

Algemene Rekenkamer onderzoekt toelatingsbeleid

Arien Blee-Booij

Algemene Rekenkamer, Postbus 20015, 2500 AE Den Haag e-mail: a.blees@rekenkamer.nl

Heeft de Nederlandse overheid het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen wel goed geregeld? En zorgt zij er wel voor dat het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) zijn werk goed doet? Zowel binnen de agrarische sector als bij de milieubeweging wordt hier de laatste jaren veel over gesproken. De agrarische sector klaagt over het ontbreken van alternatieven voor verboden middelen en de milieubeweging klaagt over een te soepele toelating van schadelijke middelen. De Algemene Rekenkamer heeft dit onderwerp tussen januari 2001 en februari 2002 onderzocht. Het rapport aan de Tweede Kamer verscheen op 25 september 2002, drie weken voor de val van het kabinet-Balkenende. Hier volgen de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2002).

Te grote Europese ambities

Het Nederlandse toelatingsbeleid wordt sterk beïnvloed door Europese regelgeving. In 1991 zijn binnen de Europese Unie strenge criteria geformuleerd voor bestrijdingsmiddelen voor de landbouw. Vanaf 1993 zijn de lidstaten bezig met een herbeoordeling van de 834 werkzame stoffen die op dat moment al op de markt waren. Aanvankelijk was het idee om na tien jaar, dus in 2003, de strenge Europese toelatingscriteria verplicht te stellen voor alle lidstaten. Maar het Europese beoordelingsproces verloopt zeer traag: in 2001 was bijna de helft van de werkzame stoffen nog niet opnieuw beoordeeld. De verplichte toepassing van de Europese criteria in alle lidstaten wordt dan ook uitgesteld, waarschijnlijk tot 2008, maar misschien zelfs nog langer.

In de jaren 1990 was de Nederlandse ambitie om als eerste lidstaat de Europese criteria in nationale wetgeving te zetten. Dit werd

noodzakelijk geacht omdat in Nederland sprake is van een hoge gebruikintensiteit van bestrijdingsmiddelen én een kwetsbare ecostructuur, waardoor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater hier sneller wordt bedreigd dan in andere lidstaten. Nederland hanteert dan ook al sinds 1995 criteria die vergelijkbaar zijn met de Europese, ook voor middelen die onmisbaar zijn voor de landbouw. De Rekenkamer concludeerde dat het hoge ambitieniveau, mede door de Europese traagheid, heeft geleid tot problemen voor de landbouw: voor Nederlandse boeren zijn minder middelen beschikbaar dan voor hun collega's in een aantal andere lidstaten en er zijn onvoldoende alternatieven voor verboden schadelijke middelen.

Gevolgen voor kleine toepassingen niet in beeld

Een specifiek probleem blijkt de toelating van middelen voor kleine

toepassingen te zijn. Een onbedoelde consequentie van het Nederlandse en het Europese beleid is namelijk dat het voor fabrikanten onvoldoende loont om bestrijdingsmiddelen op de markt te brengen voor kleine teelten als 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. 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 geeft.

Hoe groot die problemen waren, is echter lange tijd niet door het ministerie geregistreerd, zo bleek uit het onderzoek van de Algemene

ARTIKEL

Wat doet de Algemene Rekenkamer?

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld van de rijksoverheid. Bij rechtmatigheid gaat het over de vraag of de boekhouding voorgeschreven. Daarna komt de vraag in beeld of er ook doelmatig met het geld wordt omgesprongen van de overheid klopt en of het geld is besteed zoals het in de wet is, dus of de overheid het geld ook goed besteedt. De Rekenkamer houdt zich de laatste jaren steeds meer met deze laatste vraag bezig. 6geld beleid uitvoeren, tegenwoordig soms ook wel quango's genoemd (quasi-autonomous non-governmental organizations). Bekende voorbeelden zijn de organisaties in de gezondheidszorg, de energie- en drinkwatervoorziening en het onderwijs. Een minder bekend voorbeeld – waar het in het bijgaande artikel over gaat – is het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen.

De Rekenkamer kan zelf geen maatregelen nemen om het beleid te veranderen. Wel kan zij op basis van haar onderzoeken problemen signaleren en inzichtelijk maken voor regering en parlement. Rapporten daarover worden aangeboden aan de Tweede Kamer en de verantwoordelijke minister, die vervolgens verder actie kunnen ondernemen. Omdat de tijd ontbreekt om alles onder de loep te nemen spitst het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer zich toe op onderwerpen die voor de burger, en met name voor kwetsbare groepen, direct van belang zijn. Het gaat dan om beleid op het gebied van veiligheid, inkomen, zorg, onderwijs, wonen en milieu.

De Algemene Rekenkamer is niet afhankelijk van regering of parlement. Zij bepaalt zelf wat ze onderzoekt, hoe ze dat doet en wat ze daarvan in de openbaarheid brengt. Wel doet de Algemene Rekenkamer soms onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer of een minister.

Rekenkamer. Pas aan het eind van de beleidsperiode, in 1998, stelde het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) vast hoe de consequenties van het beleid voor de kleine toepassingen in kaart gebracht moest worden. En ten tijde van het onderzoek – dat liep tot begin 2002 – was er nog steeds geen totaalbeeld beschikbaar. De Rekenkamer vond dit opmerkelijk. In de officiële beleidsstukken over de periode 1990-2000 wordt de beschikbaarheid van een voldoende breed scala aan middelen als randvoorwaarde genoemd voor het realiseren van de doelstellingen van het gewasbeschermingsbeleid. Toch achten de betrokken ministeries zich niet verantwoordelijk voor het voorkomen of oplossen van deze problemen, aangezien dit wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de

producenten en het primaire landbouwbedrijfsleven. Dit wil overigens niet zeggen dat het ministerie van LNV zich geheel afzijdig heeft gehouden. Het ministerie leverde wel een bijdrage 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 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 zette het ministerie zich actief in om op Europees niveau een oplossing te vinden voor het probleem van de kleine toepassingen.

Onduidelijke doelen en resultaten

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat ook de doelen en de resultaten van het gewasbeschermingsbeleid niet altijd even duidelijk zijn. Een belangrijk doel is bijvoorbeeld de reductie van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, maar de minister geeft niet aan hoe groot de reductie moet zijn. Niet alleen de doelen, ook de resultaten van het beleid zijn mistig. Zo is uit onderzoek gebleken dat de milieubelasting van oppervlakte- en grondwater in de periode 1990-2000 met 51% is afgenomen, maar uit metingen in het water blijkt dat de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen nog steeds de maximale waarden overschrijft. Er worden wel steeds minder bestrijdingsmiddelen gebruikt, maar dit leidt niet rechtstreeks tot een direct meetbare verbetering van de waterkwaliteit. De Algemene Rekenkamer vond dat het ministerie de doelen van het beleid duidelijker moest formuleren en ook duidelijkheid moest verschaffen over de relatie tussen het gewasbeschermingsbeleid en de resultaten daarvan voor de waterkwaliteit. Beleid kan immers alleen effectief zijn als de doelen duidelijk zijn en de effectiviteit kan alleen worden vastgesteld als er een meetbaar resultaat is.

Onduidelijke verantwoordelijkheden

De laatste jaren worden steeds meer taken van de overheid 'op afstand' van de overheid uitgevoerd door verzelfstandigde organisaties. Het doel is een zakelijke, bedrijfsmatige aanpak. Een dergelijke aanpak wordt binnen een ambtelijke setting minder goed haalbaar geacht. Ook het CTB – voorheen een onderdeel van het ministerie

van LNV – werd per 1 januari 2000 verzelfstandigd, met als taak bestrijdingsmiddelen te beoordelen en toe te laten. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor deze taak berust echter bij de minister van LNV. Met het oog op de arbeidsomstandigheden, de volksgezondheid en het milieu zijn de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu medeverantwoordelijk. Dit betekent dat het CTB het beleid zelfstandig uitvoert, maar dat de genoemde ministers wel politiek kunnen worden aangesproken op de uitvoering van het beleid. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken moeten er duidelijke afspraken zijn over de overlegstructuren en de onderlinge taakverdeling tussen de ministeries onderling en met het CTB. Ook moet duidelijk zijn wat bij het beleid hoort en wat bij de uitvoering. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat deze duidelijkheid ontbrak, waardoor ook een

duidelijke lijn in de aansturing van het CTB niet mogelijk was. Bovendien vertoonde de planning- en controlcyclus van het CTB zelfs twee jaar na de verzelfstandiging nog veel gebreken, waardoor het ministerie geen goed zicht kon houden op de prestaties van het CTB. De Rekenkamer vond dat dit van tevoren beter geregeld had moeten worden en adviseerde de minister om de relatie met het CTB alsnog goed te regelen.

Hoe verder?

In zijn reactie gaf de minister van LNV mede namens de andere betrokken ministers aan dat hij het in grote lijnen eens was met het rapport van de Algemene Rekenkamer. Het ministerie is inmiddels begonnen de afspraken met het CTB te verbeteren. Bovendien heeft de minister in het najaar van 2002 – na overleg met alle betrokken partijen – een aantal wetswijzigingen in de Tweede Kamer gebracht om de hier besproken

landbouwkundige knelpunten op te lossen. Deze wijzigingen zullen binnenkort in de Eerste Kamer worden behandeld.

Daarnaast werkt het ministerie momenteel aan een nota waarin duidelijke doelen voor het beleid geformuleerd zullen worden. Uiteraard kan de uitslag van de verkiezingen op 22 januari van invloed zijn op de inhoud van het gewasbeschermingsbeleid. Welke bestrijdingsmiddelen worden toegestaan, is ook een politieke keuze. Over de inhoud van politieke keuzes spreekt de Algemene Rekenkamer zich echter niet uit.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002). Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 615, nrs. 1-2. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage (ISBN 90 120 9587 5).
Het rapport 'Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw' kan worden besteld bij de SDU (telefoon: 070-3789880, fax: 070-3789783) of via de boekhandel. Op www.rekenkamer.nl is het gratis te downloaden.