

(Uit)Zicht op Gezonde Teelt

Besluitvorming rond het gewasbeschermingsbeleid in Nederland
in de periode 2000-2004.

Erasmus Universiteit Rotterdam

Avondopleiding Bestuurskunde

Scriptiebegeleider Mr.Dr. J.A. van Ast
Tweede lezer Dr. P.L. Hupe

Leen de Geus
Studienr 166334lg

Maart 2010

Inhoud

Voorwoord	4	
Hoofdstuk 1	Besluitvorming rond gewasbescherming	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Probleemstelling	7
1.3	Vragen	8
	Hoofdvraag	8
	Deelvragen	8
1.4	Wijze van onderzoek	8
	Kwalitatief onderzoek	8
	Gegevensverzameling	9
	Theoretische achtergrond	9
	Bronnenonderzoek	9
	Interviews met sleutelinformanten	9
1.5	Indeling rapport	10
Hoofdstuk 2	Bestuurskundige perspectieven op besluitvorming	11
2.1	Inleiding	11
	Rationalistisch perspectief	11
	Netwerk perspectief	12
	Institutioneel perspectief	12
	Normatief perspectief	13
	Sociaal Constructivistisch perspectief	13
2.2	Van onderzoeksperspectief naar conceptuele modellen	15
	Model I: The Rational Actor	16
	Model II: Organisational Behavior	16
	Model III: Governmental Politics	17
2.3	Naar een Conceptueel model voor het onderzoek naar het gewasbeschermingsbeleid	18
Hoofdstuk 3	Zoektocht naar een gezonde teelt.	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Een historische schets	21
	Meerjaren Plan Gewasbescherming	22
	IJKjaar 1995	23
	Aanloop fase Faber/Pronk	24
	De Balans	24
	Eindconclusie evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming	27
3.3	De Nota's Zicht op gezonde Teelt en Duurzame Gewasbescherming	27
	Wat ging er vooraf	27
	De nota Zicht op Gezonde Teelt	29
	Behandeling door de Tweede Kamer	31
	Relevante Actoren	32
	Nota Duurzame Gewasbescherming	32
	De Spelers	34
	Leidende visie, politieke uitgangspunten	35

Politieke en persoonlijke verhoudingen	36	
Hoofdstuk 4	Analyse onderzoek	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Visie op de overheid	40
4.3	Eenheid van besluitvorming	41
4.4	Organisatie principe	41
4.5	Dominant patroon van handelen	42
4.6	Algemene uitgangspunten en aannames bij handelen	43
Hoofdstuk 5	Conclusie en Aanbevelingen	45
Hoofdstuk 6	Ter afsluiting	48
Samenvatting		49
Gebruikte literatuur		52
Bijlagen		
	Lijst geïnterviewde personen	55
	Aandachtspunten interview	56
	Relevante actoren Zicht op Gezonde Teelt	57
	Relevante actoren Duurzame Gewasbescherming	58
	Lijst van gebruikte afkortingen	59

Voorwoord.

Deze scriptie vormt de afronding van mijn studie aan de Avondopleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De combinatie van een eigen landbouwbedrijf, een gezin, een brede maatschappelijke interesse én betrokkenheid waren in mijn geval niet bevorderlijk om tot een snelle afronding van mijn studie te komen. Tegelijkertijd is het juist deze combinatie geweest die er toe heeft geleid dat ik een aantal jaar geleden met deze studie ben begonnen. En zeker ook mede bepalend is geweest voor de keuze van het onderwerp van mijn afstudeer scriptie.

Hierbij wil ik mijn scriptie begeleider Jacko van Ast bedanken voor het begrip en geduld dat hij hiervoor heeft kunnen opbrengen. Maar ook zijn opbouwende kritiek heeft zeker bijgedragen om te komen tot een succesvolle afronding van mijn studie.

Daarnaast wil ik mijn vrouw Joke, Leen de Jong en Ewit Roos bedanken. Zij hebben in een gezamenlijke aanpak ervoor gezorgd dat ik het afgelopen najaar de afronding van mijn scriptie ter hand heb genomen. Het resultaat hiervan ligt nu voor u.

Uiteraard gaat mijn dank ook uit naar alle respondenten die op openhartige wijze mij een inkijk hebben gegeven in 'hun' “..dark and tangled stretches in the decision-making process..” (naar Allison, 1996, p.1). En zo ook zeker een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie.

Mookhoek, Maart 2010

Hoofdstuk 1

Besluitvorming rond gewasbescherming

1.1 Inleiding

Als akkerbouwer word ik in mijn bedrijfsvoering rechtstreeks geconfronteerd met het gewasbeschermingbeleid zoals dat door de Nederlandse overheid wordt vastgesteld. Dit beleid bepaalt bijvoorbeeld of hulpstoffen kunnen worden ingezet en daarmee direct de wijze waarop ik mijn gewassen kan telen. Het gebruik van bepaalde hulpstoffen beïnvloedt bovendien de opbrengst en de kwaliteit van gewassen en daarmee het uiteindelijke resultaat van mijn bedrijf.

Er zijn ook andere partijen, die kritisch kijken naar het gewasbeschermingbeleid. Zo maken waterkwaliteitsbeheerders zich zorgen over de gevolgen van het gewasbeschermingbeleid voor de waterkwaliteit. Van Ast en Geerlings (2001) geven aan dat: *“In tuinbouwgebieden als het Westland zijn ongeveer 50 van de 250 in Nederland toegepaste bestrijdingsmiddelen ook in het oppervlaktewater en regen aantoonbaar”* (p.90). Maar ook het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de overkoepelende organisatie van supermarkten, volgt de ontwikkelingen rond dat beleid met belangstelling, evenals natuurlijk milieuorganisaties zoals de Stichting Natuur en Milieu.

Gewasbescherming is op gezette tijden een heet hangijzer in de samenleving. Met de regelmaat van de klok leiden de verschillende visies, proefballonnen en doelstellingen tot confrontaties tussen belangengroepen. “Zwabberend beleid ondermijnt akkerbouw” (Boerderij 2000); “Middelenbeleid voor de rechter. LTO onderzoekt of teelten via juridische weg zijn te redden.” (Oogst-Landbouw 2001); “Bestrijdingsmiddelen niet legaal door uitspraak minister” Stichting Natuur en Milieu is het niet eens met de uitleg van minister Verburg. “De middelen nog steeds illegaal””. (Weekblad Groenten en Fruit 2007) en “Gewasbescherming hete discussie” (Nieuwe Oogst 2008) tonen aan dat de discussie rond het gewasbeschermingbeleid al de nodige tijd speelt en nog steeds voortduurt. En dat is niet vreemd. Milieu en economie staan in het gewasbeschermingbeleid nogal eens lijnrecht tegenover elkaar.

Waar de partijen het doorgaans wel over eens zijn is dat de Nederlandse plantaardige sector door kennis, ondernemerschap en de logistieke mogelijkheden van ons land van groot belang is. Het gaat dan niet uitsluitend om economische motieven, ook voor een verantwoorde voedselvoorziening staat de land- en tuinbouwsector nationaal en internationaal hoog aangeschreven. Deze positie is verkregen door intensieve teeltsystemen met hoge opbrengsten, op dure grond, dicht bij de logistieke lijnen waardoor afzet in zowel binnen- als buitenland mogelijk is.

Een dergelijke intensieve teeltwijze heeft echter ook schaduwzijden: namelijk een hoog gebruik van meststoffen en chemische gewasbeschermingsmiddelen (of chemische bestrijdingsmiddelen) per ha. Dit hoeft overigens niet per definitie te leiden tot een hoger gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen per eenheid product. Wel brengt het stevige gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen risico's met zich mee voor mens en milieu. In ons land is daarom ook een uitgebreid stelsel van regelgeving rond het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ontstaan.

Deze scriptie beperkt zich tot het gewasbeschermingbeleid. De motivatie om juist dit beleid te bestuderen is enerzijds de directe persoonlijke betrokkenheid. Gewasbescherming heeft een grote invloed op het financiële eindresultaat van mijn bedrijf. Anderzijds constateer ik dat de afgelopen jaren het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen aan sterke veranderingen onderhevig is. Veranderingen die ik als ervaringsdeskundige niet altijd als logisch ervaren heb. Daaruit is de wetenschappelijke nieuwsgierigheid voortgekomen die antwoord zoekt op de vraag welke krachten deze veranderingen sturen. En de wijze waarop deze, voor een direct betrokkene in het veld, niet altijd even logische besluitvorming tot stand komt.

Een korte historische schets. Begin jaren 90 van de vorige eeuw heeft een duidelijke omslag plaats in het denken rond het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Tot die periode is het uitgangspunt bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen dat gewasbeschermingsmiddelen toegelaten mogen worden mits ze effectief zijn en geen risico opleveren voor mens en milieu. Begin jaren 90 komt daar nog een element bij. Naast de eerder genoemde criteria van effectiviteit en geen risico voor mens en omgeving wordt daar het streven "het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen sterk te verminderen" aan toegevoegd.

In het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G, 1991) staat mede als doel geformuleerd het vergaand terugdringen van de structurele afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen. Onder structurele afhankelijkheid wordt hier verstaan de noodzaak om altijd chemische gewasbeschermingsmiddelen te moeten toepassen om tot een bevredigende opbrengst in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin te kunnen komen.

Het MJP-G liep in 2000 af. In de praktijk had het MJP-G niet geleid tot een omslag in denken en handelen wanneer het gaat om de structurele afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen. Het gevolg was dat het merendeel van de boeren en tuinders in Nederland het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen nog steeds beschouwde als onontkoombaar om teelten tot een goed einde te brengen. Een andere aanpak was daarom noodzakelijk. Een aanpak die voortkwam uit een breder maatschappelijke eis dan uitsluitend milieu. De consument, afnemer en burger vragen van de overheid voor de voedselproductie om duidelijke normen voor de bescherming van het milieu maar in toenemende mate ook voor voedselveiligheid en arbeidsomstandigheden. Normen die zeker gevolgen hebben op het terrein van gewasbescherming. Het is bovendien ook commercieel van belang; de agrarische sector werkt internationaal en door een goed beleid op genoemde gebieden helpt het haar concurrentiepositie op de kwaliteitenmarkten te behouden en verder uit te breiden.

Om aan deze veranderende eisen te kunnen voldoen ontwikkelt de overheid een beleid voor de periode 2000-2010. Onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris mevrouw Faber presenteert het kabinet Kok II de beleidsnotitie "Zicht op gezonde teelt" (Gewasbeschermingbeleid tot 2010). Het kabinet stelt daarin dat zij streeft naar "een duurzame en concurrerende agro-(food) sector, die midden in de samenleving staat en toonaangevend is. Een sector die zorgt voor kwalitatief hoogwaardige producten en een betrouwbaar productieproces.

"Dit is nodig omdat de samenleving steeds hogere eisen stelt aan de productie en herkomst van voedingsmiddelen en plantaardige producten. Eisen in de zin van voedselveiligheid en volksgezondheid, maar ook eisen ten aanzien van milieu, betrouwbaarheid en controleerbaarheid." (Ministerie LNV, 2001 p. 5).

Voor de periode 2001-2010 zijn daartoe drie doelstellingen geformuleerd:

- 1) Verdere vermindering van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.
- 2) Verdere vermindering van de emissies naar het milieu.
- 3) Verbetering van de naleving van de huidige wet- en regelgeving voor

gewasbeschermingsmiddelen met betrekking tot volksgezondheid, milieu en arbeidsbescherming.

Deze doelstellingen moeten worden bereikt doormiddel van geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven. De teelt van gewassen wordt hierbij niet gezien als een aantal van elkaar los staande teelthandelingen maar vormt onderdeel van een benadering waarbij verschillende onderdelen van de teelt in relatie tot elkaar worden bekeken. Chemische middelen zijn pas nodig wanneer alle preventieve teelttechnische maatregelen en niet-chemische bestrijdingsmaatregelen tegen een ziekte of plaag te kort schieten. Tevens heeft registratie en controle plaats van alle teeltmaatregelen opdat afnemers – en overheid - inzicht hebben in de gebruikte wijze van productie. Dezelfde nota geeft ook aan dat in 2004 een evaluatie plaats zal vinden om te beoordelen of de geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

De besluitvorming rond deze nota verloopt in de praktijk moeizaam. Hoewel het MJP-G formeel in 2000 is afgelopen vindt pas een eerste behandeling in de Tweede Kamer van de Nota Zicht op Gezonde Teelt in de loop van 2001 plaats. En hoewel in deze Nota staat dat er in 2004 een evaluatie komt, kondigt op 4 april 2003 de dan zittende minister van LNV (minister Veerman), lid van het kabinet Balkenende I, in een brief aan de Tweede Kamer een nieuwe nota “Duurzame Gewasbescherming” aan. Deze nota dient ter vervanging van de in 2002 door de Tweede Kamer aangenomen nota “Zicht Op Gezonde Teelt”. Deze nota “Duurzame Gewasbescherming, Beleid voor gewasbescherming tot 2010” wordt vervolgens in 2004, tijdens de regeerperiode van het kabinet Balkenende II, gepresenteerd en aangenomen in de Tweede Kamer.

Het is deze periode van besluitvorming rond het gewasbeschermingbeleid die in deze scriptie centraal staat. Verschillende theoretische modellen rond besluitvorming zijn in de bestuurskundige theorie voorhanden. Zij belichten verschillende factoren en leggen specifiek accenten. Inzicht in het besluitvormingsproces kan helpen om te begrijpen waarom de door het kabinet gewenste omslag in het gewasbeschermingbeleid in de periode 1991-2004 (nog) niet optrad. En zo perspectief bieden voor een meer effectief beleid in de periode na 2004.

1.2 Probleemstelling

Vanuit een professionele betrokkenheid is een persoonlijke verbazing gegroeid over de wijze waarop het beleid ten aanzien van gewasbescherming in de praktijk zijn wispelturige beslag kreeg, vooral in de periode 2000 – 2004. Het is om die reden dat mijn voornaamste doel van dit onderzoek is:

“Het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen de wijze waarop de besluitvorming rond het gewasbeschermingbeleid in Nederland heeft plaatsgevonden én de resultaten van dat beleid”.

Met behulp van verschillende theoretische modellen worden aan de hand van twee kenmerkende case studies de sleutelfactoren vastgesteld die een rol hebben gespeeld in het Nederlandse Gewasbeschermingbeleid in de periode 2000-2004. En wordt nader ingegaan op de belangrijkste actoren in deze periode en de rol die zij hebben gespeeld binnen het Gewasbeschermingbeleid. Inzicht in de besluitvorming kan helpen om te begrijpen waarom de door het kabinet gewenste omslag in het gewasbeschermingbeleid in de periode 1991-2004 Faber (nog) niet optrad én waarom dat in de opvolgende periode Veerman wel lukte.

Het inzicht verkrijgen in de mogelijke relatie tussen besluitvorming én de resultaten van beleid gebeurt in de eerste plaats door een kort een historisch overzicht te geven van het gewasbeschermingbeleid in Nederland. Door binnen dit historisch perspectief specifiek op de besluitvorming in te zoomen, moet inzicht ontstaan in de besluitvorming (2002) rond de nota *Zicht op gezonde teelt, gewasbeschermingbeleid tot 2010* onder ministeriële verantwoordelijkheid van

Staatssecretaris mevrouw Faber heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt de besluitvorming rond deze nota vergeleken met de besluitvorming in 2004 over de nota *Duurzame Gewasbescherming, Beleid voor gewasbescherming tot 2010* (de vervanger van in 2002 vastgestelde nota *Zicht op gezonde teelt*). Deze nota is onder ministeriële verantwoordelijkheid van haar opvolger Minister Veerman, lid van het kabinet Balkenende II tot stand gekomen.

1.3 Vragen

Hoofdvraag

Op welke wijze heeft de besluitvorming rond de nota *“Zicht op gezonde teelt”* en *“Duurzame Gewasbescherming”* plaatsgevonden en kan dat mede een verklaring vormen voor de wijze waarop het beleid in de praktijk gestalte heeft gekregen?

Deelvragen

1. Wat zijn de belangrijkste actoren die een rol speelden bij de besluitvorming rond beide nota's en welke belangen vertegenwoordigen zij?
2. Hoe ziet in grote lijnen de besluitvormingsprocessen eruit, mede gezien vanuit historisch perspectief, die geleid hebben tot de beide nota's?
3. Welke sleutelfactoren die op basis van de conceptuele modellen van Allison zijn bepaald, vormen een verklaring voor de wijze waarop het Gewasbeschermingbeleid in Nederland in de periode 2000-2005 gestalte heeft gekregen?

1.4 Wijze van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt eerst de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht. Er wordt aangegeven hoe het onderzoek is begrensd, welke wijze van onderzoek is toegepast en hoe de gegevensverzameling heeft plaatsgevonden. Ook wordt toegelicht waarom voor deze aanpak is gekozen.

Begrenzing onderzoek.

Het uitgangspunt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen vormen theorieën en inzichten binnen de bestuurskunde over besluitvorming. Meer specifiek de conceptuele modellen zoals die zijn ontwikkeld door Graham Allison. De drie conceptuele modellen die hij benoemt in zijn boek *Essence of Decision* hebben hierbij als leidraad gediend. Het zwaartepunt ligt op de wijze waarop besluitvorming tot stand komt en welke rol actoren binnen dat proces spelen.

Het onderzoek richt zich op besluitvorming rond het Gewasbeschermingbeleid in Nederland en meer specifiek op de besluitvorming rond de nota *“Zicht op Gezonde Teelt”* en de daarop volgende nota *“Duurzame Gewasbescherming, Beleid voor gewasbescherming tot 2010”*. Om de besluitvorming rond beide nota's in de juiste context te kunnen plaatsen is gekozen voor een historische beschrijving van het Gewasbeschermingbeleid in Nederland tot 2000. Vervolgens wordt nader ingegaan op de periode 2000–2004 waarin de voorbereiding en besluitvorming rond beide nota's heeft plaats gevonden.

Kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve wijze van onderzoek omdat onderzoek wordt gedaan naar een complexe situatie, in dit geval een besluitvormingsproces. Er is hierbij gekozen voor een case of gevalstudie. Of nauwkeuriger geformuleerd: multiple cases. Er worden in dit

onderzoek twee opeenvolgende besluitvormingsprocessen bestudeerd die betrekking hebben op het zelfde beleidsterrein. Hakvoort (1995) geeft aan dat een case studie doorgaans gebruikt wordt bij onderzoek naar een complexe situatie bijvoorbeeld een ramp of rel maar ook bij een besluitvormingssituatie. Kenmerkend van de casestudy is "de sterke contextgebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context, anders zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn." (Hakvoort, 1995, p. 90).

Gegevensverzameling

De verzameling van gegevens heeft op een aantal manieren plaats gehad. In de eerste plaats is informatie verzameld met behulp van literatuur en documentatie. Ook is een aantal interviews gehouden. Verder is in zekere zin sprake van 'participatieve observatie'. Als agrarisch ondernemer ben ik namelijk één van de deelnemers van de 'Praktijkproef Zicht op Gezonde Teelt' geweest. Tijdens deze 'praktijkproef' is de praktische uitvoerbaarheid van een deel van de maatregelen zoals genoemd in de nota *Zicht op Gezonde Teelt* in de praktijk getoetst. Tenslotte ben ik ook direct geconfronteerd met de gevolgen van het ingevoerde beleid.

Theoretische achtergrond

Voor het theoretisch deel van deze studie is met name wetenschappelijke literatuur over besluitvorming geraadpleegd. Enkele belangrijke bestuurskundige perspectieven op besluitvorming, te weten het rationalistisch perspectief; het institutionele perspectief; het normatieve perspectief; het netwerk perspectief en het constructivistische perspectief komen aan de orde. Vervolgens zijn het de bestuurskundige modellen zoals die zijn ontwikkeld door Graham Allison (het rationele actor model; het organisatieproces model en het bureaupolitieke model) die ten behoeve van de analyse van de besluitvorming – antwoord op deelvraag 3 - nader worden uitgewerkt

Bronnenonderzoek

Naast de nota's *Zicht op Gezonde Teelt* en *Duurzame Gewasbescherming* zijn een aantal aanvullende bronnen bestudeerd. Nieuwsbrieven, onderzoeksrapporten, Tweede kamer stukken, kranten en tijdschrift artikelen uit zowel reguliere dag- en weekbladen én specifieke vaktijdschriften. Verder zijn een aantal internet pagina's bestudeerd.

Interviews met sleutel informanten

Om een goed inzicht te krijgen in factoren die niet zichtbaar zijn in formele en opiniërende stukken maar wel een rol kunnen hebben gespeeld in de verschillende besluitvormingsprocessen, zijn een zevental direct betrokkenen bij de besluitvorming rond beide nota's geïnterviewd (Zie bijlage I). Om te waarborgen dat geen belangrijke standpunten zijn genegeerd is tevens aan alle geïnterviewde personen gevraagd wie naar hun mening geïnterviewd zou moeten worden om een volledig beeld van de besluitvorming rond de nota's te krijgen. In feite is er dus sprake van een combinatie van wat Babbie omschrijft als een "*quota sample* ... Persons representing all different participation categories should be studied" en een "snowball sample, a technique that begins with a few relevant subjects you've identified and expands the sample through referrals." (Babbie, 1994, p.287) Om zo een volledig beeld van standpunten en perspectieven te verkrijgen.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van het kwalitatieve- of 'focused' interview. Waarbij wel een lijst van te bespreken onderwerpen aanwezig (zie bijlage II) is maar waarbij noch de vragen noch de onderwerpvolgorde op voorhand vast liggen. Het doel was om te proberen de geïnterviewden zo veel als mogelijk te laten vertellen zodat aspecten die belangrijk waren voor de verschillende actoren zoveel mogelijk ook aan de orde kwamen. De setting van de interviews was informeel

met als doel niet slechts 'het formele verhaal' te horen maar juist ook om te proberen achter "..... the dark and tangled stretches in the decision-making process-mysterious even to those who may be most intimately involved. *John Fitzgerald Kennedy.*" (Allison, 1971, p.1), te komen. In de praktijk duurden de interviews tussen de een en drie uur.

1.5 Indeling rapport

Nadat in dit hoofdstuk de achtergronden en de probleemstelling aan de orde is geweest wordt in hoofdstuk 2 het theoretische kader rond besluitvorming verder uitgewerkt. Daarbij wordt een aantal bestuurskundige perspectieven op besluitvormingsprocessen behandeld én een aantal sleutelfactoren geïdentificeerd die gebruikt zullen worden in de analyse van besluitvormingsprocessen rond het gewasbeschermingbeleid.

In hoofdstuk 3 komt de empirie aan de orde en worden de eerste en tweede deelvraag beantwoord. Bij de beschrijving van de besluitvorming rond gewasbescherming vindt een verdichting in tijd plaats. Eerst volgt een globale beschrijving van het beleid in de periode 1875 tot 1990. Vervolgens komt de periode 1990-2000 aan de orde met het Meerjaren Plan Gewasbescherming, waarna verder wordt ingezoomd op de periode 2000-2002 (Nota Zicht op Gezonde Teelt) en de periode 2002-2004 (Nota Duurzame Gewasbescherming). Bij de beschrijving van de empirische ontwikkelingen in de verschillende periodes zijn de eerste twee onderzoeksvragen leidend geweest.

In hoofdstuk 4 worden theorie en empirie met elkaar geconfronteerd en wordt de derde deelvraag beantwoord namelijk welke sleutelfactoren van doorslaggevende betekenis zijn geweest in de besluitvormingsprocessen rond het Gewasbeschermingbeleid in Nederland in de periode 2000-2004. In het hoofdstuk 5 tenslotte komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde. Zij vormen tevens de beantwoording van de hoofdvraag.

Hoofdstuk 2

Bestuurskundige perspectieven op besluitvorming

2.1 Inleiding

'*The essence of ultimate decision* remains impenetrable to the observer-often, indeed to the decider himself....There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process-mysterious even to those who may be most intimately involved. *John Fitzgerald Kennedy.*' (Allison 1971, p.1)

In de bestuurskundige literatuur wordt vanuit verschillende theoretische perspectieven naar processen rond besluitvorming gekeken. Met als doel meer inzicht te krijgen in "...the dark and tangled stretches in the decision-making process...". Om te komen tot een afweging vanuit welk theoretisch perspectief of perspectieven de besluitvorming rond de nota's *Zicht op Gezonde Teelt* en *Duurzame Gewasbescherming* zal worden benaderd, worden in dit hoofdstuk eerst een aantal bestuurskundige perspectieven kort aangeduid om zo tot een weloverwogen keuze van een passend bestuurskundig perspectief te kunnen komen. Van waaruit vervolgens tot een verklaring van de besluitvorming rond beide nota's kan worden gekomen.

Abma en in't Veld (2001) onderscheiden een vijftal beleidswetenschappelijke perspectieven. Dit zijn het rationalistisch perspectief; het institutionele perspectief; het normatieve perspectief; het netwerk perspectief en het constructivistische perspectief. Hierna worden deze verschillende perspectieven kort beschreven en samengevat in typerende kenmerken. Vervolgens wordt met behulp van de theorie van Allison een drietal modellen van analyse van besluitvormingsprocessen meer in detail besproken. Ik eindig met de bepaling van een aantal sleutelvariabelen en factoren die in de analyse van het Nederlandse gewasbeschermingbeleid in de periode 2000- 2004 zullen worden gebruikt.

Rationalistisch perspectief

In het Rationalistisch perspectief is beleid vooral een middel om bepaalde doelen te realiseren. Daarbij wordt beleidsvorming vooral gezien als een rationeel en cognitief proces is. Er is sprake van een centrale, sturende actor die ook de doelen van de andere actoren kent. Het beleidsvormingsproces verloopt fasegewijs, met een duidelijke afbakening tussen de verschillende fasen van probleemformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie.

Wanneer onderzoek wordt verricht vanuit een Rationalistisch perspectief dan is vaak het verklaren van het verloop van beleidsprocessen en het doen van voorspellingen voor mogelijke verbeteringen in de toekomst het belangrijkste doel. Men is letterlijk uit op een verdere rationalisering van het besluitvormingsproces. Als verklaringen voor falend beleid worden vaak genoemd gebrek aan informatie (onvoldoende kennis over doelen, en mogelijke alternatieven) en gebrek aan planning en controle tijdens de uitvoering van beleid.

Puntsgewijs samengevat heeft het rationalistisch perspectief de volgende kenmerken:

Beleid is een plan ter realisering van doelen;

Actoren zijn verdeeld in één centraal sturende actor die op basis van een duidelijk plan en doel de bekend vooronderstelde belangen van de overige actoren regisseert;

Proces kenmerken zijn een stapsgewijs rationeel opgebouwd systeem van probleemformulering; implementatie en evaluatie;

Doel van beleid is om te verklaren én te voorspellen;

Typische verklaringen voor falend beleid zijn logischerwijs een gebrek aan of gebrekkige informatie, slechte planning en onvoldoende controle op de uitvoering;

Sleutel factoren vanuit het rationalistisch perspectief voor een geslaagd beleid zijn heldere

doelen, transparantie en duidelijk onderscheiden beleidsfasen.

Netwerk perspectief

In het netwerkperspectief wordt beleid primair gezien als de uitkomst van een proces tussen onderling van elkaar afhankelijke partijen (actoren). Actoren hebben ieder met hun eigen doelstellingen en zijn wederzijds in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk om hun eigendoelstellingen te kunnen realiseren. Coalitievorming speelt daarbij nadrukkelijk een rol. In tegenstelling tot het rationalistisch perspectief is beleidsvorming niet alleen een rationeel en cognitief proces maar vooral ook een politiek en sociaal proces. Mede hierdoor verloopt het proces vaak grillig en niet in fasen maar in ronden. Wanneer men werkt vanuit dit perspectief dan gaat men meestal uit van de veronderstelling dat de uitkomst van het besluitvormingsproces moeilijk te voorspellen is. Men beperkt zich daarom tot het nauwkeurig beschrijven en achteraf verklaren van besluitvormingsprocessen. Als verklaring voor falend beleid worden vaak genoemd het niet onderkennen van wederzijdse afhankelijkheden en het onvermogen tot samenwerking van betrokken partijen.

Puntsgewijs heeft het netwerk perspectief de volgende kenmerken:

Beleid wordt gevormd door gemeenschappelijke acties rond bepaalde gemeenschappelijke issues;

Actoren zijn meerdere belanghebbenden, met doelzoekend gedrag en een gekende onderlinge afhankelijkheid (interpedenties);

Proces van beleidsvorming verloopt in ronden en kan vanwege de vele onderlinge afhankelijkheden grillig van karakter zijn;

Doel van beleid is om te beschrijven en te verklaren

Typische verklaringen voor falend beleid zijn natuurlijk het niet of onvoldoende onderkennen van de wederzijdse afhankelijkheden en belangen

Sleutel factoren vanuit het netwerkperspectief voor geslaagd beleid zijn het tegenovergestelde, namelijk dat de actoren kunnen omgaan met onderlinge afhankelijkheden en de ups en downs in het proces.

Institutioneel perspectief

Ook in het Institutionele perspectief is beleidsvorming niet alleen een rationeel en cognitief proces. Beleidsvorming wordt primair gezien als een sociaal verschijnsel bepaald door een historisch gegroeide context van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden. In tegenstelling tot het netwerk perspectief en het rationele perspectief wordt de uitkomst van beleid niet alleen bepaald door het strategisch gedrag of de rationele keuze van actoren. De menselijke factor, dat wil zeggen de rol van actoren in het bewerkstelligen van veranderingen wordt binnen dit perspectief enigszins gerelativeerd. In plaats daarvan wordt aan de institutionele context van beleid extra gewicht toegekend. Beleidskeuzes komen min of meer dwingend voort uit de logica en de regels van de instituties waar de actoren deel van uitmaken. Daarbij gaat het niet alleen om de formele structuur maar kunnen ook informele regels en normen het gedrag van actoren beïnvloeden. Deze inbedding in instituties geeft enerzijds het beleidproces een "georganiseerd" karakter. Anderzijds kunnen bestaande instituties veranderingen belemmeren of blokkeren.

Samengevat heeft het institutionele perspectief de volgende kenmerken:

Beleid wordt bepaald en gevormd door historisch gegroeide regels en normen;

Actoren zijn voorspelbaar en institutioneel verankerd in afhankelijkheden en machtsverhoudingen;

Proces wordt bepaald door historie ('padafhankelijkheid');

Doel van beleid is om te beschrijven en te verklaren;

Typische verklaring voor falend beleid is dat de maatregelen al niet worden ondersteund door

cultuur en structuur;

Sleutel factoren vanuit het institutionele perspectief voor geslaagd beleid zijn dat de historisch gegroeide afhankelijkheden bepalen wat kan en niet kan. Bovendien erkent het institutionele perspectief de begrensde mogelijkheden van beleidsactoren en netwerken.

Normatief perspectief

Bij het normatieve perspectief is beleid vooral de uitkomst van een debat waarbij de actoren argumenten uitwisselen om beleidsbeslissingen te legitimeren. In deze visie is beleid dus een instrument ter legitimering van bestuurlijk handelen.

In dit perspectief gaat het nadrukkelijk niet alleen om feitelijk maar ook om normatieve uitspraken. Het normatieve perspectief gaat er vanuit dat het mogelijk en ook wenselijk is om objectieve uitspraken te doen over waarden. Ook wordt bij de beoordeling van beleid nadrukkelijk naar de beleidsdoelen en intenties van bestuurders gekeken. Bij de beoordeling over de rationaliteit van beleid wordt niet alleen gekeken naar de instrumentele rationaliteit (is het beleid effectief en doelmatig) maar wordt beleid ook beoordeeld op normatieve, sociale en expressieve uitgangspunten.

Puntsgewijs heeft het normatieve perspectief de volgende kenmerken:

Beleid wordt gevormd door de uitkomst van een redelijk debat

Actoren zijn verschillende partijen met standpunten

Proces bestaat uit een uitwisseling van argumenten volgens bepaalde procedures

Doel van beleid is beschrijven en beoordelen

Type verklaringen voor falend beleid zijn het gebruik van al dan niet legitieme argumenten en procedures

Sleutel factoren vanuit het normatieve perspectief voor geslaagd beleid zijn onder andere de kwaliteit van de argumenten uitwisseling. Hoe beter de argumenten, hoe beter het beleid..

Sociaal-Constructivistisch perspectief

In het Sociaal-Constructivistische perspectief is beleid de uitkomst van een discursief proces, dat al redenerend door de betrokken actoren wordt gevormd. De betrokken actoren creëren als het ware ieder hun eigen werkelijkheid. In het Sociaal-Constructivisme wordt gekeken hoe de betrokken actoren omgaan met deze meervoudige en divergerende betekenisconstructies. En of en hoe deze verschillende betekenisgevingen elkaar al dan niet beïnvloeden. Er lijkt vaak sprake te zijn van relatief autonome processen, die niet sterk reageren op prikkels van buitenaf.

Samengevat heeft het Sociaal-Constructivisme de volgende kenmerken:

Beleid is de uitkomst van een open gevoerd discours, een discussie tussen de betrokken actoren met ieder de eigen werkelijkheid (discursieve praktijken);

Actoren staan voor een grote diversiteit en zijn actieve betekenisgevers aan een situatie of probleem;

Proces van beleidsvorming kent vele cycli van dynamiek, stabiliteit en ook inertie;

Doel is om wederzijds inzicht te verhogen in betekenisconstructies en hoe zij tot stand gekomen zijn in relatie tot de positie van de actoren;

Typische verklaringen voor falend beleid liggen op het terrein van sociale en cognitieve fixatie en het niet open staan voor pluralisme;

Sleutel factoren vanuit het Sociaal-Constructivistisch perspectief voor geslaagd beleid zijn onder andere dat beleidsprocessen worden gedragen door actoren en organisaties met uiteenlopende visies/perspectieven op de beleidsdoelen en op de gewenste organisatie van beleid.

In het volgende overzicht zijn de perspectieven in kernwoorden aangegeven:

	Rationalistisch	Netwerk	Institutioneel	Normatief	Sociaal-constructivistisch
Beleid	doelrealisatie	acties rond gedeelde issues	(historisch) gestoelde regels en normen	uitkomst van redelijk debat	uitkomst discussie van meerdere werkelijkheden
Actoren	één centraal sturende	meerdere, onderkende onderlinge afhankelijkheid	formeel proces bepaald	meerdere, verschillende standpunten	meerdere, verschillende zingevingen
Proces	stapsgewijs, rationeel	rondes van geven en nemen	historisch gedefinieerd	op basis van procedure	onvoorspelbaar; van stabiliteit naar chaos en inertie
Doel	verklaren, voorspellen	beschrijven, verklaren	beschrijven, verklaren	beschrijven, beoordelen	inzicht, begrip en onderlinge betekenis
Verklaring falend beleid	informatie, controle, planning	onvoldoende onderkennen wederzijds belang	inbedding in bestaande structuur	illegitieme argumenten en procedures	ontkennen van andere werkelijkheden
Sleutelfactoren geslaagd beleid	heldere doelen, transparantie, beleidsfasen	erkennen en materialiseren onderlinge afhankelijkheid	erkennen historische positie/rol en de grenzen daarvan	kwaliteit argumenten en uitwisseling daarvan	erkenning gemeenschappelijk beleidsproces dat ruimte geeft voor realisatie van uiteenlopende doelen en visie

Abma en in't Veld (2001) geven aan dat het belangrijk is zich bewust te zijn van deze verschillende perspectieven. Omdat 'Het doel van een bepaald perspectief verwijst direct naar onderliggende fundamentele waarden, die op hun buurt weer verwijzen naar andere waarden. Zo zal ieder perspectief claimen dat de aangehangen set van waarden redelijk en geldig is. En die claims zijn vanuit dat perspectief begrijpelijk en 'logisch'.

Op dit moment zien we dat de 'keuze' voor een bepaald perspectief vaak wordt bepaald door de opleiding en training die onderzoekers hebben genoten. Zij zijn opgeleid en gesocialiseerd binnen een bepaalde benadering en vaak zijn ze zich niet eens bewust van het bestaan van andere beleidswetenschappelijke perspectieven. Bovendien is het van belang dat onderzoekers zich bewust worden van het feit dat elk beleidswetenschappelijk perspectief bepaalde waarden stimuleert en andere waarden juist negeert. De opgave is daarmee gelegen in het adequaat vormgeven van de eigen aanpak.....en het zich bewust zijn van de sterke en zwakke zijden van deze aanpak ...Dit vereist een reflexieve houding en methodologie (Alvesson 2000)' (Abma e.a., 2001, p.38-39).

Ook Teisman (1998) wijst, onder verwijzing naar Majone op het belang zich bewust te zijn van het perspectief dat men kiest. Maar geeft tegelijkertijd aan dat een keuze wel onontbeerlijk is. 'De beleidspraktijk is vanuit diverse invalshoeken te benaderen. Onderzoek vanuit een bepaalde invalshoek belicht sommige aspecten van de beleidspraktijk en versluiert andere. Deze selectiviteit is onontbeerlijk . De wijze van belichting hangt af van de aannames die we hanteren. *'It is impossible to do useful policy analysis without an adequate theory of government, and reasonable assumptions about individual and institutional behaviour'* (Majone, 1986, pp. 70) De keuze van assumpties vormt een belangrijk onderdeel van de wetenschaps uitoefening. Het is de kunst om assumpties te kiezen die passen bij het doel dat de onderzoeker voor ogen heeft en bij de beleidspraktijk die hij onderzoekt.' (Teisman, 1998, p.23)

Bovenstaand overzicht van beleidsperspectieven geeft aan dat op verschillende wijze, vanuit

verschillende perspectieven, naar een zelfde verschijnsel kan worden gekeken. En dat die verschillende perspectieven ook kunnen leiden tot een verschillende verklaring voor dat zelfde verschijnsel. Het is dan ook belangrijk zich als onderzoeker bewust te zijn van het perspectief dat gekozen wordt omdat het gekozen perspectief van invloed kan zijn voor de verklaring die gegeven wordt voor een specifiek bestuurskundig probleem. Vanuit deze optiek is het van belang om als onderzoeker bij bestuurskundig onderzoek expliciet aan te geven waarom in een specifiek geval juist dat gekozen bestuurskundige perspectief als meest passend wordt gezien.

In dit concrete geval willen we vooral onderzoeken waarom de te verwachten beleidsomslag niet heeft plaats gevonden. Voor de verklaring hiervan lijken de eerste 3 genoemde bestuurskundige theorieën meer bruikbaar dan het Normatieve en Sociaal-Constructivistisch perspectief, omdat ons doel is te begrijpen waarom er geen omslag in denken en handelen over het gewasbeschermingbeleid heeft plaats gevonden en we veel minder geïnteresseerd zijn in verschillende normatieve visies op gewasbescherming.

2.2 Van onderzoeksperspectief naar conceptuele modellen.

Al veel eerder in 1971 geeft Graham Allison aan dat besluitvorming vaak een warrig en ondoorzichtig proces is, zelfs voor degene die rechtstreeks bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. Allison begint zijn boek: *'Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis'* dan ook met het volgende citaat:

'The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer-often, indeed to the decider himself....There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process-mysterious even to those who may be most intimately involved. John Fitzgerald Kennedy.' (Allison, 1971, p.1)

Vervolgens ontwikkelt hij een drietal perspectieven, drie modellen, om te komen tot verklaring van de 'Cuban Missile Crisis' waarbij het eerste model (Model I) een bepaalde handeling ziet als een rationele, strategische output, Model II een handeling meer ziet als bijproduct van organisatorische routines en Model III de handeling ziet als gevolg van handelen van individuele actoren en 'toevallige omstandigheden'.

Allison spreekt hierbij nadrukkelijk over conceptuele modellen 'basic frames of reference or conceptual models' omdat hij ze vooral ziet als denkschema's die fungeren als hulpmiddelen bij het scheppen van orde in de complexe werkelijkheid. (Geveke, 1996, p. 340).

De boodschap van Allison is dat het inzicht in besluitvorming wordt vergroot wanneer men zich bewust is van het perspectief dat men hanteert. ('de bril die men kiest'). Geveke geeft aan dat Allison bescheiden blijft als het gaat over de verklarende kracht van conceptuele modellen: "Conceptuele modellen kanaliseren het denken doordat zij slechts bepaalde aspecten van de werkelijkheid belichten. Per implicatie worden daarmee andere aspecten onderbelicht gelaten. Die selectiviteit is volgens Allison ook noodzakelijk: om de uitkomsten van besluitvormingsprocessen te verklaren kan men - alleen al om praktische redenen- niet de hele wereld erbij betrekken. Het hanteren van per definitie selectieve conceptuele modellen betekent dat wat als de essentie van besluitvorming moet worden gezien in eerste en laatste instantie afhankelijk is van de 'bril' waarmee men naar bepaalde gebeurtenissen kijkt. Het proberen te achterhalen van dé essentie van besluitvorming is vanuit dat standpunt geredeneerd een onmogelijke zaak. Door het hanteren van een zeker perspectief kan hoogstens een essentie van besluitvorming worden achterhaald." (Geveke, 1996, p.340)

Vanuit deze visie, dat het achterhalen van dé essentie van besluitvorming in feite onmogelijk is, kiest Allison er voor, in tegenstelling tot zoals eerder aangegeven o.a. Teisman, om de "the dark and tangled stretches in the decision-making process" juist vanuit verschillende perspectieven te

bestuderen. Omdat naar zijn mening deze perspectieven complementair zijn. En zo het inzicht in de besluitvorming kunnen vergroten.

Wat de modellen van Allison onderscheidt van de eerder genoemde perspectieven is dat Allison in feite als extra element, het belang van organisaties en hun actoren en het gedrag van actoren binnen die organisaties, toevoegt.

Bovenstaand argument en zijn argument dat perspectieven juist complementair zijn en zo het inzicht in besluitvorming kunnen vergroten zijn voor mij overwegingen om de modellen van Allison nader uit te werken en te gebruiken als conceptueel model om de besluitvorming rond de nota's *Zicht op Gezonde Teelt* en *Duurzame Gewasbescherming* te bestuderen.

In de onderstaande paragrafen zullen die modellen nader worden uitgewerkt.

Model I: The Rational Actor (het rationele actor-model).

Het rationele actor model gaat uit van doelbewuste, rationele handelingen. Het te verklaren verschijnsel is dus niet een toevallige samenloop van omstandigheden, of een kluwen van beslissingen, maar een doelbewuste handeling. De actor die de handeling uitvoert wordt gezien als een rationele en homogene actor, met een eenduidige doelstelling. Te vergelijken met een rationeel handelend individu. De actor handelt rationeel. Met andere woorden de actor streeft consistent naar maximalisatie van de eigen doelen binnen de gegeven randvoorwaarden.

De rationele keuze bestaat vervolgens uit een viertal afwegingen:

- Vaststellen van de doeleinden of op zijn minst een volgorde bepalen welke doeleinden men het belangrijkste vindt.
- Het inventariseren van alternatieven
- Het bepalen van kosten en baten van de verschillende alternatieven
- Keuze van het alternatief. Waarbij dat alternatief zal worden gekozen die de doelstelling van de actor gegeven de ingeschatte kosten en baten, het dichtst benadert.

Dit laatste betekent wel dat een verandering in de door de actor verwachtte kosten en baten van invloed is op de kans dat een bepaald alternatief wel of niet gekozen wordt. Allison spreekt van: "Rationality refers to consistent, value maximizing choice within specified constraints" (Allison, 1999, p.18). In Model I staat de handelende actor als het ware los van de formele organisatie en context. Het is een Rationalistisch perspectief. Vertaald naar ons onderzoeksperspectief naar het Gewasbeschermingbeleid betekent dit dat het van belang is om doelen en actoren met de gekozen strategieën vast te stellen.

Model II: Organisational Behavior (het organisatieproces-model).

Allison geeft aan dat: "At any given time, a government consists of existing organisations, each with a fixed set of standard operating procedures and programs." (Allison, 1971, p. 68). Met dit als uitgangspunt kijkt Allison hoe organisaties functioneren. Simon benadrukt daarbij dat men beperkt is door fysieke en psychologische mogelijkheden.

1. Problemen zijn zo complex dat slechts een beperkt aantal aspecten van een probleem kan worden bestudeerd binnen de beschikbare tijd.
2. Maximalisering en optimaliseren van uitkomsten worden vervangen door 'satisficing' het zoeken naar een 'bevredigende' oplossing. "In choosing, human beings do not consider all alternatives and pick the action with the best consequences. Instead, they find a course of action that is "good enough"-that

- satisfies". (Allison, 1971, p.72)
3. Door dit 'satisficing' "-stopping with the first alternative that is good enough-" wordt de volgorde waarin alternatieven worden onderzocht belangrijk.
 4. Vermijden van onzekerheden door angst voor binding met grote gevolgen, kiest men voor alternatieven die op korte termijn feedback geven.
 5. Handelingen zijn gebaseerd op routine-ervaringen. En bepaalt de keuze in vergelijkbare situaties.(Allison, 1971, p. 71-72)

Cyert en March zien een organisatie als een coalitie van partners waardoor onderhandelen tot bepaalde overeenstemming wordt gekomen, die vervolgens beperkingen opleggen aan de organisatie.

1. Er is geen sprake van interne overeenstemming over de operationele doelen van de organisatie. Dit wordt ondervangen door doelen na elkaar (sequentieel) aan de orde te stellen.
2. Voorkoming van onzekerheid. De meest urgente problemen worden het eerst opgelost zonder dat eerst een lange termijn visie wordt ontwikkeld.
3. Probleemonderzoek is eenvoudig georganiseerd. Waarbij oplossingen gezocht worden in de omgeving van symptomen van het probleem dat zich voort doet en bij al bekende alternatieve oplossingen.
4. Hoewel organisatie gedrag, als gevolg van de drie boven genoemde punten, relatief stabiel is veranderen organisaties door de ervaringen die ze opdoen.

In de tijd veranderen daardoor binnen organisaties doelen, regels en zoekprocedures. (Allison, 1971, p. 75-77). Mede deze uitgangspunten brengen Allison tot het ontwerpen van het "organisational behavior" model. Hierbij gaat Allison uit van de volgende veronderstellingen:

- Formele organisaties zijn de belangrijkste actoren in beleids- en besluitvormingsprocessen
- Deze Organisaties beschikken over een missie, met ander woorden hun handelen is doelgericht,
- Maar het handelen van organisaties wordt bepaald door standard operating procedures (SOP's)
- Organisaties vormen het kader voor besluitvormers en kunnen daarbij zowel facilitair als beperkend werken.

Vertaald naar ons onderzoeksperspectief betekent dit dat de overheid als sleutel actor voor het Gewasbeschermingbeleid een formele organisatie is die uit meerdere deel-organisaties bestaat en die doelgerichtheid combineren met werken volgens SOP's . Er is sprake van coördinatie maar ook verandering

Model III: Governmental Politics

Bij het Governmental Politics model gaat Allison uit van een ander uitgangspunt. "Government behaviour can thus be understood according to a third conceptual model, not as organisational outputs but as results of bargaining games. Outcomes are formed and deformed, by interaction of competing preferences....no unitary actor but rather many actors as players....players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by a single , rational choice but by pulling and hauling that is politics." (Allison, 1999, p.255)

In het Governmental Politics model zijn volgens Allison een aantal factoren van belang. Het actiekanaal bepaalt de formele procedures die moeten worden doorlopen om tot een beslissing te komen. Hiermee wordt tevens bepaald welke spelers er bij de besluitvorming betrokken zijn.

- Wie zijn de spelers, vaak is dit afhankelijk van de positie die men bekleedt.
- Wat zijn hun wensen/belangen en waar komen die vandaan? Oftewel "Where you stand depends on where you sit." Dus de positie bepaalt in sterke mate de standpunten van spelers.
- Welke invloed hebben spelers? Dit is afhankelijk van de onderhandelingspositie, de wil om van deze positie gebruik te maken, maar ook van de perceptie van anderen over jou onderhandelingspositie. Uiteraard is dit mede afhankelijk van de machtsbronnen, zoals geld, informatie, contacten met andere invloedrijke spelers en de mogelijkheid om coalities te bouwen.
- Hoe wordt de uiteindelijke beslissing genomen? Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen het action channel (actiekanaal) en de formele en informele spelregels.

Naast de formele spelregels, zoals bijvoorbeeld wettelijke regels, spelen ook informele regels een rol, bijvoorbeeld hoe spelers met elkaar om gaan.

In het Governmental Politics model is als het ware sprake van een handelende actor met een positie en een eigen (normatieve) agenda. Terwijl in Model II (Organisational Behavior model) handelende actoren standard operating procedures (SOP's) volgen en coördinatie van beleid een kwestie is van afstemming tussen formele organisaties, laat model III juist ruimte voor specifieke inkleuring van beleid en besluitvorming door handelende actoren met een bepaalde positie en persoonlijke agenda. In feite staat in dit model het rationele handelen van beleid en besluitvorming ter discussie. Het benadrukt juist het Normatieve en deels Sociaal Constructivistische karakter van besluitvormingsprocessen en haar actoren.

Samenvattend kan men zeggen dat de drie modellen van Allison verschillende antwoorden geven op de zelfde vraag maar doordat zij die zelfde vraag anders analyseren en interpreteren in feite complementaire vragen stellen. Door vanuit verschillende perspectieven naar die 'zelfde vraag' te kijken, vergroot dit het inzicht en helpt het om de vraag beter te beantwoorden.

Waarbij:

Model I een bepaalde handeling ziet als een rationele, strategische output, Model II een handeling meer ziet als bijproduct van organisatorische routines en Model III de handeling ziet als het gevolg van handelen van individuele actoren en 'toevallige' omstandigheden.

Of, zoals Allison het formuleert: "Thus the models can be seen complements to each other. Model I fixes the broader context, the larger national patterns, and the shared images. Within this context, Model II illuminates the organisational routines that produce the information, options, and action. Model III focuses in greater detail on the individuals who constitute a government and the politics and procedures by which their competing perceptions and preferences are combined. Each, in effect, serves as a search engine in the larger effort to identify all the significant causal factors that determine an outcome. (Allison, 1999, p.392).

2.3 Naar een conceptueel model voor het onderzoek naar het gewasbeschermingbeleid.

Het Rationalistisch perspectief; het Netwerk perspectief; het Institutionele perspectief; het Normatieve perspectief en het Sociaal-Constructivistisch perspectief belichten specifieke aspecten van het proces van besluitvorming waardoor bepaalde waarden extra aandacht krijgen en andere aspecten juist onderbelicht worden.

Bij de aanpak van Allison, wiens conceptuele modellen weliswaar minder ver uitgewerkt zijn, Allison zelf spreekt over denkschema's 'basic frames of reference or conceptual models' als hulpmiddel bij het scheppen van orde in de complexe werkelijkheid, komen deze elementen in

feite eveneens aan de orde. Daarnaast belicht Allison in zijn modellen het belang van organisaties en hun actoren en het gedrag van actoren binnen die organisaties.

Net als Abma en in't Veld geeft Allison aan dat het belangrijk is zich bewust te zijn van deze verschillende perspectieven. Maar Allison pleit ervoor niet de keuze te maken voor één bestuurskundig perspectief maar ziet de verschillende perspectieven als complementair die zo specifieke aspecten van het besluitvormingsproces belichten. Hij geeft daarmee ook aan dat het achterhalen van dé essentie van besluitvorming en daarmee dus ook hét verklaren van het besluitvormingsproces onmogelijk is. Door zich enerzijds bewust te zijn van het perspectief wat men kiest en anderzijds het besluitvormingsproces vanuit verschillende perspectieven te bezien wordt weliswaar niet dé essentie van besluitvorming achterhaald maar wellicht wel aantal van de essentiële aspecten van het besluitvormingsproces. Die met elkaar wellicht inzicht kunnen geven op welke wijze de besluitvorming tot stand is gekomen.

Het is deze benaderingswijze die ik in mijn onderzoek zal volgen om mijn derde onderzoeksvraag, welke sleutelfactoren zijn van doorslaggevende betekenis geweest in de besluitvormingsprocessen rond het Gewasbeschermingbeleid in Nederland in de periode 2000-2004, te beantwoorden. Schematisch samengevat hebben Allison 's conceptuele modellen de volgende eigenschappen:

Specifieke kenmerken modellen Allison

	Model I	Model II	Model III
Visie op Overheid	Overheid is unitaire actor	Overheid bestaat uit verschillende min of meer onafhankelijke organisaties	Overheid bestaat uit spelers met eigen doelen belangen en standpunten
Eenheid van onderzoek	Overheidsbeleid is uitkomst rationale keuze	Overheidsbeleid als uitkomst organisatorische routines	Overheidsbeleid als uitkomst van "politiek spel"
Organisatie principe	Overheid definieert probleem; stelt doelen; inventariseert alternatieven; bepaalt kosten/baten en maakt keuze	Organisaties zijn belangrijke actoren; Met eigen doelstellingen en specifieke mogelijkheden; met standaard gedragspatronen. Dit geheel wordt gedeeltelijk gecoördineerd door regeringsleiders.	Welke spelers deelnemen hangt vaak af van positie die zij innemen. Mede door omstandigheden hebben spelers eigen percepties; belangen en standpunten en verschillende machtsmiddelen. Uitkomst is gevolg van 4 "politiek" proces
Dominant patroon van handelen	Uitkomst wordt bepaald door maximalisatie opbrengst gegeven de doelstellingen en de mogelijkheden	Uitkomst (op korte termijn) dicht bij bestaande oplossingen. Op lange termijn bepaald door visie organisatie op eigen mogelijkheden	Uitkomst is resultante van onderhandelingen
Algemene uitgangspunten en aannames bij handelen	Toename te verwachten kosten leidt tot minder kans op actie Afname te verwachten kosten leidt tot grotere kans op actie	Bestaande organisatorische mogelijkheden bepalen keuze overheid. Incrementele verandering beleid.	Politieke resultante "Where you stand depends on where you sit"

Vrij naar Allison (1999, p.391)

Door nu per conceptueel model antwoorden te zoeken op bovenstaande vragen moet leiden tot beantwoording van onze laatste onderzoeksvraag: Welke sleutelfactoren zijn van doorslaggevende betekenis geweest in de besluitvormingsprocessen rond het Gewasbeschermingbeleid in Nederland in de periode 2000-2004.

Hoofdstuk 3 Gewasbeschermingbeleid: zoektocht naar een gezonde teelt.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe het gewasbeschermingbeleid zich heeft ontwikkeld. En worden de eerste en tweede deelvraag beantwoord *1. Wat zijn de belangrijkste actoren die een rol speelden bij de besluitvorming rond beide nota's en welke belangen vertegenwoordigen zij?* en *2. Hoe is de besluitvorming, mede gezien vanuit een historisch perspectief, rond beide nota's tot stand gekomen en wat is de rol van deze actoren daarin geweest.*

In paragraaf 3.2 wordt de periode tot 1990 geschetst waarin vooral de effectiviteit van toegelaten middelen centraal stond. Aansluitend komt de periode 1990-2000 aan de orde waarin het Meerjaren Plan Gewasbescherming (MJPG) centraal staat. Nieuw in deze periode is dat er ook het nadrukkelijke streven is binnen het gewasbeschermingbeleid om de afhankelijkheid van chemische middelen terug te brengen.

In hoofdstuk 3.3 tenslotte wordt de periode 2000-2004 beschreven en komt de besluitvorming rond de nota's Zicht op gezonde teelt en Duurzame Gewasbescherming uitgebreed aan de orde.

3.2 Een historische schets

De Landbouw- en tuinbouw is al in een ver verleden geconfronteerd met schadelijke dieren en plantenziekten. Reeds in de negentiende eeuw werden wettelijke maatregelen genomen met het doel bepaalde schadelijke organismen te weren. Zo was er de "Wet van Junij 1875, betreffende het nemen van maatregelen tegen overbrenging van de Colorado-kever, Staats blad 1875 no. 113. Vervallen 1911" (Baten, 2005, p.14) met als doel de voor aardappelplanten zeer schadelijke Colorado kever uit ons land te weren. Daarnaast werden ook toen al bestrijdingsmiddelen ingezet om misoogsten te voorkomen.

Na de tweede wereldoorlog nam het gebruik van bestrijdingsmiddelen sterk toe. En ontstond specifieke wetgeving, zoals de Plantenziektewet uit 1952 en de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962 om het gebruik en de handel in bestrijdingsmiddelen te regelen. Tot de jaren zeventig was het gewasbeschermingbeleid een typisch agrarisch beleidsterrein met als doel het weren van ziekten en plagen bij planten. Van bodem- of milieubescherming in de brede betekenis was toen nog nauwelijks sprake.

"De doelstelling richtte zich respectievelijk op bescherming en bestrijding:
-het weren van ziekten en plagen bij planten (Fytosanitaire aangelegenheden) waarvoor de Plantenziektewet en daaruit vloeiende regelgeving als voornaamste instrumenten zijn ingesteld -het bestrijden van schadelijke organismen (Fytofarmaceutische aangelegenheden), met de Bestrijdingsmiddelenwet- en regelgeving als instrumentarium." (Baten, 2005, p.14)

Vanaf 1970 ontstond er een nauwere onderlinge afstemming van fyto sanitair en fytofarmaceutisch beleid. Hieraan lagen twee oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats de groei van het goedertransport. Daardoor kwamen meer ongewenste ziekten en plagen ons land binnen. Dit leidde automatisch tot een toename van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. In de tweede plaats werd het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen meer en meer in verband gebracht met belasting van het milieu. Deze laatste wending betekende automatisch een inbreuk op het tot dan toe door de direct belanghebbenden gedomineerde beleidsterrein. Het tot dan toe geldende credo dat bestrijdingsmiddelen gemakkelijk moesten worden toegelaten ter bescherming van gewas en inkomen, werd toen vervangen door het uitgangspunt dat alleen die middelen en methoden worden toegestaan die effectief zijn én geen risico opleveren voor mens

en milieu. Daar kwam bovendien onder druk van milieu- en (bodem-)beleid begin jaren 90 nog eens een extra element bij; naast effectiviteit en risico voor milieu en mens, kwam ook vermindering van chemische gewasbescherming zeer nadrukkelijk op de agenda.

Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G)

In het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G) dat in 1991 is opgesteld wordt het beleid op het gebied van gewasbescherming tot en met 2000 aangegeven. Het toenmalige ministerie van LNV had goed geluisterd naar de collega's van VROM en de in de paragraaf hiervoor genoemde kenmerken van het gewasbeschermingbeleid komen dus onverminderd terug.

Het MJP-G kent drie doelstellingen:

1. Vermindering van de **omvang** van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.
2. Vermindering van de **afhankelijkheid** van chemische gewasbeschermingsmiddelen en
3. Vermindering van de **emissie** van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

Voor de omvang van de reductiedoelstelling voor het gebruik zijn bovendien concrete doelstellingen vastgesteld. Zo moet de gebruikte hoeveelheid actieve stof in 2000 met 56% zijn verminderd ten opzichte het gemiddelde jaarlijkse gebruik in de referentieperiode 1984-1988. Ook voor de emissie naar bodem, grondwater, oppervlakte water en lucht zijn concrete doelen geformuleerd.

Ten opzichte van de referentieperiode moet de emissie naar de lucht in 2000 met 50% zijn afgenomen, de emissie naar bodem en grondwater met 75% zijn gereduceerd en de emissie naar het oppervlaktewater zijn gereduceerd met 90%. Voor de vermindering van de afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen zijn geen concrete beleidsdoelen geformuleerd. De nadruk ligt hierbij op het ontwikkelen en toepassen van methoden waarbij geen of heel weinig chemische middelen noodzakelijk zijn.

De overheid is sterk bepalend geweest in de definitie van het probleem van de gewasbescherming en heeft daartoe een zeer concreet plan voor vermindering van gebruik, afhankelijkheid en emissies uitgebracht. Voor de uitvoering rekende zij echter op zelfsturing door de land –en tuinbouw zelf. Overheid en landbouwbedrijfsleven¹ sluiten daartoe in 1993 een convenant (Bestuursovereenkomst Uitvoering MJP-G) Hierin onderschrijft het landbouwbedrijfsleven de doelstellingen en taakstellingen zoals geformuleerd in het MJP-G. Het Coördinerend Uitvoeringsorgaan van de Bestuursovereenkomst (CUO) is belast met de uitvoering en coördinatie van het convenant.

Hierdoor is de rol van de overheid in de uitvoering van het beleid vooral voorwaardenscheppend, dus gericht op het faciliteren van de uitvoering van het MJP-G. De nadruk komt dus ook te liggen bij de beleidsinstrumenten onderzoek, voorlichting, onderwijs en subsidie. Zo zijn er extra middelen beschikbaar voor onderzoek en voorlichting. Is er een speciaal (verplicht)

¹ De ondertekenende partijen zijn: de ministeries Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), Verkeer en Waterstaat (V&W) enerzijds en het Landbouwschap, de Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie (NEFYTO), de toelatingshouders van bestrijdingsmiddelen, de Vereniging voor gewasbeschermingshandelaren in Nederland (AGRODIS), het Productschap voor Groenten en Fruit, het Productschap voor Siergewassen, het Productschap voor aardappelen, het Productschap de Nederlandse Vereniging voor Zaaizaad voor Granen, Zaden en Peulvruchten, de Commissie voor Vlas van het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten, de Nederlandse Vereniging van Plantenkwekers (NVP) en Plantgoed (NVZP) anderzijds.

scholingsprogramma opgesteld voor iedereen die op enigerlei wijze omgaat met bestrijdingsmiddelen. (Besluit Vakkennis – en Vakbekwaamheidseisen) en wordt de omschakeling naar biologische landbouw door middel van subsidies gestimuleerd.

Een ander belangrijk aspect van wetgeving betreft het toelatingsbeleid. Zo wordt het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen verzelfstandigd. Daarnaast wordt de Bestrijdingsmiddelenwet zodanig aangepast dat de kanalisatie² van middelen mogelijk wordt.

IJkjaar 1995

In het Meerjarenplan Gewasbescherming is afgesproken dat de doelstellingen tussentijds (in 1995) geëvalueerd zullen worden. Het CUO komt naar aanleiding van deze evaluatie tot een aantal conclusies:

1. De gewenste vermindering van het totale gebruiksvolume is gerealiseerd. Er zijn grote verschillen in reductie tussen de verschillende soorten van gewasbeschermingsmiddelen. Zo is het gebruik van grondontsmettingsmiddelen sterk verminderd terwijl het gebruik van fungiciden nauwelijks is afgenomen.
2. Binnen alle land- en tuinbouwsectoren zijn initiatieven genomen voor het terugdringen van de structurele afhankelijkheid. Een trendbreuk is evenwel niet gerealiseerd.
3. Op basis van modelberekeningen is vastgesteld dat de reductietaakstellingen voor emissie van bestrijdingsmiddelen naar de verschillende milieucompartimenten zijn gerealiseerd. Desondanks is sprake van een *geconstateerde* geringe afname van concentraties van bestrijdingsmiddelen in het milieu. Waardoor verdere actie nodig blijft

Voor de tweede fase (de periode 1995-2000) formuleert het CUO een aantal actiepunten om de eerder geformuleerde doelstellingen te realiseren. Deze aanbevelingen hebben in de lijn van het MJP-G natuurlijk betrekking op de vermindering van afhankelijkheid, emissie en volume. Echter, ook arbeidsomstandigheden en de beschikbaarheid van een breed pakket aan bestrijdingsmiddelen mogen zich verheugen in specifieke aandacht van het CUO.

Geheel zonder weerstand zijn de aanbevelingen niet. Enkele maatschappelijke organisaties uiten kritiek op het gegeven dat de Bestuursovereenkomst alleen is gesloten tussen overheid, landbouwbedrijfsleven en fabrikanten en toeleveranciers van gewasbeschermingsmiddelen. Hierdoor zijn enkele punten uit het MJP-G (o.a. bestemmingsheffing en sanering milieu kritische stoffen) niet uitgevoerd of sterk afgezwakt. (Groenewegen e.a., 1996, p. 22)

Ook de gezamenlijke milieuorganisaties³ komen met een eigen evaluatie, met als titel 'De buik

² In het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G) werd oorspronkelijk gesproken over een grote groep van chemische gewasbeschermingsmiddelen die "gesaneerd" moest worden; oftewel de toelating van deze middelen zou geen verlenging meer krijgen. Dit in verband met de nadelige milieu-effecten van deze stoffen. De benodigde wetsmiddelen voor een dergelijke saneringsoperatie ontbraken echter op dat moment.

Bij het sluiten van de Bestuursovereenkomst Uitvoering MJP-G in 1993, hebben overheid en bedrijfsleven afgesproken dat de bedoelde stoffen niet "gesaneerd" maar "gekanaliseerd" worden. Kanalisatie betekent dat fabrikanten voorstellen kunnen indienen die leiden tot een beperking van milieukritische toepassingen van het betreffende middel.

³ Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Stichting Reinwater, Zuid-Hollandse Milieufederatie, Milieufederatie Noord Holland, Brabantse Milieufederatie en Milieufederatie Drenthe.

vol van gif'. Daarin komen zij tot de conclusie dat de land- en tuinbouw nog veel te afhankelijk zijn van bestrijdingsmiddelen. De messen lijken te worden geslepen voor een nieuwe fase in het gewasbeschermingbeleid.

Aanloop Fase Faber/Pronk

Naar aanleiding van de evaluatie van het MJP-G heeft het Rathenau Instituut⁴ in 1996 het project GIDEON (Gewasbescherming Inpasbaar in Duurzaamheid en een gezonde Economische Ontwikkeling in Nederland) gestart. Binnen dit project zijn met (deskundig) betrokkenen beelden ontwikkeld van gewasbescherming binnen een 'duurzame ontwikkeling'. Groenewegen e.a. (1996) geven aan dat hierbij twee visies op duurzame gewasbescherming zijn ontwikkeld. Deze visies passen in een algemene ontwikkeling binnen de land- en tuinbouw zoals die door de betrokkenen wordt voorzien.

De verwachting is dat:

- het productieareaal per bedrijf sterk zal toenemen;
- het belang van communicatie binnen en tussen sectoren steeds belangrijker wordt;
- de rol van de overheid wordt veel meer faciliterend in plaats van sturend

Een visie, aangeduid als, '*Chemische verfijning*', houdt in grote lijnen de voortzetting en verfijning van de bestaande gewasbeschermingpraktijk in. Het leidende beginsel is dat technologische vernieuwingen de milieuproblemen rond gewasbescherming zullen oplossen. Nieuwe, specifieke middelen en verbeterde toedieningstechnieken spelen hierbij een dominante rol. Indien mogelijk worden ook biologische en mechanische bestrijdingsmethoden gebruikt. Voorts, zo is het stellige voornemen, zullen meer ziekte -en plaagresistente en tolerante gewassen de akkers vullen. Verder krijgt de samenhang tussen verschillende deeltechnieken, middelen en technologische ontwikkelingen zoals informatie technologie en detectietechnieken om de bestrijding te optimaliseren sterke aandacht. Deze visie is sterk vertegenwoordigd binnen de landbouw zelf.

Een tweede visie, door Groenewegen e.a. aangeduid als, '*Systeemgerichte Preventie*' stelt niet de afzonderlijke gewasbeschermingmethoden centraal, maar de totale agrarische praktijk waar de gewasbescherming een onderdeel van uit maakt. De gewasbescherming is gebaseerd op preventie, het zoveel mogelijk voorkomen van ziekten en plagen. Deze visie wordt vertegenwoordigd door de milieubeweging. Ingezette middelen zijn ondermeer ziekteresistente rassen en biologische middelen. Wel zal in geval van calamiteiten de inzet van chemische middelen nodig en mogelijk blijven.

Voor de laatste visie is het nog te vroeg in de landbouw, maar voor de toekomst is zij zeker realiteit. "*Systeemgerichte Preventie kan Chemische Verfijning in de tijd opvolgen. Op de lange termijn heeft het toekomstbeeld van Systeemgerichte Preventie voordelen in milieukundig opzicht (milieuzorg is immers breder) en in landbouwkundig opzicht (de benadering vormt onder andere een oplossing voor het groeiende probleem van het ongevoelig worden van ziekte- en plaagorganismen voor chemische gewasbeschermingsmiddelen.*" (Groenewegen e.a., 1996, p.14)

Dezelfde discussie bestaat over de rol van de overheid. Zij lijkt een helder beeld te hebben van het beleid inzake gewasbescherming. Echter: 'Velen van de GIDEON-deelnemers vinden onduidelijk wat het einddoel van de overheid is. Men heeft behoefte aan een lange termijnvisie op

⁴ ' Het Rathenau Instituut is onafhankelijke organisatie die tot taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen rond vraagstukken die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Het Rathenau Instituut richt zich met de resultaten van zijn projecten tot het Nederlandse Parlement' (Groenewegen e.a. 1996 p.0)

het milieu in combinatie met een visie op de toekomst van de landbouw(sectoren). Betrokkenen uit de Landbouw vinden dat het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen niet gebruikt mag worden om duurzaamheid af te dwingen als de tijd er nog niet rijp voor is. Zij vrezen landbouwkundige problemen door een verschraving van het middelenpakket. De milieubeweging en andere maatschappelijke organisaties vinden dat het toelatingsbeleid ingezet kan worden om het gebruik van duurzame alternatieven te bevorderen.' (Groenewegen e.a., 1996, p.13). In de opvatting van de landbouworganisaties dreigt door de dominantie van milieubescherming in het gewasbeschermingsbeleid, voor de land- en tuinbouw een economisch doemscenario.

De Balans

In 2001 wordt de balans van het Meerjarenplan Gewasbescherming opgemaakt en verschijnt de 'Evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming, Eindevaluatie van de taakstellingen over de periode 1990-2000' (Ekkes, Besseling en Horeman, 2001). Hierin staat de vraag centraal in welke mate de taakstellingen van het MJP-G zijn gerealiseerd en welke factoren hiervoor bepalend zijn geweest.

Het gaat dan om vermindering van de omvang van het gebruik (A), de afhankelijkheid (B) en vermindering van de emissie (C).

A: Vermindering omvang gebruik

In de evaluatie is getoetst in hoeverre er sprake is van de reductie van het gebruik in 2000 ten opzichte van het verbruik in de referentie jaren 1984-1988

Middelengroep	Taakstelling	Bereikte reductie verbruik
		2000
Grondontsmettingsmiddelen	68%	88%
Herbiciden en loofdodingsmiddelen	45%	33%
Insecticiden, fungiciden en overige middelen	36%	3%
Alle middelen gezamenlijk	50%	52%

Bron: Evaluatie Meerjarenplan gewasbescherming

De totale volumereductie taakstelling is gerealiseerd. Wel zijn er grote verschillen in de mate van reductie van het gebruik van de verschillende groepen van gewasbeschermingsmiddelen. De grootste volumereductie is gerealiseerd bij grondontsmettingsmiddelen. Daarnaast is bij een aantal middelen sprake van substitutie. Daaronder wordt verstaan dat een oud gewasbeschermingsmiddel is vervangen door een lager te doseren nieuw middel waardoor het volume van gebruikte gewasbeschermingsmiddelen daalt.

B: Vermindering afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen

In het MJP-G is het begrip 'afhankelijkheid' in de context van gewasbeschermingsmiddelen niet duidelijk gedefinieerd. Ook ontbreken heldere doelstellingen over de reductie van de afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen. Dit heeft dan ook gedurende de hele looptijd van het MJP-G geleid tot debat. In de evaluatie is om die reden gezocht naar indicatoren om toch aan te kunnen geven in hoeverre er sprake is van vermindering van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen. Hiervoor wordt op drie verschillende niveaus naar de afhankelijkheid gekeken.

Het (gecorrigeerde) verbruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Wanneer gekeken wordt naar het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen gecorrigeerd naar substitutie dan zijn de volgende ontwikkelingen zichtbaar:

een afname van het gecorrigeerde gebruik van grondontsmettingsmiddelen

een toename van het gecorrigeerde gebruik van fungiciden

een lichte afname van het gecorrigeerde gebruik van herbiciden

een lichte afname van het gecorrigeerde gebruik van insecticiden.

Afhankelijkheid op bedrijfsniveau.

Het is met name een kleine groep voorlopers die een grote inspanning hebben geleverd om te voldoen aan de strenge normen op het gebied van geïntegreerde teelt.⁵ Pas tegen het einde van het MJP-G is ook, weliswaar aarzelend het peloton in beweging gekomen. Het lijkt erop dat maatregelen die de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen verminderen pas worden ingezet wanneer ze bedrijfseconomisch interessant of verplicht zijn.

Ontwikkeling van kennis en houding

De kennis en houding ten opzichte van de vermindering van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen heeft zich in positieve zin ontwikkeld.

Samenvattend kan vastgesteld worden dat wanneer het gaat om de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen er sprake is van:

'Geen trendbreuk in doen, wel in denken' (Ekkes e.a., 2001 p.11).

C: Vermindering emissie

Ook is getoetst in hoeverre sprake is van reductie van emissie naar het milieu.

Compartiment	Emissiereductie per compartiment			
	taakstelling 1995	gerealiseerd 1995 ⁶	taakstelling 2000	gerealiseerd 2000
Bodem + Grondwater	40-45%	68%	75%	79%
Lucht	30-35%	46%	50%	54%
Oppervlaktewater	>70%	59%	90%	79%

Bron: Evaluatie Meerjarenplan gewasbescherming

De genoemde uitkomsten zijn op basis van modelberekeningen vastgesteld.

Door afname in het gebruik en doordat een aantal stoffen niet meer is toegelaten is de emissiedoelstelling naar bodem en grondwater gerealiseerd. Ook de emissiedoelstelling richting lucht is gerealiseerd. Anders ligt het met de emissie richting oppervlaktewater. Deze doelstelling wordt niet gerealiseerd. Wel heeft met name de invoering van het Lozingenbesluit Open teelten en Veehouderij in 1997, waarin een aantal driftbeperkende maatregelen zijn opgenomen nadrukkelijk een positief effect gehad.

Vermindering milieubelasting.

Een van de hoofddoelstellingen van het Meerjarenplan Gewasbescherming is het reduceren van het gebruiksvolume van gewasbeschermingsmiddelen. De taakstelling, een volumereductie van 50% in 2000 t.o.v. de gemiddelde afzet over de referentieperiode 1984-1988 is gerealiseerd. Gedurende het project is echter de behoefte ontstaan niet alleen de gebruikte hoeveelheid middelen in beeld te brengen. Maar ook de milieutoxicologische eigenschappen van de gebruikte middelen. Omdat volume en milieutoxicologische eigenschappen gezamenlijk het milieu effect

⁵ «Bij een geïntegreerde bedrijfsvoering vormt een gezonde vruchtwisseling de basis voor het behoud van de bodemvruchtbaarheid en het voorkomen van bodemgebonden ziekten en plagen en onkruiden. Bij de bestrijding van ziekten en plagen zijn de teelt van resistente en tolerante rassen, een matige stikstofbemesting en de keuze voor middelen met minder milieurisico's de ingrediënten voor een geïntegreerde aanpak. Waarnemen in het veld, het toepassen van schadedrempels en lage-doseringstechnieken dragen eveneens bij aan de vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bij de onkruidbestrijding wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van mechanische onkruidbestrijding. Bij de bemesting wordt gestreefd naar een goed opbrengst niveau van een produkt met hoge kwaliteit en naar een minimale ophoping of uitspoeling van de nutriënten stikstof, fosfaat en kali.» (Bon e.a. 1994 p.9)

⁶ Percentages wijken af van de MJPG Emissie-evaluatie 1995. Op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten is de omvang van de emissie in de referentieperiode, 1995 en 2000 bepaald.

bepalen. Daartoe is een Milieu Indicator ontwikkeld die enerzijds gebaseerd is op schadelijkheid voor waterorganismen (aquatoxiciteit) en anderzijds de overschrijding van de normwaarde van grondwater meeweegt. De gevonden waarde wordt uitgedrukt in milieu-indicator punten (MIP). Uit de evaluatie komt naar voren dat de milieubelasting gemeten met de milieu-indicator voor aquatoxiciteit en de uitspoeling naar grondwater in de periode gedurende het MJP-G met iets meer dan 50% is gedaald.

Eindconclusies evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming

In de eindevaluatie van de taakstellingen over de periode 1990-2000 komt men tot de volgende eindconclusie:

‘Een vergaande terugdringing van de structurele afhankelijkheid is niet gerealiseerd, wel is de afhankelijkheid van chemische middelen licht afgenomen. De overall-doelstellingen van het MJP-G voor gebruik en emissies zijn voor een groot deel bereikt. De milieubelasting is gedurende de MJPG-periode gehalveerd. Belangrijkste oorzaken van de vermindering van emissies, verbruik en milieubelasting zijn, toelatingsbeleid, volumevermindering bij het gebruik van grondontsmettingsmiddelen en de toepassing van emissie beperkende maatregelen.’ (Ekkes e.a. 2001 p.14)

Samenvattend kan worden gesteld dat al tijdens de evaluatie van de Nota Meerjarenplan Gewasbescherming een belangrijke verandering in het gewasbeschermingsbeleid voor de deur staat. Lag voorheen de nadruk op effectieve bestrijding en uiteindelijk vermindering van de hoeveelheden, daar kwam in de evaluatie een tweede element bij. Dit betrof het nadrukkelijk streven naar alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Dit streven is met name ingegeven vanuit de vooronderstelling dat chemicaliën slecht zijn voor het milieu en dientengevolge zoveel als mogelijk moeten worden verbannen. Het is in dit dualistisch perspectief dat de nota Zicht op Gezond Teelt is opgesteld onder leiding van staatssecretaris Faber met op de achtergrond Minister Pronk van VROM, die vanuit een sterke focus op milieubescherming nadrukkelijk vermindering van chemische bestrijdingsmiddelen op zijn agenda had.

3.3 De Nota's Zicht op gezonde Teelt en Duurzame gewasbescherming

Wat ging er aan vooraf

Was de productie van het Meerjarenplan Gewasbescherming een nagenoeg eenzijdige exercitie van LNV, met de nota Zicht op Gezonde Teelt zou dat volgens hetzelfde ministerie anders worden. De nieuwe staatssecretaris Faber koos voor interactieve planvorming om tot een door de sector gedragen beleid te komen. Interactieve planvorming was "hot" en voorondersteld cruciaal te zijn voor een succesvolle implementatie van beleid. "Voor het ontwikkelen van 'Zicht op gezonde teelt' zijn de beleidsmakers van LNV van een interactieve methode uitgegaan. Onder interactieve beleidsvorming verstaan we dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in een (min of meer) vroeg stadium van ontwikkeling betrokken worden bij het vormen van beleid. En dat de overheid op deze wijze invloed deelt met andere partijen. (Pröpper en Steenbeek, 2001, p.9) Bij dit gewasbeschermingsbeleid zijn boeren en boerenorganisaties, maar ook milieuorganisaties, waterorganisaties en andere overheden betrokken. Het idee hierachter is om door het betrekken van groepen mensen die met het beleid te maken krijgen, een kwalitatief beter en (haalbaar) beleid te maken en een groter draagvlak hiervoor te creëren.... Voor LNV is deze methode vrij nieuw..." (Remerij, 2001, p.1).

Voor minister Pronk was de methode wellicht ook nieuw, maar overigens niet vanzelfsprekend als het gaat om het oplossen van belangrijke maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld het terugdringen van de milieuvervuiling in zijn algemeenheid en meer specifiek de vermindering van chemische bestrijdingsmiddelen in de landbouw. "Pronk was typisch een socialist van de oude

stempel. Als regering ben je ervoor om te regeren" (Henkes, VROM, 2006). Hij doelt hier op het gegeven dat volgens oorspronkelijk sociaal democratisch perspectief, de overheid leidend is en ook moet zijn om een ideale samenleving te bouwen.

In de aanloop naar de nota Zicht op Gezonde Teelt verschijnt in 1999 de discussienota *'Verkenning van een beleid voor gewasbescherming na 2000'*. Doel van deze nota is de discussie op gang te brengen over het gewenste gewasbeschermingsmiddelen beleid na 2000. Uitgangspunt van deze notitie is het 'Nee, tenzij,....' beginsel: chemische middelen worden pas ingezet als alle preventieve en niet chemische maatregelen zijn genomen. Een tweede belangrijke element van de nota is dat de sector benadering wordt losgelaten. Was voorheen sprake van centrale afspraken met belangenorganisaties, in de toekomst zouden de milieuprestaties via certificering van individuele bedrijven de norm stellen.

De uitkomst van deze gespreksrondes worden weergegeven in de notitie *'Ik vraag u met nadruk dit mee te nemen...'* die medio 1999 verschijnt. Met name dit 'Nee, tenzij' beginsel: chemische middelen worden pas ingezet als alle preventieve en niet chemische maatregelen genomen zijn, roept bij een aantal partijen (onder andere LTO en Nefyto) weerstand op. "Zij menen dat de sector en middelenbranche vooral door eigen inspanning al veel milieuvriendelijker werkt en zitten niet te wachten op nog meer restricties. Ze laten zien dat er al schoon gewerkt wordt om zo het *imago* te verbeteren'. (Balk-Theuws, 2005, p.19). Consumenten-, natuur- en milieuorganisaties en waterwinbedrijven stonden juist wel positief tegenover dit 'Nee,tenzij' beginsel. De individuele aanpak van bedrijven, via certificering vast leggen en aantonen hoe wordt gewerkt, wordt door alle partijen gesteund.

In Maart 2000 verschijnt een Visiedocument 'Zicht op gezonde teelt: schets van een nieuw gewasbeschermingsbeleid met het oog op consument en burger' van de Stuurgroep Gewasbescherming na 2000. Uitgangspunt van dit document is: "Geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven". De doelstellingen in dit visiedocument verschillen in feite niet met de doelstellingen zoals eerder geformuleerd in discussienota 'Verkenning van een beleid voor gewasbescherming na 2000' die een jaar eerder was verschenen. Wel was er, op aandringen van het agrarisch bedrijfsleven een extra doelstelling toegevoegd: een breed en effectief middelen pakket. Het 'Nee..., tenzij' wordt als begrip verworpen.

"Het principe 'Nee, tenzij,...., heeft verwarring opgeleverd. Van de kant van de agrarische sector werd ofwel sterk tegen dit principe geageerd, ofwel benadrukt dat dit al gangbare praktijk is. Sommigen begrepen 'Nee,tenzij,....' als introductie van een receptuursysteem voor chemische middelen en waren fel tegen. De waterwereld, de consumentenorganisaties en milieuorganisaties ontvingen het streefbeeld zeer positief. Een benadering waarbij pas gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet als alle preventieve en niet- chemische maatregelen zijn getroffen, sprak hen aan.

Na deze discussie heeft de overheid de conclusie getrokken, dat het nieuwe beleid het best ingezet kan worden op geïntegreerde bedrijfsvoering als norm. Daarbij is zowel plaats voor systeemgerichte preventie als voor chemische verfijning." (Stuurgroep Gewasbescherming na 2000, Maart 2000, p.6).

Hoofdrichting voor het nieuwe beleid wordt: 'Geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven'. Waarbij "Gewas bescherming als een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering." wordt gezien "Chemische bestrijding is daarbij een optie, die pas in beeld komt als andere, niet-chemische gewasbeschermingsstrategieën niet blijken te kunnen." Terwijl "Certificering van de bedrijfsvoering is het zichtbaar maken van de geïntegreerde bedrijfsvoering; het zichtbaar maken van prestaties van bedrijven." (Stuurgroep Gewasbescherming na 2000, Maart 2000, p.8). Het komt er kortweg op neer dat bedrijven die kunnen aantonen dat ze hun zaken goed voor elkaar hebben, mogen rekenen op bepaalde voordelen, terwijl "achterblijvers" te maken krijgen met extra voorwaarden en controles.

Naar aanleiding van het Visiedocument 'Zicht op gezonde teelt: schets van een nieuw gewasbeschermingsbeleid met het oog op consument en burger' wordt in de vorm van een bestuurlijke conferentie weer een externe discussie gehouden (30 maart 2000). Naast staatsecretaris Faber zijn hiervoor opnieuw vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uitgenodigd. Draagvlak lijkt er te bestaan voor de hoofdrichting van het visiedocument. "Geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven". Wel is er de nodige discussie over de concrete invulling van het ambitieniveau van de normstelling en met name ook het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en de relatie hiervan met certificering. Zo wordt nadrukkelijk gepleit voor de mogelijkheid om correctiemiddelen in te zetten voor geïntegreerde teelt en de versnelde toelating van nieuwe middelen.

In juni wordt een tweede bestuurlijke conferentie gehouden waarbij naast staatsecretaris Faber opnieuw een scala aan maatschappelijke organisaties is uitgenodigd. Het ambitieniveau van de doelstellingen en de wijze van sturing zijn respectievelijk als ambitieus en te beperkt beoordeeld. Een heffing op gewasbeschermingsmiddelen is te beperkt er zal gewerkt moeten worden met een mix van doel- en middelvoorschriften. Ook komt opnieuw uitgebreid het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen aan de orde. Eerst in 2001 wordt de nota aan de Tweede Kamer gepresenteerd, een jaar later dan oorspronkelijk gepland.

Op 9 juli 2001 stuurt staatsecretaris Faber de nota Zicht op gezonde teelt, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de tweede kamer. In de nota wordt het nieuwe gewasbeschermingsbeleid uitgewerkt in verband met de afloop van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G) per 2001.

"Het kabinet streeft naar de ontwikkeling van een duurzame en concurrerende agro (food) sector, die midden in de samenleving staat en internationaal toonaangevend is. Een sector die zorgt voor kwalitatief hoogwaardige producten en een betrouwbaar productieproces. Dit is nodig omdat de samenleving steeds hogere eisen stelt aan de productie en herkomst van voedingsmiddelen en plantaardige producten. Eisen in de zin van voedselveiligheid en volksgezondheid maar ook eisen ten aanzien van milieu, betrouwbaarheid en controleerbaarheid." (Ministerie LNV, juli 2001 Nota Zicht op gezonde teelt p.5)

De nota Zicht op gezonde teelt

Op hoofdlijnen komen in de nota de volgende uitgangspunten en aan de orde:

"Doelstellingen nieuw beleid

De plantaardige sector in Nederland kent vanwege de intensieve teeltsystemen nog een hoog gebruik aan chemische gewasbeschermingsmiddelen per hectare met de daarbij behorende risico's voor mens en milieu. Om tot een maatschappelijk gewenste duurzame gewasbescherming te komen zijn voor het gewasbeschermingsbeleid in de periode 2001-2010 drie doelstellingen geformuleerd:

- 1. Een verdergaande vermindering van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.*
- 2. Een verdere vermindering van de emissies naar het milieu.*
- 3. Het verbeteren van de naleving van de huidige wet- en regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met betrekking tot volksgezondheid, milieu en arbeidsbescherming.*

Geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven

Om de doelstellingen te realiseren zet het kabinet in op een sectorbrede introductie en verdere ontwikkeling van een geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven. Geïntegreerde gewasbescherming als onderdeel van geïntegreerde teelt is de basisfilosofie. Bij geïntegreerde gewasbescherming wordt de teelt van gewassen niet vanuit één invalshoek bekeken. Geïntegreerde gewasbescherming is het resultaat van een brede afweging van bedrijfsaspecten: bedrijfseconomie, ziekte- en plaagbestrijding, productkwaliteit, volksgezondheid en voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en milieubelasting.

Certificering biedt de mogelijkheid van een betere borging van de effecten van gewasbescherming op de milieukwaliteit, volksgezondheid (voedselveiligheid) en arbeidsbescherming. Het maakt zichtbaar hoe de agrarische ondernemer werkt en voldoet aan de maatschappelijke eisen op het terrein van gewasbescherming. Dat is belangrijk vanwege de toenemende behoefte van de markt en de consument aan transparante en betrouwbare informatie over het productieproces.

Milieudoelstelling

Doelstelling is een vermindering van de milieubelasting met chemische gewasbeschermingsmiddelen in 2010 met tenminste 95% ten opzichte van het jaar 1998. De meeste milieuwinst (deskundigen schatten een mogelijke milieuwinst tot 90% in) wordt gerealiseerd door het volledig uitvoeren en doorwerken van het bestaande toelatings- en emissiereductiebeleid. Voor 2005 geldt als doelstelling een vermindering van de milieubelasting met 75% ten opzichte van 1998.

Evaluatie

In 2004 zal het nieuwe gewasbeschermingsbeleid worden geëvalueerd. Indien blijkt dat minder dan 90% van de bedrijven met plantaardige productie per 2005 zal zijn gecertificeerd zullen per 1 januari 2005 wettelijke maatregelen worden getroffen. Daartoe zal in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de mogelijkheid worden opgenomen dat vanaf 1 januari 2005 chemische gewasbeschermingsmiddelen alleen gebruikt mogen worden op bedrijven die zijn gecertificeerd volgens de eisen van geïntegreerde gewasbescherming.

Maatwerk in toelatingsbeleid en stimuleren toelating kleine toepassingen

De komende jaren zal naar verwachting een verdere inkrimping plaatsvinden van het pakket gewasbeschermingsmiddelen als gevolg van de toelatingsbeoordeling aan de hand van de Europese toelatingscriteria. Dit stimuleert de ontwikkeling en toepassing van gewasbeschermings- en teeltsystemen waarin minder chemische middelen worden gebruikt. Om juist binnen dergelijke systemen toch nog gericht gewasbeschermingsmiddelen in te kunnen blijven zetten die voldoen aan de toelatingscriteria, zal het kabinet de mogelijkheden gaan vergroten om toelatingen voor kleine toepassingen te verkrijgen of te behouden. Het gaat hierbij in het bijzonder om toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong (GNO's). De volgende maatregelen worden ingezet: het vereenvoudigen van de dossiereisen voor uitbreidingstoelatingen, onderzoek naar een toelatingsprocedure op basis van teeltsystemen, financiële ondersteuning van de onderzoeks- en toelatingkosten voor kleine toepassingen en financiering van een helpdesk van het College voor toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB).

Heffing op gewasbeschermingsmiddelen.

Ter ondersteuning van de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming wil het kabinet per 2003 een heffing op chemische gewasbeschermingsmiddelen invoeren. De precieze invulling en vormgeving wordt nader onderzocht en zal in wetgeving worden vastgelegd. Hierover zal meer duidelijkheid worden gegeven in de eind 2001 te verschijnen notitie 'Landbouw en fiscus'.

Kennisontwikkeling en -verspreiding

Kennis is cruciaal voor de ontwikkeling van en de omschakeling naar geïntegreerde gewasbescherming. Het kabinet geeft extra aandacht aan de effectiviteit van de verspreiding van bestaande en nieuwe kennis. Het onderzoek zal zich nog meer dan voorheen gaan richten op het ontwikkelen van kennis over preventie, niet-chemische bestrijdingsstrategieën en nieuwe managementsystemen die ondernemers ondersteunen bij het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming.

Verantwoordelijkheden

Het kabinet is primair verantwoordelijk voor het stellen van eisen op het terrein van volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu. Met het nieuwe gewasbeschermingsbeleid introduceert het kabinet certificering als instrument voor de vertaling van de nationale beleidsdoelstellingen naar eisen op bedrijfsniveau. Goed ondernemerschap is hierbij het uitgangspunt. De markt- en ketenpartijen en de individuele agrarische ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en toepassing van geïntegreerde gewasbescherming. Vooral de markt- en ketenpartijen kunnen de introductie van geïntegreerde gewasbescherming sturen. Het kabinet ondersteunt en stimuleert het bedrijfsleven hierbij.” (LNV, 2001, p.2-3).

Behandeling door Tweede kamer.

Op 12 november 2001 vindt de behandeling van de nota ‘Zicht op gezonde teelt’ in de Tweede kamer plaats. Er lijkt een redelijke mate van overeenstemming over de uitgangspunten van de nota Zicht op gezonde teelt. Letterlijk antwoordt de Staatssecretaris mevrouw Faber bij de beantwoording van schriftelijke vragen over de nota ‘Zicht op gezonde teelt’ op 1 november 2001 voorafgaande aan de behandeling in de Tweede kamer:

“De nota Zicht op gezonde teelt is in nauwe samenspraak met betrokken maatschappelijke organisaties tot stand gekomen. Daarbij is vastgesteld dat het concept van geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven brede instemming heeft. Bedrijven erkennen de maatschappelijke en landbouwkundige noodzaak van dit streven.” (Tweede Kamer, november 2001 nr. 6).

Vervolgens geeft de staatssecretaris aan dat er vanuit de landbouwsector tegelijkertijd een aantal kritische factoren voor succes zijn genoemd.

“Deelnemers aan de praktijkproeven noemen als kritische factoren een positieve respons uit de markt, beschikbaarheid van een effectief pakket gewasbeschermingsmiddelen en de betaalbaarheid van certificering. De landbouwsector als geheel is ook kritisch over nut en noodzaak van enkele in te zetten instrumenten, zoals bijvoorbeeld de heffing op gewasbeschermingsmiddelen.” (Tweede kamer, november 2001 nr.6)

Tweede kamer lid Geluk (VVD) zet echter vraagtekens bij het draagvlak dat er voor de plannen van het kabinet zou zijn.

“Wat de VVD sterk opviel tijdens de hoorzitting was dat de doelstellingen van het kabinet eenzijdig zijn geformuleerd en partijen die aan tafel zaten zich hierin niet herkennen. Is dat juist? Er staat overigens “het kabinet heeft de volgende doelen voor ogen” Indien deze constatering juist is, hoe kan dan worden volgehouden dat een en ander heeft geleid tot een gedeelde visie op hoofdlijnen?” (Geluk, 12 november 2001, p.4).

Door vertegenwoordigers van het LTO en Nefyto is dat bevestigd. Ook zij verwonderden zich over de kloof die zit tussen de afspraken die zijn gemaakt in de talloze vooroverleggen en participatierondes én de uiteindelijke nota. Interactieve planvorming heeft in hun ogen vooralsnog

niet geleid tot een door de sector gedragen beleid.

Parallel aan de discussie over de nota is bovendien een discussie gaande over de toepassing van een EU richtlijn aangaande de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de implicaties voor het Nederlandse gewasbeschermingsmiddelenbeleid. Deze richtlijn wordt vooral door het ministerie van VROM en de milieubeweging aangegrepen om extra strenge eisen te stellen aan het voorgestelde beleid in de betreffende nota. Dit zal uiteindelijk leiden tot onzekerheid en frustratie over het te voeren beleid bij de direct betrokkenen en de landbouworganisaties. In dat verband is het op het eerste gezicht opmerkelijk dat met name minister Pronk van VROM in tweede instantie de verdediging van de Nota in de Tweede Kamer op zich neemt. Achteraf is dat begrijpelijk; Pronk wilde de agrarische sector en daarmee indirect de chemische industrie via de EU Richtlijn aanpakken. Het was daarvoor nodig dat deze Richtlijn versneld in de nota (Zicht op Gezonde Teelt) terecht zou komen en wettelijk zou worden vastgelegd.

Hoewel Staatssecretaris mevrouw Faber mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de nota aan de Tweede kamer aanbiedt is het met name minister Pronk van VROM die, zeker in tweede termijn de verdediging van de nota in de Tweede kamer voor zijn rekening neemt. Omdat sprake is van een 'vrij onderwerp' (Geluk, 2006) waarbij dus binnen het regeerakkoord geen afspraken zijn gemaakt tussen regeringspartijen hoe omgegaan zal worden met een specifiek onderwerp, in dit geval het gewasbeschermingsbeleid, hebben politieke partijen de ruimte, ondanks dat zij deel uit maken van de regeringscoalitie, hun eigen standpunt over dat onderwerp in te nemen.

In de praktijk betekende dat in dit geval dat in de Tweede kamer in deze periode in de discussie rond het gewasbeschermingsbeleid vaak een coalitie bestond met min of meer gelijke standpunten van CDA; VVD; SGP en soms Christen Unie enerzijds en een coalitie van D'66; Groen Links; PvdA en SP anderzijds. Terwijl tegelijkertijd D'66 PvdA en VVD deel uitmaakten van hetzelfde kabinet, te weten het tweede kabinet Kok. In de praktijk betekende dit dat geen van beide 'gewasbeschermings-coalities' een meerderheid in de Tweede kamer had. Zodat bij discussies over het gewasbeschermingsbeleid de stemmen vaak stakten. En daardoor dus ook de speelruimte voor de betrokken minister en Staatssecretaris in feite zeer beperkt was.

Relevante Actoren

Er is een grote groep van actoren die een rol spelen in de discussie rond de nota Zicht op gezonde teelt. Wanneer we kijken wie in de aanloop naar de Nota Zicht op gezonde teelt zijn uitgenodigd voor de bestuurlijke conferentie dan komen we een brede vertegenwoordiging van enerzijds ministeries maar ook een groot aantal maatschappelijke organisaties tegen. Waarbij uit de reacties op verschillende discussiepunten wel een aantal groepen van actoren zijn te formuleren met min of meer de zelfde standpunten. De voornaamste actoren zijn te vinden in Bijlage 3. Daarnaast spelen in deze discussie uiteraard ook de verschillende politieke partijen zoals die zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer nadrukkelijk een rol.

In onderstaand overzicht zijn de voor het onderzoek belangrijkste standpunten en opvattingen aangegeven. Het betreffen "Minimaliseren milieubelasting", "Economisch perspectief agrarische sector", "Breed middelen pakket" en "Level Playing Field".

Minimaliseren milieubelasting: minimaal gebruik moet worden gemaakt van chemische gewasbeschermingsmiddelen

Economisch perspectief: land- en tuinbouw is een economische factor van belang die in concurrentie op internationale schaal moet opereren

Breed middelen pakket: de land- en tuinbouw moeten kunnen beschikken over

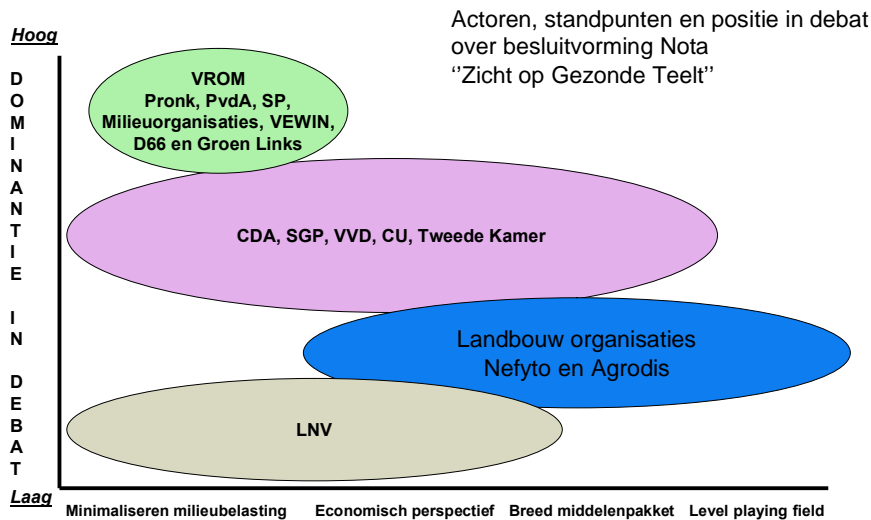
alternatieve chemische middelen voordat bestaande (omstreden) chemische middelen worden verbannen

Level Playing Field:

de land- en tuinbouw is een globale en daarmee Europese economische speler en om die reden kan Nederland geen extra beperkende maatregelen treffen voor de sector

Schematisch ziet het speelveld er als volgt uit:

Figuur I: Belangrijkste actoren, hun standpunten en importantie in het debat die zij innemen rond de nota 'Zicht op Gezonde Teelt'



Nota Duurzame Gewasbescherming

In het kabinet Kok II was het gewasbeschermingsmiddelen beleid een 'vrij onderwerp'. Binnen het regeerakkoord zijn hierover tussen de regeringspartijen dus geen afspraken gemaakt. Bovendien viel het onderwerp onder een Staatssecretaris. Na het aantreden van het kabinet Balkenende I komt hierin verandering. De regie over het landbouwdossier "Gewasbescherming" komt primair te liggen bij het ministerie van Landbouw en secundair bij VROM. Het onderwerp staat hoog op de politieke agenda en is daarmee onderwerp van het regeerakkoord. Tot slot kenmerkt het dossier zich door haar langdurige geschiedenis en vele open einden. Bovendien werd de nota Zicht op Gezonde Teelt nooit echt geëffectueerd; oneigenlijk (illegaal) gebruik van chemische gewasbestrijdingsmiddelen vond plaats door de boeren om hun oogst te kunnen redden omdat op dat moment geen toegelaten effectieve gewasbeschermingsmiddelen beschikbaar waren.

"Het is zo slecht gesteld met de toelating van middelen dat de bedden van de kinderen tegen het plafond staan" (Aike Maarsingh, Voorzitter LTO Vakgroep Akkerbouw, tijdens een boerenbijeenkomst in Mijnsheerenland in november 2001 (LdG). Martijn de Groot schrijft in een hoofdredactioneel commentaar: "Gezonde teelt: het zicht kwijt. Tijdens de Kamerbehandeling van het gewasbeschermingsbeleid afgelopen maandag raakte de

relatie met boeren en tuinders in dit land steeds verder uit beeld...een verschrompeld gezag van het zwalkende College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) en wanhopige telers die niet verder kunnen. (De Groot, 2001, p.5). En van der Stelt zegt er het volgende over "Taboes: Bij het landbouw bedrijfsleven niet spreken over illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (waarvoor dus geen toelating is afgegeven) maar over oneigenlijk gebruik. Klinkt minder negatief, maar betekent hetzelfde". (Stelt, 2000, p.9)

De betrokkenen in de sector hebben na de periode Pronk en Faber sterk de behoefte het beleid weer nieuw leven in te blazen en daarmee het dossier af te ronden.

De spelers

Het speelveld en haar spelers rond de nota Duurzame Gewasbescherming zijn ten opzichte van de nota Zicht op Gezonde Teelt nauwelijks gewijzigd. (Zie Bijlage IV) De belangenorganisaties hadden hun standpunten nog niet fundamenteel gewijzigd, lobbyden bij de ambtelijke en politieke top en gaven gevraagd en ongevraagd hun mening en visie. Op twee punten zijn wel grote personele veranderingen gedaan. Cees Veerman wordt minister van LNV. Veerman is zelf boer en kent de landbouwsector van haver tot gort. Voor de sector én specifiek landbouwbelangenorganisaties dus een herkenbaar gezicht. Van Geel is ex gedeputeerde van de Provincie Brabant en was daar onder andere belast met de portefeuille ruimtelijke ordening en milieu. De laatste had in zijn hoedanigheid als gedeputeerde veel te maken met de sterk georganiseerde agrarische sector in Noord-Brabant en was daardoor bekend met de landbouwproblematiek.

Dit vormt een sterk contrast met Pronk en Faber, beide spelers hadden weinig tot geen affiniteit met de landbouwsector. Pronk had zijn wortels in de ontwikkelingshulp (en later) defensie, Faber was burgemeester van Zeewolde en heeft in haar loopbaan voorafgaand aan het staatssecretariaat geen enkele relatie gehad met de landbouwsector. En daar werkte ze overigens ook niet echt aan.

"Faber moest weinig hebben van LTO Nederland, dé belangenorganisatie van de Nederlandse land- en tuinbouw. Bovendien een organisatie met een enorme achterban. Als je interactief beleid wil, dan is contact daarmee op zijn minst handig. Er was echter in het kader van haar interactieve planvorming alleen maar sprake van voor de bühne meepraten, maar meebeslissen is nooit aan de orde geweest", aldus Ottenheim (2006).

Voorts is er een groot verschil in statuur van de bewindspersonen. Pronk is alom door vriend en vijand gekend om zijn aanwezigheid en enorme kennis van zaken.

„Een sterke minister, groot debater en enorme dossierkennis", aldus Jan Geluk (2006), Tweede Kamerlid VVD. Ottenheim (2006) met achting en respect: „Pronk is een gehaaide vos, ongrijpbaar met grote dossierkennis".

De kenschetsen van staatssecretaris Faber tekenen hierbij schril af.

"Werd algemeen als een zwakke bewindspersoon beschouwd, die weinig voor elkaar kreeg. Erkende na vier jaar zelf ook dat zij meer lokaal bestuurder dan landelijk politica was" (Parlement en Politiek, 2009). Volgens Ottenheim zei Doornbos (Voorzitter LTO Nederland) over Faber: "Faber is er alleen om de plantjes water te geven". In de praktijk van het regeerwerk kwam de onbalans tussen Faber en Pronk soms pijnlijk aan het licht. Geluk: "Pronk leek eerder de mentor van Faber; vaak gaf zij bij Kamervragen na de eerste beantwoording van 10 minuten het woord aan Pronk die vervolgens nog een uur het spreekgestoelte bezette". Ook Scheele bevestigt dit beeld. Met name de beleidsruimte voor Faber ontbrak volledig door de starre opstelling Pronk, die op geen enkele wijze extra ruimte voor het gebruik van chemische middelen wilde geven. "Tijdens een discussie in de Tweede Kamer schuift Faber op. Pronk schudt van Nee". (Scheele,

2006).

Duidelijk voor de Nederlandse landbouwsector geen bewindspersoon bij wie haar belangen veilig waren.

Leidende visie, politieke uitgangspunten

Na de Tweede kamer verkiezingen van 15 mei 2002 zijn er forse veranderingen in de politieke verhoudingen binnen de Tweede kamer. CDA, LPF en VVD die samen met 93 zetels een meerderheid hebben in de Tweede kamer vormen met elkaar het centrum rechtse kabinet Balkenende I. Ook voor het gewasbeschermingsbeleid betekende het een politieke ommezwaai. Een aantal fundamentele wijzigingen van standpunt deden zich voor. Zo is nadrukkelijk in de regeringsverklaring het begrip 'Level Playing Field' opgenomen. Terwijl ook het economisch perspectief van de sector een dominante rol speelt bij de keuzes van het kabinet. Een standpunt dat ook is terug te vinden in de opstelling van VROM en het Ministerie van LNV wanneer het gaat over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

Het voorgaande tweede kabinet Kok legde het accent vooral op het versterken van natuurwaarden en milieubeleid wanneer het om de ontwikkeling van het platteland ging: "Bij het revitaliseren van het landelijk gebied wordt ingezet op het versterken van natuurwaarden, het terugwinnen van natuurgebied dat in de afgelopen decennia verloren is gegaan en het verhogen van de kwaliteit van de landbouwproductie." (<http://nrc.nl/W2/>, p.14)

De toon van het regeerakkoord van Balkenende I over de rol van de Nederlandse land- en tuinbouw was nadrukkelijk anders: "De afgelopen jaren zijn door boeren en tuinders grote inspanningen geleverd om tegemoet te komen aan de hoge eisen die de samenleving stelt aan hun product en aan hun wijze van produceren."

Ook het economisch uitgangspunt van 'level-playing' is in de regeringsverklaring opgenomen en vormde daarmee een nieuw stevig economisch fundament onder het gewasbeschermingsbeleid. "De Nederlandse agrarische sector dient daarom onder dezelfde wet- en regelgeving te kunnen produceren als bedrijven in de andere huidige EU-landen" (Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2003 p.42)

Illustratief voor de ommezwaai is de discussie over meeldauw:

"In 2000 speelt de problematiek van valse meeldauw in uien waar op dat moment via reguliere toelating geen effectief middel is toegelaten. In theorie had Faber de zelfde mogelijkheden als Veerman om tot een oplossing te komen. Dat is in die periode ook bij Faber aangegeven. Maar de (politieke) wil ontbrak om deze mogelijkheid te benutten.... In 2002 speelt min of meer de zelfde problematiek. (valse meeldauw in uien treedt op zonder dat er een effectief middel ter bestrijding is toegelaten..... Dinsdag 18 juli is er regulier (ambtelijk) overleg tussen LTO en LNV, zaterdag 22 juli zal Balkenende I beëdigd worden. Opnieuw wordt de problematiek van valse meeldauw in uien aan de orde gesteld. In de week daarop (de eerste week dat Veerman minister is) vindt een eerste overleg plaats tussen de nieuwe minister Veerman en Duijzer (directeur LTO). Tijdens dit overleg wordt (toeval?) een ambtelijke notitie binnengebracht waarin de mogelijkheid wordt aangegeven om tijdelijk vrijstelling te geven voor het middel Ridomil voor de bestrijding van valse meeldauw in uien". (Ottenheim, 2006).

Verder is duidelijk dat Veerman, nadrukkelijk ook op basis van de uitgangspunten van het regeerakkoord, een principiële andere keuze maakt dan Faber wanneer het gaat om de uitgangspunten voor het gewasbeschermingsbeleid. Was de politieke basis voor de Nota Zicht op Gezonde Teelt van Faber te omschrijven in de volgorde van **1. PEOPLE; 2. PLANET; 3. PROFIT** en werd dit getypeerd door de uitspraak van Faber "Ik kan niet garanderen dat alle teelten in Nederland blijven".(Schollaert, 2006)

De politieke basis voor het beleid van Veerman was fundamenteel anders. Ten eerste het

uitgangspunt van "Level Playing Field". Maar ook de volgorde van de politieke **uitgangspunten 1. PROFIT; 2. PEOPLE 3. PLANET**. De uitspraak van Veerman "Ik wil de sector economisch perspectief bieden" geeft dit nadrukkelijk weer. (Schollaert, 2006).

Hoewel het kabinet Balkenende I maar een kort leven is beschoren, op 27 mei 2003 wordt opgevolgd door het kabinet Balkende II en de LPF in het kabinet wordt vervangen door D'66, blijven de politieke uitgangspunten ten aanzien van het gewasbeschermingsbeleid ongewijzigd. Ook keert Veerman terug als minister van LNV, hij houdt het dossier gewasbescherming onder zich.

Onder zowel Balkende I als II is er een ruime politieke meerderheid in de Tweede Kamer die het gewasbeschermingsbeleid, zoals verdedigd door Veerman, steunt. Omdat in de praktijk niet alleen de regeringspartijen maar ook de Christen Unie en de SGP het gevoerde beleid ten aanzien van gewasbescherming in de Kamer ondersteunen.

Politieke en persoonlijke verhoudingen

Ook de persoonlijke verhoudingen tussen Faber en Pronk enerzijds en tussen Veerman en Van Geel lijken fundamenteel anders te zijn. Dit heeft direct gevolgen voor de wijze waarop de sleutelactoren in geval van problemen deze plachten op te lossen. In de relatie tussen de minister Pronk en staatssecretaris Faber, delfde de laatste nagenoeg altijd het onderspit.

"Wanneer er op ambtelijk niveau geen overeenstemming was bereikt tussen LNV en VROM werd Faber ambtelijk de suggestie gedaan Pronk te bellen. Vaak deed ze dat niet of wanneer het wel gebeurde was de uitkomst negatief (voor LNV)", aldus Schollaert (Schollaert, 2006).

Dat formele posities niet altijd hoeven te leiden tot ongelijkwaardige verhoudingen bij het oplossen van problemen, is bewezen in de relatie tussen Veerman en Van Geel. Het zijn beide sterke persoonlijkheden die goed begrepen dat als milieu en economie niet gelijk zouden optreden in dit dossier, de landbouwsector daarmee onaanvaardbaar hard wordt getroffen en bovendien niet zou kunnen concurreren met het buitenland. Zij spraken dus veel meer als gelijken onder (in formele zin) ongelijken.

„Veerman en van Geel stemmen regelmatig (informeel) zaken af. Bijvoorbeeld wat is wiens inbreng in het ministersoverleg" (Schollaert, 2006).

Uiteindelijk leidt dit proces tot opstelling van de Nota Naar Duurzame Gewasbescherming die op 25 mei 2004 aan de Tweede kamer wordt aangeboden. In de samenvatting van de Nota Duurzame Gewasbescherming wordt het als volgt verwoord:

"Vitale land- en tuinbouw

Een vitale land- en tuinbouw is voor de Nederlandse samenleving van belang. Zij zorgt onder meer voor hoogwaardig voedsel en draagt bij aan een mooi en toegankelijk cultuurlandschap. De land- en tuinbouw draagt ook belangrijk bij aan de handelsbalans. Het kabinet wil de vooraanstaande positie van de agrosector daarom graag verder versterken door ruimte te bieden voor ondernemerschap, door een stimulerend klimaat voor innovatie en door een evenwichtige en goede concurrentiepositie. Deze aspecten spelen daarom ook een belangrijke rol bij de herijking van het gewasbeschermingsbeleid.

Aanzienlijke milieubelasting

Kenmerkend voor de land- en tuinbouw in ons land zijn de intensieve teeltsystemen met een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dat resulteert in een aanzienlijke belasting van bodem, water en lucht. Het is daarom al lange tijd een belangrijk beleidsdoel die belasting terug te dringen. Daarbij is ook succes geboekt, in

het bijzonder is het gebruik van grondontsmettingsmiddelen afgenomen. Metingen laten echter zien dat met name kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater nog steeds veelvuldig en in ernstige mate worden overschreden. Hoe daaraan een einde te maken?

Noodzaak tot herijking

De uitvoering van het Meerjarenplan gewasbescherming en van de nota 'Zicht op gezonde teelt' heeft geleerd dat de eerste milieuwinst relatief gemakkelijk te boeken was, maar dat aanvullende winst steeds lastiger is te behalen zonder de concurrentiepositie van de bedrijven aan te tasten. Aanscherping van regels zonder daarbij rekening te houden met de situatie in omliggende landen is te ambitieus gebleken. Nederlandse telers konden als gevolg daarvan over een kleiner aantal bestrijdingsmiddelen beschikken dan veel van hun buitenlandse concurrenten. Het gevolg was een sterk geslonken maatschappelijk draagvlak en verminderde politieke steun voor de uitvoering van het gewasbeschermingsbeleid. Door de impasse die daarop volgde werd steeds twijfelachtiger of gestelde doelen wel zouden kunnen worden behaald.

Gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke aanpak

Het kabinet ziet een oplossing voor het geschetste probleem vooral in een andere verhouding in de rollen van overheid en samenleving. De overheid kan het gewasbeschermingsprobleem niet in zijn eentje oplossen. Ook de primaire producenten kunnen dat niet alleen. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor elk van de belanghebbende partijen. Naast afnemers en verwerkende industrie, behoort hiertoe ook de consument, die immers door zijn koopgedrag duidelijk kan maken dat hij duurzaam geproduceerd voedsel wenst. Allen moeten die verantwoordelijkheid nu daadwerkelijk gaan nemen. Niet ieder voor zich, maar samen. Alleen met een gezamenlijke aanpak zal succes kunnen worden geboekt.

Het kabinet heeft de afgelopen periode geïnvesteerd in coalitievorming om partijen te doordringen van hun verantwoordelijkheid. Het resultaat is een convenant over de aanpak van het gewasbeschermingsprobleem. Belangrijk is, dat is vastgelegd waar we met elkaar naar toe willen, wat we willen bereiken en hoe we zover komen. Belangrijk is ook dat gezamenlijk afspraken zijn gemaakt over ieders rol en verantwoordelijkheid. En dat er een programma is met concrete actiepunten. Het kabinet betreurt het overigens dat de Stichting Natuur en Milieu, één van de ondertekenaars van het convenant, zich onlangs heeft teruggetrokken. Overige partijen hebben aangegeven de samenwerking te zullen continueren.

Naast hetgeen in het convenant is vastgelegd met betrekking tot de landbouw, wil het kabinet ook een duurzame oplossing bereiken voor onkruidbestrijding buiten de land- en tuinbouw. Met name het gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen op verhardingen is een punt van zorg, onder meer voor de drinkwaterbereiding.

Ongewijzigde milieudoelen en behoud van economisch perspectief

Het kabinet wil met duurzame gewasbescherming primair een aanvaardbare milieukwaliteit bereiken. In de nota "Zicht op gezonde teelt" waren daarvoor doelen vastgesteld. Het kabinet houdt daaraan onverkort vast. Dat wil zeggen dat de milieubelasting in 2010 met tenminste 95% moet zijn afgenomen ten opzichte van die in 1998.

Daarnaast wil het kabinet een blijvend economisch perspectief voor de plantenteelt bereiken. Concurrerende teelt van een breed assortiment gewassen is daarvoor van belang. Dat kan niet zonder adequate middelen en methoden om gewassen te beschermen. De ontwikkeling daarvan is primair de verantwoordelijkheid van het

bedrijfsleven. Garanties dat alle gewenste teelten mogelijk zijn of blijven, kan de overheid dan ook niet geven. Het kabinet zal wel zo veel mogelijk de condities creëren die het bedrijfsleven nodig heeft om effectieve middelen en methoden op de markt te kunnen brengen.

Het kabinet geeft er zich rekenschap van dat in de samenleving zorg bestaat over de veiligheid van voedsel. In het kader van duurzame gewasbescherming verdient daarom het gehalte residu op gewassen bijzondere aandacht. De consument moet erop kunnen vertrouwen, dat aangeboden producten op dat punt veilig zijn. Het kabinet zal daarop toezien. Tot slot is van belang dat degenen die werken met gewasbeschermingsmiddelen, of met daarmee behandelde gewassen, voldoende zijn beschermd. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Het kabinet ziet het als een uitdaging om genoemde doelen in samenhang dichterbij te brengen. Want alleen dan is sprake van duurzame gewasbescherming.

De aanpak

De aanpak om die doelen te bereiken loopt langs twee sporen.

Ten eerste uitvoering van het toelatings- en milieubeleid op een wijze die zo veel mogelijk aansluit bij de Europese regels.

Ten tweede gezamenlijke inzet van betrokken partijen op de volgende thema's:

- * toepassen van geïntegreerde gewasbescherming; daartoe zal innovatie worden gestimuleerd en zal het management op landbouwbedrijven worden verbeterd;*
- * stimuleren van duurzaamheid ten aanzien van productieketens en consumptie;*
- * creëren van condities voor een duurzaam en effectief middelenpakket; zo nodig zal tijdelijk en waar mogelijk en verantwoord, een oplossing worden geboden voor knelpunten bij teelten.*

De sturingsfilosofie van het kabinet is dat het niet de rol van de overheid is om zelf voor oplossingen te zorgen, maar wel om er voor te zorgen dat samen met de maatschappelijke partners oplossingen gevonden kunnen worden. In overeenstemming hiermee ziet het kabinet in deze aanpak voor de overheid als belangrijkste taken:

- 1. in EU-kaders pleiten voor een scherpe normstelling voor milieu;*
- 2. zorgen voor goede regelgeving, adequate uitvoering van regels en een krachtig toezicht op de naleving;*
- 3. zorgen dat kennis over geïntegreerde gewasbescherming wordt ontwikkeld en toegepast;*
- 4. zorgen voor een strakke regie op de nakoming van gemaakte afspraken, zodat gestelde doelen worden bereikt.*

Gaat deze aanpak lukken? Duidelijk mag zijn dat duurzame gewasbescherming niet van de ene op de andere dag een feit is. Dat hoeft ook niet. Belangrijk is dat de richting om er te komen, is bepaald en dat betrokken partijen duidelijk hebben gemaakt de gekozen weg samen op te gaan. Inmiddels zijn ook de eerste resultaten zichtbaar van de nieuwe aanpak, zoals een serie sectorplannen, de inzet van het landbouwbedrijfsleven bij het onderzoek naar bestrijding van phytophthora en de voorstellen die vanuit de handel zijn gedaan voor gecontroleerde distributie. Dit alles geeft het kabinet vertrouwen dat een gezamenlijke aanpak gaat slagen.” (LNV, 2004, p.2-4)

Samenvattend

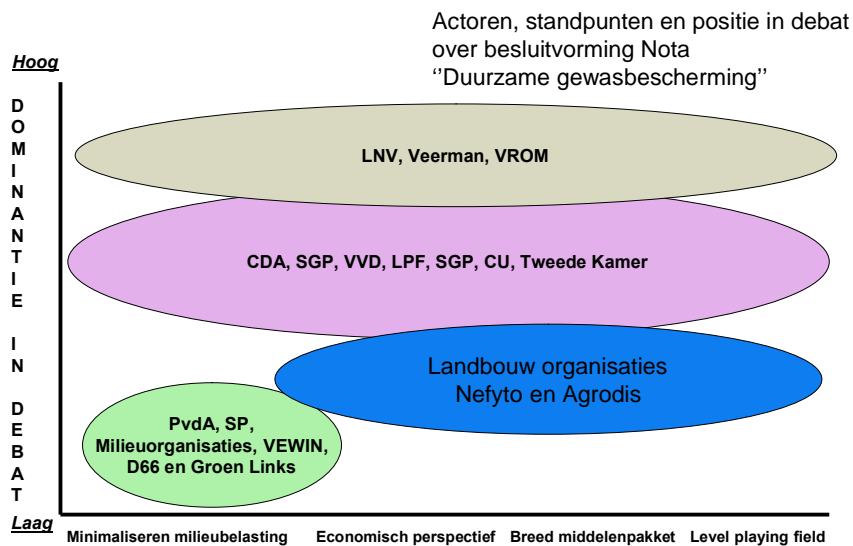
Het politieke aanlooptraject naar de Nota Duurzame Gewasbescherming als aanloop naar de afzonderlijke Algemene Maatregelen van Bestuur ter uitvoering van het gewasbeschermingsbeleid

wordt gekenmerkt door een aantal belangrijke elementen. Te weten:

- een duidelijke gebalanceerde visie op de afweging tussen belangen van milieu en economie;
- expliciete keuze in het regeerakkoord voor een "level playing field" benadering waardoor de Nederlandse land- en tuinbouw internationaal niet achterop kwam;
- een door de Tweede Kamer én de belangenorganisaties gedragen beleid;
- twee sterke bewindspersonen die beide het belang zien - en dat in daden omzetten - van een gemeenschappelijke opstelling;

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur II: Belangrijkste actoren, hun standpunten en importantie in het debat die zij innemen rond de nota 'Duurzame Gewasbescherming'



Hoofdstuk 4 Analyse onderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van Allison (zie Hoofdstuk 2), de besluitvorming in de perioden Faber/Pronk en Veerman/Geel over respectievelijk de nota Zicht op Gezonde Teelt en Duurzame Gewasbescherming geanalyseerd. Het voornaamste doel is begrijpen en verklaren. Het gaat er dan om een antwoord te vinden op de derde deelvraag uit de probleemstelling, namelijk: (3) *Welke sleutelfactoren in beide besluitvormingsprocessen kunnen een verklaring vormen voor de wijze waarop het Gewasbeschermingsbeleid in Nederland in de periode 2000-2004 gestalte heeft gekregen?* Zoals beargumenteerd in de probleemstelling, is daarbij gekozen voor de modellen van Allison.

De in hoofdstuk 3 beschreven empirische processen van besluitvorming laten zich verdelen in een periode Faber/Pronk (Zicht op Gezonde Teelt) en een periode Veerman/Van Geel (Duurzame Gewasbescherming). Voor beide perioden zal op basis van de paradigma's van Allison naar de besluitvorming worden gekeken. Deze in hoofdstuk 2 beschreven paradigma's zijn: 1) visie op de overheid, 2) eenheid van onderzoek, 3) organisatie principe, 4) dominant patroon van handelen en 5) algemene uitgangspunten en aannames bij handelen.

4.2 Visie op de overheid

Faber en Pronk

In de periode Faber/Pronk is het helder dat de overheid bestaat uit een stelsel van spelers met alle eigen belangen, agenda's en doelen. Faber wil op basis van zogenaamde interactieve planvorming een beleid vormgeven dat is gebaseerd op consensus en gericht op draagvlak bij de sector. De vooronderstelling is dat deze vorm van planvorming leidt tot een effectievere en beter, gegarandeerde implementatie van hetgeen is afgesproken. Pronk is eveneens een speler. Echter, zijn motieven en doelen liggen mijlenver af van die van de sector waar mevrouw Faber voor staat. Eerst deze tegenstelling is al een bevestiging van de visie op de overheid als beslist geen unitaire actor. Was dat zo geweest, dan hadden Faber en Pronk namens de regering met één mond gesproken en vanuit een rationeel perspectief gewasbescherming- én milieubeleid in een eenduidig verhaal ten uitvoer gebracht. Bovendien bleek ook dat de Tweede Kamer ernstig verdeeld was over dit vrije beleidsveld. Zelfs de Tweede Kamer fractie van de VVD, regeringspartij, was fel tegen het voornoemde gewasbeschermingsbeleid.

Veerman en Van Geel

Beide bewindslieden erkennen dat op korte termijn de belangen van landbouw en milieu niet automatisch en vanzelfsprekend in elkaars verlengde liggen. Het regeerakkoord biedt echter een duidelijke richting voor het bij elkaar brengen van beide belangen. Cruciaal hierin zijn de overeengekomen uitgangspunten omtrent de noodzaak van een "level playing field" voor de Nederlandse landbouw in de EU én het verminderen van de milieubelasting door de landbouwsector. Door aan deze combinatie te blijven vasthouden is in dit geval sprake van een overheid die optreedt als een unitaire actor richting beide sectoren. Beide bewindslieden spraken met één mond als het ging om het milieubeleid in de landbouwsector in zijn algemeenheid en het gewasbeschermingsbeleid in het bijzonder. Bovendien was er vanwege het regeerakkoord vanzelfsprekend een ruime meerderheid voor deze benadering in de Tweede Kamer. Van belang is ook dat niet één van beide partijen als dominant in het debat met de sector werd beschouwd. De landbouwsector realiseerde dat maatregelen nodig waren, het kabinet kwam met een duidelijke boodschap die recht deed aan de belangen op beide beleidsterreinen.

4.3 Eenheid van besluitvorming

Faber en Pronk

Het beleid dat voortkwam, of beter, de poging daartoe, is geen toonbeeld van een uitkomst van rationele keuzes op basis van rationeel afgewogen argumenten. Het beleid is de uitkomst geweest van een politiek gevecht, een politiek spel. Pronk had één doel en dat was het zoveel als formeel en feitelijk mogelijk bannen van chemische bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw. Dit doel ontleende hij aan zijn milieubeleid én toekomstige EU regels inzake toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Tegelijkertijd stelt mevrouw Faber haar beleidsvorming open voor interactieve planvorming. Daarmee zegt zij impliciet dat de beleidsvorming tot stand komt in samenwerking met de land- en tuinbouwsector. De uitkomst is eerder een resultante van een proces van hoor- en wederhoor, zo is de vooronderstelling, in de uiteindelijke besluitvorming rekening wordt gehouden met de belangen van zoveel als mogelijk actoren. Bovendien, zo is de gedachte, is uitvoering dan verzekerd.

De nota Zicht op Gezonde Teelt toont aan dat de beleidsvisie die voortkwam uit het ministerie van VROM dominant bleek in het gewasbeschermingsbeleid van Faber. Het is echter juist het milieuperspectief dat nadrukkelijk minder werd vertegenwoordigd in de uitkomst van het door Faber ingezette proces van interactieve planvorming met de land- en tuinbouwsector. Dit kan erop duiden dat het uiteindelijke resultaat ten gunste van het milieubelang beslecht is in een strijd tussen Faber en Pronk, waarbij de laatste heeft gewonnen.

Ook toont het aan dat Faber haar hand heeft overspeeld in het initiatief om via interactieve planvorming tot beleid te komen. Haar vooronderstelling dat zij door met de sector afspraken te maken het beleid kon bepalen, bleek een misvatting met als gevolg een teleurstelling bij de sector en een ongeloofwaardige staatssecretaris van LNV. Interactieve beleidsvorming is onmogelijk gebleken indien één van de voornaamste actoren in het politieke spel en bovendien een actor die bekend staat als een zeer sterke bewindspersoon, in dit geval minister Pronk, daaraan niet meedoet.

Veerman en Van Geel

Het uiteindelijke gewasbeschermingsbeleid is typisch een product van een politieke afweging en niet de resultante van een rationeel proces. Beide bewindslieden beschikten niet over alle kennis die nodig is om de milieubelasting door de landbouw als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren. Ook was niet bekend wat bijvoorbeeld een algeheel verbod tot gevolg zou hebben; wellicht zou illegaal gebruik hand over hand toenemen. De balans zoeken tussen landbouwbelangen enerzijds en milieubelangen anderzijds heeft veel meer te maken met een politiek compromis dat is gericht op haalbare oplossingen. Economisch haalbaar voor de sector en een optimaal resultaat voor het milieu. Dat is typisch de uitkomst van een (bureau)politieke discussie tussen belanghebbenden. Vanuit het perspectief van een eerder gesloten regeerakkoord op dit beleidsterrein kan wel worden gesproken van een rationele beleidsvoering. Het is immers volledig in lijn met de afspraken die bij de aanvang van dit eerste kabinet Balkenende inzake dit dossier zijn gemaakt. Echter, ook het regeerakkoord is een product van politieke discussie. Het debat daarover heeft echter vooraf plaatsgehad in de vooronderstelling dat alle partijen de belangen van de achterban daarmee voldoende zouden kunnen dienen.

4.4 Organisatie principe

Vanuit welk perspectief ontstaat het probleem? Dat is de kernvraag bij Allison als het gaat om de

bepaling van waar de besluitvorming op is gericht. Is dat op de oplossing van een rationeel beschouwd en geanalyseerd probleem compleet met kosten, baten en logische afwegingen (Model 1) of is het resultaat politiek dus bijvoorbeeld afhankelijk van een proces van onderhandeling en de inschatting en wellicht perceptie van (vermeende) van machtsposities en wellicht toekomstige noodzakelijke coalities bij andere problemen (Model 3).

Faber en Pronk

Voor Faber tekent zich een duidelijk beeld af. Zij realiseert zich dat de percepties en belangen van de spelers in het veld niet kunnen worden genegeerd. Een onderkenning van de bureaupolitieke werkelijkheid in de vorming van beleid ligt dan al gauw als constatering voor de hand. Interactieve planvorming lijkt daarvan een reële conceptuele invulling. De vraag is echter of dat in combinatie kan bestaan met een zwakke positie in het kabinet én bovendien een zwakke positie tegenover de belangrijkste opponent. Interactieve planvorming is dan weinig meer dan steun mobiliseren voor je eigen positie en minder voor je eigen plannen. De keuze voor interactieve planvorming kan bovendien negatief zijn ingegeven door een gebrek aan visie op de problematiek of het ontbreken van een oplossing.

Voor minister Pronk geldt een andere analyse. Pronk houdt zich niet echt bezig met de vraag wie nodig zijn voor de oplossing van zijn milieuprobleem en is nauwelijks geneigd daarover in een proces van politieke uitwisseling of op zijn minst onderkenning van belangen en machtsmiddelen, zijn beleid bij te stellen. De kern van zijn betoog is toch dat er een goed gedefinieerd milieuprobleem is en dat de sector daar een logische oplossing voor kan bieden. Deze opstelling leunt sterk aan tegen het beeld van de alwetende overheid die het probleem onafhankelijk stelt – in het geval van Pronk een eenzijdig beargumenteerd milieuprobleem – en doelen formuleert voor de beste oplossing. Belangen en argumenten van andere spelers worden afgedaan als ondergeschikt aan "de grote zaak".

Veerman en Van Geel

De besluitvorming over de Nota 'Naar duurzame gewasbescherming' vond plaats in een context waarin "het milieu" als onderwerp aan belang had ingeboet. De politieke verhoudingen waren drastisch gewijzigd; de PvdA was uit de regering, Pim Fortuyn recentelijk vermoord én de milieubeweging liet aanmerkelijk minder van zich horen. Niettemin was het probleem van de gewasbeschermingsmiddelen een reëel probleem en niet een politiek geëngageerd vraagstuk. De verontreiniging van gewasbeschermingsmiddelen en de emissies waren reeds jaren op de politieke agenda en maatregelen kondigden zich overal aan. De politiek moest daar ook naar handelen. Kenmerkend voor de relatief a-politieke lading van het vraagstuk is dat de maatregelen die in de nota "Naar duurzame gewasbescherming" zijn vastgesteld nagenoeg dezelfde zijn als die in de zwaar betwiste nota "Zicht op gezonde teelt". Hieruit kan worden geconcludeerd dat de problematiek op zichzelf niet gebonden was aan een politieke partij of stroming. De wijze waarop dit vraagstuk zou moeten worden opgelost nadrukkelijk wel. Waar Pronk stond voor een nagenoeg compromisloos beleid, kozen Veerman en Van Geel voor een uitvoering die gericht was op haalbaarheid, waardoor bij alle partijen draagvlak ontstond voor de te volgen weg. In termen van onderhandeling en compromisvorming kan worden gesteld dat Veerman ervoor heeft gekozen het 'zoet' en het 'zuur' tussen landbouw en milieubeweging te verdelen. 'De landbouw' krijgt op korte termijn zijn tijdelijke toelating voor gewasbeschermingsmiddelen die op dat moment nog onmisbaar zijn. Terwijl de milieubeweging haar AMvB duurzame gewasbescherming krijgt zodat de zaken die in de nota vermeld staan op termijn ook daadwerkelijk uitgevoerd en zo nodig afgedwongen kunnen worden.

4.5 Dominant patroon van handelen

Het uiteindelijke beleid dat is neergelegd in Zicht op Gezonde Teelt is natuurlijk het resultaat van

onderhandeling tussen partijen, zeker voor waar het betreft de uitkomst als gevolg van de interactieve planvorming. Bovendien heeft de Tweede Kamer, waaronder zeker één regeringsfractie, zich wel degelijk geroerd in de discussie. Echter, de nota is ongewijzigd, hoewel met een minimale meerderheid, aangenomen in de Kamer.

Faber en Pronk

Een belangrijke politiek actor in dit beleid neemt gaandeweg de regie over tijdens de definitieve besluitvorming. Pronk zorgt ervoor dat de afweging tussen milieu en landbouwbelang uiteindelijk in het voordeel van milieu omslaat door in de besluitvorming vooruit te lopen op een EU richtlijn aangaande toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Deze richtlijn past veel meer in het beleid van VROM maar is zeer nadelig en niet haalbaar (vanwege het ontbreken van alternatieven) voor de Nederlandse land- en tuinbouw. Desondanks krijgt de sterke minister Pronk dit erdoor.

Hoewel de uitkomst voor een deel resultaat is van onderhandeling tussen dominante actoren in het politieke proces, dient ten aanzien van de verhouding tussen Faber en Pronk te worden opgemerkt dat sprake was van ongelijke grootheden. De politieke invloed en autoriteit van Pronk overtrof in grote mate die van Faber. Dat maakte de strijd om het gewasbeschermingsbeleid tot een ongelijke. Pronk verdedigde het gewasbeschermingsbeleid, Faber liet dat toe, daarmee de sector die zich actief had getoond tijdens de interactieve planvorming, verbouwereerd en gedesillusioneerd achterlatend. Immers, de geleverde input van de sector kwam slechts zeer beperkt terug in de uiteindelijke nota Zicht op Gezonde Teelt. Faber heeft het in dat opzicht afgelegd tegen Pronk.

Veerman en Van Geel

De belangrijkste politieke actor in dit beleid en bovendien verantwoordelijk minister Veerman, neemt vanaf het begin van de besluitvorming nadrukkelijk de regie. In de afweging van zijn keuzes baseert hij zich daarbij op de uitgangspunten zoals die eerder in het regeerakkoord waren geformuleerd. Het proces van onderhandeling tussen de verschillende belanghebbenden op politiek niveau heeft voorafgaand aan de regeerperiode plaatsgehad. Echter ook in de uitvoering en verdere uitwerking van het beleid zijn er tussen Veerman en Van Geel zelden openlijke conflicten geweest. Vanuit hun beider achtergrond, Veerman was zelf boer en van Geel kende de landbouwproblematiek vanuit zijn positie als oud gedeputeerde in Noord Brabant, kenden zij als geen ander de realiteit van de landbouw en de dilemma's die spelen bij de afweging van belangen tussen landbouw en milieu. Dit heeft zeker bijgedragen aan een wederzijds begrip voor enerzijds de formele positie als bewindspersoon in het kabinet en anderzijds de specifieke problematiek. Natuurlijk zijn de uiteindelijke keuzes die zijn gemaakt resultaat van onderhandeling vanuit die formele posities; respect, kennis en affiniteit met het beleidsveld schept echter een klimaat waarin compromissen sneller tot stand kunnen komen. En dat is wat het tweetal in de gehele beleidsperiode als beeld naar buiten heeft gebracht.

4.6 Algemene uitgangspunten en aannames bij handelen

Faber en Pronk

De mogelijkheden van beide bewindspersonen om stappen te zetten in dit dossier waren verschillend. De land- en tuinbouw kwam vanwege de toenemende zorg voor het milieu steeds meer onder vuur van milieu- en consumentenorganisaties. De positie voor Faber was daarmee een lastige. Zij moest verdedigen waarom het toch van belang was om met allerlei kwalijke stoffen te blijven gebruiken. Bovendien waren de Samenwerkende Milieu Organisaties in het gelijk gesteld bij een aantal rechtzaken rond de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. In dat perspectief had Pronk het tij mee. Milieu stond in een positieve belangstelling, het was tevens een thema waarop de politiek PvdA goed kon scoren. Ook werd in deze periode door de EU

stringent beleid afgekondigd rond de toelating van gewasbeschermingsmiddelen voor 2012. (www.gewasbescherming.nl/index5) Dit laatste werd door Pronk gretig omarmd om op korte termijn de milieubelasting van de land- en tuinbouw in te perken.

Veerman en Van Geel

'De positie van Veerman als minister van LNV na het laatste Paarse kabinet was een stuk sterker dan die van staatssecretaris Faber. Ten eerste waren in het regeerakkoord afspraken gemaakt over het gewasbeschermingsbeleid. In de tweede plaats waren de politieke verhoudingen dusdanig gewijzigd dat de inbreng van milieu organisaties in de Tweede Kamer én in het kabinet minder nadrukkelijk naar voren kwam. Er was blijkbaar geen politieke meerderheid meer te vinden die een milieubeleid nastreefde dat ten koste ging van één van de belangrijke economische sectoren in Nederland. Dat maakte de positie van Veerman ijzersterk. De versoepeling van het toelatingsbeleid, een 'no go area' ten tijde van Pronk, werd om die reden zonder protest geaccepteerd. Samenvattend kan worden gesteld dat de politieke context waarin Veerman opereerde, beslist gunstiger was voor de landbouwsector.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt door middel van conclusies en aanbevelingen antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. *Op welke wijze heeft de besluitvorming rond de nota “Zicht op gezonde teelt” en “Duurzame Gewasbescherming” plaatsgevonden en kan dat mede een verklaring vormen voor de wijze waarop het beleid in de praktijk gestalte heeft gekregen?* Zowel voor de periode Faber / Pronk en de periode Veerman / Van Geel zullen afzonderlijk conclusies worden gegeven. Daarnaast volgt nog een tweetal algemene conclusies over de wijze waarop besluitvorming heeft plaatsgehad in dit weerbarstige dossier. Het hoofdstuk eindigt met enkele aanbevelingen.

Het belangrijkste thema van deze scriptie gaat in essentie over de vraag of er een relatie is tussen de wijze waarop een besluit tot stand komt en de uitvoering van dat besluit. Als het gaat om het gewasbeschermingbeleid in de periode waarover deze scriptie handelt, kan daarop een positief antwoord worden gegeven. Op regeringsniveau hadden Faber en Pronk hun wijze van besluitvorming niet afgestemd waardoor het veld enerzijds meende zoals vanouds te kunnen meepraten over dit belangrijke dossier en zich anderzijds geconfronteerd zag met een sterk naar voren gehaald EU beleid die de resultaten uit het proces van interactieve planvorming volledig doorkruiste. Een wettelijke reden was daarvoor niet aanwezig. Ingewijden meldden dat het destijds om een stokpaard ging van minister Pronk en dat was “de chemische industrie aanpakken”. Het riep echter alom tegenstand op. Het vertrouwen dat inbreng van de agrarische belangenorganisaties zou worden meegenomen in beleid zat op het nulpunt. De hakken gingen in het zand en illegale toepassing van gewasbeschermingsmiddelenpraktijken vond in een aantal gevallen plaats.

Hoe anders was het met het aantreden van Veerman en Van Geel in het eerste kabinet Balkenende. Het gewasbeschermingdossier behoort weer expliciet tot het domein van LNV en is bovendien meegenomen in het regeerakkoord, Uitgangspunten, doelen en prioriteiten werden door de regering gesteld. Het kabinet sprak met één mond. Opnieuw is gesproken met de belangenorganisaties, maar nu door iemand die mede vanwege zijn agrarische wortels werd vertrouwd. Achteraf moet worden geconstateerd dat compromissen maar beperkt zijn gesloten, ten opzichte van het oorspronkelijke plan betreft het eigenlijk alleen maar een uitstel van de toekomstige EU richtlijn inzake het toelatingsbeleid. De sector ging om; met een meter bewegen zijn uiteindelijk kilometers gelopen.

Conclusie 1

De bewindslieden Faber en Pronk hadden impliciet tegengestelde opvattingen over hoe gewasbeschermingbeleid tot stand moest komen, met als uitkomst een beleid dat door weinigen werd gedragen en uitgevoerd.

Pronk handelde overduidelijk vanuit de opvatting dat de overheid in dit beleidsveld een unitaire actor is die de doelen bepaalt en de keuze stelt, terwijl Faber zich realiseert dat het slagen van beleid mede afhankelijk is van de spelers in het veld (de sector) met nadrukkelijk eigen belangen en doelen. Deze denkwijze heeft zij toegepast op de vorming van het gewasbeschermingbeleid met de land- en tuinbouwsector in de vorm van interactieve planvorming. Echter, dezelfde denkwijze en opvatting over hoe beleid tot stand komt heeft ze niet toegepast op de verhouding met haar collega van VROM, de heer Pronk. Deze laatste kon schijnbaar ongehinderd door de mobilisatie van de sector door collega Faber, zijn eigen tegenovergestelde doelen binnen de destijds bestaande politieke constellatie tot realiteit brengen.

Aanbeveling 1

Indien inhoud van beleid overduidelijk afhankelijk is van directe betrokkenheid van meerdere bewindspersonen, dan is het noodzakelijk dat beide bewindspersonen overeenstemming hebben over de wijze waarop de beleidsdoelen tot stand komen en waarop het beleid wordt gerealiseerd.

Conclusie 2

Succesfactoren voor beleidsvorming die zijn gebaseerd op de erkenning van belangen en standpunten (bureau politieke model), werken contraproductief als deze niet worden gehonoreerd in onderhandeling bij en het sluiten van compromissen. Als men zegt dat belanghebbende mee mogen doen in het gesprek en mee mogen beslissen, en die wensen vervolgens onvoldoende worden gehonoreerd, werkt dat contra productief. Interactieve planvorming is dan niet meer geloofwaardig.

Faber heeft door de sector via interactieve planvorming in te schakelen bij de bepaling van haar beleid op zijn minst de indruk gewekt de belangen van dezelfde sector te erkennen. Al blijft het de taak van een bewindspersoon een uiteindelijke politieke afweging te maken, honorering van standpunten van de sector kan ervoor zorgen dat draagvlak bij de implementatie van het eenmaal bepaalde beleid aan de orde is. Dat geldt voor het directe beleidsdoel maar, wellicht niet minder belangrijk, ook voor toekomstige politieke keuzes waarvoor de inbreng van de sector wordt gevraagd. Participatie vragen en daar vervolgens niets mee doen levert het risico op dat de sector zich afkeert van beleid met alle implementatie- en handhavingperikelen van dien.

Aanbeveling 2

Succesfactoren die zijn benoemd en als uitgangspunt dienen om tot beleid te komen dat draagvlak heeft én wordt uitgevoerd, dienen te worden geoptimaliseerd en niet te worden gedegradeerd tot elementen van "window dressing".

Aanbeveling 2a

Als beleidsmaker moet men zich bewust zijn vanuit welk perspectief wordt gehandeld. Dit bepaalt namelijk de keuze van mogelijke succesfactoren én voorkomt dat succesfactoren verkeerd worden ingezet en het risico op falen reëel is.

Conclusie 3

Als praktische uitwerking van de erkenning van belangen en doelen van de beleidsontvangers, kan interactieve planvorming belangrijk bijdragen aan gedragen beleid. Interactieve planvorming zonder duidelijke visie en de positie om de sectorale bijdrage een plaats te geven in het beleid, staat echter slechts even sympathiek naar dezelfde sector, maar maakt de bewindspersoon uiterst zwak in haar positie in het kabinet.

Aanbeveling 3

Interactieve planvorming moet gepaard gaan met een duidelijke visie van de bewindspersoon op het betreffende beleidsthema. Daarmee ontstaat duidelijkheid over de beschikbare onderhandelingsruimte voor de betrokkenen én wordt de bewindspersoon in het kabinet in de rug gedekt of heeft in ieder geval een verhaal. Het ontbreken van een visie leidt tot het risico dat het onderwerp door een andere belanghebbende partij wordt overgenomen die er vervolgens de eigen doelen aan verbindt.

Conclusie 4

Meerdere perspectieven loslaten op een zelfde probleem, leidt in plaats van een plat vlak aan inzicht tot een kubus met doorzicht.

In dit onderzoek hebben de verschillende perspectieven op de besluitvorming, zoals onder andere Allison die heeft geformuleerd, een beeld van een besluitvormingstraject opgeleverd dat

breder, rijker en dieper is dan uitsluitend een één dimensionale analyse van het formele proces, de positionering en duiding van actoren of enkel hun standpunten in de politieke context waarbinnen beslissingen vallen. Juist een combinatie van meerdere perspectieven doet een completer, genuanceerder en gedimensioneerd beeld ontstaan voor analyse en begripsvorming.

Aanbeveling 4

Voor een goed begrip en inzicht in besluitvorming is analyse vanuit meerdere perspectieven en rationaliteiten onontbeerlijk.

Conclusie 5

Veerman (Minister van LNV ten tijde van de nota Duurzame gewasbescherming) en Van Geel (staatssecretaris VROM in dezelfde periode) hadden expliciet gemeenschappelijke opvattingen over de totstandkoming en doelen van het gewasbeschermingbeleid in de door hen gekende land- en tuinbouw. Deze combinatie leidde tot een succesvolle implementatie van het beleid. Zij zagen in dat bij onderhandelen ook 'geven' hoort. De landbouwsector is mede om die reden positief overstag gegaan bij de uitvoering van het gewasbeschermingbeleid.

Aanbeveling 5

De succesfactoren voor beleid dat is gebaseerd op erkenning van standpunten en het onderhandelen van belangen, moet ruimte geven voor het honoreren van die standpunten en belangen. Dit vergroot de kans op succes.

Conclusie 6

Een zwakke bewindspersoon is altijd zwak ten opzichte van iemand of iets. In het geval van mevrouw Faber is zwak zijn ten opzichte van minister Pronk geen diskwalificatie.

Aanbeveling 6

Strijd uitsluitend die strijd waarvan je overtuigd bent dat een kans op overwinning bestaat. Elke andere strijd is nutteloos en levert nimmer en in geen enkel perspectief een positief resultaat op.

Hoofdstuk 6: Ter afsluiting

Eén van de belangrijkste motieven om dit onderzoek te doen is mijn persoonlijke betrokkenheid bij de landbouw- en tuinbouw en meer specifiek de gewasbescherming. Aangezien begrip en inzicht voor mij belangrijke aspecten zijn om te kunnen accepteren en waarderen, vormt nieuwsgierigheid om die reden de oorspronkelijke drijfveer om mij als boer en bestuurskundige te verdiepen in het waarom van bepaalde beleidskeuzes. De vraag is wat het inzicht dat is verkregen tijdens dit onderzoek heeft opgeleverd. Een aantal overwegingen.

Zoals één van de conclusies luidde, is het buitengewoon zinvol om meerdere dimensies te gebruiken om naar een situatie of probleem te kijken. Niet alleen in analytische zin. Het maakt je ook bewust van de perspectieven of beter, waarheden en betekenissen, die anderen aan een situatie ontleen. Wat ik achteraf constateer is dat het onderzoek zich sterk heeft gericht op de formele beleidsstukken, uitspraken en posities van met name de staatssecretarissen, ministers en belangengroepen in hun directe omgeving. Deze formele exercitie heeft veel kennis gegeven over de standpunten, de formele verhoudingen en de manoeuvreerruimte, bijvoorbeeld in het Parlement. Met een meer bureaupolitieke bril kijken naar de besluitvorming rondom het beleid, waartoe de vele interviews met (in) direct betrokkenen waren zeer verhelderend en soms ontluisterend. De agenda's van Pronk en de staatssecretaris leken nogal overeen te komen, in de praktijk lagen ze echter sterk uiteen. Pronk wist dat. De staatssecretaris niet of heeft zich daar niet van vergewist, hetgeen heeft geleid tot een spagaat tussen enerzijds participatieve ontwikkeling van het gewasbeschermingbeleid en anderzijds een krachtige minister die het resultaat al had bepaald.

Het antwoord op de vraag die niet is verkregen en waar wellicht meer aan had kunnen worden ontleend, is een vraag van meer fundamentele aard. Is het werkelijk zo dat er totaal verschillende wereldbeelden aan de opstelling van beide bewindspersonen ten grondslag lagen aan de ontwikkeling van Zicht op Gezonde Teelt. Wereldbeelden die betrekking hebben op de maakbaarheid van de samenleving, het hoeden van de wereld voor de toenemende milieuvervuiling veroorzaakt door de chemische industrie, met andere woorden, een meer alles omvattende visie die verklaart waarom de staatssecretaris en de minister ten tijde van Zicht op gezonde Teelt uiteindelijk zover uit elkaar stonden. Het sociaal constructivistisch perspectief had daar, achteraf geredeneerd, wellicht meer licht op kunnen doen schijnen.

Het inzicht is voor mij persoonlijk wel degelijk vergroot. Ik heb echter niet de illusie volledig inzicht te hebben gekregen. Daarom is een herhaling van dit citaat misschien wel een mooie afsluiting:

'The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer-often, indeed to the decider himself....There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process-mysterious even to those who may be most intimately involved. John Fitzgerald Kennedy.' (Allison 1971, p.1)

Samenvatting

Als akkerbouwer word ik in mijn bedrijfsvoering rechtstreeks geconfronteerd met het gewasbeschermingsbeleid van de Nederlandse overheid. Gewasbescherming heeft een grote invloed op het financiële eindresultaat van mijn bedrijf. Tegelijkertijd is gewasbescherming op gezette tijden een heet hangijzer in de samenleving. Milieu en economie komen in gewasbeschermingsbeleid samen en staan daar nogal eens tegenover elkaar. Zichtbaar is dat de afgelopen jaren het gewasbeschermingsbeleid aan sterke veranderingen onderhevig is. Veranderingen die ik als ervaringsdeskundige niet altijd als logisch ervaren heb. Daaruit is ook de wetenschappelijke nieuwsgierigheid voortgekomen die antwoord zoekt op de vraag welke krachten deze veranderingen sturen en de besluitvorming die dat ten gevolge heeft.

Specifiek wordt in dit onderzoek dan ook antwoord gezocht op de vraag: Op welke wijze heeft de besluitvorming rond de nota 'Zicht op gezonde teelt' en 'Duurzame gewasbescherming' plaatsgevonden en kan dat mede een verklaring vormen voor de wijze waarop het beleid in de praktijk gestalte heeft gekregen.

Mede vanuit een historisch perspectief is gekeken hoe het gewasbeschermingsbeleid zich in Nederland heeft ontwikkeld. Waarbij een ontwikkeling valt waar te nemen van een beleid dat in eerste instantie gericht is op het weren van ziekten en plagen bij planten. In de jaren zeventig van de vorige eeuw komt daar bij dat middelen niet alleen effectief dienen te zijn maar ook geen risico voor mens en milieu opleveren. Vanaf de jaren negentig kwam daar ook nadrukkelijk de vermindering van chemische gewasbeschermingsmiddelen bij. Terwijl in de nota's 'Zicht op gezonde teelt' en 'Duurzame gewasbescherming' ook nadrukkelijk vermindering van de afhankelijkheid van chemische gewasbescherming een grote rol speelt. Uitgangspunt in beide nota's is een geïntegreerde bedrijfsvoering waarbij teelthandelingen optimaal op elkaar zijn afgestemd.

De besluitvorming rond de nota 'Zicht op gezonde teelt', formeel onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris van LNV mevrouw Faber (PvdA), verloopt moeizaam. Het ministerie van LNV past de voor haar nieuwe methodiek van 'Interactief beleid' toe. De vooronderstelling is dat de effectiviteit van de uitvoering mede afhangt van de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt. Door belanghebbenden partijen vroegtijdig bij het besluitvormingsproces te betrekken werd gebruik gemaakt van hun kennis en kunde. Bovendien zou een besluit als legitiem worden ervaren; in het proces van besluitvorming wordt immers draagvlak gecreëerd voor het nieuwe beleid. Tegelijkertijd heeft minister Pronk (PvdA) een belangrijke rol in het besluitvormingsproces rondom de nota 'Zicht op gezonde teelt'. Hij heeft een duidelijke visie hoe het gewasbeschermingsbeleid vorm moet krijgen en speelt binnen de discussie met de Tweede Kamer dan ook een dominante rol. De belangen van de achterban van Faber en de opvatting van Pronk lopen niet synchroon. Het resultaat is dat hoewel de nota uiteindelijk formeel in de Tweede Kamer wordt aangenomen, het de beide bewindspersonen niet lukt een meerderheid voor hun plannen in de Tweede Kamer te krijgen. Het draagvlak in het veld is helemaal ver te zoeken; de methodiek van interactief beleid leidde in hun ogen niet tot een herkenbaar beleid. De hakken gingen ook daar in het zand. Er ontstaat een patstelling.

De Tweede Kamer verkiezingen van 15 mei 2002 geeft forse veranderingen in de politieke verhoudingen binnen de Tweede Kamer. CDA, LPF en VVD hebben met 93 zetels een ruime meerderheid en vormen het centrum rechtse kabinet Balkenende I. Veerman (CDA) wordt minister van LNV en trekt nadrukkelijk het dossier gewasbescherming naar zich toe. Samen met staatssecretaris van Geel (CDA) ontwikkelt hij de nieuwe nota 'Duurzame Gewasbescherming'. Duidelijke is dat beide bewindslieden wel nadrukkelijk op een lijn zitten wanneer het gaat om het dossier gewasbescherming, vooral daar waar het de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw op de Europese markt betref. Tenslotte hebben beide bewindspersonen door hun achtergrond voeling met belangrijke partijen binnen dit dossier.

De politieke basis van de nota 'Zicht op gezonde teelt' van Faber is te omschrijven in de volgorde van 1.People; 2.Planet; 3.Profit. Onder Veerman waren de politieke uitgangspunten duidelijk anders. Ten eerste was er het uitgangspunt van 'Level Playing Field'. Maar ook de volgorde van de politieke uitgangspunten was duidelijk anders, namelijk: 1.Profit; 2.People; 3.Planet. Toch verschillen de uitgangspunten van nota's 'Zicht op gezonde teelt' en 'Duurzame gewasbescherming' weinig van elkaar. In tegenstelling tot Faber en Pronk lukt het Veerman wel breed gedragen steun voor zijn nota 'Duurzame gewasbescherming' te creëren.

De vraag is natuurlijk hoe dat kon. Het instrumentarium om dat uit te zoeken is gevonden in de theorieën over en perspectieven op besluitvorming. Er is echter een groot aantal perspectieven op besluitvorming. Abma en in't Veld (2001) onderscheiden een vijftal beleidswetenschappelijke perspectieven. Zij noemen het rationalistisch perspectief, het institutioneel perspectief, het normatief perspectief, het netwerk perspectief en het constructivistisch perspectief. Ook wijzen zij op het belang zich bewust te zijn van deze perspectieven. Omdat elk beleidswetenschappelijk perspectief bepaalde waarden stimuleert en andere waarden juist negeert.

Al veel eerder in 1971 geeft Graham Allison aan dat besluitvorming vaak een warrig en ondoorzichtig proces is, zelfs voor degene die rechtstreeks bij het besluitvormingsproces betrokken is.

Allison ontwikkelt een drietal perspectieven, of modellen. Waarbij Model I een bepaalde handeling ziet als een rationele, strategische uitkomst, Model II een handeling meer ziet als een bijproduct van organisatorische routines en Model III de handeling vooral ziet als gevolg van handelen van individuele actoren en 'toevallige omstandigheden'. Ook geeft Allison aan dat zijn perspectieven juist complementair zijn en juist door gemeen gebruik het inzicht in besluitvorming kunnen vergroten.

Vanuit meerdere perspectieven zijn de verschillende besluitvormingsprocessen geanalyseerd. De bewindslieden Faber en Pronk hadden impliciet tegengestelde opvattingen over hoe gewasbeschermingbeleid tot stand moest komen. De uitkomst bleek een beleid dat door de betrokkenen niet als legitiem werd ervaren en diensgevolge niet effectief kon worden uitgevoerd. Pronk handelde overduidelijk vanuit de opvatting dat de overheid in dit beleidsveld een unitaire partij is die de doelen bepaalt en de keuze stelt, terwijl Faber zich realiseert dat het slagen van beleid mede afhankelijk is van de spelers in het veld (de sector) met nadrukkelijk eigen belangen en doelen.

Veerman (Minister van LNV ten tijde van de nota Duurzame gewasbescherming) en Van Geel (staatssecretaris VROM in dezelfde periode) hadden expliciet gemeenschappelijke opvattingen over de totstandkoming en doelen van het gewasbeschermingbeleid in de door hen gekende land- en tuinbouw. Deze combinatie leidde tot een voor de partijen gedragen besluit en uiteindelijk succesvolle implementatie. Zij zagen in dat bij onderhandelen ook 'geven' hoort. De landbouwsector is mede om die reden positief overstag gegaan bij de uitvoering van het gewasbeschermingbeleid.

Enkele belangrijke conclusies van dit onderzoek zijn dat succesfactoren voor beleidsvorming die zijn gebaseerd op de erkenning van belangen en standpunten (bureau politieke model), contraproductief werken als deze niet worden gehonoreerd in de uiteindelijke besluitvorming. Het interactieve zat in dit geval louter in het gesprek maar niet in het resultaat. Dit werkt contraproductief. Interactieve planvorming is een middel dat de legitimiteit van het besluit vergroot en daarmee de uitvoering effectiever maakt. Vanwege het uitblijven van resultaat voor de belanghebbende partijen in de land- en tuinbouw, is interactieve planvorming in de cases Faber/Pronk niet geloofwaardig gebleken.

Interactieve planvorming eist echter wel visie en duidelijke doelen van de partijen die met elkaar dat proces in gaan. Alleen dan kan worden bepaald wat is ingeleverd en wat is gerealiseerd. Bovendien is het van belang om als bewindspersoon vooraf deze visie door de collega's in het kabinet "gedekt" te hebben. Als praktische uitwerking van de erkenning van belangen en doelen

van de beleidsontvangers, kan interactieve planvorming dus belangrijk bijdragen aan gedragen beleid. Interactieve planvorming zonder duidelijke visie maakt de positie om de sectorale bijdrage een plaats te geven in het beleid fragiel en risicovol. De methodiek staat dan slechts even sympathiek naar diezelfde sector, maar maakt de bewindspersoon uiterst zwak in haar positie in het kabinet. Hetgeen uiteindelijk aan de orde bleek.

Over de aanpak in dit onderzoek zijn ook conclusies getrokken. Eén van de belangrijkste is dat het loslaten van meerdere perspectieven op een zelfde probleem, leidt in plaats van een plat vlak aan inzicht tot een kubus met doorzicht. In dit onderzoek hebben de verschillende perspectieven op de besluitvorming, zoals onder andere Allison die heeft geformuleerd, een beeld van een besluitvormingstraject opgeleverd dat breder, rijker en dieper is dan uitsluitend een één dimensionale analyse. Juist een combinatie van meerdere perspectieven doet een completer, genuanceerder en gedimensioneerd beeld ontstaan voor analyse en begripsvorming.

Literatuurlijst

- Abma T.A., R.J. in 't Veld (Redactie), (2001) Handboek Beleidswetenschap, Boom, Amsterdam.
- Allison G., (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis.* HarperCollins.
- Allison G., P. Zelikow., (1999) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis.* 2nd ed., Longman, New York .
- Alvesson M. K. Sköldbberg., (2000) *Reflexive Methodology: New vistas for qualitative research,* Saga, London.
- Ast J.A. van, H. Geerlings, (2001) *Milieukunde en Milieubeleid, een introductie,* Wolters-Noordhof, Groningen.
- Babbie E., (1994) *The Practice of social research-7th ed.,* Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, USA.
- Balk-Theuws L.H., A.J. de Buck, C.C. de Lauwere, A.B. Smit & S.C. van Woerden (2005) *Samen kom je verder dan alleen; Het krachtenveld rondom omschakeling naar geïntegreerde gewasbescherming.* (Rapport 7.05.01) LEI, Den Haag.
- Baten M.L. (2005) *Gewasbescherming. Een institutioneel onderzoek naar taken van actoren op het beleidsterrein gewasbescherming (1945-1995) (PIVOT-rapport nr 54)* Rijksarchiefdienst/PIVOT, 's Gravenhage.
- 'Bestrijdingsmiddelen niet legaal door uitspraak minister'. Weekblad Groenten en Fruit. Woensdag 16 mei 2007.
- Boer L., W. Egteren, P. Leendertse, en P. Lentjes. (oktober 2000) *Zicht op gezonde teelt. Rapportage praktijkproef.*
- Ekkes J.J., P.A.M. Besseling & G.H. Horeman, (2001) *Evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming. Einddocument. Eindevaluatie van de taakstellingen over de periode 1990-2000.* (Rapport EC-LNV nr. 2001/042), Expertisecentrum LNV, Ede/Wageningen.
- Geluk J.M., (12 november 2001) *Nota Overleg Zicht op gezonde teelt [tekst reactie 1^e termijn]*
- Geveke H.G. (1996) *Intenties, procedures en bureaupolitiek. Bestuurskunde, 5 (7), p. 339-350*
- Groenewegen P. e.a. (1996) *Op weg naar duurzame gewasbescherming (Eindrapport), (Rathenau Instituut, Studie 35)* Rathenau Instituut, Den Haag.
- Groot M. de (2001) *Gezonde teelt: het zicht kwijt. Oogst-Landbouw 16 november 2001 p.5*
- Hakvoort J.L.M., (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek,* Eburon, Delft.
- Liere J. van (2001) *Middelenbeleid voor de rechter Oogst-Landbouw 16 november 2001 p.6*
- LNV, ministerie, (Maart 2003) *Op Grond van Gezond uitgave over de ontwikkelingen van het gewasbeschermingsbeleid.*
- LNV, ministerie, (30 maart 2000) *Verslag van de Bestuurlijk Conferentie over het nieuwe*

gewasbeschermingsbeleid "Zicht gezonde teelt".

LNV, ministerie, (3 juli 2000) Verslag van de tweede bestuurlijke conferentie "Zicht op gezonde teelt".

LNV, ministerie, (augustus 2001) Zicht op gezonde teelt, gewasbeschermingsbeleid tot 2010

LNV, ministerie, (mei 2004) Duurzame Gewasbescherming. Beleid voor gewasbescherming tot 2010.

LNV, ministerie, (mei 2004) Uitvoeringsprogramma actiepunten uit nota "Zicht Op Gezonde Teelt" (ZOGT). Afspraken kaders Nota Duurzame Gewasbescherming.

Kamercorrespondentie (09-07-2001) Brief aan de voorzitter van tweede kamer der staten generaal van de statsecretaris van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, G.H. Faber inzake Beleidsnota Zicht op gezonde Teelt (kenmerk TRCDL/2001/2901)

Majone G., (1986) Analysing the public sector : shortcomings of current approaches. In Kaufmann F.X., G. Majone & V. Ostrom (Reds.) (1986) Guidance, control and evaluation in the public sector: The Bielefeld interdisciplinary project. Walter de Gruyter, Berlin.

Opleiding Bestuurskunde, (1998) Handleiding voor het schrijven van een scriptie (2 e editie), Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Pröpper I., D Steenbeek, (2001) De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Tweede herzien druk, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Remerij B. (2001) Communicatie in het interactieve beleidsvormingsproces van een nieuw gewasbeschermingsbeleid. Wageningen Universiteit, Communicatie en Innovatie Studies.

Rijksvoorlichtingsdienst, Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën, (12 september 2002) Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2003, Sdu Uitgevers

Samenwerkende Milieu Organisaties, (1996) De buik vol van gif. Een tussentijdse evaluatie van het MJP-G, Vereniging Milieudefensie, Amsterdam.

Stelt D.(2000), Bluff your way into phytopathology of Diana's kort gewasbeschermingsvademecum. Ongepubliceerd manuscript.

Stuurgroep Gewasbescherming na 2000, (Maart 2000) Zicht op gezonde teelt: Schets van een nieuw gewasbeschermingsbeleid met het oog op consument en burger.

Teisman G.R., (1998) Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's Gravenhage.

Tönjes J. (2008) Gewasbescherming hete discussie Nieuwe Oogst 4 (22) p.26

Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2002, DL.2001/4595, nr. 6 Vragen over nota Zicht op gezonde teelt TRC 2001/9379

Geraadpleegde Internet bronnen

Kerngroep MJP-G, (20 maart 2006), Meerjarenplan Gewasbescherming.

<http://www.gewasbescherming.nl/index6a.html>

Milieudefensie, (20 maart 2006), Milieu-organisaties hebben 'de buik vol van gif'

<http://www.milieudefensie.nl/landbouw/nieuws/>

Parlement en Politiek, (25 mei 2006), Verkiezingen Tweede Kamer 1918-2003; Regering, Kabinetten per tijdsvak.

<http://www.parlement.com/>

LTO-Nederland, (10 september 2006) Feitenoverzicht sanering gewasbeschermingsmiddelen.

<http://www.gewasbescherming.nl/index5.html>

LTO-Nederland, (10 september 2006) Weergave rapportage "42 kanalisatiestoffen: knelpunten en oplossingen"

<http://www.gewasbescherming.nl/index5.html>

Commissie Beoordeling Onmisbare Chemische Bestrijdingsmiddelen in de Landbouw onder voorzitterschap van prof. dr. L. Ginjaar (10 september 2006)

Samenvatting rapport; Advies beoordeling onmisbare chemische bestrijdingsmiddelen in de Landbouw.

<http://www.gewasbescherming.nl/index5.html>

NRC Webpagina's Ontwerp regeer-akkoord 1998

<http://nrc.nl/W2/Nieuws/1998/07/21/Vp/regeerakkoord.html>

Bijlage I Lijst van geïnterviewde personen

Mevr. Mr. M. L.C. van Assen, Directeur Nefyto (6/7/2006)

Ing. J.M. Geluk, lid tweede kamer fractie VVD (20/5/2006)

Ir. P.L.C.M. Henkes, Plv. Hoofd Landbouw/ Coördinator Bestrijdingsmiddelenbeleid Ministerie VROM (30/6/2006)

Ir. J.J.G.W. Ottenheim, Secretaris Werkgroep Gewasbescherming LTO Nederland (23/6/2006)

Mr. Drs. J. Rutteman, Beleidsmedewerker Zuid-Hollandse Milieufederatie (29/6/2006)

Ing. H.T. Scheele, Lid begeleidingscommissie Praktijkproef 'Zicht op Gezonde Teelt' (23/5/2006)

J.H. Schollaart, Beleidsmedewerker gewasbescherming Ministerie LNV(15/6/2006)

Bijlage II Aandachtspunten Interview

Door een antwoord te zoeken op vragen gebaseerd op wat Allison 'Cookbook questions for Models I, II, III outline and ad hoc working synthesis' noemt (Allison 199 p. 389) wordt gezocht naar een verklaring voor de uitkomst van de besluitvorming rond de nota's 'Zicht op Gezonde Teelt' en 'Duurzame Gewasbescherming'.

- Vragen die horen bij Model I (The Rational Actor)

1. Welke omstandigheden ervaart de verantwoordelijk minister als bedreigend of ziet hij/zij als een kans.
2. Wat zijn de doelen van de verantwoordelijk minister.
3. Wat zijn de mogelijkheden en de verantwoordelijkheden om deze doelen te bereiken?
4. Wat zijn de strategische kosten en opbrengsten van de verantwoordelijke minister om deze doelen te bereiken?
5. Wat is, gezien de gegeven omstandigheden de beste keus voor de verantwoordelijk minister.

- Vragen die horen bij model II (Organisational Behavior)

1. Uit welke onderdelen is de werkgroep rond Zogt / Duurzame gewasbescherming opgebouwd.
2. Welke mogelijkheden en beperkingen hebben deze onderdelen binnen de werkgroep, om via hun bestaande 'Standard Operating Procedures' (SOP's) informatie te verzamelen over omstandigheden, mogelijkheden en bedreigingen?
3. Welke mogelijkheden en beperkingen hebben deze onderdelen binnen de werkgroep, om via hun huidige 'Standard Operating Procedures' (SOP's) actie te ondernemen?
4. Welke mogelijkheden en beperkingen hebben deze onderdelen binnen de werkgroep om via hun huidige 'Standard Operating Procedures' (SOP's) genomen besluiten ook daadwerkelijk uit te voeren (te implementeren)?

- Vragen die horen bij Model III (Governmental Politics)

1. Wie doet mee? Dat wil zeggen wiens visie en waarden bepalen de te maken keuzes en actie?
2. Welke factoren bepalen voor iedere speler diens
 - a. perceptie
 - b. voorkeurs actie
 - c. standpunt bij dit onderwerp.
3. Welke factoren bepalen de waarde (impact) die elke speler hecht aan een bepaalde keuze en uitkomst?
4. Wat is 'the action channel', dat wil zeggen wat is de gebruikelijke procedure om problemen op te lossen.

- Kunt u aangeven wie volgens u de relevante actoren zijn bij de besluitvorming rond deze nota's

Bijlage III Relevante actoren Zicht op gezonde Teelt

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
Staatssecretaris mevrouw Faber
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)
Minister Pronk
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN)
Unie van Waterschappen (UvW)
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)
Stichting Natuur en Milieu (SNM)
Zuid Hollandse Milieu Federatie (ZHM)
Overkoepeling bedrijven die diensten aan bieden op gebied Cultuurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector (CUMULA)
Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL)
Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (NAJK)
Nederlandse Stichting Fytofarmacie (Nefyto)
Vereniging toeleveranciers van gewasbeschermingsmiddelen (Agrodis)
Brancheorganisatie van de Nederlandse veredelings- en vermeerderingsbedrijven en handelsbedrijven in Nederland (Plantum NL)
Consumentenbond
Centrum Landbouw en Milieu (CLM)
DLV

Politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer met het aantal zetels

PvdA	45
VVD	38
CDA	29
D66	14
GroenLinks	11
SP	5
GPV/RPF	5
SGP	3

Kabinet Kok II (PvdA, VVD, D'66)

Bijlage IV Relevante actoren Duurzame Gewasbescherming

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
Minister Veerman
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)
Staatssecretaris van Geel
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN)
Unie van Waterschappen (UvW)
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)
Stichting Natuur en Milieu (SNM)
Zuid Hollandse Milieu Federatie (ZHM)
Overkoepeling bedrijven die diensten aan bieden op gebied Cultiurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector (CUMULA)
Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL)
Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (NAJK)
Nederlandse Stichting Fytofarmacie (Nefyto)
Vereniging toeleveranciers van gewasbeschermingsmiddelen (Agrodis)
Brancheorganisatie van de Nederlandse veredelings- en vermeerderingsbedrijven en handelsbedrijven in Nederland (Plantum NL)
Consumentenbond
Centrum Landbouw en Milieu (CLM)
DLV

Politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer met het aantal zetels

CDA	43
LPF	26
VVD	24
PvdA	23
GroenLinks	10
SP	9
D66	7
ChristenUnie	4
SGP	2
Leefbaar Nederland	2

Kabinet Balkenende I (CDA, LPF, VVD)

Bijlage V**Lijst van gebruikte afkortingen**

Agrodis	Vereniging toeleveranciers van gewasbeschermingsmiddelen
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelen
CLM	Centrum Landbouw en Milieu
CUMULA	Overkoepeling bedrijven die diensten aan bieden op gebied Cultuurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector
CUO	Coördinerend Uitvoeringsorgaan van de Bestuursovereenkomst
DLV	De Landbouw Voorlichting
EU	Europese Unie
GIDEON	Gewasbescherming Inpasbaar in Duurzaamheid en een gezonde Economische Ontwikkeling in Nederland
LNV	Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (tot 1 juli 2003) Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (vanaf 1 juli 2003)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
MJP-G	Meerjaren Plan Gewasbescherming
NAJK	Nederlands Agrarisch Jongeren Contact
Nefyto	Nederlandse Stichting Fytofarmacie
Plantum NL	Brancheorganisatie van de Nederlandse veredelings- en vermeerderingsbedrijven en handelsbedrijven in Nederland
SNM	Nederlands Agrarisch Jongeren Contact
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UvW	Unie van Waterschappen
VEWIN	Vereniging van Waterbedrijven in Nederland
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
ZHM	Zuid Hollandse Milieu Federatie
ZOGT	Zicht Op Gezonde Teelt