

Een beproefd recept

Beleidsmatige evaluatie receptuursysteem
dichloorvos

Pauline Brombacher
Hans Schollaart
Christ Smeekens

Informatie- en KennisCentrum Landbouw/Ede, april 1999

© 1999 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Informatie- en KennisCentrum Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Pauline Brombacher, Hans Schollaart, Christ Smeekens

Druk Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Facilitaire Dienst

Voorwoord

In het rapport 'Naar de geest of de letter' van de Landbouwniversiteit Wageningen is de beschikbaarheid van een voldoende breed pakket aan bestrijdingsmiddelen als een belangrijk aandachtspunt geformuleerd. Als één van de oplossingen droeg het rapport de mogelijkheid van receptuur voor een aantal middelen aan met registratie en verantwoording achteraf (maatwerk). Een mogelijke invulling van dat maatwerk is het receptuursysteem voor dichloorvos, zoals dat eind 1996 is opgezet.

Voor het toekomstig gewasbeschermingsbeleid is het van belang de leerpunten van het receptuursysteem dichloorvos inzichtelijk te hebben. Daarom heeft het IKC-Landbouw een beleidsmatige evaluatie opgezet en uitgevoerd van het receptuursysteem dichloorvos, met als doel de beleidsmatige leerpunten en perspectieven inzichtelijk te maken. De opdrachtgever was de Directie Landbouw van het Ministerie van LNV.

Onze dank gaat uit naar iedereen die een bijdrage heeft geleverd bij het tot standkomen van dit rapport. Met name de 19 personen die zijn geïnterviewd. Wij zijn hen erkentelijk voor hun medewerking bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het aandragen van nieuwe zienswijzen.

Ir. H.A. Gonggrijp
Hoofd Informatie- en KennisCentrum Landbouw

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Evaluatieopzet	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Evaluatie resultaten	10
2.1 Doeltreffendheid receptuursysteem dichloorvos	10
2.2 Doelmatigheid receptuursysteem dichloorvos	10
2.3 Draagvlak voor het receptuursysteem dichloorvos	11
2.4 Sturing van het receptuursysteem dichloorvos	12
2.5 Proces van uitvoering	12
3 Conclusies en aanbevelingen	14
3.1 Algemene conclusies	14
3.2 Aanbevelingen	14
Bijlage 1 Achtergrond evaluatie resultaten	17
Bijlage 2 Beleidsmatige evaluatie receptuursysteem	29
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen	38
Bijlage 4 lijst met afkortingen	39

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In februari 1995 maakte het College voor Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) bekend dat zij voornemens was om de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op basis van dichloorvos te beëindigen vanwege de risico's voor de toepasser en waterorganismen. Voor bepaalde teelten met geïntegreerde bestrijding en opkweekmateriaal voor productie was volgens de toelatinghouders dichloorvos echter onmisbaar vanuit landbouwkundig oogpunt. Daarom werd door de toelatinghouders een beroep gedaan op de onmisbaarheidsclausule in artikel 8 eerste lid, van het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen. Het CTB heeft dit verzoek gehonoreerd onder de voorwaarde dat de distributie en het gebruik van dichloorvos gecontroleerd kunnen worden in de keten vanaf de toelatinghouder tot de toepasser. Het recept¹ is daarbij een middel voor controle in deze keten tussen de handelaar en de gebruiker. Het doel hierbij is zeker te stellen dat dichloorvos alleen wordt toegepast in die teelten waarvoor het onmisbaar is. Het CTB heeft dit systeem vervolgens ontwikkeld in samenwerking met de toelatinghouders, stichting RODIS, het landbouwbedrijfsleven, de PD en de AID.

Het receptuursysteem dichloorvos werkt als volgt. Iedere teler die aangesloten is bij MPS(geïntegreerd), MBT of NAK-B en NAK-G komt in principe in aanmerking voor het verkrijgen van een recept indien dichloorvos is toegelaten voor gebruik in de betreffende teelt. Indien een teler dichloorvos wil aanschaffen dan is daar een recept voor nodig van de PD. De PD controleert of de bewuste teler is aangesloten bij een van de bovengenoemde organisaties en of het gebruik van dichloorvos is toegelaten voor de aangevraagde teelt. Indien het recept wordt afgegeven dan gaat de teler naar een bij de stichting RODIS aangesloten handelaar. Alleen RODIS-handelaren zijn in het bezit van dichloorvos middelen aangezien de toelatinghouders alleen aan handelaren aangesloten bij de stichting RODIS leveren. De aangeslotenen van de stichting RODIS hebben zich op straffe van uitsluiting, verplicht in een onderlinge overeenkomst, alleen te leveren aan telers met een recept. Indien de handelaar dichloorvos afgeeft op basis van een recept dan houdt de handelaar een afschrift hiervan bij de verkoopbon in zijn administratie. De teler dient ook een afschrift van het recept en de afleverbon te bewaren in zijn administratie. De AID controleert beide.

De ontwikkeling van het receptuursysteem voor dichloorvos heeft een belangrijke aanzet gegeven aan de discussie omtrent de invoering van systemen van receptuur en gecontroleerde distributie. Deze discussie werd o.a. geïnitieerd door het rapport " Naar de geest of naar de letter". Dit rapport geeft de resultaten weer van een onderzoek van de Landbouwuniversiteit Wageningen naar de effecten van regelgeving in de agrarische praktijk. In dit rapport is de beschikbaarheid van een voldoende breed pakket aan middelen als belangrijk aandachtspunt geformuleerd. Als één van de oplossingen droeg het rapport de mogelijkheid van receptuur voor een aantal middelen aan met registratie en verantwoording achteraf (maatwerk).

De Minister heeft naar de Tweede Kamer (brief 7 oktober 1996) aangekondigd dat een verdere verkenning naar receptuursystemen en gecontroleerde distributie zou plaatsvinden in de tweede fase van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG). Het receptuursysteem dichloorvos vormde voor deze verkenning een eerste aanzet. De Minister heeft bij de effectuering van het systeem aangegeven dat een evaluatie zal plaatsvinden.

¹ De naam recept is niet geheel juist, omdat met recept wordt verondersteld dat een diagnose heeft plaats gevonden. Dat is bij dichloorvos echter niet het geval, in feite wordt een vergunning voor het gebruik onder voorwaarden afgegeven. In dit rapport is aangesloten bij de tot nu toe gehanteerde naam: recept.

1.2 Evaluatieopzet

Het IKC-Landbouw heeft in opdracht van de Directie Landbouw van het ministerie van LNV een beleidsmatige evaluatie opgezet en uitgevoerd van het receptuursysteem voor dichloorvos. De evaluatie heeft tot doel om na te gaan wat leerpunten zijn voor het beleid en richt zich daarmee op de beleidsmatige perspectieven van gecontroleerde distributie en/of een receptuursysteem. Het systeem van dichloorvos dient als uitgangspunt om uiteindelijk te komen tot aanbevelingen voor receptuursystemen in het algemeen.

Het CTB heeft eveneens een evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie is gericht op de besluitvorming over een verlenging van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op basis van dichloorvos en van het receptuursysteem voor dichloorvos in 1999. Ook de PD en de AID hebben over 1997 een evaluatie uitgevoerd naar respectievelijk uitvoerings- en handhavingaspecten van het receptuur-systeem dichloorvos. Deze evaluaties zijn gebruikt bij het opstellen van de voor u liggende beleidsmatige evaluatie.

Om de evaluatie op te zetten zijn evaluatiedoelen geformuleerd zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Onderdelen en evaluatiedoelen beleidsmatige evaluatie dichloorvos

Onderdeel receptuur-systeem dichloorvos (rsd)	Evaluatiedoel
1. Doeltreffendheid van het rsd (effectiviteit)	A. Toetsen of het rsd bijdraagt aan een effectief middelenpakket B. Toetsen of het rsd bijdraagt aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJP-G C. Toetsen of dichloorvos onder een receptuursysteem bijdraagt aan de volumedoelstelling van het MJP-G.
2. Doelmatigheid van het rsd (efficiency)	A. Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de invoering van rsd acceptabel waren voor LNV B. Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de uitvoering van het rsd acceptabel zijn voor LNV Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor controle van het rsd acceptabel zijn voor LNV.
3. Draagvlak voor een receptuursysteem	Toetsen of rsd voldoende bekend is bij de belanghebbenden.
4. Sturing van een receptuursysteem	A. Toetsen van de doeltreffendheid van de sturing (vanuit LNV gezien) in de uitvoering (enerzijds richting MPS, MBT, NAK-B, NAK-G, RODIS Nefyto en anderzijds richting PD, CTB, AID) B. Toetsen of het huidig wettelijk kader voor een receptuursysteem (Bestrijdingsmiddelenwet) verbetering.
5. Proces van de uitvoering	Toetsen of de procedure voor receptverstreking soepel en zonder problemen binnen een bepaalde tijd verloopt.

Na het opzetten van de evaluatiedoelen zijn criteria opgesteld waaraan deze doelen worden getoetst. Waar mogelijk zijn de doelen getoetst en daarvoor zijn onderzoeksvragen opgesteld. De evaluatie richt zich op het beantwoorden van de onderzoeksvragen waarmee de evaluatiedoelen zijn te toetsen.

De evaluatiedoelen hebben betrekking op de volgende onderdelen van het receptuursysteem dichloorvos: doeltreffendheid, doelmatigheid, draagvlak, sturing en proces van uitvoering. De doeltreffendheid van het receptuursysteem is geëvalueerd door het toetsen van de bijdrage aan de beleidsmatige doelen voor gewasbescherming, zoals vastgesteld in het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G). De hoofddoelstellingen van het MJP-G zijn het verminderen van de afhankelijkheid, het verbruik en de emissie van bestrijdingsmiddelen. Een randvoorwaarde bij dit beleid is het in stand houden van een effectief pakket aan bestrijdingsmiddelen. Ook de bijdrage van het receptuursysteem dichloorvos aan deze randvoorwaarde is geëvalueerd. De doelmatigheid is geëvalueerd door de kosten en tijdsinzet voor invoering, uitvoering en controle van het receptuursysteem te toetsen.

Vervolgens is de bekendheid van het systeem onderzocht bij belanghebbenden om inzicht te krijgen in het draagvlak voor een receptuursysteem. De doeltreffendheid van de sturing (vanuit LNV gezien en voor zover van toepassing) en de adequaatheid van het huidige wettelijke kader zijn getoetst. Tenslotte is het proces van uitvoering onderzocht door het toetsen van de procedure voor receptverstreking.

De milieubelasting van dichloorvos is niet geëvalueerd. Weliswaar ontstaat steeds meer behoefte om de doestellingen uit te drukken in termen van milieubelasting. Daarom zullen milieu-indicatoren worden ontwikkeld zoals toegezegd aan de Tweede Kamer. Aangezien deze nog niet beschikbaar zijn is gekozen om in deze beleidsmatige evaluatie uit te gaan van de doelen zoals vastgesteld in het MJPG. Die MJPG-doelen zijn niet geformuleerd in termen van milieubelasting. Maar een afname van de milieubelasting wordt in het MJPG gezien als de resultante van het verminderen van het verbruik en de afhankelijkheid.²

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn interviews gehouden met medewerkers van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de opzet en uitvoering van het receptuursysteem van dichloorvos. (Bijlage 2)

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee staan de resultaten en de conclusies per evaluatiedoel beschreven. In bijlage1 treft u hierover meer uitgebreide beschrijvingen aan. In hoofdstuk 3 staan de algemene conclusies en de aanbevelingen voor eventuele toekomstige receptuursystemen.

² In de evaluatie die het CTB heeft uitgevoerd is de milieubelasting wel opgenomen.

2 Evaluatie resultaten

2.1 Doeltreffendheid receptuursysteem dichloorvos

De doeltreffendheid van het receptuursysteem dichloorvos is bekeken aan de hand van drie aspecten (evaluatiedoelen):

- In de eerste plaats is nagegaan of receptuur-systeem dichloorvos bijdraagt aan een effectief middelenpakket;
- In de tweede plaats is gekeken naar de bijdrage van receptuur-systeem dichloorvos aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG;
- In de derde plaats is nagegaan of receptuur-systeem dichloorvos bijdraagt aan de volumedoelstelling van het MJPG.

LNV verstaat onder een effectief middelenpakket zowel chemische als niet-chemische middelen en methoden om ziekten en plagen te bestrijden. Verder mag een effectief pakket duurder zijn maar gewasbescherming moet wel economisch haalbaar zijn. Deze kenmerken zijn het zelfde als de criteria waarmee het CTB de onmisbaarheid van dichloorvos heeft bepaald. Die criteria zijn: geen beschikbaarheid van (niet)-chemische alternatieven, het in stand houden van een geïntegreerd bestrijdingssysteem en economische continuïteit van de sector. Daarmee beoordeelt het CTB dus impliciet de bijdrage aan het effectief middelenpakket. Het CTB concludeert dat dichloorvos in 1998 nog steeds onmisbaar is. Receptuur-systeem dichloorvos heeft dus bijgedragen aan een effectief middelenpakket.

De afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG wordt getoetst op de bijdrage aan geïntegreerde bestrijding. Deze doelstelling is niet gekwantificeerd. De verschillende geïnterviewden hanteren uiteenlopende definities van het begrip geïntegreerde bestrijding. Echter het uitgangspunt bij alle definities is dat chemische bestrijding tot het noodzakelijke beperkt blijft. De geïnterviewden zijn van mening dat door receptuur-systeem dichloorvos het bestaande niveau van geïntegreerde bestrijding gehandhaafd blijft. Voor met name de kleine teelten is receptuur-systeem dichloorvos een stimulans geweest om over te schakelen op een systeem van geïntegreerde bestrijding. Daarnaast stelt de PD dat receptuur-systeem dichloorvos het zoeken naar alternatieve middelen of -methoden voor dichloorvos heeft versterkt.

Voor wat betreft de volumedoelstelling van het MJPG is in 1998 sprake van een vermindering in gebruik van dichloorvos van ca. 80% t.o.v. 1995. Dat blijkt uit de evaluatie van het CTB.

Conclusies

- Het receptuursysteem dichloorvos draagt in de toegestane toepassingen bij aan een effectief middelenpakket.
- Receptuur-systeem dichloorvos heeft gezorgd voor continuïteit en stimulansen voor geïntegreerde bestrijding en daarmee positief bijgedragen aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG.
- Receptuur-systeem dichloorvos heeft bijgedragen aan de volumedoelstelling van het MJPG, zowel omdat receptuur-systeem dichloorvos een bijdrage heeft geleverd aan het in stand houden van geïntegreerde bestrijding als aan de vermindering van het gebruik van 80% in 1998 t.o.v. 1995.

2.2 Doelmatigheid receptuursysteem dichloorvos

De mate van doelmatigheid van het receptuursysteem voor dichloorvos is afhankelijk van de kosten en tijdsinzet die nodig zijn geweest voor de invoering, uitvoering en controle van receptuur-systeem dichloorvos. En van de vraag of deze voor LNV acceptabel waren.

Voor de **invoering** van receptuur-systeem dichloorvos is het niet mogelijk na te gaan of de kosten en tijdsinzet van PD en CTB acceptabel waren voor LNV aangezien hierover vooraf geen afspraken zijn gemaakt. PD en AID hebben daarnaast onvoldoende gegevens geregistreerd om een beeld te

vormen over de kosten en tijdsinzet voor het opzetten van het receptuursysteem dichloorvos. Hierdoor is het ook niet mogelijk achteraf na te gaan of de kosten en tijdsinzet acceptabel waren voor LNV. Het CTB heeft circa 35 mensdagen besteed aan het beoordelen van het door de toelatinghouders ingediende verzoek in de periode juli tot en met december 1996. Bovendien waren geen streefbeelden bekend waaraan de verschillende partijen de realisatie van de kosten en de tijdsinzet voor de opzet van receptuur-systeem dichloorvos konden toetsen.

Ook voor de **uitvoering** van receptuur-systeem dichloorvos hebben de partijen geen afspraken gemaakt over tijdsinzet en kosten. De PD streeft naar kostendeekkende tarieven. Streefwaarden voor uitvoeringskosten zijn beschikbaar. De PD toetst jaarlijks zijn tarieven op kostendeekkendheid. Die toets heeft tot op heden geen aanleiding gegeven tot aanpassen van het recepttarief. Van het CTB is de tijdsbesteding bekend van een tussentijdse evaluatie van receptuur-systeem dichloorvos. Er is bij het CTB geen inzicht in de gemaakte kosten. Door MBT/MPS en Nak zijn ook extra (administratie)kosten gemaakt om het receptuursysteem te laten functioneren. Deze kosten worden betaald door MBT/MPS en NAK. Vooraf zijn hierover geen afspraken gemaakt tussen de partijen. De omvang van de kosten zijn nog niet bekend. Door de verschillende partijen zijn geen streefwaarden vastgesteld waaraan de verschillende partijen de kosten en tijdsinzet voor de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos konden toetsen.

Vooraf zijn tussen de AID en LNV-DL geen afspraken gemaakt over kosten en tijdsinzet voor **controle** specifiek voor receptuur-systeem dichloorvos, wel voor controle van bestrijdingsmiddelen in het algemeen. Die afspraak is gemaakt in het jaarplan van de AID. De kosten die de AID heeft gemaakt zijn door een aantal omstandigheden, waar onder varkenspest, waarschijnlijk lager uitgevallen dan normaliter het geval was geweest. De AID kosten bedragen circa f 518.000,-. LNV heeft geen streefwaarden vastgesteld voor de kosten en tijdsinzet voor controle van dichloorvos, zodat niet getoetst kan worden of de tijdsinzet en kosten voor LNV acceptabel zijn.

Conclusie

Het is niet mogelijk een uitspraak te doen over doelmatigheid van receptuur-systeem dichloorvos. LNV heeft geen afspraken gemaakt met betrokken partijen over invoering, uitvoering en controle van receptuur-systeem dichloorvos. Kosten zijn niet bekend behalve voor de inspanningen van de AID.

2.3 Draagvlak voor het receptuursysteem dichloorvos

De beleidsmatige evaluatie van het receptuursysteem dichloorvos schenkt aandacht aan verschillende aspecten die van belang zijn voor draagvlak. Zo is in de interviews nagegaan of de beleidsmatige doelen van LNV bekend waren en of deze duidelijk waren voor de geïnterviewden. Er is nagegaan wat de doelen van de belanghebbenden zelf waren t.a.v. receptuur-systeem dichloorvos, op welke wijze communicatie over receptuur-systeem dichloorvos heeft plaatsgevonden en wat de geïnterviewden in zijn totaliteit vinden van receptuur-systeem dichloorvos.

De doelen van LNV (verminderen verbruik - en afhankelijkheid van bestrijdingsmiddelen en bijdrage aan effectief middelenpakket) voor receptuur-systeem dichloorvos zijn bij enkelen geïnterviewden wel en bij de meeste niet duidelijk. De doelstelling van het verminderen van het verbruik was het meest bekend. De geïnterviewden vinden deze doelstelling de belangrijkste. De verschillende uitvoeringsorganisaties hebben zich ingespannen om informatie te verstrekken over receptuur-systeem dichloorvos, zonder dat daar vooraf eenduidige, heldere afspraken over waren gemaakt. Meerdere uitvoerende instanties hebben aangegeven dat ze niet of in een laat stadium betrokken zijn bij het tot stand komen van receptuur-systeem dichloorvos. Dit wordt als nadelig ervaren.

De meeste geïnterviewde partijen zijn tevreden over receptuur-systeem dichloorvos. Soms is het draagvlak beperkt. Dit komt dan omdat receptuur-systeem dichloorvos wordt opgevat als een mogelijkheid om ongewenste bestrijdingsmiddelen op de 'plank te houden'. De geïnterviewden zien het nut van receptuursystemen in de toekomst. Toekomstige systemen dienen goed handhaafbaar te zijn en een eenvoudige uitvoering te hebben. Daarbij is ook van belang relevante partijen in een vroeg stadium te betrekken bij het ontwikkelen van receptuursystemen. Draagvlak van toekomstige receptuursystemen is afhankelijk van deze voorwaarden en van het doel waarvoor receptuursystemen worden ingezet.

Conclusie

- Er is duidelijk sprake van draagvlak voor het huidige receptuur-systeem dichloorvos. Receptuur-systeem dichloorvos heeft, met enkele kanttekeningen, een positief imago, het wordt als een goed systeem ervaren. Maar het beschikbaar houden van een middel dat vanuit milieu-oogpunt niet toelaatbaar wordt geacht is voor sommigen geïnterviewden een omstreden doel en beïnvloedt daarom het (maatschappelijke) draagvlak negatief.
- De lange termijn doelen van LNV zijn niet bij alle partijen bekend.
- Er is draagvlak voor toekomstige receptuursystemen wanneer:
 - Belanghebbenden in een vroeg stadium bij de opzet worden betrokken
 - Toekomstige systemen goed handhaafbaar zijn en een eenvoudige uitvoering hebben.

2.4 Sturing van het receptuursysteem dichloorvos

Het CTB omschrijft receptuur-systeem dichloorvos als een systeem van gecontroleerde distributie en gebruik dat is opgezet door de toelatinghouders in nauwe samenwerking met CTB, PD, AID, Stichting RODIS en het landbouwbedrijfsleven. LNV heeft een rol gespeeld door receptuur-systeem dichloorvos wettelijk mogelijk te maken door een aanpassing in de regelgeving in te voeren. Over een eventuele toekomstige rol van LNV lopen de opvattingen uiteen. Deze variëren van het stellen van kaders en doelen tot het zoeken naar inhoudelijk mogelijkheden om het systeem te behouden. De wijze waarop receptuur-systeem dichloorvos tot stand is gekomen wordt veelal gezien als ad-hoc beleid. Het CTB heeft een aansturende rol gehad, ook naar de LNV-onderdelen PD en AID in plaats dat LNV-DL hier de aansturende rol heeft gehad.

Het huidig wettelijk kader voldoet voor receptuur-systeem dichloorvos, aanpassingen zijn niet noodzakelijk. Maar voor toekomstige receptuursystemen zijn mogelijk aanpassingen van het wettelijk kader nodig. Die aanpassingen kunnen betrekking hebben op de handhaafbaarheid, het vervallen van het onmisbaarheids criterium per 1-1-2000 in het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen en de invloed van de harmonisatie van de Europese regelgeving, waarin geen ruimte is voor een receptuursysteem. In hoeverre die aanpassingen noodzakelijk zijn is sterk afhankelijk van het doel van een eventueel toekomstig systeem.

Conclusie

- Het is niet relevant te praten over doeltreffendheid van sturing door LNV omdat in het kader van receptuur-systeem dichloorvos LNV niet direct heeft aangestuurd. Dit wordt door de meeste geïnterviewden niet als gemis ervaren
- Het huidig wettelijk kader voldoet voor receptuur-systeem dichloorvos, aanpassingen zijn niet noodzakelijk.
- Voor toekomstige receptuursystemen zijn mogelijk aanpassingen van het wettelijk kader nodig met betrekking tot het vervallen van het onmisbaarheids criterium per 1-1-2000 in het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen en de invloed van de harmonisatie in EU-verband. Mogelijke aanpassingen zijn afhankelijk van het doel van een eventueel toekomstig systeem.

2.5 Proces van uitvoering

Het uitvoeren van het receptuursysteem blijkt zonder noemenswaardige problemen te zijn verlopen. Bezwaarschriften ingesteld bij het CTB hebben niet geleid tot vertraging bij de uitvoering of tot intrekking van receptuur-systeem dichloorvos. De PD was in staat om het verstrekken van recepten soepel te doen verlopen, vanwege heldere criteria voor het beoordelen van een aanvraag. Een extra administratieve lastendruk is door de geïnterviewden niet als knelpunt genoemd, terwijl het hele systeem wel een extra (administratieve)lastendruk met zich meebrengt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het belang van dichloorvos zo groot was dat de extra lastendruk daar tegen opwoog. Bij handhaving en controle is sprake van een tweetal knelpunten. Het eerste knelpunt is dat de aansluiting bij MPS/MBT en NAK volgens de AID geen garantie blijkt te bieden voor uitsluitend toegelaten gebruik van dichloorvos. Ten tweede dat de controle van de recepten op basis van aansluiting bij de NAK niet mogelijk is omdat de NAK niet eist dat het gebruik van dichloorvos wordt geregistreerd. Uit de interviews blijkt dat de verwachtingen tussen de partijen t.a.v. taak en verantwoordelijkheden voor handhaving en controle verschillend zijn. Een onderling afgestemd controle-programma ontbreekt.

Conclusie

De procedure is zonder noemenswaardige problemen verlopen. De heldere criteria om een recept te verstrekken hebben daar aan bijgedragen. Het uitvoeringsapparaat van de PD is in staat bij receptuur-systeem dichloorvos de recept verlening soepel te laten verlopen. De borging van uitsluitend toegelaten gebruik door MBT en MPS en NAK wordt door de AID als onvoldoende ervaren. Daarover zijn onvoldoende afspraken gemaakt en vastgelegd tussen de uitvoerende instanties.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Algemene conclusies

Algemene beleidsmatige conclusie op basis van de ervaringen met het receptuursysteem dichloorvos:

- Receptuursystemen zijn waardevol voor maatwerk bij de toelating van bestrijdingsmiddelen.

Algemene conclusie per evaluatiedoel:

- Het receptuursysteem voor dichloorvos is **doeltreffend** gebleken voor de doelstellingen uit het MJPG.
- De **doelmatigheid** van het receptuursysteem is onbekend, maar gelet op het experimentele karakter is dat niet onoverkomelijk.
- Het receptuursysteem voor dichloorvos had voldoende **draagvlak** bij de relevante betrokken partijen, maar de meeste partijen miste wel de lange termijn doelen van LNV.
- De huidige **juridische basis** van het receptuursysteem dichloorvos was voldoende. Afhankelijk van het doel bij eventueel toekomstige receptuursystemen kan het nodig zijn de juridische basis aan te passen.
- De **sturing** bij het ontwikkelen van receptuur-systeem dichloorvos heeft niet plaatsgevonden vanuit LNV. De lange termijn visie werd gemist, waardoor receptuur-systeem dichloorvos als ad-hoc beleid werd ervaren.
- Het **uitvoeringsproces** is goed verlopen maar de systematiek van de controle op de afgegeven recepten en het gebruik van dichloorvos kan beter.

3.2 Aanbevelingen

Algemene aanbevelingen voor receptuursystemen voor LNV gebaseerd op de ervaringen van het receptuursysteem dichloorvos:

- Receptuur is een waardevol systeem gebleken, een lange termijn visie is nodig waarin receptuur een plaats kan hebben.
- Bepaal wat de kosten een receptuursysteem voor overheid mogen zijn.
- Bepaal hoe streng de borging en controle moeten zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Aanbevelingen voor doeltreffendheid van receptuursystemen:

- Maak de doelen en verwachtingen van LNV vooraf zichtbaar en bespreek de doelen met alle relevante partijen. Mogelijke doelen zijn in stand houden effectief middelenpakket, verbeteren van de handhaving en controle van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en nader te formuleren doelen in het kader van de beleidsontwikkeling van gewasbescherming na 2000.
- Als het uitgangspunt voor het beleid is dat toekomstige receptuursystemen een bijdrage moeten leveren aan een effectief middelenpakket, gelden twee voorwaarden:
 1. Hanteer een heldere definitie van een effectief middelenpakket die door betrokken partijen gezamenlijk wordt gedragen.
 2. Kwantificeer vooraf de te verwachten bijdrage van het receptuursysteem aan het effectief middelenpakket.
- Geef receptuur een duidelijk plaats in het gewasbeschermingsbeleid na 2000, zodat daardoor de lange termijn visie op receptuur in samenhang met het gehele gewasbeschermingsbeleid zichtbaar wordt.
- Koppel een receptuursysteem niet alleen aan geïntegreerde bestrijding. Want receptuur biedt ook mogelijkheden voor handhaafbare risicobeheersing (o.a. milieu, arbeidsveiligheid) die anders niet mogelijk zou zijn. Met receptuur is maatwerk per toepassing mogelijk.

Aanbevelingen voor de doelmatigheid van receptuursystemen:

- Maak met uitvoerende instanties vooraf afspraken over acceptabele kosten en tijdsinzet en over verantwoordelijkheden en wat de meest efficiënte manier van werken is.
- Voer een tarief in voor het beoordelen van de toelatingsaanvraag in het kader van de landbouwkundige onmisbaarheid in het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen.

Aanbevelingen voor draagvlak van receptuursystemen:

- De verantwoordelijke voor het opzetten van een receptuursysteem moet van alle betrokken partijen (inclusief LNV) verlangen dat de doelen die zij hebben t.a.v. een receptuursysteem helder zijn, eenduidig gehanteerd worden en zichtbaar zijn voor de andere actoren. Dat verhoogt het draagvlak voor een receptuursysteem.
- Bouw randvoorwaarden in die milieuvoordeel opleveren (zoals bijvoorbeeld bij dichloorvos) om draagvlak bij maatschappelijk organisaties te bevorderen en die bovendien leiden tot een beter imago van een receptuursysteem.
- Het verdient aanbeveling, mede vanwege draagvlak, dat de relevante partijen in een vroeg stadium betrokken zijn bij de opzet van een receptuursysteem.

Aanbevelingen sturing bij opzet van een receptuursysteem:

- LNV moet meer sturen in de ontwikkeling van receptuursystemen want de Minister is altijd politiek verantwoordelijk voor receptuursystemen in het kader van gewasbeschermingsbeleid.
- Het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn welke partij stuurt en wat de mandatering is van de verschillende partijen.
- Zorg voor een wettelijke verankering van receptuursystemen. Voor risicobeheersing in het milieu is het mogelijk gebleken gebruik te maken van de 'onmisbaarheidsclausule' in het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen. Deze uitzondering vervalt per 1 januari 2000. Risicobeheersing op andere risicovelden bijvoorbeeld arbeidsveiligheid kan niet op basis van het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen. Een verdere verkenning op dit punt is noodzakelijk. Ook is vooraf duidelijkheid nodig over de taak en verantwoordelijkheden van betrokkenen partijen.

Aanbevelingen voor het uitvoeringsproces bij receptuursystemen:

- Als private instellingen zoals MBT/MPS en NAK aan receptuursystemen een bijdrage leveren dan moet vooraf de wederzijdse verwachting helder zijn en zijn omgezet in afspraken.
- Om de praktisch uitvoering soepel te laten verlopen zijn voor verlenen van recepten heldere en te controleren criteria noodzakelijk.
- Bij een receptuursysteem waarbij de verantwoordelijkheid voor controle (deels) bij een private instelling ligt, is een afgestemd handhaving en controle programma noodzakelijk. De grenzen tussen het toezicht uitgevoerd door de private instantie en de AID moeten daarin duidelijk zijn aangegeven.

Bijlage 1 Achtergrond evaluatie resultaten

1. Achtergronddocument evaluatie resultaten

Doeltreffendheid van het receptuursysteem dichloorvos

De doeltreffendheid van het receptuursysteem dichloorvos is bekeken aan de hand van drie beleidsmatige doelen:

- In de eerste plaats is nagegaan of receptuur-systeem dichloorvos bijdraagt aan een effectief middelenpakket.
- In de tweede plaats is nagegaan of receptuur-systeem dichloorvos bijdraagt aan de volumedoelstelling van het MJPG en
- In de derde plaats is gekeken naar een bijdrage van receptuur-systeem dichloorvos aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG.

De milieubelasting van dichloorvos is niet geëvalueerd. In de maatschappij ontstaat weliswaar steeds meer behoefte om de doestellingen uit te drukken in termen van milieubelasting, maar die zijn nog niet beschikbaar. Daarom zullen milieu-indicatoren worden ontwikkeld zoals toegezegd aan de Tweede Kamer. Aangezien deze nog niet beschikbaar zijn is gekozen om in deze beleidsmatige evaluatie uit te gaan van de doelen zoals vastgesteld in het MJPG. Die MJPG-doelen zijn niet geformuleerd in termen van milieubelasting. Maar een afname van de milieubelasting is de resultante van verminderen van het verbruik en de afhankelijkheid.³

Draagt dichloorvos onder een receptuursysteem bij aan een effectief middelenpakket?

Een van de beleidsmatige doelen die LNV heeft met het receptuursysteem dichloorvos is er voor te zorgen dat er een effectief pakket aan chemische middelen beschikbaar is. LNV (DL) gaat uit van de volgende kenmerken van een effectief middelenpakket:

- Het betreft zowel chemische als niet chemische middelen en methoden om ziekten en plagen te bestrijden.
- Een effectief middelenpakket mag kosten verhogend zijn, maar gewasbescherming moet wel economisch haalbaar zijn.

Dichloorvos is toegelaten op basis van artikel 8, eerste lid Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen en Bijlage VIII Regeling uitvoering milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen. Op basis van dit artikel kan op grond van landbouwkundige onmisbaarheid een bestrijdingsmiddel voor telkens twee jaar worden toegelaten onder stringente voorwaarden. Het CTB heeft op grond van de regeling de onmisbaarheid bepaald met behulp van de volgende criteria:

- de beschikbaarheid van chemische en niet chemische alternatieven;
- het in stand houden van de geïntegreerde bestrijding;
- financiële consequenties cq. continuïteit van de sector.

De beoordeling van de onmisbaarheid met behulp van o.a. deze criteria resulteerde in een toelating van het CTB. In de evaluatie van het CTB (1998) stelt zij dat de toelating van dichloorvos nog steeds voldoet aan de criteria voor onmisbaarheid. Daarbij is met name van belang dat er geen alternatieven voor dichloorvos zijn toegelaten. De criteria die het CTB heeft gebruikt zijn het zelfde als de kenmerken die LNV hanteert voor een effectief middelenpakket. Bij de toelating is dus impliciet beoordeeld op het passen in een effectief middelenpakket volgens LNV.

De mate van bijdragen aan het effectief middelenpakket wordt ook bepaald door het eventueel illegaal of oneigenlijk gebruik van dichloorvos. Immers een groot illegaal/oneigenlijk gebruik kan de winst van het receptuursysteem te niet doen. Volgens de AID vormt de chrysantenteelt een bedrijfstak waarbinnen illegaal gebruik van dichloorvos voorkomt. Over de schaal waarop dit gebeurt, is vooralsnog geen uitspraak te doen. Daarnaast bestaat het vermoeden bij de AID dat in de champignontenteelt experimenten plaatsvinden met dichloorvos bevattende middelen die hiervoor niet bestemd zijn. De AID geeft aan dat nader onderzoek hier over uitsluitel moet geven.

Conclusie

Het receptuursysteem dichloorvos draagt in de toegestane toepassingen bij aan een effectief middelenpakket De volgende twee situaties doen zich voor:

³ In de evaluatie die het CTB heeft uitgevoerd is de milieubelasting wel opgenomen.

- Waar dichloorvos op recept wordt gebruikt, is op basis van de toetsing van de onmisbaarheid van dichloorvos voor die toepassingen sprake van een bijdrage aan een effectief middelenpakket.
- In die gevallen waar sprake is van illegaal gebruik van dichloorvos is mogelijk geen sprake van een effectief middelenpakket.

Het CTB geeft aan dat dichloorvos eind 1998 nog steeds voldoet aan de criteria voor onmisbaarheid.

Heeft het receptuur-systeem dichloorvos een bijdrage geleverd aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJP-G?

De afhankelijkheidsdoelstelling is in het MJPG niet geconcretiseerd. Maar de geest van het MJPG is dat het verminderen van de afhankelijkheid ondermeer te bereiken is door geïntegreerde bestrijding zo veel als mogelijk toe te passen. Vanwege het ontbreken van alternatieven voor dichloorvos in de geïntegreerde bestrijding is dichloorvos toegelaten. Daarmee bestaat een duidelijke relatie tussen receptuur-systeem dichloorvos en de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG. Bovenstaande vraagstelling is daarom te herschrijven tot: heeft het receptuur-systeem dichloorvos een bijdrage geleverd aan de mate van toepassen van geïntegreerde bestrijding?

Voor het toetsen op de afhankelijkheidsdoelstelling is het hanteren van de definitie voor geïntegreerde bestrijding door de verschillende partijen van belang. Door de verschillende partijen wordt echter geen eenduidig geformuleerde definitie gebruikt. Vooraf zijn daarover geen afspraken gemaakt. Het CTB hanteert de definitie zoals omschreven in de bestrijdingsmiddelenwet (art 1 kopje K: rationele toepassing van een combinatie van biologische, biotechnologische, chemische, mechanische en fysieke bestrijding, teelt- of gewasbeschermingsmaatregelen, waarbij het gebruik van chemische methoden tot het strikte minimum dat noodzakelijk is om populaties van organismen onder de niveaus te houden waarbij in economisch opzicht onaanvaardbare schade of verliezen optreden). LNV-DL gaat uit van de definitie in de EU. Dit komt neer op het zoveel mogelijk gebruik te maken van de verschillende methodieken, dus niet alleen chemisch maar ook andere middelen en methoden. Chemische middelen worden slechts in uiterste noodzaak ingezet. Geïntegreerde bestrijding moet economisch rendabel zijn (zie EU-Richtlijn 91/414). De gehanteerde definities zijn weliswaar op details verschillend geformuleerd maar de hoofdkenmerken zijn gelijk. De andere partijen die betrokken zijn bij receptuur-systeem dichloorvos hanteren vergelijkbare uitgangspunten. De verschillende geïnterviewden hanteren dus verschillend geformuleerde definities van het begrip geïntegreerde bestrijding. Echter het uitgangspunt bij allen is dat chemie tot het noodzakelijke beperkt blijft.

De meeste geïnterviewden geven aan dat receptuur-systeem dichloorvos heeft bijgedragen aan het continueren van geïntegreerde bestrijding. Het CTB geeft bovendien aan dat receptuur-systeem dichloorvos beweging heeft gehouden in de ontwikkeling van geïntegreerde bestrijding bij de 'middengroep' van de telers. De telers en de telers organisaties geven ook aan dat receptuur-systeem dichloorvos stimulerend heeft gewerkt voor geïntegreerde bestrijding, vanwege de mogelijkheid die dichloorvos heeft om zonodig te kunnen corrigeren.

Een positief effect is dat door het receptuur van dichloorvos de normen voor geïntegreerde bestrijding van kleinere gewassen versneld zijn vastgesteld omdat dichloorvos als 'vangnet' beschikbaar is. Receptuur-systeem dichloorvos heeft een aantal telers, met name bij de kleinere gewassen, over de streep getrokken om te starten met geïntegreerde bestrijding. Daarnaast stelt de PD dat receptuur-systeem dichloorvos het zoeken naar alternatieven versterkt. Door receptuur-systeem dichloorvos is dus het bestaande niveau van geïntegreerde bestrijding gehandhaafd en is geïntegreerde bestrijding gestimuleerd voor de kleinere teelten.

In Denemarken is volgens LTO een tegengestelde beweging waargenomen. Het gebruik van biologische bestrijders, als indicator voor geïntegreerde bestrijding, in Denemarken liep terug na een verbod op dichloorvos.

Volgens de meeste geïnterviewden is het niet nodig een receptuursysteem te koppelen aan geïntegreerde bestrijding. Want receptuur biedt ook mogelijkheden voor handhaafbare risicobeheersing (o.a. milieu, arbeidsveiligheid) die anders niet mogelijk zou zijn. Met receptuur is maatwerk per toepassing mogelijk.

Conclusie

Omdat vooraf de verwachtingen van receptuur-systeem dichloorvos ten aanzien van de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG niet geconcretiseerd waren, is niet kwantitatief vast te stellen wat de bijdrage van receptuur-systeem dichloorvos is aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG. Receptuur-systeem dichloorvos heeft wel een positieve uitwerking op

geïntegreerde bestrijding gehad vanwege de stimulerende werking naar kleine teelten en het instandhouden van het bestaande systeem van geïntegreerde bestrijding. Daarmee heeft receptuur-systeem dichloorvos dus positief bijgedragen aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJPG.

De geïnterviewden vinden het niet nodig dat toekomstige receptuursystemen gekoppeld zijn aan geïntegreerde bestrijding.

Draagt dichloorvos onder receptuur bij aan de volume doelstelling van het MJPG?

Volgens het evaluatierapport van het CTB is het gebruik van dichloorvos in 1998 (tot 1/10/98) 8% van het gebruik in 1995. Deze 8% kan nog iets hoger worden in het laatste kwartaal van 1998. Het verbruik van dichloorvos is in 1998 waarschijnlijk met ca 80% verminderd t.o.v. 1995. Bij het instellen van receptuur-systeem dichloorvos waren er geen concrete ideeën over de mate van bijdragen aan de volumedoelstelling van het MJPG, zodat niet kwantitatief kan worden getoetst. Het is niet bekend of receptuur-systeem dichloorvos heeft geleid tot een substitutie-effect.

Conclusie

Het in eerste instantie voorgenomen totale verbod van gebruik van dichloorvos zou hebben geleid tot geen enkel gebruik maar ook zou de geïntegreerde bestrijding onder glas sterk zijn verminderd. Door het receptuursysteem is het verbruik afgenomen met 80% t.o.v. 1995⁴ en is geïntegreerde bestrijding in stand gehouden. Samen met de bijdrage aan de geïntegreerde bestrijding is dit een positief effect op de vermindering van het volume.

Doelmatigheid van het receptuursysteem dichloorvos

De mate van doelmatigheid van het receptuursysteem voor dichloorvos is afhankelijk van de kosten en tijdsinzet die nodig zijn geweest voor de invoering, uitvoering en controle van receptuur-systeem dichloorvos. En van de vraag of deze voor LNV acceptabel waren.

Waren de kosten en tijdsinzet voor de invoering van receptuur-systeem dichloorvos voor LNV acceptabel?

Vooraf zijn door LNV met de PD, AID en CTB geen afspraken gemaakt over de kosten en tijdsinzet voor de **invoering** van receptuur-systeem dichloorvos. Ook streefbeelden ontbraken bij zowel LNV als PD en CTB

Bij de PD en LNV is geen inzicht in de werkelijk bestede tijd en kosten voor de opzet van receptuur-systeem dichloorvos. De PD heeft haar inspanningen voor de opzet van receptuur-systeem dichloorvos geboekt onder LNV voor beleidsondersteuning algemeen. Deze zijn daarmee betaald vanuit het LNV budget. LNV is pas op een laat moment in beperkte mate betrokken bij de ontwikkeling van receptuur-systeem dichloorvos, en heeft dus vrijwel geen kosten hebben gemaakt.

Het CTB heeft circa 35 mensdagen besteed aan het beoordelen van het door de toelatinghouders ingediende verzoek in de periode juli tot en met december 1996. Toelatinghouders hebben aan het CTB geen vergoeding betaald voor het onder receptuur brengen van dichloorvos, omdat de bestrijdingsmiddelenwet daar geen mogelijkheden voor biedt. Ook aan de PD zijn door derden geen vergoedingen betaald voor de opzet van receptuur-systeem dichloorvos.

Conclusie

Het is niet mogelijk na te gaan of de kosten en tijdsinzet van PD en CTB voor invoering van receptuur-systeem dichloorvos acceptabel waren voor LNV aangezien hierover geen afspraken zijn gemaakt. PD en LNV hebben onvoldoende gegevens geregistreerd om een beeld te vormen over de kosten en tijdsinzet voor het opzetten van het receptuursysteem dichloorvos om te toetsen. Het CTB heeft circa 35 mensdagen besteed aan het beoordelen van het door de toelatinghouders ingediende verzoek in de periode juli tot en met december 1996. Er waren geen streefbeelden bekend voor de kosten en de tijdsinzet bij de opzet van receptuur-systeem dichloorvos bij de verschillende partijen.

Waren kosten en tijdsinzet voor de uitvoering van het receptuur-systeem dichloorvos voor LNV acceptabel?

⁴ Aangenomen is dat op de bedrijven geen voorraad dichloorvos aanwezig was bij de start van het receptuursysteem.

Door LNV, PD en CTB zijn vooraf geen afspraken gemaakt over kosten en tijdsinzet voor de **uitvoering** van receptuur-systeem dichloorvos. Bij geen van de partijen zijn streefwaarden opgesteld voor de kosten en tijdsinzet bij de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos.

LNV stuurt de PD aan door middel van jaarplannen waarbij geen afspraken werden gemaakt over tijdsinzet op het detailniveau van receptuur-systeem dichloorvos. Het CTB is een zelfstandig bestuursorgaan (de facto) en kan binnen de wettelijke kaders van de bestrijdingsmiddelenwet zelfstandig opereren. Bij de uitvoering heeft het CTB circa 15 dagen besteed aan tussentijdse evaluaties van het receptuur-systeem dichloorvos. Bij de PD is niet bekend hoeveel de tijdsinzet is geweest bij de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos.

Door het CTB zijn geen uitvoeringskosten in rekening gebracht. In de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos is het CTB opdrachtgever voor de PD. De PD voert de receptverstreking uit zoals door het CTB is vastgesteld in de toelatingsbeschikking. De PD als agentschap bepaalt de prijs van de vergunningen en streeft naar kostendekking. Door de PD is f 35,00 per vergunning (recept) voor dichloorvos in rekening gebracht bij de telers. De totale inkomsten ten behoeve van uitvoering zijn door de PD (nog) niet in beeld gebracht. Wel toetst de PD jaarlijks zijn tarieven op kostendekkendheid. Tot op heden heeft dat geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het recept-tarief. Voor 1999 is een tariefsaanpassing in voorbereiding.

Door MBT/MPS en NAK zijn ook extra (administratie)kosten gemaakt om het receptuursysteem te laten functioneren. Deze kosten worden betaald door MBT/MPS en NAK. Vooraf zijn hierover geen afspraken gemaakt tussen de partijen. De omvang van de kosten zijn nog niet bekend.

Conclusie

De partijen hebben geen afspraken gemaakt over tijdsinzet en kosten voor de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos. Aangenomen dat de prijs die telers aan de PD betalen voor een recept dichloorvos kostendekkend is voor de PD, komen deze kosten voor uitvoering niet ten laste van het LNV budget. Bij de PD ontbreken streefwaarden voor uitvoeringskosten, maar het uitgangspunt dat de PD kostendekkend werkt is te beschouwen als acceptabel. Er is wel inzicht in de tijdsbesteding door CTB t.b.v. tussentijds evalueren (15 dagen). Er is bij het CTB geen inzicht in gemaakte kosten.

Zijn de kosten en tijdsinzet voor controle van het receptuur-systeem dichloorvos voor LNV acceptabel?

De AID is verantwoordelijk voor controle van het receptuur-systeem dichloorvos. Hierover zijn afspraken gemaakt in het jaarplan. Die afspraken zijn gemaakt over de totale inzet voor gewasbescherming en niet op het detailniveau van receptuur-systeem dichloorvos. De afspraak is dat de AID 39 fte's in zet voor de handhaving van de bestrijdingsmiddelenwetgeving. Hiervan zijn er 17 fte's beschikbaar gemaakt voor de controle op de toepassing bestrijdingsmiddelen. Er is niet concreet tijd ingedeeld voor controle van het receptuursysteem dichloorvos. Het is wel één van de aandachtspunten in het kader van het AID jaarplan voor dit vakgebied.

De AID had bij controle van de uitvoering te maken met prioritering in het werk vanwege de varkenspest. De AID voerde op aanwijzing gericht controles uit voor dichloorvos.

In het kader van het uitvoeren van receptuur-systeem dichloorvos zijn door de AID tot 1 juli 1998 in totaal circa 3700 metingen (bron evaluatierapport AID) besteed, waarbij 325 controles (bron mondelinge mededeling interview) zijn uitgevoerd. Het betrof voornamelijk selecte controles aan de hand van administratieve onderzoeken, waarbij onder meer inzicht is verkregen in het aanleggen van bepaalde voorraden vlak vóór het in werking treden van de receptuurregeling. Tevens werden van de PD signalen ontvangen over oneigenlijk gebruik van dit middel. De kosten voor één controle-uur worden doorgaans berekend op fl. 140,-. De totale kosten bedragen daarmee circa fl. 518.000,-. Daarnaast is bij het uitvoeren van controlewerkzaamheden in de tuinbouw- en sierteeltsector integraal aandacht besteed aan de receptuurregeling dichloorvos. LNV-DL geeft aan dat de tijdsbesteding voor receptuur-systeem dichloorvos in relatie tot de aandacht voor andere controles acceptabel is.

Bij LNV is geen helder beeld over de streefwaarden voor controle voor receptuur-systeem dichloorvos. Die moeten er wel komen. Daarbij doet zich de vraag voor of specifieke aandacht aan handhaving en controle van receptuursystemen wenselijk is.

Conclusie

Vooraf zijn tussen de AID en LNV-DL geen afspraken gemaakt over kosten en tijdsinzet op het niveau van receptuur-systeem dichloorvos, wel op het niveau van bestrijdingsmiddelen. Die afspraak is gemaakt in het jaarplan van de AID. De kosten die de AID heeft gemaakt zijn door een aantal omstandigheden, waar onder varkenspest, waarschijnlijk lager uitgevallen dan normaliter het geval was geweest. De AID kosten bedragen circa f518.000,-. LNV heeft geen streefwaarden vastgesteld voor de kosten en tijdsinzet voor controle, zodat niet getoetst kan worden of de tijdsinzet en kosten voor LNV acceptabel zijn. De tijdbesteding aan receptuur-systeem dichloorvos in relatie tot de aandacht voor andere middelen is voor LNV-DL acceptabel. IN de toekomst zin afspraken over kosten en tijdsinzet voor controle op receptuursystemen gewenst.

Draagvlak voor het receptuursysteem dichloorvos

De beleidsmatige evaluatie van het receptuursysteem dichloorvos schenkt aandacht aan verschillende aspecten die van belang zijn voor het draagvlak. Zo is in de interviews nagegaan of de beleidsmatige doelen van LNV bekend waren en of deze duidelijk zijn voor de geïnterviewden, er is nagegaan wat doelen van belanghebbenden zelf waren t.a.v. receptuur-systeem dichloorvos en op welke wijze communicatie over receptuur-systeem dichloorvos heeft plaatsgevonden.

De doelen van LNV (verminderen gebruik bestrijdingsmiddelen en bijdragen aan een effectief middelenpakket) zijn voor enkele geïnterviewden wel en voor enkele niet bekend. De doelen waren bekend bij telersorganisaties, Stichting Natuur en Milieu, en AID. De geïnterviewden twijfelen of dit ook zo is bij de telers, omdat bij bedrijven de economische belangen primair zijn t.o.v. milieudoelstellingen van de overheid. De doelen waren onbekend bij de geïnterviewden van het CTB, Nefyto en RODIS, totdat ze de evaluatie opzet van LNV voor receptuur-systeem dichloorvos lazen. Uit de interviews bleek ook dat de volumedoelstelling van LNV in het algemeen meer bekend is dan de doelstellingbijdrage aan een effectief middelenpakket.

Voor SNM zijn de LNV doelen op de langere termijn niet duidelijk. SNM twijfelt of dit de echte doelen van LNV zijn, het lijkt er op dat LNV een probleem van het landbouwbedrijfsleven wil oplossen.

De doelen die geïnterviewden zelf nastreven met receptuur-systeem dichloorvos zijn afhankelijk van de doelstelling van de betreffende organisatie en verschillen van elkaar. Het terugdringen van het gebruik van dichloorvos is wel een gemeenschappelijk doel. De doelen die zijn genoemd zijn:

- Verminderen van het verbruik van dichloorvos (CTB, telers, DL, NAK,)
- Verminderen van de milieubelasting (CTB, NAK, MPS)
- Bijdragen aan het effectief middelenpakket (DL, PD)
- Stimuleren geïntegreerde bestrijding (MBT, SNM, teler)
- Handhaafbaarheid van het bestrijdingsmiddelengebruik (AID, MPS, PD)
- Gecontroleerde distributie en –gebruik (RODIS)
- Gecontroleerde distributie (Nefyto)
- Geen arboschade (SZW)
- Beschikbaar houden van dichloorvos (LTO).

De PD en de telersorganisaties hebben vooral gezorgd voor de communicatie naar de telers. Vooraf zijn hier geen eenduidige en heldere afspraken tussen de verschillende partijen over gemaakt. De toelatingshouders hebben een persconferentie georganiseerd voor redacteurs van de vakbladen. Via een nieuwsbrief zijn de MBT- en MPS-telers op de hoogte gesteld. Daarnaast verstrekt de baliemedewerker van de PD ook informatie aan de teler. Informatieoverdracht voor kwekers van uitgangsmateriaal verloopt via PD inspecteurs naar NAK. Volgens MBT verloopt de voorlichting goed via verschillende kanalen. MPS signaleert dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is wat precies nodig is om een recept te kunnen aanvragen. Daarnaast denken telers dat het om MPS beleid gaat i.p.v. overheidsbeleid. MPS als belangrijke uitvoerder is niet in een vroeg stadium bij het ontwikkelen van receptuur-systeem dichloorvos betrokken.

De geïnterviewden geven in zijn totaliteit de volgende positieve ervaringen met receptuur-systeem dichloorvos aan:

- Telers gaan bewuster en effectiever om met bestrijdingsmiddelen en durven bij geïntegreerde bestrijding meer risico's te nemen;
- Het gebruik van een (correctie) middel dat anders verboden is, blijft nu met maatwerk mogelijk;

De geïnterviewden geven in zijn totaliteit de volgende negatieve ervaringen met receptuur-systeem dichloorvos aan:

- De uitvoering is niet streng genoeg
- Er zijn onduidelijkheden over wie voor wat verantwoordelijk is in de communicatie;
- Receptuur-systeem dichloorvos wordt als ad-hoc beleid ervaren;
- Receptuursysteem kan een achterdeur zijn voor ongewenste middelen;
- In het voortraject heeft te weinig overleg plaatsgevonden en zijn te weinig afspraken gemaakt tussen de relevante partijen.

De geïnterviewden hebben allen ideeën voor een eventueel toekomstig receptuursysteem. Soms zijn ze meer soms minder uitgekristalliseerd. De ideeën hebben betrekking op doelen, randvoorwaarden, handhaafbaarheid, betrokkenheid bij het opstellen van receptuursystemen etc. De geïnterviewden zien allen een receptuursysteem als een begaanbare weg. Voor toekomstige receptuursystemen zijn verminderen van het gebruik en een goede handhaafbaarheid de belangrijkste doelen die genoemd worden. Toekomstige systemen dienen een eenvoudige uitvoering te hebben. Het wordt als noodzakelijk geacht de partijen die betrokken zijn / zullen worden bij receptuursystemen in een vroeg stadium bij de opzet te betrekken.

Conclusie

Bij alle belanghebbenden is het bestaan van het receptuursysteem dichloorvos voldoende bekend. De doelen van LNV zijn maar ten dele bekend bij de belanghebbenden. Door diverse instanties is voorlichting verzorgd over receptuur-systeem dichloorvos, zonder dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt wie voor de voorlichting welke verantwoordelijk is. Receptuur-systeem dichloorvos heeft, met enkele kanttekeningen, een positief imago, het wordt als een goed systeem ervaren. Er is duidelijk sprake van draagvlak voor het huidige receptuur-systeem dichloorvos.

Alle partijen zien een toekomst voor een receptuursysteem. Voor toekomstige receptuursystemen wordt verminderen van het gebruik van een middel als belangrijkste doel genoemd. Toekomstige systemen dienen goed handhaafbaar te zijn en een simpele uitvoering te hebben. Het is van belang betrokkenen in een vroeg stadium te betrekken bij het tot stand komen van receptuursystemen. Draagvlak voor toekomstige receptuursystemen is afhankelijk van deze voorwaarden en van het doel waarvoor receptuursystemen worden ingezet. Duidelijkheid hierover is gewenst. Het beschikbaar houden van een middel dat vanuit milieuoogpunt niet toelaatbaar wordt geacht is daarbij het meest omstreden doel. Als receptuur ertoe leidt dat dergelijke middelen 'op de plank blijven' heeft dat een negatieve invloed op het (maatschappelijke) draagvlak.

Sturing van het receptuursysteem dichloorvos

Vindt de sturing van receptuur-systeem dichloorvos doeltreffend plaats?

Doeltreffendheid van sturing is in deze evaluatie bekeken aan de hand van duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de relevante betrokken partijen.

LNV heeft met betrokken partijen geen afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden bij de invoering, uitvoering en handhaving van receptuur-systeem dichloorvos. Algemeen is het zo dat LNV de PD en de AID aanstuurt door middel van jaarplannen.

Het CTB omschrijft receptuur-systeem dichloorvos als een systeem van gecontroleerde distributie en gebruik dat is opgezet door de toelatinghouders in nauwe samenwerking tussen CTB, PD, AID, stichting RODIS en het landbouwbedrijfsleven. Volgens het CTB is de LNV rol een afwachter houding. LNV is meegegaan met de ontwikkelingen die plaats vonden, stemde in met het voorstel over receptuursysteem en speelde een rol bij de wettelijke inpassing van receptuur-systeem dichloorvos door een aanpassing in de regelgeving door te voeren.

De Minister van LNV is eindverantwoordelijk voor het toelatingsbeleid. Volgens LNV paste het initiatief van het receptuursysteem dichloorvos goed in de door de Minister van LNV

aangekondigde verkenning naar receptuursystemen. De rol van LNV bij het ontwikkelen was faciliterend en gericht op het aanpassen van de regelgeving. De meest aanwijsbare rol van LNV bij receptuur-systeem dichloorvos ligt in het wettelijk mogelijk maken van receptuur-systeem dichloorvos. Bij de invoering en uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos is sprake van aansturing door het CTB. Het CTB stuurde daarbij ook uitvoerende organisaties van LNV (PD en AID) aan. LNV stuurde zelf niet direct aan.

De wijze waarop receptuur-systeem dichloorvos tot stand is gekomen wordt door de meeste geïnterviewden gezien als ad-hoc beleid. Werkende weg zijn samenwerkingsverbanden ontstaan. Zo hebben de PD en MPS/MBT afspraken gemaakt over het uitwerken van gegevens en bewijs van deelname waarbij de PD, na toestemming van de telers, ook gegevens aan MPS/MBT levert. Ook vindt informatieuitwisseling plaats tussen AID en PD.

Waar het gaat om de rol die LNV kan hebben bij eventueel toekomstige receptuursystemen lopen de meningen uiteen. Deze variëren van:

- een faciliterende rol voor LNV waarbij LNV het kader stelt en de doelen aangeeft en voor goede wet- en regelgeving zorgt (CTB), tot:
- zorgen voor een systeem van certificering van bedrijven die geïntegreerde bestrijding toepassen, dit zijn alle bedrijven (SNM), tot:
- zoeken naar inhoudelijke mogelijkheden om het receptuursysteem in de praktijk meerwaarde te geven en daardoor het behoud van het systeem te waarborgen (LTO).

Voor toekomstige systemen is het wenselijk dat LNV het kader aangeeft en er voor zorgt dat er ruimte is om afwegingen te maken voor bepaalde middelen. Daarnaast moet LNV zorgen voor wettelijke mogelijkheden.

Conclusie

Het is niet relevant te praten over doeltreffendheid van sturing door LNV omdat in het kader van receptuur-systeem dichloorvos LNV niet direct heeft aangestuurd. Dit wordt door de meeste geïnterviewden niet als gemis ervaren. Wel het feit dat er geen structureel beleid was i.p.v. ad-hoc beleid zoals receptuur-systeem dichloorvos door het merendeel van de geïnterviewden wordt ervaren. De aansturing die door het CTB heeft plaatsgevonden naar uitvoerende diensten van LNV is een aandachtspunt bij eventueel toekomstige receptuursystemen.

Is verbetering van het huidige wettelijke kader nodig?

LNV heeft met een aanpassing van de Regeling administratievoorschriften bestrijdingsmiddelen er voor gezorgd dat receptuur-systeem dichloorvos wettelijk mogelijk is geworden. De wijziging is in een periode van zes weken tot stand gekomen. In het algemeen wordt de regelgeving door CTB, AID en PD als duidelijk ervaren. Het CTB geeft echter aan dat bijlage VIII niet als duidelijk wordt ervaren, vanwege de grote opsomming van vage termen en onuitvoerbare aanwijzingen. Er zijn slechts drie bezwaarschriften tegen receptuur-systeem dichloorvos zijn ingediend, waarvan er twee ongegrond zijn verklaard. Over één bezwaarschrift is (december 1998) nog geen uitspraak gedaan. De AID geeft aan dat te gedetailleerde wettelijke gebruiksvoorschriften in het kader van strafrechthandhaving het doel van het verbeteren van handhaving voorbijschieten. Aanpassingen aan de huidige regelgeving is daarom niet noodzakelijk. De toelatingsbeschikking moet wel worden aangepast. Het CTB stelt voor om het aantal recepten per bedrijfslocatie te beperken tot maximaal 3 per jaar. Doel daarbij is om te komen tot een kleiner gebruik van dichloorvos en beter aan te sluiten bij de principes van geïntegreerde bestrijding. Inmiddels is dit voorstel geëffectueerd bij de verlenging van de toelating.

Uit de evaluatie van het CTB en de PD blijkt dat MPS en MBT niet wisten wie van hun deelnemers een recept hadden gevraagd. Zij wilden graag over deze informatie beschikken om de controle te verbeteren. Vanwege privacywetgeving kon PD deze gegevens echter niet afstaan. Dit probleem is opgelost. De aanvragers verklaarden schriftelijk geen bezwaar te hebben tegen het verstrekken van de gegevens door de PD aan MPS en MBT.

Wanneer het gaat om toekomstige wet- en regelgeving voor receptuursystemen is het zinvol onderscheid te maken tussen de periode tot 1 januari 2000 en na 1 januari 2000. De geïnterviewden geven uiteenlopende voorwaarden aan voor toekomstige wet- en regelgeving.

Volgens het CTB zijn voorwaarden aan toekomstige wet en regelgeving de volgende:

1. Voor gebruik van het onmisbaarheids criterium na 2000 is aanpassing van de regelgeving nodig.
2. Een tariefstelling, voor beoordeling van de onmisbaarheid, door het CTB, opnemen in de Bestrijdingsmiddelenwet.

De AID geeft aan dat voor een goede handhaafbaarheid ook de wetgeving van receptuursystemen eenvoudig en duidelijk moet zijn vanaf de bron tot de gebruiker.

Nefyto en Rodis wijzen, evenals de NAK, op het belang van harmonisatie van de Europese regelgeving. De NAK pleit voor het opzetten van een gewasbeschermingsstrategie per bedrijf als voorwaarde voor het gebruik van middelen op recept. Hierin kan Nederland een voortrekkersrol vervullen.

MPS en anderen stellen dat voorwaarden aan wetgeving afhankelijk zijn van het doel waarvoor toekomstige systemen worden gebruikt. Vragen hierbij zijn mate van milieubelasting, voor welk gewas bestemd, om welk middel gaat het en welke alternatieven zijn er?

LNV-JZ geeft aan dat de volgende overwegingen een rol spelen bij toekomstige receptuursystemen:

- Helder moet zijn wat LNV met een receptuursysteem beoogt, en hoe een receptuursysteem past in de huidige EU-ontwikkelingen (EU-toelatingen en positieve lijst) en de nationale ontwikkelingen (beroep op onmisbaarheid is maar tot 1-1-2000 mogelijk).
- Een heldere verankering in de bestrijdingsmiddelenwet en eventueel een koppeling aan andere systemen.
- Als een receptuursysteem als doel heeft de handhaving bij het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbeteren dan moet eerst worden nagegaan welke andere mogelijkheden er zijn.

Conclusie

Voor receptuur-systeem dichloorvos heeft het huidige wettelijke kader voldaan. Voor receptuur-systeem dichloorvos zijn aanpassingen niet noodzakelijk. Voor toekomstige receptuursystemen zijn aanpassingen van het wettelijk kader nodig met betrekking tot de handhaafbaarheid, vervallen van het onmisbaarheids criterium en de invloed van de harmonisatie van de Europese regelgeving. Belangrijk is dat LNV een visie ontwikkelt over toekomstig beleid en doelen inzake receptuursystemen.

Proces van uitvoering

Verloopt de procedure voor receptverstrekking soepel en zonder problemen binnen een bepaalde tijd?

Volgens het evaluatierapport van het CTB zijn bij de uitvoering van receptuur-systeem dichloorvos zijn geen problemen van belang geconstateerd. Wel enkele uitvoeringstechnische mankementen. Daarbij was het meest opvallend dat MPS en MBT niet wisten wie van hun deelnemers een recept hadden aangevraagd. Zij wilden dit weten om de controle mogelijkheden te verbeteren. Op grond van privacywetgeving kon de PD deze gegevens niet afstaan. De oplossing was: telers die een recept krijgen, verklaren dat zij geen bezwaar hebben tegen gegevensverstrekking door PD aan MBT en MPS. De overige knelpunten zijn opgelost of worden opgelost met de introductie van een verbeterd receptformulier.

Tegen het besluit van het College om dichloorvos op recept te gaan verstrekken zijn drie bezwaarschriften ingesteld. Daarvan zijn twee bezwaarschriften ongegrond verklaard en over het derde bezwaarschrift is (december 1998) nog geen beslissing genomen.

De knelpunten in de handhaving en controle van receptuur-systeem dichloorvos zijn:

- Aansluiten bij MPS/MBT blijkt geen volledige garantie te bieden voor uitsluitend toegelaten gebruik van dichloorvos. Met andere woorden, het is mogelijk om het middel nadat het is verkregen op recept, toch toe te passen in een teelt waarvoor het middel niet is toegelaten. Dit gaat overigens op voor alle bestrijdingsmiddelen. Dit probleem is bij de verlenging van de toelating verkleind door maximaal drie recepten per jaar per teelt toe te staan.
- De controle van het verlenen van recepten op grond van een NAK-registratie van de teler is niet mogelijk, omdat de NAK niet eist dat het gebruik van dichloorvos door de gebruiker wordt geregistreerd. Registratie van dichloorvos door de gebruiker.

- Als gevolg van de implementatie van de Algemene wet Bestuursrecht in de bestrijdingsmiddelenwet bleek dat de AID niet in staat was om op a-selecte wijze te controleren. Dit probleem is inmiddels opgelost.
- Het wettelijk gebruiksvoorschrift is te gedetailleerd in het kader van het strafrecht waardoor het doel wordt voorbij geschoten: nl. het verbeteren van de handhaving.

Het blijkt dat de verwachtingen tussen de partijen t.a.v. taak en verantwoordelijkheden voor handhaving en controle verschillend zijn. Een onderlinge afgestemd controleprogramma ontbreekt.

De AID heeft met name overtredingen geconstateerd in het begin van de periode dat receptuur-systeem dichloorvos functioneerde. Er is toen voordat receptuur-systeem dichloorvos inwerking trad gehamsterd maar over de schaal waarop dit is gebeurd kan geen uitspraak worden gedaan, omdat het onderzoek een select karakter had. Uit de interviews blijkt niet dat receptuur-systeem dichloorvos een extra administratieve lastendruk met zich meebrengt voor de verschillende schakels in de keten. Waarschijnlijk komt dat omdat de noodzaak voor het gebruik van dichloorvos zo groot was, dat de extra administratieve lasten daar tegen op wegen. Factoren die volgens de PD de receptverstreking soepel hebben doen verlopen zijn:

- Koppeling aan de spuitlicentie
- Heldere criteria ter beoordeling voor het verkrijgen van het recept
- Onmiddellijke controleerbaarheid met behulp van deelnamebewijzen MBT/MPS/NAK-B

De PD beschikte over een uitvoeringsapparaat dat in staat is om de verstrekking van recepten adequaat op te pakken.

Conclusie

De procedure is zonder noemenswaardige problemen verlopen. De heldere criteria om een recept te verstrekken (deelname MPS/MBT) hebben daar aan bijgedragen. Het uitvoeringsapparaat van de PD is in staat bij receptuur-systeem dichloorvos de vergunningverlening soepel te laten verlopen. De borging van uitsluitend toegelaten gebruik van dichloorvos door MBT en MPS en NAK wordt door de AID als onvoldoende ervaren. Betere afspraken over invulling van controle en borging zijn nodig.

Bijlage 2 Beleidsmatige evaluatie receptuursysteem

1. Beleidsmatige evaluatie receptuursysteem

Inleiding

Dit document geeft de achtergrond en de opzet weer van de beleidsmatige evaluatie van het receptuursysteem voor dichloorvos (rsd). Dit document vormt de leidraad bij de uitvoering van de evaluatie en is in eerste instantie bestemd voor opdrachtgever (DL), opdrachtnemer (IKC-L), en daarnaast voor CTB, PD en AID. Tevens is dit document bedoeld ter informatie voor andere betrokkenen en geïnteresseerden.

Het IKC-Landbouw heeft in opdracht van de Directie Landbouw van het ministerie van LNV voorliggende opzet gemaakt voor een beleidsmatige evaluatie van het receptuursysteem voor dichloorvos. De evaluatie heeft tot doel om na te gaan wat leerpunten zijn voor het beleid en richt zich dus op de beleidsmatige doelen van een receptuursysteem, waarbij het systeem van dichloorvos als uitgangspunt dient. De ervaringen met andere systemen (o.a. Regulering Grondontsmetting en streptomycine) worden in eerste instantie buiten beschouwing gelaten. Wellicht zijn in de conclusies en aanbevelingen relaties te leggen.

Om de evaluatie op te zetten zijn evaluatiedoelen geformuleerd zoals weergegeven in tabel 1. Het toetsen van de evaluatiedoelen vindt plaats op basis van onderzoeksvragen. De evaluatie richt zich daarom op het beantwoorden van de onderzoeksvragen waarmee de evaluatiedoelen kunnen worden getoetst. Het overzicht in hoofdstuk 4 geeft de evaluatiedoelen en de onderzoeksvragen weer. Bij de uitvoering van de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan de vraag wat verklarende factoren zijn voor gevonden resultaten.

Het CTB voert ondertussen eveneens een evaluatie uit. Deze evaluatie is gericht op de besluitvorming van een eventuele verlenging van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op basis van dichloorvos en van het receptuursysteem voor dichloorvos (rsd) in de periode 1998-2000. Ook de PD en de AID hebben over 1997 een evaluatie uitgevoerd naar respectievelijk uitvoering- en handhavingaspecten van het receptuur-systeem dichloorvos. Tussen LNV, het CTB de PD en de AID heeft afstemming plaats gevonden om na te gaan wie binnen de eigen verantwoordelijkheid welke informatie verzamelt en welke informatie uit de evaluaties van de AID, PD en het CTB - input vormt voor de beleidsmatige evaluatie van LNV. Het overzicht in hoofdstuk 4 geeft aan welke instantie welke bouwstenen aanlevert voor deze beleidsmatige evaluatie.

2. Evaluatie receptuursysteem

Opzet en afbakening evaluatie

Beleidsmatig doel receptuursystemen:

- Zorgen dat een effectief pakket aan chemische middelen beschikbaar is;
- Zorgen voor een vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Doel evaluatie:

De evaluatie heeft tot doel dat inzicht ontstaat in de volgende onderwerpen:

- De bruikbaarheid van receptuursystemen binnen het overheidsbeleid, in het kader van gewasbeschermingsmiddelen;
- Voorwaarden waaronder receptuursystemen voor gewasbeschermingsmiddelen zinvol kunnen zijn.

Dit betekent dat de evaluatie zich op basis van de ervaringen met het receptuursysteem voor dichloorvos richt op de volgende onderwerpen:

- nagaan of receptuursystemen voldoen aan de beleidsmatige doelen;
- nagaan of receptuursystemen doeltreffend zijn en doelmatig;
- nagaan onder welke voorwaarden receptuursystemen in de toekomst zinvol kunnen zijn.

Aanpak:

1. Opstellen evaluatiedoelen en onderzoeksvragen
2. Normen / voorwaarden in beeld brengen om te kunnen toetsen
3. Toetsen voor dichloorvos, waarbij de CTB-evaluatie de bouwstenen aandraagt voor de beleidsmatige evaluatie
4. Nagaan wat de toekomstige normen / voorwaarden zijn voor receptuursystemen / een receptuursysteem voor ander middelen.

Resultaat van de evaluatie

1. Overzicht van alle belanghebbenden partijen bij receptuur-systeem dichloorvos bij de invoering, uitvoering, handhaving.
2. Overzicht van normen en voorwaarden die bij deze evaluatie worden gebruikt voor het toetsen van evaluatiedoelen.
3. Uitspraak over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het receptsysteem dichloorvos
4. Overzicht van leerpunten op basis van het receptuur-systeem dichloorvos en gericht op eventueel toekomstige receptuursystemen.
5. Overzicht van beleidsmatige normen en voorwaarden waar eventuele toekomstige receptuursystemen aan moeten voldoen.
6. Uitwerking van een aantal beleidsmatige opties voor eventuele toekomstige receptuursystemen.

Planning

Fase	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
1. Instrumentontwikkeling	■									
2. Uitvoering evaluatie				■						
3. Opstellen voorwaarden							■			
4. Resultaten ctb								●		
5. Beleidsmatige conclusies								■		
6. Rapportage									■	

3. Evaluatiedoelen

De evaluatie van het receptuursysteem voor dichloorvos is verdeeld in vijf onderdelen. Ieder onderdeel kent evaluatiedoelen. Tabel 1 geeft weer uit welke onderdelen de evaluatie bestaat en welke evaluatiedoelen getoetst moeten worden om de beleidsmatige evaluatie uit te kunnen voeren. Dit overzicht gaat nog niet in op de vraag waar de benodigde informatie vandaan zal komen en de wijze waarop de evaluaties van het CTB, de PD en de AID worden afgestemd met de hier geschetste evaluatie.

Tabel 1 Onderdelen evaluatie receptuursysteem dichloorvos en evaluatiedoelen

Onderdeel receptuur-systeem dichloorvos (rsd)	Evaluatiedoel
6. Doeltreffendheid van het rsd (effectiviteit)	D. Toetsen of het rsd bijdraagt aan een effectief middelenpakket. E. Toetsen of dichloorvos onder een receptuursysteem bijdraagt aan de volumedoelstelling van het MJP-G. F. Toetsen of het rsd bijdraagt aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJP-G.
7. Doelmatigheid van het rsd (efficiency)	C. Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de invoering van rsd acceptabel waren voor LNV. D. Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de uitvoering van het rsd acceptabel zijn voor LNV. E. Toetsen of de kosten en tijdsinzet voor controle van het rsd acceptabel zijn voor LNV.
8. Draagvlak voor een receptuursysteem	A. Toetsen of rsd voldoende bekend is bij de belanghebbenden.
9. Sturing van een receptuursysteem	C. Toetsen van de doeltreffendheid van de sturing (vanuit LNV gezien) in de uitvoering (enerzijds richting MPS, MBT, NAK-B, NAK-G, RODIS Nefyto en anderzijds richting PD, CTB, AID). D. Toetsen of het huidig wettelijk kader voor een receptuursysteem (Bestrijdingsmiddelenwet) verbetering behoeft.
10. Proces van de uitvoering	A. Toetsen of de procedure voor receptverstrekking soepel en zonder problemen binnen een bepaalde tijd verloopt.

4. Uitwerking van evaluatiedoelen in onderzoeksvragen

1. Doeltreffendheid van een receptuursysteem (effectiviteit)	
Evaluatiedoelen en onderzoeksvragen	Bouwstenen komen uit evaluatie van:
A. Evaluatiedoel: toetsen of dichloorvos onder een receptuursysteem bijdraagt aan effectief middelenpakket.	
Onderzoeksvragen:	
1. Hoe definieert LNV een effectief middelenpakket?	LNV
2. Hoe heeft het CTB onmisbaarheid gedefinieerd en welke criteria heeft zij gehanteerd?	CTB
3. Valt de toepassing in de praktijk van dichloorvos binnen de criteria voor onmisbaarheid van het CTB?	CTB
4. Welke toepassingen zijn opgenomen in het receptuur-systeem dichloorvos (rsd)?	CTB
5. Waren de toepassingen van dichloorvos te vervangen door andere bestrijdingsmethoden?	CTB
6. Welke toepassingen zijn niet opgenomen in het rsd en gaf dat aanleiding tot problemen bij belanghebbenden?	CTB
7. Welke factoren hebben bepaald dat rsd al dan niet heeft bijgedragen aan een effectief middelenpakket?	CTB
8. Komt oneigenlijk gebruik voor, zo ja, welk?	AID
B. Evaluatiedoel: toetsen of dichloorvos onder een receptuursysteem bijdraagt aan de volumedoelstelling van het MJP-G.	
Onderzoeksvragen:	
1. Wat is het verschil in de verkochte hoeveelheden kg dichloorvos voor het invoeren van het receptuursysteem (1996) en na het invoeren van het receptuursysteem (1997)?	CTB
2. Welke ideeën waren er over de mate van bijdrage aan de MJP-G-doelstellingen bij LNV?	LNV
3. Wat is voor LNV de norm om te kunnen spreken over een verminderde volumedoelstelling?	LNV
4. Welke factoren hebben bepaald dat rsd al dan niet heeft bijgedragen aan de volumedoelstelling van het MJP-G?	LNV/CTB
C. Evaluatiedoel: Toetsen of het rsd een bijdrage heeft geleverd aan de afhankelijkheidsdoelstelling van het MJP-G?	
Onderzoeksvragen:	
1. Welke definitie van het begrip geïntegreerde bestrijding hanteren de belanghebbenden? (Stichting Natuur en Milieu, MBT/MPS, NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM, (telers)organisaties)	LNV/CTB
2. Hoe eenduidig is het begrip geïntegreerde bestrijding bij de verschillende belanghebbenden van rsd? (Stichting Natuur en Milieu, MBT/MPS, NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM, (telers)organisaties)	LNV
3. Draagt rsd bij aan het bestaan en de ontwikkeling van geïntegreerde bestrijdingssystemen?	CTB
4. Is een verwachte bijdrage in de ontwikkeling van of deelname aan geïntegreerde teeltsystemen zoals MPS en MBT een voorwaarde voor eventueel toekomstige receptuursystemen volgens CTB, LNV, MPS/MBT?	CTB/LNV

2. Doelmatigheid van een receptuursysteem (efficiency)	
Evaluatiedoel en onderzoeksvragen	Bouwstenen komen uit evaluatie van:
A. Evaluatiedoel: toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de opzet van rsd voor LNV acceptabel waren.	
Onderzoeksvragen:	
1. Welke afspraken zijn gemaakt tussen enerzijds LNV en anderzijds PD en CTB over personele tijdsinzet en de kosten voor opzet?	LNV
2. Hoeveel tijd is werkelijk besteed en welke kosten zijn gemaakt door CTB, PD, LNV (DL en JZ) voor de opzet van het rsd?	LNV
3. Zijn, en zo ja welke, vergoedingen door het agrarisch bedrijfsleven (o.a toelatingsaanvragers) betaald aan CTB en PD?	LNV
4. Waardoor zijn eventuele verschillen tussen de antwoorden uit vraag 1 en 2 veroorzaakt?	LNV
5. Wat is voor LNV de acceptabele norm voor tijdsinzet en voor kosten van eventueel toekomstige receptuursystemen?	LNV
B. Evaluatiedoel: toetsen of de kosten en tijdsinzet voor de uitvoering van het rsd voor LNV acceptabel zijn	
Onderzoeksvragen:	
1. Welke afspraken zijn gemaakt tussen enerzijds LNV en anderzijds PD, en CTB over personele tijdsinzet en uitvoeringskosten?	LNV/CTB
2. Hoeveel tijd is werkelijk besteed en welke kosten zijn gemaakt door CTB en PD voor de uitvoering van het rsd?	LNV/CTB
3. Zijn, en zo ja welke, vergoedingen door het agrarische bedrijfsleven betaald aan CTB en PD?	LNV/CTB
4. Waardoor zijn eventuele verschillen tussen vraag 1 en 2 veroorzaakt?	LNV/CTB
5. Wat is voor LNV de acceptabele norm voor tijdsinzet en voor kosten voor de uitvoering eventueel toekomstige receptuursystemen?	LNV/CTB
C. Evaluatiedoel: toetsen of de kosten en tijdsinzet voor controle van het rsd voor LNV acceptabel zijn.	
Onderzoeksvragen:	
1. Welke afspraken zijn gemaakt tussen enerzijds LNV en anderzijds AID over personele tijdsinzet en controle kosten?	LNV
2. Hoeveel tijd is werkelijk besteed en welke kosten zijn gemaakt door de AID voor de controle van het rsd?	LNV
3. Waardoor zijn eventuele verschillen tussen vraag 1 en 2 veroorzaakt?	LNV
4. Wat is voor LNV de acceptabele norm voor tijdsinzet en voor kosten van controle van eventueel toekomstige receptuursystemen?	LNV

3. Draagvlak voor een receptuursysteem	
Evaluatiedoel en onderzoeksvragen	Bouwstenen komen uit evaluatie van:
A. Evaluatiedoel: toetsen of rsd voldoende bekend is bij de belanghebbenden	
Onderzoeksvragen:	
1. Is het receptuursysteem bekend bij belanghebbenden (MBT/MPS. NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM en (telers)organisaties)?	LNV
2. Zijn de beleidsmatige doelen (bijdrage effectief middelenpakket en verminderen verbruik) van LNV van een receptuursysteem bekend? (LNV, MBT/MPS. NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM, en telersorganisaties)?	LNV

3. Wat zijn de doelen van rsd voor de belanghebbenden (MBT/MPS). NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM)?	LNV
4. Zijn de LNV-doelen voldoende duidelijk voor de belanghebbenden? (MBT/MPS. NAK-B, NAK-G, PD, AID, RODIS, Nefyto, CTB, LNV, VROM)?	LNV
5. Welke eventuele verschillen zijn er in de doelen van de belanghebbenden inclusief LNV?	LNV
6. Wie is verantwoordelijk voor de communicatie van de regelgeving naar belanghebbenden?	LNV
7. Door wie en hoe vindt communicatie naar de praktijk plaats?	LNV
8. Welke doelen moeten/kunnen in de toekomst aan receptuursystemen worden gesteld?	LNV
9. Welke factoren hebben bepaald dat rsd al dan niet voldoende bekend is bij de belanghebbenden?	LNV

4. Sturing van een receptuursysteem	
Evaluatiedoelen en onderzoeksvragen	Bouwstenen komen uit evaluatie van:
A. Evaluatiedoel: Toetsen van doeltreffendheid van de sturing (gezien van uit LNV) in uitvoering (enerzijds richting MPS, MBT, NAK-B, NAK-G, RODIS en anderzijds richting PD, CTB en AID)	
Onderzoeksvragen:	
1. Welke afspraken over taken en verantwoordelijkheden zijn gemaakt bij de invoering, uitvoering en handhaving van het rsd? En wat betekent dat voor een receptuursysteem in het algemeen.	LNV
2. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden in de praktijk geweest bij invoering, uitvoering en handhaving? En wat betekent dat voor een receptuursysteem in het algemeen.	LNV
3. Hoe zijn eventuele verschillen uit de antwoorden van vraag 1 en 2 te verklaren?	LNV
4. Wat is de rol van LNV geweest (gezien vanuit beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving)? beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving)	LNV
5. Hoe zien PD, CTB, Nefyto, RODIS, MPS/MBT de rol van LNV bij een receptuursysteem?	LNV
6. Welke factoren hebben bepaald dat de sturing van LNV al dan niet doeltreffend was?	LNV
7. Wat zal de rol van LNV (gezien vanuit beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving) bij eventuele nieuwe systemen moeten zijn, volgens LNV en volgens andere belanghebbenden?	LNV
B. Evaluatiedoel: toetsen of het huidig wettelijk kader voor een receptuursysteem (Bestrijdingsmiddelenwet) verbetering behoeft.	
Onderzoeksvragen:	
1. Is de regelgeving juridisch duidelijk en optimaal?	LNV/AID
2. Zijn aanpassingen wenselijk dan wel noodzakelijk?	LNV/AID
3. Wat zijn voorwaarden voor toekomstige wet- en regelgeving (tot 2000 en na 2000) voor eventuele receptuursystemen?	LNV

5. Proces van de uitvoering	
Evaluatiedoelen en onderzoeksvragen	Bouwstenen komen uit evaluatie van:
A. Evaluatiedoel: toetsen of de procedure voor receptverstrekking soepel en zonder problemen binnen een bepaalde tijd verloopt	
Onderzoeksvragen:	
1. Zijn er knelpunten in de uitvoering van rsd? Zo ja, welke zijn van belang voor een receptuursysteem in het algemeen?	CTB/PD
2. Heeft rsd aanleiding gegeven tot klachten en bezwaren? Zo ja, welke zijn van belang voor een receptuursysteem in het algemeen?	CTB/PD
3. Welke knelpunten kent rsd in de handhaving en controle naar de mening van de belanghebbenden?	CTB/AID
4. Komen overtredingen voor en welke?	CTB/AID
5. Brengt een receptuursysteem extra administratieve lasten met zich mee voor de verschillende schakels in de keten (Distributeur, handelaar, teler)?	CTB/PD
6. Welke factoren hebben bepaald of de procedure voor receptverstrekking al dan niet soepel en zonder problemen zijn verlopen?	CTB/PD

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen

CTB

mr. F.R. van Herwijnen

LTO-Nederland

ir. A.D. Mol

MBT

Ir. T.A.M.M. Cuijpers

Ministerie van LNV, Algemene Inspectie Dienst

M.A. van Haperen

S. Tuijtel

Ministerie van LNV, Directie Landbouw

dr.ir. H. E. van de Baan

dr.ir. H. de Heer

Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken

mr. A.C. Loeb

Ministerie van SZW

drs. A.A. Vijlbrief

Ministerie VROM Directie Drinkwater, water, landbouw

drs. M.M. Dorenbosch

MPS

ir. H.F. Beek

NAK-B

ir. J.E.M. van Ruiten

Nefyto

mr. M.L.C. van Assen

RODIS

mr. L.J. Melissen

Plantenziektenkundige Dienst

dr. P.A. Oomen

ir. H.J.M. Straathof

Stichting Natuur en Milieu

drs. H.G. Muilerman

Telers

A.J.M. van Winden

P. v.d. Berg

Bijlage 4 Lijst met afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MBT	Stichting Milieubewuste Voedingstuinbouw
MJPG	Meerjarenplan Gewasbescherming
MPS	Milieuproject Sierteelt
NAKB	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Bloemisterij- en Boomkwekerijgewassen
NAKG	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten- en Bloemzaden
Nefyto	Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie
PD	Plantenziektenkundige Dienst
SNM	Stichting Natuur en Milieu