschouwd moeten worden als tussendoelen dan wel instrumenten waarmee het einddoel bereikt kan worden. Ook de onderlinge samenhang blijft onduidelijk.

In het onderzoek van het Ministerie van LNV naar de evaluatie- en monitoringsystematiek wordt wel een poging gedaan om het verband tussen de doelen aan te geven, maar het bereiken van een bepaald niveau van milieukwaliteit, gezondheids- en arbeidsbescherming wordt daarbij niet als einddoel gepresenteerd.

Onvoldoende meetbaarheid van de doelen

De Algemene Rekenkamer constateert dat het doel «een stap doen in de richting van het verwaarloosbaar risico» niet toetsbaar is omdat een streefniveau ontbreekt.

Een ander probleem is dat de waarden voor het maximaal toelaatbaar risico en het verwaarloosbaar risico voor veel middelen nog niet zijn bepaald, zodat voor die middelen niet kan worden vastgesteld of het milieudoel is bereikt. Volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) was voor slechts 20 tot 25% van de stoffen een maximaal toelaatbaar risico voor sediment en oppervlaktewater vastgesteld. Vergelijkbare informatie dient ook over het verwaarloosbaar risico beschikbaar te zijn.

Hoofddoelen en belangrijke instrumenten ontbreken in evaluatie- en monitoringsystematiek

In de evaluatie- en monitoringsystematiek van het beleid voor 2001–2010 komen de hoofddoelen «bereiken van het maximaal toelaatbaar risico» en «een stap in de richting van het verwaarloosbaar risico» niet aan de orde. De betrokken ministeries hebben in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het niettemin de bedoeling is om op basis van de bereikte reductie in milieubelasting een conclusie te trekken over het al of niet bereikt zijn van het einddoel.

Belangrijke instrumenten voor de realisatie van het beleid zijn het bestaande toelatingsbeleid en het Lozingenbesluit. Tezamen zouden deze instrumenten de meeste milieuwinst (tot circa 90%) moeten realiseren. Op die manier zou het maximaal toelaatbaar risico bereikt moeten worden. Tevens zijn het Lozingenbesluit en het bestaande toelatingsbeleid volgens

de nota *Zicht op gezonde teelt* belangrijke instrumenten bij het verminderen van de milieubelasting in 2005 met 75% ten opzichte van 1998.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de opzet voor de evaluatie- en monitoringsystematiek geen aandacht wordt geschonken aan de resultaten en effecten van deze twee instrumenten, terwijl er wél een belangrijke bijdrage van verwacht wordt. Het meten van het vóórkomen van gewasbeschermingsmiddelen in de diverse milieucapartimenten zou hier een methode van evaluatie kunnen zijn. Meet- en monitoringgegevens van bestrijdingsmiddelen zijn echter nauwelijks voorhanden.²⁴

3.1.3 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de doelen uit het *Meerjarenplan Gewasbescherming* onvoldoende duidelijk waren. Een belangrijk doel, namelijk de vermindering van de structurele afhankelijkheid, was niet uitgewerkt, waardoor evaluatie niet mogelijk was. Voorts waren de doelen onvoldoende uitgewerkt in termen van extern effect. Voor het onderdeel waar wél een doelstelling in termen van extern effect was geformuleerd, te weten de kwaliteit van het oppervlaktewater, bleken geen eenduidige meetgegevens gepresenteerd te kunnen worden. Dat betekent dat het zicht op het effect van het beleid op dit punt ontbreekt.

Voor de periode 2001–2010 zijn de doelen van het gewasbeschermingsbeleid weliswaar verder uitgewerkt, maar nog niet volledig helder. In de nota *Zicht op gezonde teelt* wordt met name de onderlinge verhouding tussen de doelen nauwelijks verduidelijkt. Ook zijn niet alle doelen toetsbaar. Daarnaast zijn in de evaluatie- en monitoringsystematiek van *Zicht op gezonde teelt* twee belangrijke instrumenten, het bestaande toelatingsbeleid en het emissiebeleid, niet opgenomen, terwijl deze wel voor 90% van de vermindering van de milieubelasting dienen te zorgen.

Volgens de Algemene Rekenkamer kunnen de uitgangspunten van de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*²⁵ een leidraad zijn voor het zoeken naar oplossingen voor een goede formulering van doelstellingen en van de relatie tussen doelen en instrumenten.²⁶

3.2 Beleidsinformatie

Een van de belangrijkste instrumenten voor het reduceren van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen is het toelatingsbeleid. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de minister van LNV in de praktijk adequate beleidsinformatie verzamelt over dit beleid. Ook is zij nagegaan of de minister deze informatie op verantwoorde wijze gebruikt. Een en ander heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld aan de hand van drie casussen:

- de zogenoemde «saneringsoperatie» (waarbij bestrijdingsmiddelen die niet voldeden aan de Europese en nationale toelatingscriteria, successievelijk werden verboden);
- de beschikbaarheid van bestrijdingsmiddelen voor «kleine toepassingen», die commercieel niet interessant zijn voor de bestrijdingsmiddelenindustrie;
- de resultaten uit de handhavingsactiviteiten van de Algemene Inspectiedienst (AID). Deze derde casus is geanalyseerd om te onderzoeken of de minister in de praktijk beleidsinformatie verzamelt en gebruikt over het gewasbeschermingsbeleid in bredere zin.

²⁴ *Milieubalans 2001*, p. 86.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2.

²⁶ In de LNV-begroting voor het jaar 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 hoofdstuk XIV, nr. 2, p. 85) wordt onder het kopje «Groeipad VBTB» aangegeven dat de doelstellingen voor beleidsterreinen als deze nog moeilijk in kwantitatieve termen zijn aan te geven. Een verdere concretisering van de doelstellingen wordt aangekondigd voor de begroting 2003.

3.2.1 Beleidsinformatie «saneringsoperatie»

De eindexamen van het *Meerjarenplan Gewasbescherming*, (1998), stelt dat «het toelaten van nieuwe middelen en het saneren van oude middelen zeer bepalend blijkt te zijn voor het realiseren van de doelstellingen.»²⁷ De Algemene Rekenkamer heeft het Ministerie van LNV gevraagd hoeveel middelen in de «saneringsoperatie» zijn beoordeeld, hoeveel er zijn toegelaten, hoeveel er zijn verboden en wat de reden van dit verbod was. Daarnaast is gevraagd naar het aantal middelen dat nu met een administratieve verlenging²⁸ is toegestaan.

Het ministerie bleek niet over deze informatie te beschikken. Volgens het CTB had het ministerie ook nooit naar kwantitatieve gegevens over de voortgang gevraagd. Het CTB had de informatie over de toelatingen tot dusver niet in een geautomatiseerd systeem opgeslagen. Wel kon het CTB de gevraagde informatie op stofniveau vanuit de papieren archieven aan de Algemene Rekenkamer beschikbaar stellen. De informatie op middelniveau was niet volledig beschikbaar. Van een aantal individuele middelen, waarvan de toelating vervallen was in de periode 1991–1995, was een deel van de informatie niet meer voorhanden, omdat de middeldossiers inmiddels vernietigd waren na afloop van de vastgestelde verplichte bewaartermijn van vijf jaar.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de door het CTB verstrekte gegevens geen helder inzicht geven in de voortgang van de saneringsoperatie (zie onderstaande tabel).

Tabel: Overzicht saneringsoperatie MJP-G, peildatum 1 januari 2002 (Bron: gegevens van het CTB)

Omschrijving	Aantal middelen*	Aantal stoffen*
Omvang saneringsoperatie: het aantal dat sinds het begin van de saneringsoperatie (1991) beoordeeld moest worden	958	143
Aantal na beoordeling toegelaten**	108	75
Aantal na beoordeling verboden, ingetrokken, beëindigd	± 840	68
Reden:		
verboden op grond van niet-verdediging door toelatinghouder***	618	41
verboden op grond van onvolledig dossier	29	3
verboden op grond van milieucriteria	122	29
verboden op grond van volksgezondheids-criteria	14	6
verboden op grond van arbocriteria	11	6
verboden op grond van andere criteria	31	3

* Alle stoffen en middelen zijn tussen 1991 en 2001 minstens eenmaal geheel of gedeeltelijk beoordeeld op basis van de op dat moment geldende criteria.

** 62 van de toegelaten middelen respectievelijk 21 van de toegelaten stoffen zijn op basis van de herprioritering administratief verlengd zonder verdere inhoudelijke beoordeling.

*** Bij een verbod kan meer dan één criterium een rol spelen.

²⁷ *Evaluatie meerjarenplan gewasbescherming*, Einddocument, Expertisecentrum Landbouw, nr. 2001/041 oktober 2001, p. 17.

²⁸ Indien voor een middel de termijn van toelating is verstreken en de procedure voor de beoordeling van een nieuwe toelatingsaanvraag loopt, kan een middel om administratieve redenen tijdelijk toegelaten blijven.

3.2.2 Beleidsinformatie «kleine toepassingen»

Kleine toepassingen zijn gebruiksgebieden die voor de fytofarmaceutische industrie commercieel niet interessant zijn, omdat de terugverdienmogelijkheden zich niet verhouden tot de kosten die gemaakt moeten

worden voor de wettelijke toelating van de middelen. Voorbeelden van kleine toepassingen zijn: paprika, witlof en bleekselderij.

Dat het voor fabrikanten van bestrijdingsmiddelen niet winstgevend is om nieuwe bestrijdingsmiddelen te ontwikkelen en toelating aan te vragen voor een kleine toepassing, heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats brengen de Europese eisen aan onderzoek ten behoeve van de toelating van bestrijdingsmiddelen veel kosten met zich mee. Verder geldt sinds 1991 de «Regeling jaarlijkse vergoedingen», die fabrikanten verplicht voor toegelaten middelen een zogenaamd onderhoudstarief te betalen.²⁹ Dit heeft geleid tot intrekking van veel niet-winstgevende toelatingen.

Ook het feit dat het CTB met ingang van 1 januari 1994 bij het beoordelen van middelen kostendekkend ging werken, heeft een stijging van de kosten voor fabrikanten tot gevolg gehad. In Nederland moet een fabrikant voor de beoordeling van een doorsnee toelatingsaanvraag € 113 000 betalen. Daar komt een veelvoud aan eigen onderzoekskosten bij.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat het beschikbaar houden en krijgen van bestrijdingsmiddelen voor kleine toepassingen problemen blijkt te geven.

Naar het oordeel van het Ministerie van LNV is dit probleem ook het gevolg van de saneringsoperatie, die ertoe heeft geleid dat telers steeds meer geconfronteerd zijn met het ontbreken van gewasbeschermingsmiddelen, met name voor de kleine teelten. Dit is een opmerkelijk gegeven, aangezien in het *Meerjarenplan Gewasbescherming*, evenals in de bestuursovereenkomst *Uitvoering Meerjarenplan Gewasbescherming*, de beschikbaarheid van een voldoende breed scala aan chemische middelen een randvoorwaarde genoemd wordt voor het realiseren van de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid.³⁰

Vastlegging van te verzamelen gegevens

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Ministerie van LNV schriftelijk had vastgelegd welke beleidsinformatie verzameld moest worden over de consequenties van het beleid voor de kleine toepassingen. In nota's aan de Tweede Kamer wordt nauwelijks aandacht besteed aan deze vraag.

In het Meerjarenplan wordt aangegeven dat de voortgangsbewaking «een essentiële rol» zal vervullen.³¹ Het probleem van de kleine toepassingen en de informatie die in verband daarmee vereist zou zijn, komt echter niet expliciet aan de orde. Ook in de bestuursovereenkomst *Uitvoering Meerjarenplan Gewasbescherming* van juli 1993 staat niet expliciet vermeld of en zo ja, welke informatie vereist is over het probleem van de kleine toepassingen.

Pas aan het eind van de beleidsperiode, in 1998, zijn vragen geformuleerd die over de kleine toepassingen moesten worden beantwoord (zie kader). Ten tijde van het onderzoek waren de antwoorden op deze evaluatie- en monitoringvragen nog niet beschikbaar.

²⁹ In 2001 was het tarief € 1187 per jaar per toegelaten middel.

³⁰ In de loop van de jaren negentig is de term «breed middelenpakket» overigens vervangen door de term «effectief middelenpakket». Ook in het beleid voor de periode 2001–2010 wordt gesproken over een «effectief middelenpakket».

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 677, 3–4, p. 129–130.

Evaluatie- en monitorvragen voor kleine toepassingen

Evaluatievragen:

In hoeverre is de problematiek van de kleine toepassingen opgelost? Zijn voor het probleem van de kleine toepassingen oplossingen gerealiseerd; welke, in welke mate? Heeft dit bijgedragen aan een breder pakket middelen voor die teelten?

Monitoringvragen:

Hoe groot is het effectief middelenpakket per gewas? Wat is de breedte van het middelenpakket per gewas en hoeveel gewasbeschermingsmiddelen zijn er per gewas toegelaten?

Desgevraagd heeft het Ministerie van LNV laten weten dat er in het kader van het toelatingsbeleid ook intern bij het ministerie geen procedure is voor het signaleren en beoordelen van problemen in het veld. Evenmin is bij het ministerie schriftelijk vastgelegd wanneer en hoe de minister moest worden ingelicht over knelpunten.

Naar het oordeel van de betrokken ministeries is het niet noodzakelijk om beleidsinformatie te verzamelen over de problemen en de mogelijke oplossingen, omdat zij zich niet verantwoordelijk achten voor het voorkomen of oplossen van deze problemen. Dit wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de producenten en het primaire landbouwbedrijfsleven.

Facilitering op basis van informatie uit de sector

Hoewel het Ministerie van LNV zich niet verantwoordelijk acht voor het probleem van de kleine teelten, heeft het ministerie wel een bijdrage geleverd aan onderzoek en aan het faciliteren van oplossingen vanuit de sector, zoals de tijdelijke medefinanciering van een helpdesk bij het CTB. Deze helpdesk is er om aanvragers van gewasbeschermingsmiddelen en biociden voor kleine toepassingen zo adequaat mogelijk te ondersteunen op het punt van de dossiervereisten, de te volgen aanvraagprocedure, de kosteninschatting en het beschikbaar krijgen van bestrijdingsmiddelen voor die kleine toepassingen. Ook heeft het ministerie zich actief ingezet om op Europees niveau een oplossing te vinden voor dit probleem. Een oplossing is echter nog niet gerealiseerd.

3.2.3 Beleidsinformatie uit handhaving door AID

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de minister van LNV omgaat met de resultaten van de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet door de onder hem ressorterende Algemene Inspectiedienst (AID).³²

Werkwijze van de AID

De AID voert op basis van risicoanalyses bedrijfscontroles uit bij telers, vooral naar het *gebruik* van bestrijdingsmiddelen en in mindere mate naar *sputlicenties* en de *opslag* van bestrijdingsmiddelen. De betrokken beleidsdirectie bij het Ministerie van LNV, de directie Landbouw, overlegt driemaandelijks met de AID over de controlebevindingen. Dit kan leiden tot een aanpassing in de controleactiviteiten.

In geval van een crisis moeten de prioriteiten van de AID worden bijgesteld. Zo hebben de crises in de dierlijke sector van de afgelopen jaren (waaronder de mond- en klauwzeercrisis) invloed gehad op de inzet van de AID voor de controle op gewasbeschermingsmiddelen: een voor 1998 en 1999 voorziene intensivering van de handhavingsinzet werd niet

³² Behalve de AID verrichten ook de onder de minister van VWS ressorterende Keuringsdienst van Waren (thans onderdeel van de Voedsel- en Warenautoriteit) en de onder de minister van SZW ressorterende Arbeidsinspectie (deze overigens niet structureel) handhavingswerkzaamheden op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen.

gerealiseerd. Volgens het jaarplan 2000 werd voor de bestrijdingsmiddelen de inzet van 38 fte verwacht, maar de realisatie bedroeg slechts 27,7 fte.

De jaarverslagen van de AID geven een overzicht van zaken die in verband met bestrijdingsmiddelen zijn doorgeleid naar het Openbaar Ministerie. Zo bleken in het jaar 2000 in totaal 330 processen-verbaal te zijn opgemaakt. Het jaarverslag 2000 van de AID bevat verder onder meer vijf voorbeelden van justitiële afdoeningen en een beschrijving van de constatering van illegale handel in bestrijdingsmiddelen.

Inzicht in het nalevingsniveau

Het Ministerie van LNV heeft thans geen inzicht in de mate waarin de Bestrijdingsmiddelenwet in de praktijk wordt nageleefd. Dit komt doordat de AID tot nu toe vooral gerichte controles heeft uitgevoerd op basis van risicoanalyses. In het jaarplan voor 2002 heeft de AID het voornemen opgenomen om op basis van *aselecte* controles het nalevingsniveau te gaan onderzoeken. Het zal naar verwachting nog enkele jaren duren voor dit gerealiseerd is. De Algemene Rekenkamer acht inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk, niet alleen vanwege het belang van de handhaving van regelgeving, maar ook om een optimale afweging van de handavingsinzet te kunnen maken, onder andere in het geval van crisissituaties. Ook voor een oordeel over de effectiviteit van het gevoerde beleid is inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk.

Nederland kent geen systeem voor de registratie van incidenten die samenhangen met het gebruik van bestrijdingsmiddelen, zoals dit bijvoorbeeld in Groot-Brittannië bestaat. Alleen incidenten met bijen worden systematisch geregistreerd. Ook vindt bij de waterschappen een registratie van incidenten met vissen plaats, maar dit is geen systematische registratie resulterend in een totaaloverzicht. Incidenten kunnen door instanties als politie en AID voor onderzoek aangemeld worden bij het Centraal Instituut voor Dierziektecontrole (CIDC) in Lelystad. Dit gebeurt als er een ernstige verdenking bestaat van een wetsovertreding. Op dit moment maakt het Ministerie van LNV geen actief gebruik van deze incidentenregistratie.

3.2.4 Conclusie

Casus saneringsoperatie

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van LNV gedurende de looptijd van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* niet op stelselmatige en gerichte wijze kwantitatieve informatie heeft verzameld over de saneringsoperatie, die ten tijde van het Meerjarenplan onderdeel was van het beleid van het ministerie.

Voortgangsinformatie op het niveau van stoffen en op het niveau van middelen en van toepassingen ontbrak, ofschoon de oordelen van het CTB wél per middel en per toepassing worden vastgelegd.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is voortgangsinformatie niet alleen nodig om de voortgang van de werkzaamheden te kunnen beoordelen, maar ook om achteraf te kunnen toetsen of de sanering daadwerkelijk een verbetering voor het milieu heeft betekend. Daarnaast is informatie over de wijzigingen in de toegelaten stoffen, middelen en toepassingen van belang om te kunnen beoordelen of nog voldaan wordt aan de randvoorwaarde uit het *Meerjarenplan Gewasbescherming*, dat er sprake moet zijn van een breed c.q. effectief middelenpakket.

Casus «kleine toepassingen»

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat gedurende het grootste deel van de beleidsperiode van het Meerjarenplan niet in de voortgangsrapportages is vastgelegd welke gegevens verzameld moesten worden met het oog op de monitoring en evaluatie van het beleid voor kleine toepassingen van bestrijdingsmiddelen. Daardoor beschikt het Ministerie van LNV niet over kwantitatieve informatie over de *consequenties* van het beleid voor de kleine toepassingen.

Hoewel de beschikbaarheid van een breed middelenpakket als randvoorwaarde voor het gewasbeschermingsbeleid gedefinieerd was, achtte het ministerie zich niet verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van zo'n breed pakket voor de kleine toepassingen. Integendeel, het in het kader van de saneringsoperatie gevoerde beleid heeft er volgens het ministerie zelf toe bijgedragen dat kleine telers geconfronteerd zijn met een tekort aan gewasbeschermingsmiddelen.

Wel heeft het ministerie onderzoek en mogelijke oplossingen gefaciliteerd en actief meegewerkt aan mogelijke oplossingen op Europees niveau. In de beleidsplannen voor de periode 2001–2010 is de randvoorwaarde van het beschikbaar zijn van een breed middelenpakket niet meer opgenomen.

Casus «handhaving door AID»

Het Ministerie van LNV heeft geen inzicht in het nalevingsniveau, doordat er tot op heden niet aselekt wordt gecontroleerd en doordat incidenten met bestrijdingsmiddelen niet systematisch worden geregistreerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet door de AID vaak onder druk staat vanwege urgente situaties in de dierlijke sector. Inzicht in het nalevingsniveau is niet alleen van belang met het oog op de handhaving van regelgeving, maar ook om juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de handavingsinzet, ook in dergelijke crisissituaties. Daarnaast is inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk om de effectiviteit te kunnen vaststellen. Meer aandacht voor de handhaving, zoals in de nota *Zicht op gezonde teelt* ook wordt bepleit, acht de Algemene Rekenkamer een noodzakelijke ontwikkeling.

3.3 Bedrijfsvoering en prestaties CTB

De Algemene Rekenkamer heeft tussen januari 2000 en juni 2001 onderzoek gedaan naar de wijze waarop het CTB haar wettelijke taak uitvoert. De hieronder vermelde gegevens betreffen dus de eerste anderhalf jaar van het verzelfstandigde CTB.

Om te beginnen is getracht de prestaties van het CTB in kaart te brengen. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer de interne bedrijfsvoering van het College in opzet en werking onderzocht.

3.3.1 Prestaties van het CTB

Wettelijke taken

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft het CTB een taak in de voorbereiding van het Europese toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen. Het College verzorgt de wetenschappelijke en technische beoordeling van stoffen waarover moet worden besloten of ze binnen de EU gebruikt mogen worden als bestanddeel van landbouwbestrijdingsmiddelen. Daarnaast heeft het CTB ook op nationaal niveau een aantal taken. Het dient aanvragen van producenten voor de toelating van bestrijdingsmiddelen te beoordelen (waarbij ook achterstanden moeten worden wegge-

werkt uit de periode vóór de verzelfstandiging), het dient besluiten te nemen over verlengingen en ontheffingen voor proefdoeleinden, en het dient de regering informatie te verstrekken en te adviseren over het nationaal beleid op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen.

Gerealiseerde prestaties

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de betrokken ministers voor de uitvoering van de hierboven beschreven taken geen prestatiedoelstellingen voor het CTB geformuleerd hebben.

Welke prestaties het CTB in de praktijk heeft geleverd, blijkt niet altijd goed te achterhalen. Om de achterstanden bij de beoordeling van aanvragen weg te werken moesten prioriteiten gesteld worden, moest er extra interne en externe capaciteit gemobiliseerd worden en moest de efficiëntie verbeterd worden.

In het jaar 2000 zijn inderdaad prioriteiten gesteld, maar een plan van aanpak voor het wegwerken van de werkvoorraad werd pas begin 2001 opgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre het CTB er in 2000 daadwerkelijk in geslaagd is de capaciteit te vergroten en de efficiëntie te verbeteren.

Duidelijk is wel dat er in 2000 geen vooruitgang is geboekt bij het inlopen van de achterstand. De werkvoorraad is in dat jaar zelfs toegenomen van 241 naar 323 aanvragen.

In het tweede kwartaal van 2001 is het CTB begonnen met het toepassen van het plan voor het wegwerken van de oude werkvoorraad. In dat kwartaal is de werkvoorraad daardoor teruggebracht tot 249 aanvragen. Over de besluitvorming over verlengingsaanvragen voor middelen op basis van stoffen met een laag risicoprofiel was de informatie in de rapportage over de eerste helft van het jaar 2001 minder betrouwbaar. Dit komt doordat invoer van deze categorie aanvragen in het werkbesturingsstelsel pas voor het derde kwartaal van 2001 gepland stond.

Verder geeft de genoemde halfjaarrapportage geen inzicht in de prestaties die zijn geleverd bij de ontheffingen voor proefdoeleinden, de administratieve besluiten en de informatieverstrekking. Wat de beleidsadviesering betreft wordt in het halfjaarrapport alleen een financieel overzicht gegeven en geen inhoudelijk inzicht geboden.

Planning versus realisatie

Tussen planning en realisatie bleken in 2000 veel verschillen te bestaan:

- er zijn twee keer zoveel besluiten op aanvragen genomen als gepland (486 in plaats van 245);
- er zijn ruim twee keer zo veel administratieve besluiten genomen als gepland, tegen ruim drie keer zo hoge kosten (422 in plaats van 203);
- bij de ontheffingen voor proefdoeleinden zijn er vijf meer verleend dan de geplande 350, maar de kosten bedroegen slechts een kwart van wat geraamd was.

Verklaringen voor deze afwijkingen van de planning ontbreken in het jaarverslag van het CTB over 2000.

Voor de informatieverstrekking werden voor het jaar 2000 geen prestaties gepland of in kaart gebracht.

Op het product beleidsadviesering bestond in het jaar 2000 geen urenspecificatie. De geboekte beleidsadvieseringskosten ad € 203 000 werden wel volledig ten laste van de departementen gebracht.

Het was voor de Algemene Rekenkamer niet goed mogelijk de planning en realisatie van prestaties in de jaren 2000 en 2001 met elkaar te vergelijken, omdat de rapportage van het CTB over de eerste helft van het jaar 2001 afwijkt van eerdere rapportages. Uit de rapportage in 2001 blijkt wel dat de planning en realisatie van prestaties meer in evenwicht zijn dan in het jaar 2000: het CTB heeft meer greep op de materie gekregen.

Tijdigheid prestaties

Wat de tijdigheid van het leveren van prestaties betreft had het CTB in zijn Werkplan 2001 aangegeven de ambitie te hebben om in 2001 de besluitvorming te plegen binnen de termijnen die daarvoor in de regelgeving zijn opgenomen.

Medio 2001 was er echter nog geen sprake van een uitgewerkt rapportagemodel dat volledig aan de informatiebehoeften voldeed: het werkstroombeheersingssysteem had in september 2001 nog geen rapportages opgeleverd waaruit bleek dat de wettelijke termijnen gehaald werden.

Afspraken over knelpunten

In het najaar van 2001 is tussen het CTB, de brancheorganisatie van de Nederlandse agrochemische industrie Nefyto en de Ministeries van LNV en VROM overlegd naar aanleiding van het gebrek aan voortgang van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op basis van nieuwe werkzame stoffen. Medio 2001 bedroeg deze werkvoorraad 55 aanvragen, tegen 38 aanvragen aan het begin van dat jaar. Er werd wel door het CTB aan gewerkt, maar dit had nog niet tot toelatingen geleid. Uit het overleg kwam naar voren dat de vertragingen voor een deel voortkwamen uit het feit dat de aanvragen voor voorlopige toelatingen op het moment van indienen in veel gevallen nog niet volledig waren. Bovendien waren er knelpunten ontstaan doordat het CTB, bij gebrek aan Europees geharmoniseerde beoordelingsmethoden, op onderdelen had gekozen voor een eigen wijze van risicobeoordeling, die overigens voor een belangrijk deel berustte op in Nederland vastgestelde kaders. Een probleem was ook dat het CTB het beoordelingsinstrumentarium geregeld tussentijds aanpaste, soms zonder overgangsbeleid voor reeds ingediende en in behandeling genomen aanvragen.³³ Het overleg heeft geresulteerd in een aantal afspraken om de voorlopige toelating van nieuwe middelen te bespoedigen.³⁴

3.3.2 Kwaliteit begrotings- en verantwoordingsdocumenten

Wat het CTB aan doelstellingen formuleert past in de omschrijving van zijn wettelijke taak. In de documenten is de relatie tussen CTB-kosten en CTB-prestaties evenwel niet eenvoudig en volledig te leggen. Aan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten ligt een groot aantal – deels interne – documenten ten grondslag, die nodig zijn om inzicht te krijgen in de planning van prestaties.

De onderbouwing van de prestaties «informatieverstrekking» en «beleidsadvisering» was ten tijde van het onderzoek ronduit slecht te noemen.

De rapportage over de eerste helft van het jaar 2001 laat al wel een lichte verbetering zien. In die halfjaarrapportage is voor het eerst op een aantal punten zowel de inhoudelijke voortgang als de aanwending van de middelen (geïntegreerd) besproken. Een verdere verbetering is naar de mening van de Algemene Rekenkamer echter noodzakelijk. Dit is ook van belang met het oog op de lopende operatie «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB). Daarin wordt groot belang gehecht aan

³³ Door de voortschrijding van de stand van de wetenschap en de techniek kan tijdens de behandeling blijken dat dossiers op grond van het aangepaste beoordelingsinstrumentarium niet meer volledig zijn. Hierdoor kan de beoordeling van een aanvraag stikken.

³⁴ Tweede Kamer vergaderjaar 2001–2002, 27 858, nr. 20.

een duidelijk verband tussen doelen en middelen, zowel bij de begroting als bij de verantwoording, waarbij informatie van derden – in dit geval het CTB – een rol speelt.

3.3.3 Planning en control

De interne planning- en controlcyclus van het CTB is helder voor zover het de door de wetgever en de ministeries voorgeschreven documenten betreft. Hoe interne processen precies verlopen was echter ten tijde van de gegevensverzameling door de Algemene Rekenkamer niet duidelijk.

Het bestuurlijk informatieverzorgingsstelsel van het CTB voorziet niet in periodieke (maandelijkse) managementrapportages over de taakuitvoering (kengetallenrapportages, financiële rapportages). Daardoor kan geen goede (structurele, tijdige) bijsturing plaatsvinden door het management. Ook ontbreken gegevens over begrote en gerealiseerde prestaties. Hierdoor kan er geen verschillenanalyse plaatsvinden tussen prognose en realisatie van prestaties en de daarmee gemoeide financiële middelen.

Essentiële informatie over doorlooptijd, bewerkingstijd en overschrijdingen van termijnen was slecht toegankelijk. Ook blijken de gegevens in het aanvraagbehandelingssysteem niet volledig te zijn. Hoeveel gegevens het betreft en wat de stand van zaken was, heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen vaststellen.

Het CTB was ten tijde van het onderzoek ook nog hard bezig met het vormgeven van de interne rapportages die de interne processen kunnen en moeten opleveren.

Duidelijk is dat de bedrijfsvoering van het CTB verbetering behoeft ten opzichte van de situatie medio 2001. Het tijdschrijfsysteem van het CTB was ten tijde van het onderzoek nog niet op orde. In elk geval dekte het tijdschrijfsysteem tot medio 2001 niet alle activiteiten en werd er niet op individuele producten tijdgeschreven; verder bestond er onduidelijkheid over de betrouwbaarheid van de gegevens die dat systeem opleverde.

Er vond ten tijde van het onderzoek geen voor- en nacalculatie (per dossier) plaats; gevoegd bij het ontbreken van interne managementrapportages leverde dit onduidelijkheid op over de efficiency van het functioneren van het CTB en daarmee voor een deel ook over de billijkheid van de door het CTB gehanteerde tarieven.

3.3.4 Administratieve organisatie

Het CTB werkt met het «Handboek Organisatie en Kwaliteit», dat mede gebaseerd is op het handboek van vóór de verzelfstandiging. Het handboek bevatte ten tijde van het onderzoek nog veel lacunes, doordat het CTB nog veel ontwikkelingen doormaakte en doordat wijzigingen in de procedures, maatregelen en of werkwijze niet in het handboek werden vastgelegd.

3.3.5 Interne audits

In 2000 heeft het CTB aan een adviesbureau opdracht verleend tot het uitvoeren van een «risicoscan». Dit onderzoek had als doel om potentiële risico's in de bedrijfsvoering van het CTB in kaart te brengen. Met de resultaten van het onderzoek, dat in 2001 is uitgevoerd, wilde het CTB uiteindelijk komen tot een uitbouw naar een doelmatig management-

informatiesysteem. De bevindingen uit het onderzoek van het adviesbureau bevestigen het beeld van de Algemene Rekenkamer.

3.3.6 Accountantscontrole

Het CTB moet jaarlijks bij de ministers een rekening indienen waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd over het afgelopen kalenderjaar. Deze jaarrekening dient krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet vergezeld te gaan van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een door het CTB in overleg met de ministers aangewezen accountant. Voor 2000 en 2001 heeft het CTB deze controleopdracht verleend aan de departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV.

Gebleken is dat over het controlejaar 2000 een rechtmatigheidsverklaring ontbreekt. Het was de departementale accountantsdienst niet duidelijk wat gedaan moest worden om zekerheid te verschaffen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen bij het CTB, omdat een controleprotocol ontbrak.³⁵ Inmiddels is er voor het jaar 2001 een controleprotocol en heeft de accountant voor dat jaar een rechtmatigheidsverklaring afgegeven.

3.3.7 Conclusie

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bedrijfsvoering en planning- en controlcyclus van het CTB ten tijde van de gegevensverzameling bij het CTB (tot zomer 2001) nog veel gebreken vertoonde. Dit had ten tijde van de verzelfstandiging al geregeld moeten zijn. Het CTB heeft er inmiddels hard aan gewerkt om de planning- en controlcyclus te verbeteren.

Door de onduidelijke aansturing door de ministeries en de gebrekkige planning- en controlsituatie bij het CTB heeft de Algemene Rekenkamer zich geen oordeel kunnen vormen over de doelmatigheid van de taakuitvoering door het CTB.

³⁵ Een controleprotocol geeft de aandachtspunten voor de accountantscontrole van de jaarrekening en eventueel het financieel beheer van de instelling die naar de mening van de departementen (minimaal) van belang zijn.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen dusdanig onduidelijk is opgezet, dat de effectiviteit ervan gevaar loopt. De Algemene Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van de volgende bevindingen.

Te hoge ambities

Aan het begin van de beleidsperiode van het *Meerjarenplan Gewasbescherming* heeft Nederland ervoor gekozen om als lidstaat binnen de Europese Unie voorop te lopen in het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Aan het eind van deze periode bleek dat deze keuze te ambitieus was en dat het beleid daarom principieel bijgesteld moest worden.

Verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministeries enerzijds en het CTB anderzijds. Bovendien is de aansturing van het CTB door de verantwoordelijke ministeries onvoldoende. Er bestaan verschillende overlegniveaus zonder dat de taken, bevoegdheden en status van elk niveau precies omschreven zijn. Hoewel de minister van V&W verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, is de betrokkenheid van deze minister bij het gewasbeschermingsbeleid niet wettelijk geregeld.

Doelstellingen gewasbeschermingsbeleid niet helder

De Algemene Rekenkamer constateert dat de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd. Op basis van onduidelijke doelstellingen kan geen effectief beleid worden gevoerd en kan de effectiviteit van het beleid niet goed worden vastgesteld.

Onvoldoende zicht op resultaten gewasbeschermingsbeleid

De Algemene Rekenkamer constateert dat er onvoldoende zicht is op het effect van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit omdat de beschikbare gegevens tegenstrijdigheden bevatten.

Onvoldoende zicht op consequenties van toelatingsbeleid

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het Ministerie van LNV voor verschillende onderdelen van het toelatingsbeleid niet stelselmatig voortgangsinformatie vergaart. Daardoor beschikt het ministerie niet over kwantitatieve informatie over de consequenties van dat beleid. Zo beschouwt het ministerie de beschikbaarheid van bestrijdingsmiddelen voor zogenaamde «kleine toepassingen» die commercieel niet interessant zijn voor de bestrijdingsmiddelenindustrie (zoals de teelt van paprika, witlof en bleekselderij), als één van de randvoorwaarden voor het beleid. Tegelijkertijd heeft het ministerie een saneringsoperatie in gang gezet waarbij bestrijdingsmiddelen die niet voldeden aan de toelatingscriteria successievelijk werden verboden, nog zonder dat er voldoende alternatieve middelen beschikbaar waren. Het ministerie heeft hierin naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geen duidelijke keuze gemaakt, hetgeen er uiteraard toe leidt dat het inhoudelijk niet goed met de agrarische sector kan communiceren.

Geen inzicht in nalevingsniveau

Het Ministerie van LNV heeft geen inzicht in het nalevingsniveau van de Bestrijdingsmiddelenwet, doordat er tot op heden niet aselekt wordt gecontroleerd en doordat incidenten met bestrijdingsmiddelen niet systematisch worden geregistreerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet door de AID vaak onder druk staat vanwege urgente situaties in de dierlijke sector.

Toezicht te laat geregeld

Hoewel de uitvoering van het toelatingsbeleid op afstand van de rijksoverheid is geplaatst, blijven de ministers van LNV, VROM, VWS en SZW politiek verantwoordelijk. Om dit te kunnen waarmaken moeten zij toezicht houden op de taakuitvoering en de besteding van publieke middelen door het CTB, en moeten zij ook de bevoegdheden hebben om dat te doen. Op het moment van de verzelfstandiging van het CTB was dit toezicht nog onvoldoende geregeld.

Pas twee jaar na de verzelfstandiging is er een Commissie van Toezicht ingesteld. De normen voor de beoordeling van het CTB zijn echter nog steeds niet uitgewerkt. Daardoor kan de toezichthouder zich in ieder geval over de eerste twee jaar na de verzelfstandiging van het CTB geen oordeel vormen over uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.

Gebreken in bedrijfsvoering CTB

Ten tijde van de gegevensverzameling bij het CTB (tot zomer 2001) vertoonde de bedrijfsvoering en planning- en controlcyclus van het CTB nog veel gebreken. Dit had ten tijde van de verzelfstandiging al geregeld moeten zijn. Het CTB heeft inmiddels hard gewerkt aan de verbetering van de planning- en controlcyclus. Door de onduidelijke aansturing door de ministeries en de gebrekkige planning- en controlcyclus heeft de Algemene Rekenkamer zich geen oordeel kunnen vormen over de doelmatigheid van de taakuitvoering door het CTB.

4.2 Aanbevelingen

Ambitieniveau

Bij het bepalen van het ambitieniveau van het beleid moet de minister laten zien dat ook de praktische uitvoerbaarheid in de overwegingen betrokken wordt.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De Algemene Rekenkamer vindt dat de ministeries zo spoedig mogelijk duidelijke afspraken moeten vastleggen over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen ministeries en CTB.

Ook dienen de ministeries zo spoedig mogelijk te zorgen voor een duidelijke aansturing waarin de taken, bevoegdheden en status van de verschillende overlegniveaus duidelijk vastgelegd zijn.

De betrokkenheid van de minister van V&W bij het gewasbeschermingsbeleid moet wettelijk vastgelegd worden.

Doelstellingen

Verder moeten de ministers de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid meetbaar en toetsbaar formuleren en de relatie tussen de doelen onderling en tussen doelen en instrumenten duidelijk aangeven. In dit kader beveelt de Algemene Rekenkamer aan aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het VBTB-proces.

Informatie over gewasbeschermingsbeleid

De ministers moeten duidelijkheid verschaffen over de effecten van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit.

Informatie over toelatingsbeleid

Het Ministerie van LNV moet informatie verzamelen over de beleidsinstrumenten (saneringsoperatie) en de consequenties van het beleid om het beleid met succes te kunnen bijsturen.

Meer aandacht voor de handhaving, zoals in de nota *Zicht op gezonde teelt* ook wordt bepleit, acht de Algemene Rekenkamer een noodzakelijke ontwikkeling. Inzicht in het nalevingsniveau is niet alleen van belang met het oog op de handhaving van regelgeving, maar ook om juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de handavingsinzet, ook in crisissituaties. Daarnaast is inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk om de effectiviteit van het gewasbeschermingsbeleid te kunnen vaststellen.

Toezicht

De normen voor de beoordeling van het CTB door de Commissie van Toezicht moeten op korte termijn worden uitgewerkt.

Bedrijfsvoering en prestaties CTB

Er moet zo spoedig mogelijk systematische informatie beschikbaar komen over de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB. Daartoe moet de planning- en controlcyclus zo ingericht zijn dat de noodzakelijke sturings- en verantwoordingsgegevens daaraan ontleend kunnen worden.

5 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN CTB EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Inleiding

De minister Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft bij brief van 3 september 2002 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) heeft bij brief van 21 augustus 2002 een reactie gegeven op de onderdelen van het rapport die specifiek van belang zijn voor het CTB. Hieronder volgt eerst een weergave van de algemene reactie van de minister en daarna de reactie van de minister en – indien van toepassing – het CTB op specifieke onderdelen.

5.2 Reactie minister van LNV

Algemene reactie

De minister van LNV geeft aan dat hij zich op hoofdlijnen kan vinden in de belangrijkste conclusie uit het onderzoek, namelijk dat het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen dusdanig onduidelijk is opgezet dat de effectiviteit ervan gevaar loopt. Hij heeft dan ook het voornemen om het gewasbeschermingsbeleid zo aan te passen dat aan alle onderliggende belangen recht wordt gedaan, zo mogelijk met steun van alle belanghebbende partijen.

Op dit moment onderzoekt de minister de mogelijkheden om onoverkomelijke knelpunten bij de beschikbaarheid van middelen op een verantwoorde wijze weg te nemen en de wetgeving waar mogelijk hierop aan te passen, zonder overigens de beschermingsdoelstelling van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 aan te tasten.

De minister zegt toe dat hij dit najaar tevens het initiatief zal nemen om een aantal doelgerichte en niet-vrijblijvende afspraken te maken met betrokken partijen over duurzame gewasbescherming. Partijen zullen ook worden uitgenodigd om zelf met voorstellen te komen. De doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid zullen hierbij herijkt worden en meetbaar en toetsbaar geformuleerd, waarbij tevens nadruk zal worden gelegd op heldere en duidelijke beleidskeuzen.

Ambitieniveau van het beleid

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij het bepalen van het ambitieniveau van het beleid de praktische uitvoerbaarheid in de overwegingen te betrekken. De minister zegt dan ook toe de praktische uitvoerbaarheid een belangrijke rol te laten spelen bij de aanpassing van het gewasbeschermingsbeleid. Daartoe zal intensief overleg worden gevoerd met alle betrokkenen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het CTB en de ministeries is naar het oordeel van de minister op zichzelf duidelijk vastgelegd: scheiding van beleid en uitvoering staat daarbij centraal. De minister geeft echter aan dat in de praktijk het beeld kan zijn ontstaan van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, doordat bepaalde onderwerpen en discussies zowel een uitvoeringstechnische als een politieke component bevatten. De minister zegt toe deze onduidelijkheid te zullen wegnemen

door de communicatie tussen de ministeries en het CTB enerzijds en de communicatie met de belanghebbenden anderzijds te verbeteren. In dat verband zullen bestaande afspraken zo nodig worden aangescherpt.

Wat de aansturing van het CTB betreft geeft de minister aan dat de huidige aansturingsrelatie kritisch zal worden gezien op alle niveaus. Waar dat noodzakelijk blijkt zullen voorzieningen worden getroffen die de eenduidigheid, efficiëntie en effectiviteit van de aansturingsrelatie kunnen verbeteren. Daarbij zal worden zorggedragen voor overeenstemming tussen departementen en CTB, en zal onder andere de mogelijkheid tot het mandateren van bepaalde bevoegdheden worden verkend.

De minister betwijfelt de meerwaarde van een wettelijke betrokkenheid van de minister van V&W bij het gewasbeschermingsbeleid in brede zin, aangezien de minister van V&W nu reeds beleidsmatig betrokken is bij het gewasbeschermingsbeleid waar het de waterkwaliteit betreft. De minister zegt echter wel toe de mogelijkheden te zullen bezien om de minister van V&W bijvoorbeeld op bepaalde onderdelen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 medeverantwoordelijk te laten zijn.

Doelstellingen gewasbeschermingsbeleid

Zoals eerder aangegeven onderschrijft de minister de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid te herijken, duidelijke beleidskeuzen te maken en helder te communiceren over deze beleidskeuzen en de gevolgen daarvan. Dit geldt eveneens voor de aanbeveling beleidsinformatie te verzamelen over de voortgang van de toelating van bestaande en nieuwe middelen.

Effecten van het gewasbeschermingsbeleid

Over de onduidelijkheid waarvan sprake is op het punt van de effecten van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit, merkt de minister op dat de verbetering van de milieukwaliteit in de praktijk inderdaad vaak minder blijkt te zijn dan op grond van de afname in de emissie verwacht mocht worden. Hij wijst in dat verband evenwel op de zeer aanzienlijke kosten die gemoeid zijn met het leggen van een-op-een-relatie tussen het gewasbeschermingsbeleid en de waterkwaliteit, voor zover dit al mogelijk is. Deze hoge kosten leiden ertoe dat bestaande monitoringprogramma's veelal het resultaat zijn van een kosten/baten-afweging. Het ontbreken van algemeen aanvaarde risico-indicatoren is ook in de andere EU-lidstaten een probleem en op Europees niveau is het ontwikkelen van dergelijke indicatoren een onderzoeksprioriteit. Op dit punt wil de minister dan ook aansluiten bij de Europese ontwikkelingen. Hij zegt evenwel toe het belang van dit punt te zullen benadrukken in het overleg met de Europese Commissie en de lidstaten.

Nalevingsniveau Bestrijdingsmiddelenwet 1962

De minister onderschrijft de aanbeveling om meer inzicht in het nalevingsniveau van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 te krijgen. De uitvoering van deze aanbeveling is reeds ter hand genomen door aselecte controles uit te voeren binnen bepaalde doelgroepen.

Toezicht en bedrijfsvoering CTB

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het uitoefenen van toezicht op het CTB, het inrichten van de planning- en controlcyclus door het CTB en het ter beschikking stellen van systematische informatie over de uitvoering van het toelatingsbeleid door het

CTB, worden alle door de minister onderschreven. Hij zegt dan ook toe dat hij met het CTB afspraken zal maken over mogelijke verbeteringen.

5.3 Reactie CTB

Het CTB geeft aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling, de aansturing, en de betrokkenheid van de minister van V&W te onderschrijven.

Het CTB is van oordeel dat de normen voor de beoordeling van de kwaliteit van de taakuitvoering van het CTB vastgesteld moeten worden door de aansturende ministeries in overleg met het CTB, en niet door de Commissie van Toezicht. Het CTB geeft overigens in zijn reactie aan dat het toezicht nog steeds niet operationeel is. Het CTB betreurt het dat de Algemene Rekenkamer de verbeteringen in de planning- en controlcyclus sinds zomer 2001 – het einde van de onderzoeksperiode bij het CTB – niet in haar oordeel heeft betrokken.

Het CTB mist in het rapport van de Algemene Rekenkamer een analyse van de vraag of de vigerende wet- en regelgeving voorziet in adequate kaders voor de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB. Het CTB geeft aan dat de belangrijkste onderdelen van de wet- en regelgeving voor de toelating van bestrijdingsmiddelen aansluiten bij de beleidsuitgangspunten uit het begin van de jaren negentig. Door de ontwikkelingen in het beleid zijn rechtmatige besluiten van het CTB over de toelaatbaarheid van middelen regelmatig in strijd gebleken met de huidige beleidsuitgangspunten. Ook kent de regelgeving naar het oordeel van het CTB onnodige beperkingen in de faciliterende sfeer.

5.4 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister met instemming reageert op de hoofdconclusie van het onderzoek naar het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen voor de landbouw. Met genoeg constateert zij tevens dat het merendeel van de aanbevelingen wordt overgenomen.

Wel mist zij in de reactie van de minister een aanduiding van de termijn waarop hij denkt zijn toezeggingen te kunnen nakomen.

De minister geeft aan dat hij bij de aanpassing van het beleid intensief overleg zal voeren met alle betrokkenen, om de uitvoerbaarheid van het beleid zeker te stellen. De Algemene Rekenkamer doet de suggestie om in dit kader ook aandacht te besteden aan de wijze waarop in andere EU-lidstaten uitvoeringsproblemen zijn of worden aangepakt.

De minister acht wettelijke regeling van de betrokkenheid van de minister van V&W bij het gewasbeschermingsbeleid in brede zin niet zinvol. De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de wijze waarop de medeverantwoordelijkheid van de minister van V&W op bepaalde onderdelen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gestalte zal kunnen krijgen.

Als het gaat om de meting van de effectiviteit van het gewasbeschermingsbeleid voor de waterkwaliteit heeft de Algemene Rekenkamer begrip voor het standpunt van de minister van LNV, dat de inspanningen om een causale relatie vast te stellen binnen de grenzen van het redelijke moeten blijven.

Veel waardering heeft de Algemene Rekenkamer voor de toezegging van de minister de meetproblematiek op Europees niveau met nadruk onder de aandacht te brengen. Dit neemt niet weg dat de problemen rond de meetbaarheid van de effectiviteit van het gewasbeschermingsbeleid naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook in de informatie aan de Tweede Kamer explicieter naar voren zouden dienen te komen.

De Algemene Rekenkamer heeft ook met genoegen kennisgenomen van de reactie van het CTB. Het CTB heeft naar zijn eigen oordeel inmiddels een aantal zaken beter op de rails, hetgeen te waarderen valt.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van LNV een aanpassing van de wet- en regelgeving van belang acht, hetgeen kan bijdragen aan een optimale uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.

Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij de ontwikkelingen in het toelatingsbeleid van bestrijdingsmiddelen voor de landbouw met belangstelling zal blijven volgen.

GEHANTEERDE NORMEN*Doelen*

- De ministeries dienen de doelstelling van het toelatingsbeleid voldoende te hebben uitgewerkt om het beleid te evalueren en richting te geven.
- De doelstellingen dienen schriftelijk vastgelegd te zijn in Kamerstukken; tussentijdse wijzigingen dienen geëxpliciteerd en gemotiveerd te zijn in Kamerstukken.
- De doelstellingen van het toelatingsbeleid dienen expliciet te zijn en te zijn geformuleerd in termen van prestaties en in termen van te bereiken maatschappelijk effect.
- De doelstellingen dienen toetsbaar, tijdgebonden en onderling consistent te zijn, alsmede consistent met doelstellingen uit andere onderdelen van het gewasbeschermingsbeleid.

Verantwoordelijkheidsverdeling

- De verantwoordelijkheidsverdeling dient helder, schriftelijk vastgelegd en compleet te zijn.
- Er dient over de verantwoordelijkheidsverdeling overeenstemming te bestaan tussen de betrokkenen.
- De opzet en de praktijk van de verantwoordelijkheidsverdeling moeten overeen stemmen.

Beleidsinformatie

- De ministeries dienen tijdig voldoende, relevante, juiste, actuele en consistente³⁶ informatie over met name de maatschappelijke problematiek, over (neven)effecten en over implementatie en uitvoeringsproblemen te verzamelen en te gebruiken.
- Zij dienen duidelijk en schriftelijk vastgelegd te hebben welke informatie verzameld wordt.
- De beleidsinformatie dient van goede kwaliteit te zijn en mede betrekking te hebben op het toelatingsbeleid op Europees niveau en op het toelatingsbeleid in de andere lidstaten van de Europese Unie.

Sturing van en toezicht op taakuitvoering CTB

- De verhouding tussen de ministers en het CTB dient helder te zijn.
- De door het CTB te leveren prestaties moeten helder omschreven, onderbouwd en meetbaar zijn en in de wettelijke taak van het CTB passen.
- Het CTB dient zich op duidelijke wijze te verantwoorden over de wijze van uitvoering van de wettelijke taak, de resulterende prestaties en eventuele knelpunten in de taakuitvoering.
- Het CTB dient de gewenste prestaties tijdig en in de vereiste kwantiteit en kwaliteit te leveren.
- Het CTB dient een zodanige op de uitvoering van de wettelijke taak en de levering van de daarbij behorende prestaties toegesneden planning- en controlcyclus te hanteren, dat gewaarborgd is dat de realisatie van de prestaties zorgvuldig, efficiënt, in continuïteit en binnen de ter beschikking gestelde budgetten plaatsvindt.

³⁶ Consistent in de tijd, tussen verschillende informatiebronnen en tussen onderdelen in de beleidscyclus.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewinds- personen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Aan het begin van de beleidsperiode van het <i>Meerjarenplan Gewasbescherming</i> heeft Nederland ervoor gekozen om als lidstaat binnen de Europese Unie voorop te lopen in het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Aan het eind van deze periode bleek dat deze keuze te ambitieus was en dat het beleid daarom principieel bijgesteld moest worden.	Bij het bepalen van het ambitieniveau van het beleid moet de minister laten zien dat ook de praktische uitvoerbaarheid in de overwegingen betrokken wordt.	Bij de aanpassing van het gewasbeschermingsbeleid zal de praktische uitvoerbaarheid een belangrijke rol spelen. Daartoe zal intensief overlegd worden met alle betrokkenen.	De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister, maar zou graag zien dat hij meer inzicht verschaft in de termijn waarop hij deze kan realiseren. Ook zou de minister aandacht moeten besteden aan de wijze waarop in andere EU-lidstaten uitvoeringsproblemen worden aangepakt.
Er bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministeries enerzijds en het CTB anderzijds.	De ministers dienen zo spoedig mogelijk duidelijke afspraken vast te leggen over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen ministeries en CTB.	Een beeld van onduidelijkheid zal worden weggenomen door betere communicatie en zo nodig aangescherpte afspraken.	
De aansturing door de verantwoordelijke ministeries is niet goed geregeld. Er is sprake van verschillende overlegniveaus zonder dat de taken, bevoegdheden en status van elk niveau precies omschreven zijn. De aansturing schiet daardoor tekort.	De ministeries dienen zo spoedig mogelijk te zorgen voor een duidelijke aansturing waarin de taken, bevoegdheden en status van de verschillende overlegniveaus duidelijk vastgelegd zijn.	Eenduidigheid, efficiëntie en effectiviteit van de aansturingrelatie wordt verbeterd, met aandacht voor overeenstemming tussen departementen en CTB, en voor mogelijkheden tot mandateren van bevoegdheden.	
Hoewel de minister van V&W verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, is de betrokkenheid van dit ministerie bij het gewasbeschermingsbeleid niet wettelijk vastgelegd.	De betrokkenheid van de minister van V&W bij het gewasbeschermingsbeleid moet wettelijk vastgelegd worden.	Bezien wordt of de minister van V&W op bepaalde onderdelen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 medeverantwoordelijk kan zijn.	
De Algemene Rekenkamer constateert dat de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd. Op basis van onduidelijke doelstellingen kan geen effectief beleid worden gevoerd en kan de effectiviteit van het beleid niet goed worden vastgesteld.	De doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid moeten meetbaar en toetsbaar geformuleerd worden. De relatie tussen de doelen onderling en tussen doelen en instrumenten moet duidelijk worden aangegeven. In dit kader beveelt de Algemene Rekenkamer aan aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het VBTB-proces.	De doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid zullen herijkt worden en meetbaar en toetsbaar geformuleerd worden.	
De Algemene Rekenkamer constateert dat er onvoldoende zicht is op het effect van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit omdat de beschikbare gegevens tegenstrijdigheden bevatten.	De ministers moeten duidelijkheid verschaffen over de effecten van het gewasbeschermingsbeleid op de waterkwaliteit.	Een instrument om het effect op de waterkwaliteit vast te stellen ontbreekt, ook in andere lidstaten. De minister zal op EU-niveau aandringen op een oplossing hiervoor.	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewinds- personen	Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van LNV gedurende de looptijd van het <i>Meerjarenplan Gewasbescherming</i> niet op stelselmatige en gerichte wijze kwantitatieve informatie heeft verzameld over de saneringsoperatie, die ten tijde van het Meerjarenplan onderdeel was van het beleid van het ministerie.	Het Ministerie van LNV moet beleidsinformatie verzamelen over de voortgang van de toelating van bestaande en nieuwe middelen om het beleid met succes te kunnen bijsturen.	De minister zal met het CTB afspraken maken over mogelijke verbeteringen.	
Hoewel het Ministerie van LNV beschikbaarheid van breed middelenpakket als randvoorwaarde voor het beleid heeft geformuleerd, verzamelt het niet stelselmatig en gericht informatie ten aanzien daarvan. Bovendien acht het ministerie zich niet verantwoordelijk voor deze randvoorwaarde. Het ministerie heeft hierin geen duidelijke keuze gemaakt, hetgeen er uiteraard toe leidt dat het niet duidelijk met de agrarische sector kan communiceren.	(1) Het Ministerie van LNV moet duidelijke keuzen maken in het beleid en duidelijk communiceren over de gemaakte keuzen en over de gevolgen van die keuzen. (2) Het Ministerie van LNV moet over randvoorwaarden van het beleid informatie verzamelen om het beleid met succes te kunnen bijsturen.	De minister wil het gewasbeschermingsbeleid zo aanpassen dat aan alle onderliggende belangen recht wordt gedaan. In dit najaar zullen doelgerichte en niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt met betrokkenen. Bij het herijken van de doelstellingen zullen heldere en duidelijke beleidskeuzen worden gemaakt.	
Het Ministerie van LNV heeft geen inzicht in het nalevingsniveau van de Bestrijdingsmiddelenwet. De handhaving staat bovendien vaak onder druk vanwege urgente situaties in de dierlijke sector.	Meer aandacht voor de handhaving, zoals in de nota <i>Zicht op gezonde teelt</i> wordt bepleit, acht de Algemene Rekenkamer een noodzakelijke ontwikkeling. Inzicht in het nalevingsniveau is niet alleen van belang met het oog op de handhaving van regelgeving, maar ook om juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de handhavingssinzet, ook in crisissituaties. Daarnaast is inzicht in het nalevingsniveau noodzakelijk om de effectiviteit te kunnen vaststellen.	De uitvoering van deze aanbeveling is reeds ter hand genomen door aselechte controles binnen bepaalde doelgroepen.	
Op het moment van de verzelfstandiging van het CTB was het toezicht nog onvoldoende geregeld. Pas twee jaar na de verzelfstandiging was de opzet van het toezicht behoorlijk geregeld.			
Doordat de normen voor de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB tot op heden nog niet zijn uitgewerkt, kan de toezichthouder zich in ieder geval over de eerste twee jaar na de verzelfstandiging van het CTB geen oordeel vormen over de kwaliteit van de uitvoering van dit beleid door het CTB.	De normen voor de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB moeten op korte termijn worden uitgewerkt.	De minister onderschrijft de aanbeveling en zal hierover afspraken maken met het CTB.	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewinds- personen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Door de onduidelijke aansturing door de ministeries, in combinatie met de gebrekkige planning- en control-situatie bij het CTB, kon de Algemene Rekenkamer zich geen oordeel vormen over de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.	Er moet zo spoedig mogelijk systematische informatie beschikbaar komen over de uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB.	De minister onderschrijft de aanbeveling en zal hierover afspraken maken met het CTB.	
Ten tijde van de gegevens-verzameling bij het CTB (tot zomer 2001) vertoonden de bedrijfsvoering en de planning- en controlcyclus van het CTB nog veel gebreken. Dit had ten tijde van de verzelfstandiging al geregeld moeten zijn. Het CTB heeft inmiddels hard gewerkt aan de verbetering van de planning- en controlcyclus.	De planning- en controlcyclus moet zo spoedig mogelijk zo ingericht zijn dat er duidelijke sturings- en verantwoordings-gegevens aan ontleend kunnen worden.	De minister onderschrijft de aanbeveling en zal hierover afspraken maken met het CTB.	