
Evaluatie functioneren College voor de toelating van gewasbeschermings- middelen en biociden (Ctgb)

31 augustus 2011
2011-1572/RK/LC/sl



Evaluatie functioneren van het College voor de toelating van gewasbeschermings- middelen en biociden (Ctgb)

Den Haag, 31 augustus 2011

2011-1572/RK/LC/sl

Ruud Kok
Lars Canté
Kam Mai Tan
Wouter Meester
Zing Cheung

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijke samenvatting	5
1.1.	Onderzoeksvragen	5
1.2.	Conclusies	5
1.2.1.	Governance	5
1.2.2.	Ontwikkeling prestaties Ctgb	6
1.2.3.	Oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid	8
1.3.	Aanbevelingen	9
2.	Opzet van het onderzoek	12
2.1.	Achtergrond	12
2.2.	Centrale onderzoeksvragen	12
2.3.	Onderzoeksfasen	13
2.4.	Opzet rapport	14
3.	Governance	15
3.1.	Bestuurlijke speelveld	15
3.2.	De organisatie van de beleidssturing van Ctgb is blijft inherent complex, maar is verbeterd	16
3.3.	Toezicht op het Ctgb is effectief georganiseerd	18
3.4.	Zelfstandigheid van het Ctgb	20
3.4.1.	Zelfstandige positionering Ctgb staat niet ter discussie	20
3.4.2.	Visitatie kan kracht Ctgb versterken	22
3.5.	Conclusies governance	23
4.	Prestaties van het Ctgb	25
4.1.	Financiële prestaties	25
4.1.1.	Tariefgebonden diensten vormen de grootste inkomstenbron, bijdrage departementen is beperkt	25
4.1.2.	Aanhoudend negatief resultaat leidt tot te laag eigen vermogen	28
4.1.3.	Aansprakelijkheidskwestie moet aangepakt worden	29
4.1.4.	Kostprijsmodel/ tariefstructuur is op orde	30
4.1.5.	Conclusie: Ctgb is financieel in control, aansprakelijkheidskwestie moet aangepakt worden	34
4.2.	Interne organisatie	35
4.2.1.	Op strategisch niveau is permanent aandacht voor de interne organisatie	35
4.2.2.	Ctgb neemt veel maatregelen ter verbetering van de interne organisatie, maar heeft nog onvoldoende grip	37
4.2.3.	Eerste indrukken van de reorganisatie voorzichtig positief	39

4.2.4.	Conclusie: het Ctgb heeft de interne organisatie verbeterd, maar de strategische bedrijfsvoering is nog niet op orde	41
4.3.	Kwaliteit dienstverlening en Europees speelveld	41
4.3.1.	Kwaliteit van dienstverlening krijgt steeds meer aandacht	42
4.3.2.	Uitgangspositie Ctgb in het Europese speelveld lijkt goed	47
4.3.3.	Conclusie: Ctgb verbetert kwaliteit en lijkt een goede uitgangspositie voor Europese speelveld te hebben	49
4.4.	Personeel	49
4.4.1.	Ctgb heeft oog voor ontwikkeling, welzijn en positie van medewerkers	50
4.4.2.	Personeel is over het algemeen tevreden maar staat door de diverse veranderingen in de organisatie onder druk	52
4.4.3.	Conclusie: verbeterdoelen moeten nog geborgd worden in competenties, houding en gedrag van medewerkers	53
4.5.	Lerend vermogen en leiderschap	54
5.	Opvolging aanbevelingen interne audit 2004	56
5.1.	Inleiding	56
5.2.	Opvolging aanbevelingen	56
	Bijlagen	58
A.	Toetsingskader	59
A.1.	Governance	59
A.2.	Financiering	61
A.3.	Interne organisatie en bedrijfsvoering	62
A.4.	Kwaliteit dienstverlening en positie in het (Europese) speelveld	64
B.	Lijst met geïnterviewde personen	66
C.	Onderzoeksteam PwC	67

1. Bestuurlijke samenvatting

1.1. Onderzoeksvragen

In opdracht van het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) heeft PwC een evaluatie naar het functioneren van het Ctgb over de periode 2005 - 2011 uitgevoerd. Deze evaluatie heeft tot doel inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het college. Hierbij stonden de volgende vier kernvragen centraal:

1. Hoe heeft het bestuurlijke functioneren van het ZBO Ctgb, het ministeriële toezicht en de beleidsmatige aansturing (governance) zich ontwikkeld?
2. Hoe moeten de ontwikkelingen binnen de interne bedrijfsvoering, kwaliteit van de dienstverlening, positie in het (Europese) speelveld, de wijze van financiering en de activiteiten van het Ctgb voor derden worden beoordeeld in het licht van de relevante maatschappelijke, economische en / of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen?
3. Alle elementen overziend, hoe wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Ctgb beoordeeld?
4. Wat zijn de kansen en bedreigingen? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?

Verder is in deze evaluatie ook gekeken naar de mate waarin de aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd.

De centrale onderzoeksvragen zijn aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving en geldende beleidsafspraken geoperationaliseerd in een toetsingskader. Dit toetsingskader draagt bij aan de borging van een deugdelijke, maar vooral ook consistente analyse van de data. Voorts hebben wij ervoor gekozen om onze bevindingen en analyses langs de vier perspectieven van het EFQM-model te ordenen en te presenteren. Deze vier lijnen van aandacht zijn financiën, interne organisatie, personeel en cliënt (kwaliteit dienstverlening). Overkoepelend over deze perspectieven staat het aandachtsgebied governance, dat apart behandeld wordt.

1.2. Conclusies

Onze conclusies presenteren wij langs de lijn van de hierboven genoemde onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag, kansen, bedreigen en aanbevelingen, worden gepresenteerd in paragraaf 1.3.

1.2.1. Governance

Aansturingstructuur blijft inherent complex maar is verder verbeterd

De beleidsthema's die verbonden zijn aan de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn belangrijk, uiteenlopend en – soms – onderling strijdig. Dit maakt de taakstelling en aansturing van het Ctgb complex. In de evaluatieperiode is het ministerie van EL&I in samenwerking met de andere betrokken beleidsdepartementen en het Ctgb er in geslaagd hier een eenduidiger structuur in aan te brengen, waarbij een duidelijker grens getrokken is tussen beleid- en uitvoeringsverantwoordelijkheid. Wij constateren daarbij dat er in de praktijk een situatie gegroeid is waarin vooral het ministerie van EL&I het voortouw neemt in de aansturing van het Ctgb, waardoor dit ministerie ook voor beleidsinhoudelijke vraagstukken het primaire aanspreekpunt lijkt te zijn geworden.

Wij nemen waar dat Europese regelgeving dwingender wordt doordat sprake is van verordeningen in plaats van richtlijnen. Daarmee neemt de beleidsruimte voor lidstaten af. Hierdoor kunnen ook de Nederlandse besluitvormingsprocessen korter worden en meer voorspelbaar in uitkomst. Door deze beweging neemt het belang van participatie in Europese overleggremia toe.

De horizontale verantwoording van Ctgb naar de sector is goed. Het Ctgb informeert en overlegt met de sector via diverse gremia, zonder hierbij in te leveren op onafhankelijkheid en autoriteit.

Toezicht werkt effectief, opvolging aanbevelingen blijft echter soms uit door complexe aansturing

Het toezichtinstrumentarium is afdoende om goed toezicht op het Ctgb mogelijk te maken. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden maakt dit, na aanpassing voortvloeiend uit de kaderwet zbo's, goed mogelijk. Ook de invulling van het toezicht door de Commissie van Toezicht is adequaat geregeld. Op onderdelen dienen de normen uit het informatie- en controleprofiel verscherpt te worden.

De Commissie van Toezicht beschouwen wij als een effectief toezichtinstrument voor de verantwoordelijke ministers om hun verantwoordelijkheid voor het Ctgb te kunnen dragen. Wel geldt als aandachtspunt dat de door de CvT gesignaleerde knelpunten niet altijd goed door de beleidsdepartementen worden opgevolgd. Wij geven u wel de overweging de samenstelling van het CvT nader te bezien. Daarbij staat deskundigheid voorop en niet noodzakelijk de vertegenwoordiging van de diverse departementen. De functie van het CvT blijft naar ons inzicht wel het adviseren van de minister terzake van de aan de Minister in de Wgb gegeven bevoegdheden

Zelfstandigheid staat niet ter discussie

De zelfstandige positie van het Ctgb binnen het overheidsbestel staat naar onze mening niet ter discussie. Wij achten de positionering van het Ctgb als zelfstandig publiekrechtelijk bestuursorgaan als de juiste binnen het Nederlandse openbaar bestuur.

Het Ctgb heeft een krachtige positie op het gebied van toelating, registratie en ten dele ook op de beleidsbepaling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De kennis die nodig is voor deze taak is daar gebundeld. Dit is goed, maar tegelijkertijd bestaat hiermee het gevaar dat het college niet uitgedaagd wordt en te weinig weerwerk wordt geboden. De sector doet dat wel, maar het publieke belang vraagt ook om een effectief tegenspel. Het Ctgb moet zich blijvend openstellen voor kritische signalen van buitenaf. Op dit punt is naar ons inzicht verbetering mogelijk. In 1.3 zullen wij de aanbeveling doen een vorm van visitatie in te stellen.

1.2.2. Ontwikkeling prestaties Ctgb

Ctgb is financieel in control, aansprakelijkheidskwestie moet aangepakt worden

De afgelopen jaren is het eigen vermogen bewust afgebouwd, mede door projecten uit eigen middelen te financieren en tarieven niet of nauwelijks te verhogen. Dit heeft geleid tot aanhoudende negatieve resultaten in de laatste vijf jaar waardoor het eigen vermogen inmiddels is gereduceerd tot 2% van de netto jaaromzet, ruim onder het toegestane maximum van 5%. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheden van het Ctgb om de wettelijke taken uit te kunnen (blijven) voeren, althans om onverwachte tegenvallers het hoofd te kunnen bieden.

In dat verband is de regeling van de wettelijke aansprakelijkheid van het Ctgb van belang. Daarover wordt al jaren discussie gevoerd. In het geval zich een belangrijke schadeclaim voordoet is de financiële positie van het Ctgb onvoldoende om dit risico te kunnen dragen gelet op het beperkte eigen vermogen. Deze kwestie dient naar onze mening met enige urgentie worden opgepakt.

Het kostprijsmodel dat het Ctgb hanteert is niet eenvoudig, maar qua methodiek adequaat. Een kritisch onderdeel van het kostprijsmodel is de kostendekkendheid van het interne uurtarief. De afgelopen jaren zijn telkens negatieve dekkingsresultaten gerealiseerd. Dit is deels een gevolg van de eerder beschreven bewuste keuze het eigen vermogen af te bouwen, deels is dit een gevolg van het niet halen van de begrote productieve uren. Een nauwkeurige monitoring van de productieve uren in de toekomst /of realistischer raming van het aantal productieve uren kan een negatief dekkingsresultaat op het interne uurtarief voorkomen, hetgeen de kostendekkendheid van het Ctgb aanzienlijk ten goede zal komen.

Interne bedrijfsvoering

Het Ctgb heeft veel inspanningen verricht om tot een efficiëntere en meer gestroomlijnde organisatie te komen. Daarbij zijn ingrijpende veranderingen niet geschuwd. De medewerkers van het Ctgb, een aantal opdrachtgevers en verschillende belanghebbenden zien over de hele linie beschouwd een positieve trend. Aangezien een aantal verbetertrajecten nog in uitvoering zijn en nog tot resultaten moeten leiden, menen wij dat de positieve trend zich ook de komende jaren nog kan doorzetten.

Er zijn echter ook kritische punten. De medewerkers worden geconfronteerd met verschillende initiatieven die in hun beleving niet altijd in samenhang worden aangestuurd. De interne rapportages leiden verder niet altijd tot het gewenste inzicht bij het management Ctgb en bij externe stakeholders zoals de Commissie van Toezicht over de stand van zaken. Risicomanagement is hierbij een onderbelicht onderwerp. Goed risicomanagement zou het management van het Ctgb ondersteunen in het richten van de te nemen beheersmaatregelen en het prioriteren van de in te zetten acties. Dit punt is overigens ook al in de Audit naar het functioneren van het Ctgb in 2004 naar voren zijn gekomen.

Het ontbreekt op dit moment op strategisch niveau aan *integraal* inzicht in de samenhang en voortgang van de vele verbetertrajecten. Het gevolg is dat de medewerkers worden aangestuurd op een veelheid van individuele acties wat niet bevorderlijk is voor de benodigde rust voor een organisatie in verandering. Hierbij dient uiteraard worden opgemerkt dat de projecten van het Business Informatie Plan, dat dit beoogd te bewerkstellingen, nog in uitvoering zijn.

Personeel

Het Ctgb beschikt over betrokken en inhoudelijk competent personeel. Hoewel de medewerkers achter de gekozen richtingen en ingezette veranderingen staan, ervaart het personeel druk. 'Kwaliteit leveren' wordt in de dagelijkse uitvoering nog te vaak in de enge zin van het woord opgevat. De medewerkers leggen de nadruk op wetenschappelijk-inhoudelijke kwaliteit en hebben soms moeite met een kwaliteitsconcept van de dienstverlening waarin ook efficiëntie en klantgerichtheid een plek heeft.

Hiermee rijst de vraag of de juiste vaardigheden in huis zijn en/of ontwikkeld kunnen worden om de ingezette reorganisatie meer te laten zijn dan een structuurverandering. Met name de medewerkers die als zogenoemde schakel fungeren zijn voor de realisatie van de ambities van de reorganisatie cruciaal. Het gaat hier om medewerkers die (ook) een externe functie hebben (schakel binnen met buiten) en medewerkers met een management-/leidinggevende functie (schakel management en uitvoering). Wij zien het ontwikkelen van de benodigde aanvullende competenties van medewerkers als een belangrijk aandachtspunt. Dit onderwerp is naar onze mening in de evaluatieperiode onderbelicht geweest. Het is zinvol competentie management aan te laten sluiten op de strategische en tactische doelen van de organisatie.

De volgende signalen illustreren dit: (1) de uitkomst van het medewerkertevredenheidsonderzoek, waaruit blijkt dat de werkdruk als te hoog wordt ervaren, (2) signalen uit interviews met medewerkers van het Ctgb over de gevoelde hoge werkdruk en vele veranderingstrajecten, (3) signalen die externe partijen afgeven over de soms beperkte beschikbaarheid van medewerkers en (4) een relatief hoog ziekteverzuim. Hiermee zien wij een tweede aandachtspunt op het gebied van personeel voor het Ctgb in de komende periode.

Positie in het Europese speelveld

Het Ctgb hanteert in vergelijking met andere Europese toelatingsautoriteiten een relatief hoog tarief. Dit komt met name doordat het Ctgb volgens de Wgb verplicht is om alle kosten te verwerken in dit tarief. Niet alle toelatingsautoriteiten hebben deze verplichting en de EU verordening schrijft deze ook niet voor. Op welke wijze dit ongelijke speelveld de positie van het Ctgb in Europa zal beïnvloeden is nog onduidelijk. Wel is de verwachting dat, wil het Ctgb zijn concurrentiepositie verder versterken, het Ctgb zich verder zal moeten specialiseren in de richting van de zogenaamde 'speciality crops' en biociden, dit laatste vanwege de op handen zijnde Biocidenverordening.

Het Ctgb levert volgens verschillende gesprekspartners en een onafhankelijk uitgevoerde internationale benchmark, zeker in vergelijking met aantal andere Europese toelatingsautoriteiten, kwalitatief gedegen werk. Het klantenonderzoek, dat het Ctgb in 2010 heeft laten verrichten, onderschrijft eveneens de deskundigheid van het Ctgb. De sector geeft aan dat uiteindelijk kwaliteit, zoals de houdbaarheid van de toelating, voorspelbaarheid van de uitspraken, beoordeling binnen afgesproken termijnen zwaarder wegen dan het relatief hoge tarief van het Ctgb.

Kwaliteit dienstverlening

Mede met het oog op de Europese ontwikkelen hebben verschillende stakeholders (met name de industrie) bij het Ctgb aangedrongen om de dienstverlening te verbeteren. De belangrijkste knelpunten die belanghebbenden bij het Ctgb hebben aangegeven zijn lange doorlooptijden, wisselende aanspreekpunten, onvoldoende klantgerichtheid (meedenken met de klant, het ontbreken van 'voelhorens' naar buiten) en gebrekkige

communicatie. Hiertoe heeft het Ctgb meerdere maatregelen getroffen, zoals het invoeren van het Business Informatie Plan, reorganisatie en een Certiked certificering. De maatregelen hebben betrekking op het optimaliseren van processen en werkstroom, introductie van accountmanagement, verbetering kantoorautomatisering, verbetering documenten beheer en flexibele inzet van beschikbare expertise.

De maatregelen hebben er toe geleid dat het Ctgb in de evaluatieperiode de doorlooptijden heeft verkort. Zo is de termijn voor “inhoudelijke beoordeling tot de eerste besluitvorming” teruggebracht van 36 weken in 2008 naar 25 weken in 2010. Hiermee ligt het gemiddelde overigens weer op het niveau van 2005. Het terugbrengen van de doorlooptijden blijft daarmee een aandachtspunt, en zeker in het kader van de nieuwe Europese verordening, die kortere doorlooptijden voor toelatingsprocedures voorschrijft dan tot nu toe in de Nederlandse wetgeving werd voorgeschreven.

Met uitzondering van 2007 kent het aantal bezwaar- en beroepschriften een dalende trend. De piek in 2007 wordt met name veroorzaakt door de herbeoordelingen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden eind 2007. In het klantenonderzoek scoort het Ctgb voor klachtenafhandeling een 5,4. Deze score komt voornamelijk doordat het toen voor klanten niet duidelijk is waar men met een klacht terecht kan.

Voor wat betreft de beleidsadviesing erkennen de ministeries eveneens over het algemeen de inhoudelijke technische kennis en onafhankelijkheid van het Ctgb. Niettemin zijn de departementen van mening dat het Ctgb zijn advies beter in de maatschappelijke context zou moeten plaatsen en meer blijf zou moeten geven op de consequenties van zijn handelen en advies, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid.

Lerend vermogen

Het Ctgb heeft de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om de organisatie te versterken n.a.v. signalen, zowel intern als extern. In een interne audit van het Ctgb in januari 2008 wordt echter onder andere aangegeven dat het Ctgb geen verbetermaatregelen neemt naar aanleiding van aanbevelingen uit onderzoeken en evaluaties (in termen van plan, do, act, check). De directie Ctgb concludeert voorts in 2011 in haar directiebeoordeling dat ‘verbetermaatregelen deels worden opgepakt en onvoldoende worden uitgevoerd’. Ook geeft de directie aan dat hun kwaliteitssysteem niet voldoende functioneert.

Het *niet* doorvoeren van verbetermaatregelen lijkt een rode draad te vormen afgelopen 5 jaar. Dit brengt ons tot de opmerking dat het leervermogen van het Ctgb voor verbetering vatbaar is. Wel dient opgemerkt te worden dat een open en zelfkritische houding aangetroffen wordt bij directie en medewerkers Ctgb. Een positief-kritische discussie over de werkcultuur en –houding zou hiermee goed mogelijk zijn.

Het Ctgb staat dus open voor zelfreflectie en een positief-kritische discussie over werkcultuur en –houding, maar de leiding van het Ctgb dient nog fors te investeren in het doorvoeren van een cultuurverandering. Het verbinden van acties aan de gesignaleerde knelpunten blijkt tot nog toe een lastige opgave.

1.2.3. Oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid

Doelmatigheid

Tijdens de evaluatieperiode was er nog geen doelmatigheidskader in gebruik. Daarmee zijn er feitelijk ook nog geen efficiencydoelstellingen afgesproken met het Ctgb. Het is daarmee lastig om een oordeel te vellen over de doelmatigheid van het Ctgb. Wel kan er een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheidsontwikkeling in de loop van de evaluatieperiode.

Zo zijn de kosten van het Ctgb gestaag gestegen sinds 2006 en vertonen een piek in 2010¹. Dit kan verklaard worden uiteen toename van de personele kosten en sociale lasten, ICT kosten en projectkosten. Hiertegenover staat een toename van het aantal aanvragen per jaar van 89 in 2006 tot 137 in 2010. Als gevolg hiervan is het aantal onderhanden aanvragen gestegen van 145 in 2006 naar 229 in 2010.

De afgelopen jaren zijn telkens negatieve dekkingsresultaten gerealiseerd. Dit is deels een gevolg van het bewuste beleid het eigen vermogen af te bouwen, maar deels is dit ook een gevolg van het niet halen van de

¹ Wij hebben de doelmatigheid niet gemeten aan de hand van de ontwikkeling van de kostprijzen vanwege de beperkte zeggingskracht daarvan als gevolg van de grote afhankelijkheid van de kostprijzen van het werkaanbod.

begrote productieve uren. Een nauwkeurige monitoring van de productieve uren in de toekomst kan een negatief dekkingresultaat op het interne uurtarief voorkomen, hetgeen de kostendekkendheid van het Ctgb aanzienlijk ten goede zal komen.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid, gemeten naar de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd met de uitvoering door het Ctgb, is verbeterd.

Zo is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd door:

- Het terugbrengen van de termijn voor “inhoudelijke beoordeling tot de eerste besluitvorming” van 36 weken in 2008 naar 25 weken in 2010;
- Een percentage van 1^e inhoudelijke besluitvorming binnen de wettelijke termijn afgehandeld van bijna 100% voor de gewasbeschermingsmiddelen en ruim 80% voor biociden in 2010;
- Het aanstellen van ‘accountmanagers’ voor de klanten van het Ctgb;
- Het geven van meer inzicht voor aanvragers van beschermingsmiddelen en biociden in de status van een aanvraag.

Bovenstaande verbeteringen zijn vooral mogelijk geworden door het Business Informatie Plan uit 2009, het Certiked-certificeringstraject uit 2009 en de reorganisatie van het Ctgb in 2010. Het Ctgb heeft met deze verbetertrajecten naast de doelmatigheid ook geïnvesteerd in de inzichtelijkheid van het toelatingsproces.

1.3. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies brengen ons tot het doen van een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen met betrekking tot de prestaties van het Ctgb (financiën, interne organisatie, personeel, kwaliteit dienstverlening en positie in het Europese speelveld) volgen rechtlijnig uit de conclusies en worden derhalve bondig weergegeven. Bij de aanbeveling met betrekking tot de governance wordt uitgebreider stil gestaan.

Aanbevelingen governance

De schaarse kennis en expertise van het Ctgb geeft het Ctgb een krachtige positie op het gebied van toelating, registratie en ten dele ook op de beleidsbepaling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit is goed, maar tegelijkertijd bestaat hiermee het gevaar dat het College niet uitgedaagd wordt en dat er mogelijk geen of onvoldoende tegenwicht wordt geboden. Weliswaar biedt het bedrijfsleven wel dit tegenwicht, maar dat zou naar ons oordeel ook van uit het publieke belang moeten worden geboden.

In de context van een publieke organisatie met een unieke taak en dus met monopolistische kenmerken is het zaak dat een organisatie een kwaliteitsbeleid heeft die gericht is op een cyclus van evalueren, leren en verbeteren en zich openstelt voor verbeteringsimpulsen van buiten. Positief is dat het Ctgb een kwaliteitssysteem heeft opgezet en gecertificeerd dat dit uitgangspunt kent. We zien wel dat deze strategieën en plannen soms nog onvoldoende concreet uit de verf komen en beter in samenhang met elkaar gebracht zouden kunnen worden.

Een dergelijk kwaliteitssysteem is gericht op het versterken van het lerend vermogen van de organisatie, maar is vooral intern gericht. Wij menen dat het ook van belang is dat het Ctgb externe signalen identificeert en gebruikt om de efficiency en effectiviteit van de organisatie te verhogen. De publieke stakeholders zoals de inspecties of de beleidsdepartementen ontbreekt het immers aan de noodzakelijke deskundigheid. De Staatssecretaris heeft wel de bevoegdheid besluiten van het College te schorsen of te vernietigen, maar de daartoe benodigde deskundigheid zit in het Ctgb besloten. Het ontbreken van dit tegenwicht kan het vertrouwen in het Ctgb als onafhankelijke autoriteit aan tasten.

Wij menen dat een periodieke visitatie door (internationale) deskundigen dit tegenwicht kan bieden. De visitatie zou gericht moeten zijn op het beoordelen van niet alleen de toelatingsprocedures, maar ook van kennisborging. In het bijzonder staat daarbij het vermogen van het Ctgb centraal om blijvend te monitoren of

reeds toegelaten middelen gelet op de laatste inzichten omtrent effecten en toepassingen nog steeds terecht zijn toegelaten.

Wij bevelen in dat verband aan dat het Ctgb zich in zijn aandacht voor de organisatie meer extern oriënteert en een visitatieprocedure organiseert door een externe visitatiecommissie, bestaande uit (internationale) experts uit de wetenschap en collega-toezichthouders uit het buitenland. Dit kan het Ctgb helpen scherpere aan te (blijven) brengen. Deze externe visitatiecommissie kan het Ctgb tevens helpen de deskundigheid en het kwalitatief gedegen werk van het Ctgb verder te verstevigen.

Voorts bevelen wij aan, als verdere versterking van de governancestructuur, de Commissie van Toezicht te herijken op haar samenstelling. De CvT kan effectiever opereren door vanuit wetenschappelijk-inhoudelijke expertise, bedrijfsvoeringkennis en inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen invulling te geven aan haar rol. Vanuit dit perspectief bezien zouden ook niet-ambtenaren voor een positie binnen de CvT in aanmerking moeten kunnen komen. De CvT blijft overigens wel een intern adviesorgaan van de minister.

Tot slot bevelen wij aan in de aansturingstructuur van het Ctgb het opdrachtgeverschap van de vier beleidsverantwoordelijke departementen te bundelen door ELI aan te wijzen als gedelegeerd opdrachtgever richting het Ctgb.

Aanbevelingen prestaties Ctgb

Financiën

- De aansprakelijkheidskwestie in relatie tot het eigen vermogen dient naar onze mening met enige urgentie worden opgepakt door de betrokken ministeries in afstemming met het Ctgb
- Het Ctgb zou de productieve uren in de toekomst nauwkeuriger moeten monitor en/of realistischer het aantal productieve uren ramen, en hiermee een negatief dekkingsresultaat op het interne uurtarief voorkomen.

Interne bedrijfsvoering

- Risicomanagement is een onderbelicht onderwerp in de interne rapportages. Goed risicomanagement zou het management van het Ctgb ondersteunen in het richten van de te nemen beheersmaatregelen en het prioriteren van de in te zetten acties. Wij bevelen het Ctgb aan hier voortaan meer aandacht aan te besteden.
- Voorts bevelen wij het Ctgb aan meer aandacht te besteden aan de onderlinge samenhang van de verschillende verbeterplannen en dit ook in de aansturing van medewerkers tot uiting te laten komen.

Personeel

- Wij bevelen het Ctgb aan rust te creëren in de organisatie na de vele verandertrajecten van de afgelopen jaren. Het Ctgb zou zich niet moeten richten op nieuwe structuurveranderingen, maar meer op de ontwikkeling van competenties van medewerkers. Het competentie management zou aan moeten sluiten op de strategische en tactische doelen van de organisatie.

Positie in het Europese speelveld

- Wij bevelen het Ctgb aan om zijn concurrentiepositie verder te versterken door de reeds gekozen strategische richting van specialisatie in de richting van de zogenaamde 'speciality crops' en biociden vast te houden.
- Het terugbrengen van de doorlooptijden blijft ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren een aandachtspunt voor het Ctgb, zeker in het kader van de nieuwe Europese verordening, die kortere doorlooptijden voor toelatingsprocedures voorschrijft dan tot nu toe in de Nederlandse wetgeving werd voorgeschreven.

Kwaliteit dienstverlening

- Het Ctgb zou zijn beleidsadviezen beter in de maatschappelijke context kunnen moeten plaatsen en meer blijk zou moeten geven op de consequenties van zijn handelen en advies, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid. De departementen kunnen op hun beurt het Ctgb hierin helpen door in dit kader relevante informatie actief met het Ctgb te delen.

Leervermogen

- Wij bevelen het Ctgb aan fors te investeren in het aandacht schenken aan de cultuur binnen het Ctgb, waarvan de kern is het verbinden van acties (in termen van plan, do, act, check) aan gesignaleerde knelpunten.

2. Opzet van het onderzoek

2.1. Achtergrond

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is sinds 2000 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In de wet waarmee het Ctgb als zbo werd opgericht is onder meer bepaald dat het functioneren van het Ctgb, zoals alle zbo's, periodiek dient te worden geëvalueerd. Sinds 2000 is het Ctgb eenmaal – in 2004 - geëvalueerd². De aanbevelingen uit deze evaluatie worden in deze evaluatie betrokken.

Wij hebben ons evaluatieonderzoek uitgevoerd in de periode mei – augustus 2011. In deze evaluatie is in het bijzonder gekeken naar het functioneren van het Ctgb in relatie tot doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel van toelating en registratie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit rapport bevat een weerslag van deze evaluatie.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

Deze tweede evaluatie vond plaats in een periode waarin verhoogde maatschappelijke en politieke aandacht was voor de toelating en het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen³. Met nadruk vermelden wij dat ons onderzoek een evaluatie van het functioneren van het Ctgb over de afgelopen vijf jaar betreft. Voorts merken wij op dat de opdracht niet heeft behelst dat wij (accountants-) controle hebben uitgeoefend op de aan ons aangeleverde gegevens.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij rekening gehouden met het feit dat het Ctgb – althans in Nederland – een tamelijk unieke organisatie is met invloed op een aantal belangrijke aspecten van het maatschappelijk leven, te weten economie, milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden.

2.2. Centrale onderzoeksvragen

De evaluatie van het Ctgb heeft tot doel om, conform artikel 138 van de Wet gewasbescherming en biociden (WGB), inzicht te krijgen in de effecten van deze wet in de praktijk, met daarin een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het college. Dit doel komt overeen met de doelstelling van artikel 39 lid 1 van de Kaderwet ZBO's. De uitkomsten van dit onderzoek worden gedeeld met de Staten-Generaal.

In de operationalisering heeft deze doelstelling zich doorvertaald in de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft het bestuurlijke functioneren van het ZBO Ctgb, het ministeriële toezicht en de beleidsmatige aansturing (governance) zich ontwikkeld?
2. Hoe moeten de ontwikkelingen binnen de interne bedrijfsvoering, kwaliteit van de dienstverlening, positie in het (Europese) speelveld, de wijze van financiering en de activiteiten van het Ctgb voor derden worden beoordeeld in het licht van de relevante maatschappelijke, economische en / of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen?
3. Alle elementen overziend, hoe wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Ctgb beoordeeld?
4. Wat zijn de kansen en bedreigingen? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?

De centrale onderzoeksvragen zijn aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving en geldende beleidsafspraken geoperationaliseerd in een toetsingskader, opgenomen in bijlage A. Dit toetsingskader draagt

² Evaluatie in de vorm van een Audit, uitgevoerd door de Auditdienst VROM, 2004.

³ Verhoogde aandacht door de zgn. "bijkwestie" en de gevolgen van bestrijdingsmiddelen voor omwonenden.

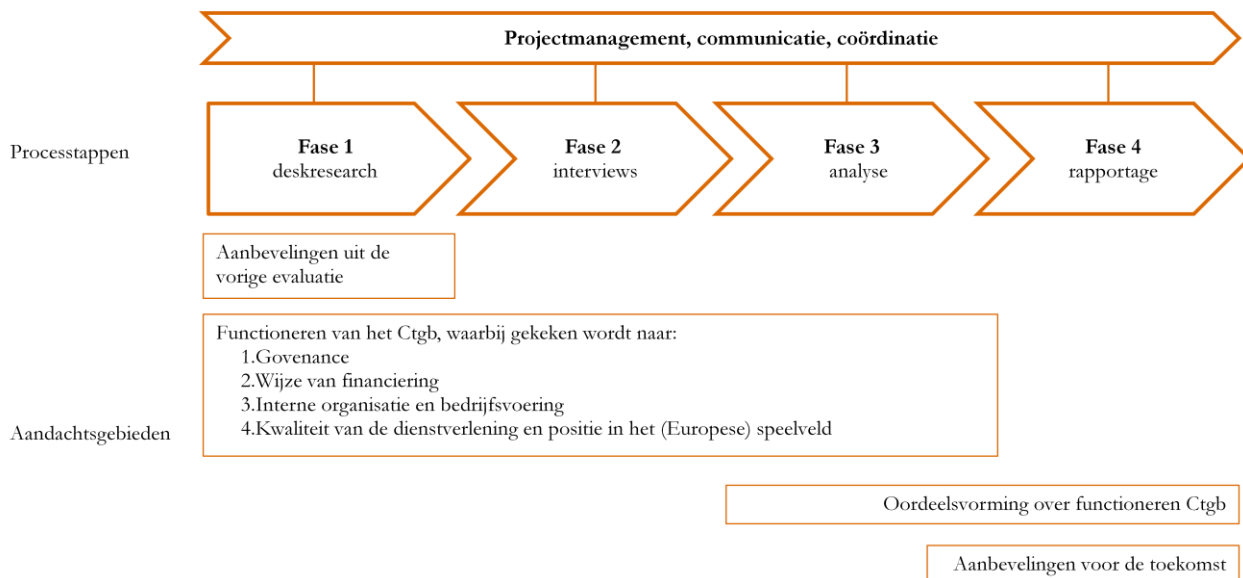
bij aan de borging van een deugdelijke, maar vooral ook consistente analyse van de data. De bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen kunnen hieraan worden getoetst en van een betekenis worden voorzien.

In het toetsingskader is concreet uitwerking gegeven aan:

- de geldende wet- en regelgeving die de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorschrijft ten aanzien van de prestaties van het Ctgb, de interne bedrijfsvoering, de governance (bekostiging, verantwoording) richting stakeholders;
- de kwaliteitseisen die uit de wet- en regelgeving voortvloeien ten aanzien van toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en beleidsadvisering;
- de normen die de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorschrijft inzake sturing, bekostiging, verantwoording en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het Ctgb en EL&I;
- de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van het Ctgb;
- beleidsmatige en beheersmatige afspraken tussen EL&I, de Commissie van Toezicht en het Ctgb inzake sturing en verantwoording;
- de afgesproken tariefstructuur en personele bezetting van het Ctgb;
- de kwaliteit- en prestatienormen van het Ctgb zelf.

2.3. Onderzoeksfasen

In hoofdlijnen ziet het onderzoeksproces er als volgt uit:



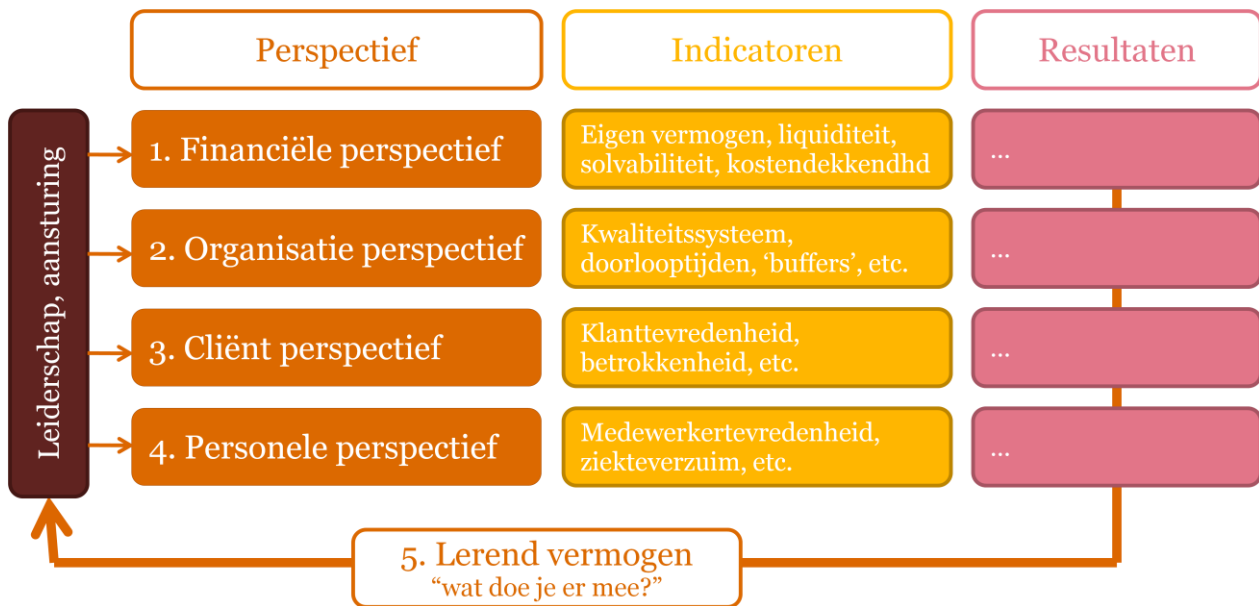
In de eerste fase van de evaluatie (desk research) zijn alle relevante stukken geanalyseerd die door zowel het ministerie van EL&I als het Ctgb zijn aangereikt. In deze fase van het onderzoek zijn ook alle inhoudelijke aandachtsgebieden van de evaluatie bestudeerd: de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, alle informatie over het functioneren van het Ctgb, de feiten en cijfers aangaande het financieringsarrangement en de gegevens met betrekking tot de positie van het Ctgb in het (Europese) speelveld.

Na de fase waarin alle relevante documenten werden bestudeerd zijn de voorlopige bevindingen getoetst in interviews met stakeholders. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde personen.

Tot slot is alle informatie geanalyseerd. De resultaten van deze analyses zijn vastgelegd in een eerste conceptrapport van bevindingen. Deze rapportage is voorgelegd aan ambtelijk EL&I en het Ctgb. Na bespreking van dit concept en verwerking van de opmerkingen is het rapport definitief vastgesteld.

2.4. Opzet rapport

In hoofdstuk 1 worden de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen gepresenteerd in de vorm van een bestuurlijke samenvatting. Hoofdstuk 2 bevat de verantwoording omtrent de aanpak en uitvoering van het onderzoek. De analyses, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de positionering en de besturing van het Ctgb presenteren wij in hoofdstuk 3 “governance” en hoofdstuk 4 “de prestaties van het Ctgb”. Wij hebben er voor gekozen om de inhoudelijke aandachtsgebieden verder te ordenen en te presenteren langs de lijnen van het EFQM-model⁴. Dit model stelt prestaties van een organisatie centraal langs vier perspectieven en is er specifiek op gericht om te leren en te verbeteren op basis van de geleverde prestaties. In schema kan dit model als volgt weergegeven worden:



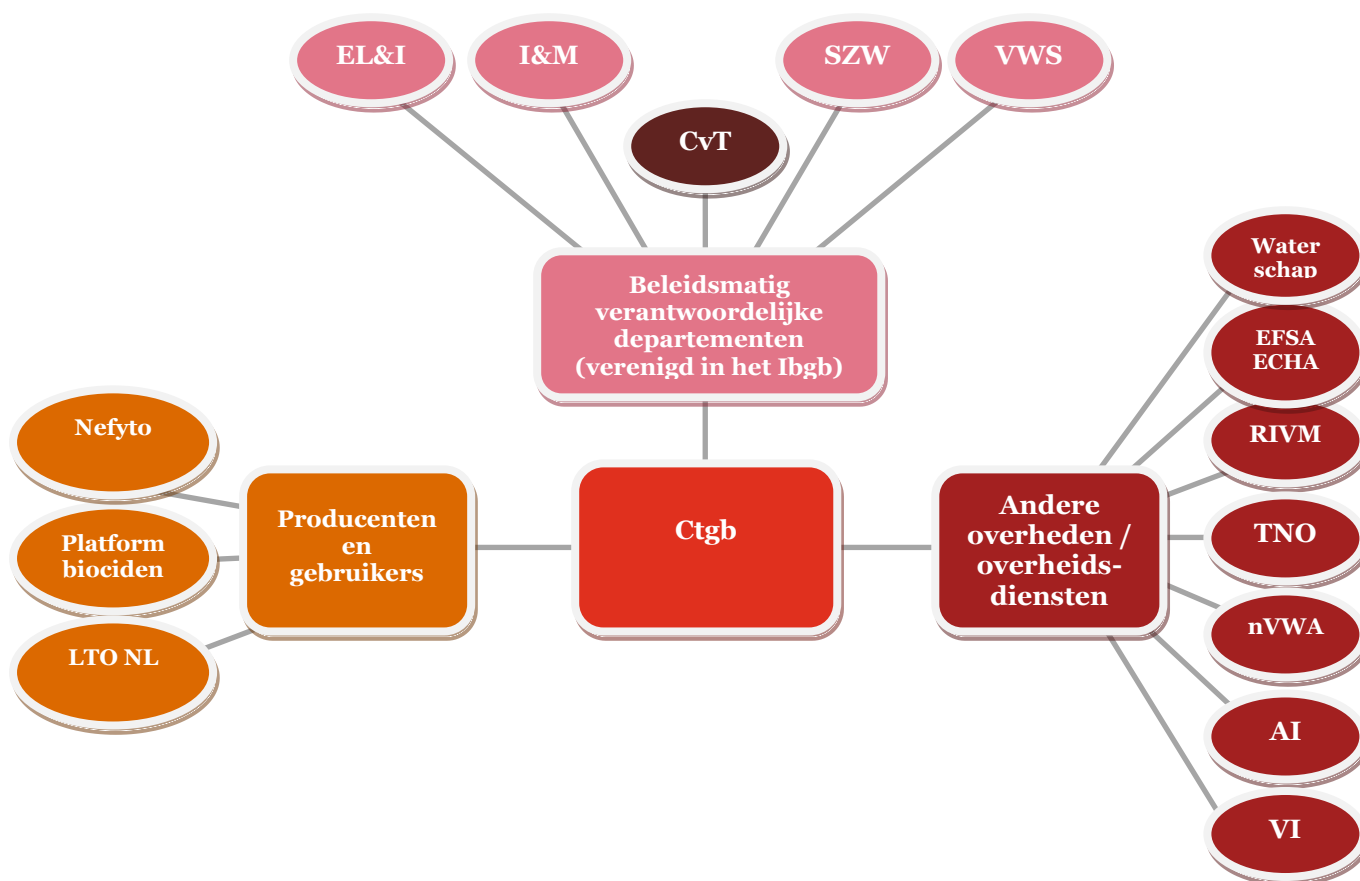
Tot slot gaat hoofdstuk5 in op de vraag of de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2004 zijn opgevolgd.

⁴ EFQM staat voor *European Foundation for Quality Management*. EFQM is een wereldwijde non-for-profit stichting met meer dan 500 leden in 55 landen en 50 branches. EFQM biedt een platform voor organisaties om te leren van elkaar en prestaties te verbeteren. Het Nederlandse INK-model is hier op gebaseerd.

3. Governance

3.1. Bestuurlijke speelveld

Het Ctgb is sinds 2000 ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I). De belangrijkste stakeholders van het Ctgb zijn hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 1: Ctgb en zijn belangrijkste stakeholders

Bij de uitvoering van het toelatingsbeleid zijn vier beleidsdepartementen betrokken: EL&I (gewasbescherming), I&M (milieu, biociden en oppervlaktewater), SZW (arbeidsomstandigheden) en VWS (volksgezondheid). Het Ctgb vervult ook een adviserende functie ten behoeve van deze departementen. Vanuit het ministerie van EL&I is een Commissie van Toezicht (CvT) ingesteld, die als taak heeft voor de bewindspersonen toezicht te houden op de wijze van taakuitoefening door het Ctgb. Deze commissie kent een ambtelijke samenstelling (vooral vanuit EL&I en I&M) en rapporteert jaarlijks over haar bevindingen naar de verschillende verantwoordelijke bewindspersonen.

Bij de uitvoering van zijn taak heeft het Ctgb te maken met aanvragers van toelatingen en toelatinghouders. Dit zijn producenten van landbouwbestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) en producenten van middelen ter bestrijding van levende organismen (biociden). De producenten van gewasbeschermingsmiddelen zijn verenigd in de Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie (Nefyto), de brancheorganisatie van de agrochemische industrie. De producenten van biociden zijn zeer divers: er is een breed en gefragmenteerd scala aan diensten op de markt die als biocide aangemerkt kunnen worden en er is geen eenduidige brancheorganisatie. Het platform biociden treedt op als 'spreekbuis' van deze groep producenten, maar kan niet aangemerkt worden als officieel vertegenwoordigend lichaam. Het platform bestaat uit een voorzitter en enkele

coördinatoren, die communiceren met de achterban. Het platform is ontstaan als reactie op de toegenomen aandacht voor biociden in Nederland de afgelopen 10 jaar.

Het Ctgb treedt op als partij in de milieu- en voedselveiligheidsketen en heeft daarmee te maken met diverse andere overheden en overheidsinstanties. Zo zijn de toelatingen en registraties van het Ctgb van invloed op het beleid van de Waterschappen en op de kaders van het nalevingbeleid van handhavende instanties als de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA), de Arbeidsinspectie (AI) en de VROM Inspectie (VI). In Europees verband zijn de *European Food Safety Authority* (EFSA; voor gewasbeschermingsmiddelen) en de *European Chemicals Agency* (ECHA; biociden) in dit kader van belang. Voorts zijn de toelatingen en registraties van het Ctgb van belang voor instanties als het RIVM en TNO, die hiermee als belangrijke kennis- en onderzoeksinstituten optreden waar Ctgb mee samenwerkt op gebied van kennisontwikkeling en -deling gaat.

3.2. De organisatie van de beleidssturing van Ctgb is blijft inherent complex, maar is verbeterd

Wettelijke taken Ctgb

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden 2007 (Wgb) kent aan het Ctgb de status toe van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid⁵. Het Ctgb heeft in essentie twee wettelijke taken⁶:

1. Het toelaten en registreren van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het verlenen van vrijstellingen voor proefdoeleinden;
2. Het uitvoeren van andere, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgedragen, taken die verband houden met de hiervoor genoemde taken. Bij AMvB is bepaald dat het Ctgb een adviserende taak ten behoeve van de beleidsverantwoordelijke departementen heeft.

Er is in de wet geen ruimte open gelaten voor andere dan de wettelijke of bij algemene maatregel van bestuur opgedragen taken.

Beleidsmatige aansturing Ctgb is complex

De beleidsverantwoordelijkheid voor de taken van het Ctgb is over vier departementen verdeeld. De belangrijkste beleidsverantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van EL&I (gewasbescherming) en het ministerie van I&M (milieu en oppervlaktewater). Daarnaast ligt er bij het ministerie van SZW een beleidsverantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden (voor mensen die beroepsmatig met gewasbeschermingsmiddelen of biociden in aanraking komen), en ligt er bij het ministerie van VWS een verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid.

De beleidsmatige aansturing van het Ctgb is mede hierdoor complex. Het krachtenveld van de verschillende beleidsterreinen is sterk (het gaat hier om 'grote' publieke belangen) en niet zelden strijdig (milieu vs. economie vs. (volks)gezondheid). In dit krachtenveld is het een uitdaging een eenduidige beleidsmatige aansturing van het Ctgb te realiseren en te voorkomen dat het Ctgb zich als een speelbal in dit krachtenveld gaat gedragen.

De beleidskaders die uitgangspunt vormen voor het Ctgb voor zijn toelatingstaak, liggen vast in Europese richtlijnen⁷. Europese richtlijnen die door lidstaten omgezet moeten worden in nationale wetgeving. Dit wordt door de vier beleidsverantwoordelijke departementen gecoördineerd in het Interdepartementaal Beleidsoverleg Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (IBGB). In het IBGB nemen doorgaans afdelingshoofden (MT-leden) deel van de primair verantwoordelijke beleidsdirecties van de genoemde departementen. De voorbereiding van het IBGB geschiedt op beleidsmedewerkerniveau in een voorportaal.

Voor de inwerkingtreding van de Wgb in 2007 werden de beleidskaders voor het Ctgb door de vier departementen vastgesteld door de voorganger van de IBGB, de Stuurgroep Gewasbescherming en Bestrijdingsmiddelenbeleid (SGB). De SGB legde deze beleidskaders vast in het zgn. Handboek Toelating Bestrijdingsmiddelen (HTB). Het HTB gold tot 2007 als het beleidskader voor het Ctgb bij de uitvoering van

⁵ Wgb 2007, artikel 3.

⁶ Wgb 2007, artikel 4.

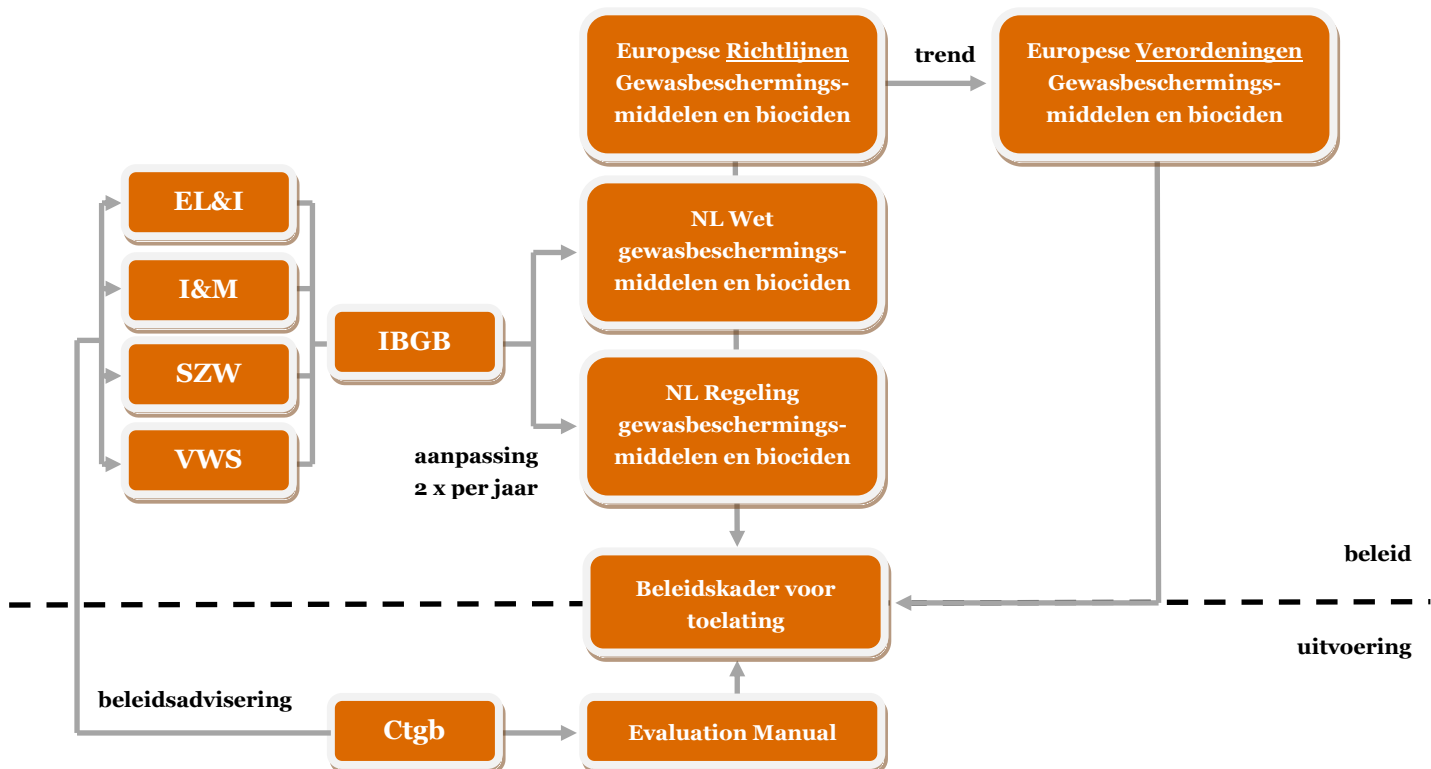
⁷ Voor gewasbeschermingsmiddelen is sinds 14 juni 2011 EU Verordening 1107-2009 geldend, voor biociden is EU Richtlijn 98/8/EC geldend.

haar taken. Het besluitvormingsproces om tot deze kaders in het HTB te komen werd door zowel Ctgb als de beleidsverantwoordelijke departementen als moeizaam ervaren. Vooral de onduidelijke scheiding tussen beleidsverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid zorgde voor veel verwarring en vertraging in de besluitvorming.

Het proces van totstandkoming van het beleidskader voor het Ctgb is met de komst van de Wgb in 2007 sterk verbeterd. Het HTB is geleidelijk buiten gebruik gesteld en er is gepoogd een duidelijker scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen. Dit door in een “Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden” (Rgb) de beleidskaders uiteen te zetten. Het opstellen, afstemmen en tot stand brengen van deze beleidskaders is de verantwoordelijkheid van de (beleids) departementen. De Rgb wordt opgesteld door het IBGB. De Rgb wordt twee maal per jaar aangepast en bijgewerkt naar de laatste stand van inzichten uit de wetenschap en/of politieke en maatschappelijke wensen. Het Ctgb is verantwoordelijk voor de uitvoering en heeft daartoe een zgn. “evaluation manual” opgesteld, waarin technisch wordt uiteengezet op welke wijze het Ctgb zijn taken uitvoert, welke protocollen gevolgd worden, etc. Opgemerkt moet wel worden dat weliswaar een scherpere scheiding tussen beleid- en uitvoeringsverantwoordelijkheid is aangebracht, maar dat de beleidsdepartementen nog steeds sterk leunen op de inhoudelijke adviezen van het Ctgb, gezien de complexe materie en de schaarse beschikbaarheid van kennis en expertise. Daardoor blijft er een sterke onderlinge afhankelijkheid.

Op Europees niveau zien we een trend dat beleidskaders steeds dwingender worden geformuleerd, waardoor de nationale beleidsruimte verkleind wordt. Zo is recentelijk de EU Richtlijn Gewasbeschermingsmiddelen 91/414/EG vervangen door de EU Verordening 1107-2009. In tegenstelling tot een Richtlijn, die door de lidstaten nog in nationale wetgeving omgezet moet worden, heeft een EU Verordening rechtstreekse werking in alle 27 lidstaten. Ook voor de toelating van biociden, waar nu nog EU Richtlijn 98/8/EC geldt, is een EU Verordening in voorbereiding. De nationale beleidsruimte wordt daarmee steeds kleiner. Deze beperking van de beleidsruimte maakt het wel mogelijk veel sneller en eenvoudiger dan in het verleden te komen tot aanpassingen van de Rgb en daardoor voor het Ctgb eenvoudiger te hanteren. De aansturing zal dus naar verwachting in complexiteit afnemen met de komst van deze EU Verordeningen.

Samenvattend kan de beleidsmatige aansturing van het Ctgb op hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: Beleidsmatige aansturing Ctgb

Ctgb overlegt met toelatinghouders maar heeft een eigen bevoegdheid

Het Ctgb opereert in een werkveld met verschillende belanghebbenden. Naast de reeds beschreven relaties met overheden en overheidsinstanties, heeft het Ctgb als toelatingsautoriteit te maken met toelatinghouders, aanvragers en belangengroeperingen.

Voor wat betreft de gewasbeschermingsmiddelen participeert het Ctgb in diverse gremia, zoals het platform 'Coördinatoren Effectief Middelenpakket' en het 'Expertcentre voor Speciality Crops'. De sector wordt geconsulteerd bij het opstellen van meerjarenplannen, waarin de rol en positie van het Ctgb ook in internationaal perspectief uiteen gezet wordt. Ook over interne veranderprocessen van het Ctgb zoals de in 2009 doorgevoerde reorganisatie waarin accountmanagers werden geïntroduceerd voor de toelatinghouders en aanvragers, worden met de sector overleg gevoerd.

De 'biocidenmarkt' onderscheidt zich van die van de gewasbeschermingsmiddelen door een grotere mate van versnippering, zowel voor wat betreft producenten als aanbieders. Overleg met deze sector verloopt goed. Nederland loopt volgens het Ctgb naast Zweden en Finland voorop waar het gaat om toelaten van middelen die biociden bevatten. Met het door het ministerie van I&M geïntroduceerde gedifferentieerde handhaafbeleid dienen alle stoffen die biociden bevatten in Nederland bij het Ctgb aangemeld te worden en van een toelatingsnummer voorzien. Hiertoe informeert het Ctgb en voert het overleg de sector via het platform Biociden, uiteraard met behoud van onafhankelijkheid en autoriteit.

Conclusie: de aansturingstructuur is verbeterd, maar blijft inherent complex

De beleidsthema's die verbonden zijn aan de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn belangrijk, uiteenlopend en – soms – onderling strijdig. Dit maakt de taakstelling en aansturing van het Ctgb complex. In de evaluatieperiode is het ministerie van EL&I in samenwerking met de andere betrokken beleidsdepartementen en het Ctgb er in geslaagd hier een eenduidiger structuur in aan te brengen, waarbij een duidelijker grens getrokken is tussen beleid- en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Wij nemen waar dat Europese regelgeving dwingender wordt doordat sprake is van verordeningen in plaats van richtlijnen. Daarmee neemt de beleidsruimte voor lidstaten af. Hierdoor kunnen ook de Nederlandse besluitvormingsprocessen korter worden en meer voorspelbaar in uitkomst. Door deze beweging neemt het belang van participatie in Europese overleggremia toe.

De horizontale verantwoording van het Ctgb is naar ons inzicht goed. Het Ctgb informeert de sector en voert overleg in diverse gremia, met behoud van de noodzakelijke onafhankelijkheid en autoriteit.

3.3. Toezicht op het Ctgb is effectief georganiseerd

Ministeriële bevoegdheden

Het ministeriële toezicht beoogt te verzekeren dat het Ctgb zijn taak binnen de wettelijke normen en voorwaarden op een doelmatige wijze uitvoert. Het toezicht richt zich op de regeltoepassing, het bewaken van een juiste en doelmatige besteding van publieke gelden en het bewaken van de kwaliteit, vertrouwen en stabiliteit van de taakuitvoering door het college.

De betrokken beleidsverantwoordelijke ministers kunnen toezicht uitoefenen op de uitvoering door het Ctgb en de besluitvorming van het Ctgb in algemene zin bijsturen. Voor de uitoefening van dit toezicht wordt de Commissie van Toezicht gebruikt. De betrokken ministers kunnen het toezicht uitoefenen volgens de kaderwet zbo's⁸ en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) onder andere de volgende bevoegdheden:

- Goedkeuring van de begroting (kaderwet zbo's artikel 29, eerste lid);

⁸ Kaderwet zbo's, Staatsblad 2006, nr.587. Het Ctgb is in 2008 door toenmalige minister van LNV onder de werking van de kaderwet zbo's gebracht (zie TK 2007-2008, 25268, nr. 48.).

- Goedkeuring met de jaarrekening (kaderwet zbo's artikel 34, tweede lid);
- Voorafgaande instemming met bepaalde besluiten (kaderwet zbo's artikel 32);
- Een algemene informatieplicht volgens een informatiestatuut (Wgb artikel 13 en kaderwet artikel 20);
- De mogelijkheid van benoeming, schorsing en ontslag van leden van het college (kaderwet zbo's artikel 12, eerste lid).

Per 1 januari 2010 is de Wgb aangepast in lijn met genoemde kaderwet zbo's. Deze wet beoogt uniformering te realiseren in de bevoegdheden van een minister in zijn relatie met de zbo's die onder zijn beleidsverantwoordelijkheid vallen. In een mededeling aan de Tweede Kamer heeft de minister van LNV in 2008 aangegeven de kaderwet zbo's volledig toe te passen op het Ctgb⁹. De desbetreffende aanpassing van de Wgb behelsde concreet dat een aantal met de kaderwet vergelijkbare bepalingen in hoofdstuk 2 van de Wgb geschrapt dan wel vernummerd zijn. Inhoudelijk is echter in de bevoegdheidsverdeling tussen ministerie (en Commissie van Toezicht) en het Ctgb weinig veranderd. Wellicht is het meest in het oog springend gevolg van de aanpassing dat de Minister nu de bevoegdheid heeft om besluiten van het Ctgb te vernietigen, als deze naar zijn mening in strijd zijn met het recht of algemeen belang¹⁰.

Commissie van Toezicht

Voor de uitvoering van het ministeriële toezicht is een Commissie van Toezicht (CvT) ingesteld. De CvT is een interdepartementale adviescommissie die ten behoeve van de betrokken bewindslieden toezicht op het Ctgb houdt. Deze commissie bestaat formeel uit ambtenaren van de vier betrokken beleidsdepartementen EL&I, I&M, SZW en VWS, maar op dit moment nemen in de praktijk slechts ambtenaren van EL&I en I&M in de CvT deel. De CvT opereert onafhankelijk van de ambtelijke departementale beleidsmatige aansturing van het college en rapporteert jaarlijks aan de bewindspersonen.

De taken van de CvT luiden op hoofdlijnen als volgt¹¹:

1. Het toezien op de uitvoering van de bestrijdingsmiddelenregelgeving;
2. het bewaken van een juiste en doelmatige besteding door het college van zijn inkomsten;
3. het bewaken van de kwaliteit van, het vertrouwen in en de stabiliteit van de taakuitvoering door het college;
4. het toezien op de naleving door het college van afspraken tussen de ministeries van EL&I, I&M, SZW en VWS enerzijds en het college anderzijds gemaakte afspraken;
5. het toezicht houden op de wijze waarop het college wordt betrokken bij het opstellen van de voor de uitvoering van zijn wettelijk taken relevante wet- en regelgeving.

Voor de uitvoering van haar toezichtstaken heeft de CvT een informatie- en controleprofiel¹² opgesteld, waarmee beoogd wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Ctgb te waarborgen. Het informatie- en controleprofiel richt zich op beoordeling van de begroting Ctgb, de jaarrekening, het jaarverslag met prestatiegegevens, rapportages van uitvoeringstoetsen en evaluaties en de interne managementreview van het Ctgb. Het informatie- en controleprofiel is geconcretiseerd in criteria en normen die hiervoor gelden. Zo wordt de norm voor kwaliteit onder andere ingevuld door een toets op de volledigheid van het protocol voor onderbouwing van toelatingsbesluiten, en een toets op de vraag of de geldende versie van de *Evaluation Manual* correct is toegepast. De Commissie komt jaarlijks op basis van deze documenten tot een oordeel over het functioneren van het Ctgb. Hiertoe stelt zij een toezichtverslag op en stuurt deze naar de betrokken bewindspersonen en het Ctgb.

In haar oordeelsvorming en advisering ten behoeve van de verantwoordelijke ministers houdt de CvT zich aan het opgestelde informatie- en controleprofiel. De oordeelsvorming vindt naar ons inzicht plaats op het juiste (systeem)niveau en treedt – terecht – niet in de individuele beslissingen van het Ctgb. Wel zijn de normen die

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 25268, nr. 48.

¹⁰ Conform artikel 22 van de kaderwet zbo's, Staatsblad 2006, nr. 587.

¹¹ Ministerie van VROM, *Toezichtarrangement CTB*, Den Haag 22 november 2006.

¹² Idem.

gehanteerd worden in het informatie- en controleprofiel op onderdelen soms sterk procesgericht, waarmee een inhoudelijk gebaseerd oordeel moeilijk te geven is.

Belangrijkste aandachtspunt is ook hier de complexiteit van de aansturing. De Commissie van Toezicht heeft uiteindelijk slechts een adviserende rol. De opvolging van haar adviezen loopt via de lijn van aansturing van het Ctgb, die in paragraaf 3.2 beschreven is. De effectiviteit van de advisering door de Commissie van Toezicht lijkt te lijden onder deze complexiteit. Als voorbeeld hiervan kan genoemd worden de aandacht die de CvT al in 2008 in haar oordeel over het jaarverslag 2007 en in 2010 in haar oordeel over de jaarrekening 2009 vraagt voor de afnemende eigen vermogenspositie van het Ctgb. In 2008 geeft zij aan dat het verkleinen van het eigen vermogen een aandachtspunt is, wat in 2009 kan worden opgelost door middel van een aanpassing van het tarief¹³. In 2010 concludeert de CvT dat zij een verdere afname van het eigen vermogen ongewenst acht mede in relatie tot de discussie over aansprakelijkheid.¹⁴ In paragraaf 4.1 van dit rapport zal blijken dat de eigen vermogen-discussie in relatie tot de aansprakelijkheid nog steeds een belangrijk aandachtspunt is. Dit voorbeeld laat zien dat de oordeelsvorming en advisering van de Commissie van Toezicht op zich juist en adequaat is, maar in de opvolging ervan soms onvoldoende is.

Conclusie toezicht: Commissie van Toezicht is effectief maar opvolging van aanbevelingen laat nog te wensen over

Het toezichtinstrumentarium is afdoende om goed toezicht op het Ctgb mogelijk te maken. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden maakt dit, na aanpassing voortvloeiend uit de kaderwet zbo's, goed mogelijk. Ook de invulling van het toezicht door de Commissie van Toezicht is adequaat geregeld door middel van het in 2006 opgestelde "Toezichtarrangement CTB". Op onderdelen dienen de normen uit het informatie- en controleprofiel verscherpt te worden.

De Commissie van Toezicht beschouwen wij als een effectief toezichtinstrument voor de verantwoordelijke ministers om hun verantwoordelijkheid voor het Ctgb te kunnen dragen. Wel geldt als aandachtspunt dat de door de CvT gesignaleerde knelpunten niet altijd goed door de beleidsdepartementen worden opgevolgd.

3.4. Zelfstandigheid van het Ctgb

3.4.1. Zelfstandige positionering Ctgb staat niet ter discussie

Het Ctgb is sinds 2000 een zelfstandig bestuursorgaan ressorterend onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van EL&I. Kort schetsen wij de historie van de totstandkoming van het Ctgb als zbo om nader te analyseren of de huidige positionering als ZBO nog steeds gewenst is.

Historische terugblik

De besluitvorming omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen of omtrent intrekking of wijziging van toelatingen werd tot 1 januari 1993 voorbereid door de Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB), zoals bepaald in de destijds geldende Beschikking toelating bestrijdingsmiddelen¹⁵. Het ging hier om een ambtelijke commissie waarin de verschillende betrokken departementen vertegenwoordigd waren. De CTB werd voor de uitoefening van haar taak bijgestaan door ambtelijke werkgroepen. Zowel de individuele toelating van bestrijdingsmiddelen als het stellen van beleidsregels geschiedde onder directe verantwoordelijkheid van de betrokken ministers (LNV, VROM, SZW, VWS). Dit bracht met zich mee dat de betrokken bewindspersonen zowel voor het bestrijdingsmiddelenbeleid als zodanig als voor de uitvoering van dat beleid (de individuele besluiten omtrent de toelaatbaarheid van bestrijdingsmiddelen) volledig verantwoordelijk en hierop direct aanspreekbaar waren. In de loop van de jaren '80 werden in toenemende mate een aantal problemen en knelpunten bij deze toelatingsprocedure ervaren. Als knelpunten kwamen onder meer naar voren de weinig inzichtelijke en weinig eenduidige wijze waarop tot besluiten gekomen werd, de weinig gestructureerde wijze

¹³ Brief van de Commissie van Toezicht aan de Minister van LNV, kenmerk TRC/BBR/2008/485, 24 september 2008.

¹⁴ Brief van de Commissie van Toezicht aan de Minister van LNV, zonder kenmerk, 3 september 2010.

¹⁵ Staatscourant 1980, nr. 243.

waarop ondersteuning werd verleend door verschillende organen en instellingen, een onduidelijke taakstelling van verschillende Commissieorganen en een als te beperkend ervaren betrokkenheid van de departementen¹⁶.

Het moeizame functioneren van de Commissie heeft geleid tot de omvorming van ambtelijke commissie naar een zelfstandig *College* voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB) op 1 januari 1993¹⁷. Dit College opereerde op basis van een mandaat van de vier betrokken bewindslieden (LNV, VROM, SZW, VWS). Deze mandatering was bedoeld als interim-voorziening om de periode naar juridische verzelfstandiging te overbruggen. In 1995 is het functioneren van het ambtelijk College geëvalueerd door een projectgroep onder leiding van twee onafhankelijke deskundigen¹⁸. In haar conclusies ziet de projectgroep “indicaties, dat een probleem bestaat tussen het uitgangspunt dat een deskundigheidsoordeel zou moeten prevaleren bij de besluitvorming en de kennelijke praktijk, waarbij elementen van belangenafweging en dus een beleidsmatig oordeel aan de orde zouden zijn. De deskundigen vragen zich daarbij af, of een dergelijke beleidsruimte aan het CTB moet toekomen in relatie tot de gewenste politieke en parlementaire invloed en controle. Gesteld wordt dat bij de definitieve beslissing over verzelfstandiging tot ZBO aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht moet worden gegeven.”¹⁹ In zijn reactie onderschrijft de toenmalig minister van LNV het belang van expliciete duidelijkheid omtrent de beleidsvrijheid van het CTB²⁰. Wel besluit de minister het ingezette traject van juridische verzelfstandiging verder door te zetten, aangezien de onderzoekers constateren dat er in vergelijking met de situatie van vóór de verzelfstandiging een aanzienlijke verbetering is opgetreden bij het verlenen van toelatingen door het CTB.

Eind 1998 wordt definitief besloten tot juridische verzelfstandiging van het CTB²¹. Per 1 januari 2000 bestaat het CTB als publiekrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid en is daarmee nu ook juridisch onafhankelijk gepositioneerd van de minister. Kern van het motief voor instelling van een zelfstandige positie van het Ctgb is onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid²². Hoewel er later, in 2004²³ en 2005²⁴, kritisch aangekeken wordt tegen zelfstandig bestuur bij de uitvoering van publieke (wettelijke) taken, blijft dit instellingsmotief voor zelfstandig bestuur – zij het aangescherpt – in stand. Met de vervanging van de bestrijdingsmiddelenwet 1962 door de Wgb in 2007 wordt de naam van het college gewijzigd in het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).

Analyse en beoordeling

De ontstaansgeschiedenis laat zien dat er bij de beslissing het Ctgb als zelfstandig bestuursorgaan te positioneren niet over één nacht ijs is gegaan. De beslissing begin jaren '90 om van een commissie een gemandateerd college te maken is genomen na aanhoudende signalen van problemen en knelpunten, die al sinds de jaren '80 speelden. Tegelijkertijd is in 1993 niet besloten direct over te gaan op een juridisch zelfstandig Ctgb, gezien de grote beleidsgevoeligheid van de taak van het Ctgb. In de evaluatie van eind 1995 werd dit ook bevestigd door de onderzoekers: er was nog onvoldoende scherpheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beleid en uitvoering. De toenmalige minister van LNV gaf in zijn reactie hierop aan dat “in beginsel de beslissingsruimte voor het CTB beperkt zou moeten zijn”²⁵. Dit liet onverlet dat de juridische verzelfstandiging wel doorgang moest vinden; de voordelen van zelfstandige positionering waren (ook volgens de onderzoekers) evident. Anno 2011 moet geconstateerd worden dat het antwoord op de vraag hoe om te gaan met de beleidsruimte van het Ctgb nog steeds niet scherp gegeven is. Op deze problematiek gaat paragraaf 3.4.2 dieper in.

¹⁶ Memorie van Toelichting op de wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24817, nr. 3.

¹⁷ Staatscourant 1992, nr. 252.

¹⁸ Prof. mr. dr. M. Scheltema en dr. J. de Ridder.

¹⁹ Projectgroep Evaluatie toelating bestrijdingsmiddelen, *Evaluatie van de uitvoering van toelating bestrijdingsmiddelen vanaf 1993*, Den Haag 1995.

²⁰ Brief van de minister van LNV inzake het evaluatierapport over de uitvoering van het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen, TK 1995-1996, 21677, nr. 24.

²¹ Staatsblad 1998, nr. 690.

²² Memorie van Toelichting Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, TK 2005-2006, 30474, nr. 3. Dit instellingsmotief is conform het verzelfstandigingkader van de commissie Sint, *Verantwoord Verzelfstandigen*, Den Haag 14 september 1994.

²³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO VOR), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag 9 juli 2004.

²⁴ Kabinetsreactie op IBO VOR, Tweede Kamer 2004 – 2005, 25268, nr. 20.

²⁵ Brief van de minister van LNV inzake het evaluatierapport over de uitvoering van het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen, TK 1995-1996, 21677, nr. 24.

Gezien de wettelijke taken van het Ctgb – toelating en registratie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op de Nederlandse markt – is het instellingsmotief van onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid nog steeds te billijken, ook in het licht van de aangescherpte instellingsmotieven voor zbo's²⁶. De historische terugblik heeft laten zien dat de situatie waarin deze taak onder ministeriële verantwoordelijkheid werd uitgevoerd tot problemen en knelpunten heeft geleid, die anno 2011 evenzeer op zouden spelen indien de taak op deze manier gepositioneerd zou worden ten opzichte van de minister. Daarnaast zijn vergelijkbare uitvoeringsorganisaties met vergelijkbare taken ook zelfstandig gepositioneerd. Hierbij valt te denken aan het College voor Beoordeling Geneesmiddelen (CBG). Tot slot moet opgemerkt worden dat met het oog op de Europese ontwikkelingen, waarbij een toelating door een toelatingsautoriteit van een lidstaat binnen dezelfde zone geldig is voor alle lidstaten van deze zone, het van belang is dat het Ctgb een wetenschappelijk onafhankelijk oordeel kan vormen en daarbij niet doorkruist wordt door nationale politieke of bestuurlijke overwegingen. Dit zou immers de positie van het Ctgb (en daarmee Nederland) niet ten goede komen; producenten van gewasbeschermingsmiddelen zullen dan geneigd zijn uit te wijken naar andere toelatingsautoriteiten binnen de Europese zone.

Samengevat achten wij de positionering van het Ctgb als zelfstandig publiekrechtelijk bestuursorgaan als de juiste binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Aandachtspunt hierbij is wel dat het complexe krachtenveld waarin het Ctgb acteert, gecombineerd met de schaarse kennis waarover het Ctgb beschikt, leidt tot een zekere beleidsafhankelijkheid van het Ctgb.

3.4.2. Visitatie kan kracht Ctgb versterken

Het Ctgb is doelbewust als zelfstandig bestuursorgaan gepositioneerd op afstand van de beleidsverantwoordelijke ministeries om zo op basis van wetenschappelijke gronden te komen tot een professioneel, onafhankelijk oordeel wanneer het gaat om de beslissing een bestrijdingsmiddel al dan niet toe te laten op de markt. Tegelijkertijd kan deze taak van het Ctgb niet los gezien worden van de maatschappelijke impact die een toelating van een bestrijdingsmiddel heeft op de economie van de agrarische en chemische sector in Nederland, het milieu, de volksgezondheid en de arbeidsomstandigheden in de agrarische sector. Dergelijke grote maatschappelijke thema's kunnen niet zonder beleidsaandacht van de centrale overheid blijven.

Het Ctgb is als gevolg van de verzelfstandiging niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. De beleidsverantwoordelijke ministers hebben bevoegdheden tot beïnvloeding van de besluitvorming door het Ctgb voor zover daarin bij of krachtens de wet is voorzien. Dit is in de vorige paragrafen uiteengezet. De veelomvattendheid van de maatschappelijke thema's die verbonden zijn aan de taakuitoefening van het Ctgb, maakt zo goed als onmogelijk om een zuivere en houdbare scheiding in verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering aan te brengen. Bovendien is de inhoudelijk vereiste deskundigheid van een dergelijk specifieke aard, dat deze dun gezaaid is en feitelijk alleen bij het Ctgb aanwezig is. Bij de formulering van beleid en het opstellen van een beleidskader voor het Ctgb is inhoudelijke (beleids)advisering door het Ctgb onontkoombaar.

Het is juist deze schaarse kennis en expertise van het Ctgb die het Ctgb een krachtige positie geeft op het gebied van toelating, registratie en ten dele ook op de beleidsbepaling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit is goed, maar tegelijkertijd bestaat het gevaar dat het college niet uitgedaagd wordt en dat er mogelijk geen of onvoldoende kritisch geluid wordt geboden, die een signaal kan afgeven richting het Ctgb dat de werkwijze of oordeelsvorming van het College verbeterd kan worden. Het Ctgb moet vatbaar blijven voor kritische signalen van buitenaf, en dit is naar onze mening nu nog onvoldoende geborgd.

Signalen over het functioneren ontvangt het Ctgb overigens genoeg vanuit alle hoeken van de samenleving: de politiek, de industrie, en diverse belangengroeperingen op gebied van milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden. Wat naar onze mening ontbreekt is een goede bundeling van deze signalen, en het inzicht in wat er met al deze signalen gebeurt. Door de brede schakering aan belangen is het voor buitenstaanders soms lastig te volgen welke analyse en afweging het Ctgb op basis van deze signalen maakt. Op dit punt kan de kracht van het Ctgb en diens positie van autoriteit verder versterkt worden.

²⁶ Aanscherping zoals verwoord in de kabinetsreactie op IBO VOR, Tweede Kamer 2004 – 2005, 25268, nr. 20.

Het Ctgb staat zowel bij opdrachtgevers, klanten en andere belanghebbenden bekend als een organisatie met een hoog wetenschappelijk en inhoudelijk niveau. In de context van een publieke organisatie met een unieke taak en dus met monopolistische kenmerken is het zaak dat een organisatie een kwaliteitsbeleid heeft die gericht is op een cyclus van evalueren, leren en verbeteren en zich openstelt voor verbeteringsimpulsen van buiten. Positief is dat het Ctgb een kwaliteitssysteem heeft opgezet en gecertificeerd dat dit uitgangspunt kent.

Het Ctgb onderkent daarmee de permanente noodzaak om aandacht aan het verbeteren van de efficiency en effectiviteit van de (interne) organisatie te schenken. Dit is zichtbaar in de verschillende strategiedocumenten en strategische verbeterplannen. We zien wel dat deze strategieën en plannen soms nog onvoldoende concreet uit de verf komen en beter in samenhang met elkaar gebracht zouden kunnen worden. Het feit dat over de jaren heen telkens min of meer dezelfde thema's van aandacht ter verbetering van de interne organisatie terugkomen, toont aan dat de organisatie nog aan implementatiekracht kan winnen.

Het instrument van visitatie, gericht op de werkwijze en systematiek van oordeelsvorming (toepassen en interpretatie van regelgeving en de te hanteren criteria), kan het Ctgb helpen om signalen van buitenaf op een systematische manier te wegen, beoordelen en te implementeren. Het gaat daarmee in essentie om het vermogen van het Ctgb om nieuwe inzichten te koppelen aan een aanpassing van de werkwijze en oordeelsvorming.

Wij bevelen in dat verband aan dat het Ctgb zich in zijn aandacht voor de organisatie meer extern oriënteert en een visitatieprocedure organiseert door een externe visitatiecommissie, bestaande uit (internationale) experts uit de wetenschap en collega-toezichthouders uit het buitenland. Dit kan het Ctgb helpen scherpere aan te (blijven) brengen. Deze externe visitatiecommissie kan het Ctgb tevens helpen de deskundigheid en het kwalitatief gedegen werk van het Ctgb verder te verstevigen. Bij dit laatste valt te denken aan de expertise op het gebied van de toelatingen van 'speciality crops' en biociden, waarmee het Ctgb een leidende positie in Europa kan innemen.

3.5. Conclusies governance

Aansturingstructuur is verbeterd, maar blijft inherent complex

De beleidsthema's die verbonden zijn aan de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn belangrijk, uiteenlopend en – soms – onderling strijdig. Dit maakt de taakstelling en aansturing van het Ctgb complex. In de evaluatieperiode is het ministerie van EL&I in samenwerking met de andere betrokken beleidsdepartementen en het Ctgb er in geslaagd hier een eenduidiger structuur in aan te brengen, waarbij een duidelijker grens getrokken is tussen beleid- en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Wij nemen waar dat Europese regelgeving dwingender wordt doordat sprake is van verordeningen in plaats van richtlijnen. Daarmee neemt de beleidsruimte voor lidstaten af. Hierdoor kunnen ook de Nederlandse besluitvormingsprocessen korter worden en meer voorspelbaar in uitkomst. Door deze beweging neemt het belang van participatie in Europese overleggen toe.

De horizontale verantwoording is goed. Het Ctgb informeert en overlegt met de sector via diverse gremia, zonder hierbij in te leveren op onafhankelijkheid en autoriteit.

Toezicht werkt effectief, opvolging aanbevelingen blijft echter soms uit door complexe aansturing

Het toezichtinstrumentarium is afdoende om goed toezicht op het Ctgb mogelijk te maken. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden maakt dit, na aanpassing voortvloeiend uit de kaderwet zbo's, goed mogelijk. Ook de invulling van het toezicht door de Commissie van Toezicht is adequaat geregeld. Op onderdelen dienen de normen uit het informatie- en controleprofiel verscherpt te worden.

De Commissie van Toezicht beschouwen wij als een effectief toezichtinstrument voor de verantwoordelijke ministers om hun verantwoordelijkheid voor het Ctgb te kunnen dragen. Wel geldt als aandachtspunt dat de door de CvT gesignaleerde knelpunten niet altijd goed door de beleidsdepartementen worden opgevolgd.

Zelfstandigheid staat niet ter discussie, wel kan visitatie helpen de kracht van het Ctgb verder te versterken

De zelfstandige positie van het Ctgb binnen het overheidsbestel staat naar onze mening niet ter discussie. Wij achten de positionering van het Ctgb als zelfstandig publiekrechtelijk bestuursorgaan als de juiste binnen het Nederlandse openbaar bestuur.

Het Ctgb heeft een profiel als een objectieve onafhankelijke autoriteit met een unieke expertise. Op grond van dat profiel worden besluiten ten aanzien van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden genomen op basis van de ontvangen aanvragen. Dit profiel geeft het Ctgb een krachtige positie op het gebied van toelating, registratie en ten dele ook op de beleidsbepaling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit is goed, maar tegelijkertijd bestaat het gevaar dat het college niet uitgedaagd wordt en dat er mogelijk geen of onvoldoende kritisch geluid wordt geboden, die een signaal kan afgeven richting het Ctgb dat de werkwijze of oordeelsvorming van het College verbeterd kan worden. Het Ctgb moet zich blijvend openstellen voor kritische signalen van buitenaf. Op dit punt is naar ons inzicht verbetering mogelijk.

In de context van een publieke organisatie met een unieke taak en dus met monopolistische kenmerken is het zaak dat een organisatie een kwaliteitsbeleid heeft die gericht is op een cyclus van evalueren, leren en verbeteren en zich openstelt voor verbeteringsimpulsen van buiten. Positief is dat het Ctgb een kwaliteitssysteem heeft opgezet en gecertificeerd dat dit uitgangspunt kent. We zien wel dat deze strategieën en plannen soms nog onvoldoende concreet uit de verf komen en beter in samenhang met elkaar gebracht zouden kunnen worden. Het instrument van visitatie, gericht op de werkwijze en systematiek van oordeelsvorming (toepassen en interpretatie van regelgeving en de te hanteren criteria), kan het Ctgb helpen om signalen van buitenaf op een systematische manier te wegen, beoordelen en te implementeren. Het gaat daarmee in essentie om het vermogen van het Ctgb om nieuwe inzichten te koppelen aan een aanpassing van de werkwijze en oordeelsvorming.

Wij bevelen in dat verband aan dat het Ctgb zich in zijn aandacht voor de organisatie meer extern oriënteert en een visitatieprocedure organiseert door een externe visitatiecommissie, bestaande uit (internationale) experts uit de wetenschap en collega-toezichthouders uit het buitenland. Dit kan het Ctgb helpen scherpere aan te (blijven) brengen. Deze externe visitatiecommissie kan het Ctgb tevens helpen de deskundigheid en het kwalitatief gedegen werk van het Ctgb verder te verstevigen.

4. Prestaties van het Ctgb

4.1. Financiële prestaties

Bij de verzelfstandiging van het Ctgb in juli 2000 zijn de grondslagen van het huidige financieringsmechanisme gelegd. Daarin zijn in de afgelopen 11 jaar een aantal wijzigingen aangebracht. Het financieringsmechanisme dient er onder andere voor te zorgen dat het Ctgb over voldoende financiële middelen beschikt om zijn (wettelijke en niet-wettelijke) taken uit te kunnen voeren, kostendekkend te opereren en de continuïteit van het Ctgb is te waarborgen. In deze paragraaf zal nader op het financieringsmechanisme van het Ctgb worden ingegaan.

4.1.1. *Tariefgebonden diensten vormen de grootste inkomstenbron, bijdrage departementen is beperkt*

Een belangrijk onderdeel van het financieringsmechanisme zijn afspraken over de mogelijke inkomensbronnen van het Ctgb. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) kent er vier, namelijk²⁷;

- I. opbrengsten van de tarieven,
- II. vergoeding voor verrichte diensten,
- III. bijdragen van het rijk; en
- IV. andere baten.

Ten aanzien van inkomstenstroom I (opbrengsten uit tarieven) geldt dat het Ctgb zelf de tarieven voor zijn werkzaamheden vaststelt. Dit besluit behoeft wel de goedkeuring van de betrokken bewindslieden.²⁸ Tarieven moeten opgesteld worden voor de volgende diensten²⁹:

- a. de behandeling van een aanvraag voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of voor de toelating of registratie van biociden of een verlenging daarvan als bedoeld in de artikelen 39 en 66;
- b. de behandeling van een verzoek om vrijstelling als bedoeld in de artikelen 37 en 64;
- c. de behandeling van een aanvraag tot erkenning als bedoeld in artikel 37, zesde lid, en artikel 64, zesde lid;
- d. de behandeling van een verzoek tot wijziging of intrekking van een toelating als bedoeld in de artikelen 41 en 68;
- e. elk jaar dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide in verband met de toelating of registratie op 1 februari van het kalenderjaar waarvoor het tarief voor de jaarlijkse vergoeding verschuldigd is, staat ingeschreven in het in artikel 42, tweede lid, bedoelde register;
- f. het nemen van een besluit tot toelating waarvan een kaderformulering als bedoeld in artikel 62 deel uitmaakt of een verlenging daarvan als bedoeld in artikel 66; en
- g. het verrichten van andere taken als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, voor zover deze taken niet vallen onder de activiteiten, genoemd in de onderdelen a tot en met f.

Naast deze werkzaamheden verricht het Ctgb ook een aantal activiteiten die geen (direct) profijt opleveren voor individuele aanvragers. Te denken valt aan het leveren van beleidsadvisering, deelname aan vergaderingen in internationale gremia en de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Hiervoor worden ook inkomsten verkregen, waardoor de inkomsten van het Ctgb niet uitsluitend bestaan uit de opbrengsten van de tarieven, maar voor een deel ook uit bijdragen van het Rijk en andere bijdragen of vergoedingen. Dit zijn de eerder genoemde inkomstenstromen II, III en IV. Deze diensten worden voor een deel in gelijke mate door alle

²⁷ Conform artikel 11 Wgb.

²⁸ Conform artikel 12 Wgb.

²⁹ Conform artikel 10 Wgb.

betrokken departementen betaald en voor het andere deel gealloceerd op basis van beleidsbelang (in rekening gebracht bij de departementen die hier als opdrachtgever optreden).

Deze inkomstenstromen leiden er mede toe dat het Ctgb deels tariefgefinancierd is en deels budgetgefinancierd.

Zowel in de werkplannen van het Ctgb als de jaarverslagen wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten geldstromen:

- **Jaarlijkse vergoedingen voor diensten**

1. Onderhoud toelatingen
2. Beoordelingen EU-dossiers gewasbescherming, Nederland geen rapporteur³⁰
3. Beoordelingen EU-dossiers biociden, Nederland geen rapporteur³¹

- **Tariefgebonden diensten**

4. a. Besluitvorming op aanvragen gewasbescherming
b. Besluitvorming op aanvragen biociden
c. Verlengingsaanvragen en herregistratie gewasbescherming
d. Verlengingsaanvragen biociden
e. Project gedifferentieerd handhavingsbeleid
5. a. Ontheffingen proefdoeleinden gewasbescherming
b. Ontheffingen proefdoeleinden biociden
6. a. Administratieve besluiten gewasbescherming
b. Administratieve besluiten biociden
7. a. Beoordeling EU-dossiers, Nederland rapporteur (gewasbescherming)
b. Beoordeling EU-dossiers, Nederland rapporteur (biociden)
8. Informatieverstrekking

- **Overige diensten**

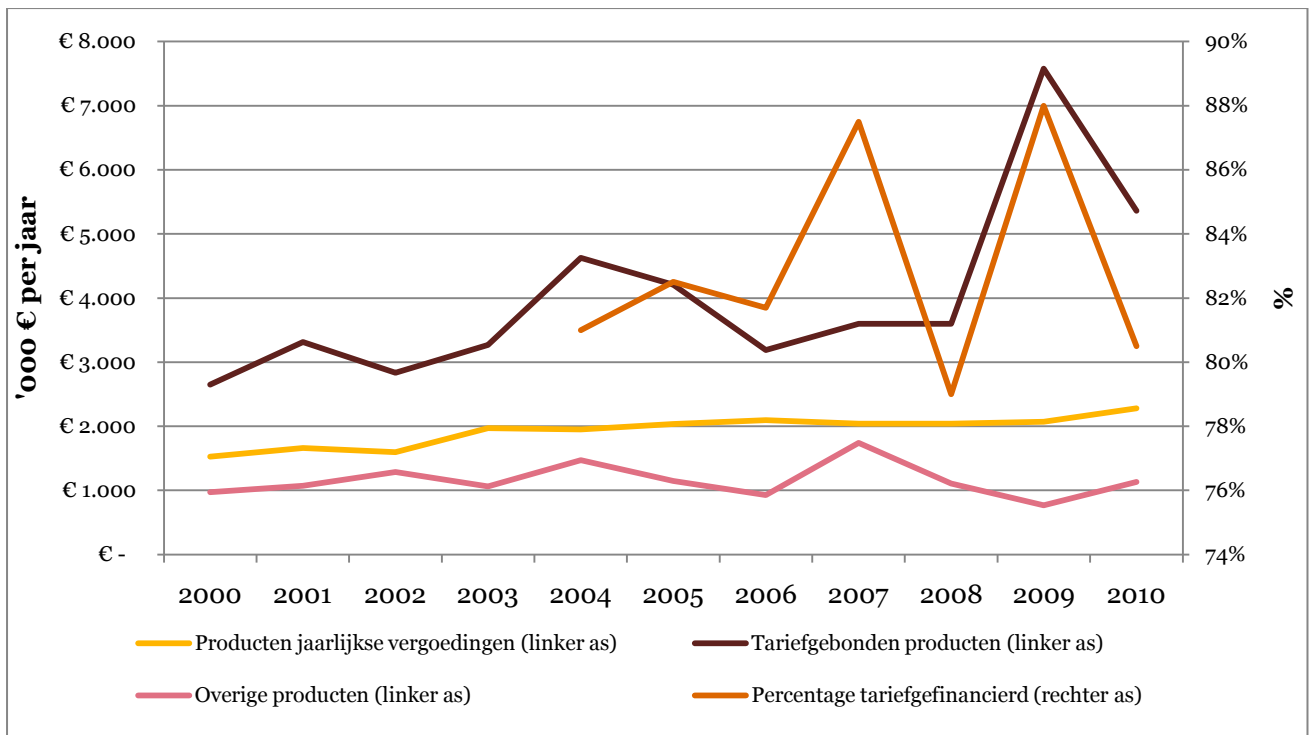
9. a. Beleidsadvisering
b. Evaluation manual
c. WG-project
d. Micro organismen
10. Bezwaar en Beroep
11. Overige projecten (helpdesk)
12. Kennisuitwisseling

In onderstaande Figuur 3 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de verschillende soorten inkomstenstromen van het Ctgb sinds de verzelfstandiging in juli 2000³².

³⁰ 50% hiervan wordt met de jaarlijkse vergoedingen gefinancierd. De overige 50% wordt gefinancierd middels “andere baten”, namelijk een rechtstreekse bijdrage van de Rijksoverheid.

³¹ Idem.

³² Bron: jaarverslagen Ctgb.



Figuur 3: Inkomstenstromen van het Ctgb sinds de verzelfstandiging³³

Uit deze analyse blijkt dat het merendeel van de inkomsten van het Ctgb afkomstig is uit tariefgebonden diensten (gemiddeld tussen de 80 en 90%). Wat betreft de bijdrage van de Rijksoverheid is bij de verzelfstandiging de afspraak gemaakt dat de departementen voor een gelijk deel bijdragen aan de begroting van het Ctgb.³⁴ Dit blijkt in de praktijk echter niet (langer) zo te zijn. I&M (voorheen V&W) heeft in 2008 bijvoorbeeld al een keer expliciet aangegeven ter voorkoming van ongewenste versnippering van overheidsgeld de financiering neer te willen leggen bij de twee departementen die hoofdvantwoordelijk zijn (LNV en VROM).³⁵ Om deze reden was V&W niet bereid tot medefinanciering van het Ctgb totdat er een herschikking heeft plaatsgevonden van het budget op basis van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. SZW heeft op zijn beurt expliciet aangegeven in 2008 de kosten voor bezwaar en beroep niet meer te willen dragen en dat deze kosten zouden moeten worden betaald uit de tarieven van het Ctgb.³⁶

Deze aanhoudende discussies tussen departementen leidden onder andere tot vertraging bij het vaststellen van het werkplan van het Ctgb. In de voorbereiding van de begroting 2011 van het Ctgb ontstond er bijvoorbeeld vanwege de bezuinigingen discussie over de rijksbijdrage aan de begroting van het Ctgb. Niet alle ministeries waren bereid om de afspraken en de lijnen uit te verleden door te zetten.³⁷

Het is aan te bevelen de afspraken omtrent de budgetfinanciering van het Ctgb vanuit de verschillende betrokken departementen te herijken en tot een vernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling te komen.

³³ Bron: jaarverslagen Ctgb, opgave Ctgb.

³⁴ De rijksbijdrage voor 2010 betrof bijvoorbeeld in totaal € 1.608.290, namelijk (zie de brief van de toenmalige Minister van LNV omtrent de begroting van het Ctgb d.d. 14 oktober 2010):

- EU-werkzaamheden gewasbescherming (NL geen rapporteur, 50%) (€ 214.620)
- EU-werkzaamheden biociden (NL geen rapporteur, 50%) (€ 166.320)
- EU-stofbeoordeling gewasbescherming (NL rapporteur) (€ 250.000)
- Bezwaar en Beroep (€ 347.350)
- Beleidsadvisering (€ 630.000)

³⁵ Zie "Aansturing van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden onder de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden", Bijlage Ibg extra 02A, Bijlage SGB 93.5A, 12 juni 2008.

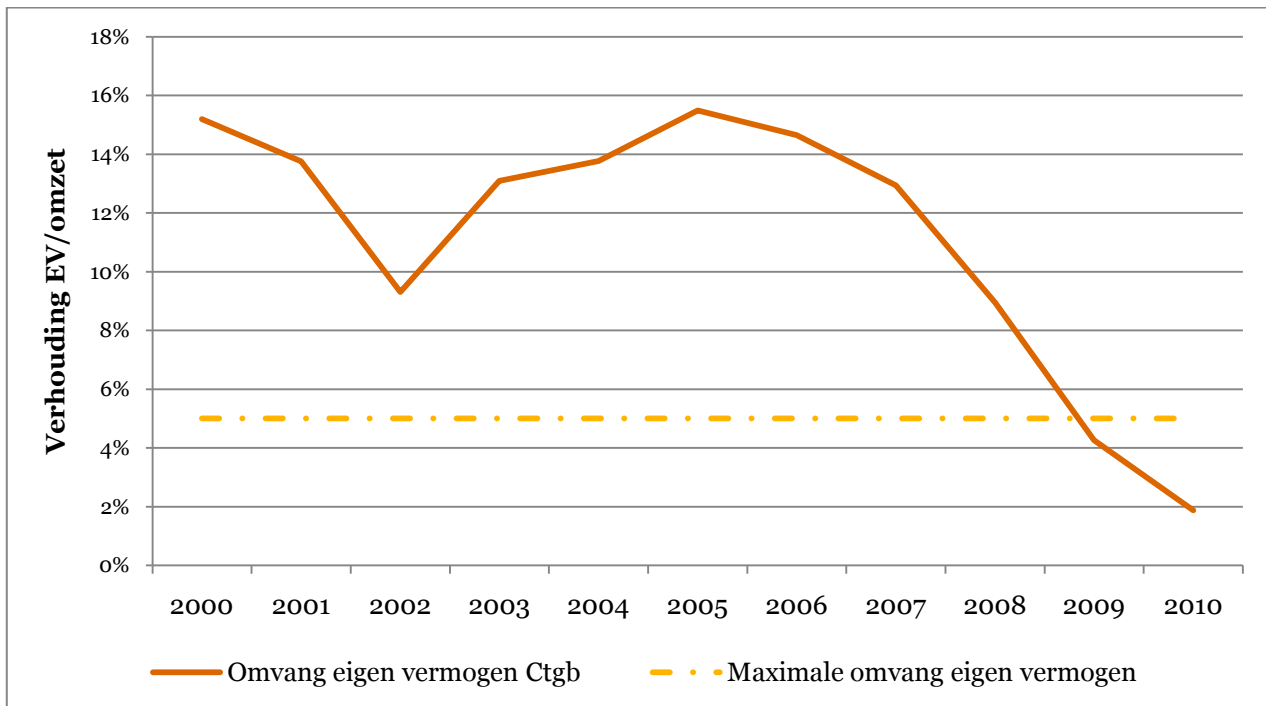
³⁶ Idem.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het verslag van het Interdepartementaal beleidsoverleg gewasbeschermingsmiddelen en biociden 11 d.d. 6 oktober 2010.

4.1.2. Aanhoudend negatief resultaat leidt tot te laag eigen vermogen

Het eigen vermogen voor het Ctgb is enerzijds een buffer voor mogelijke frictiekosten (bijvoorbeeld als gevolg van een reorganisatie) en dient anderzijds afgestemd te zijn op de bedrijfsrisico's van het Ctgb. Bij de verzelfstandiging van het Ctgb in 2000 zijn geen expliciete regels afgesproken over de omvang en de regulering van het eigen vermogen.

De ministeries hebben besloten dat het eigen vermogen van het Ctgb maximaal 5% mag bedragen van de gemiddelde omzet over een periode van 5 jaar. Hieronder is de ontwikkeling weergegeven van het eigen vermogen sinds de verzelfstandiging in juli 2000³⁸.

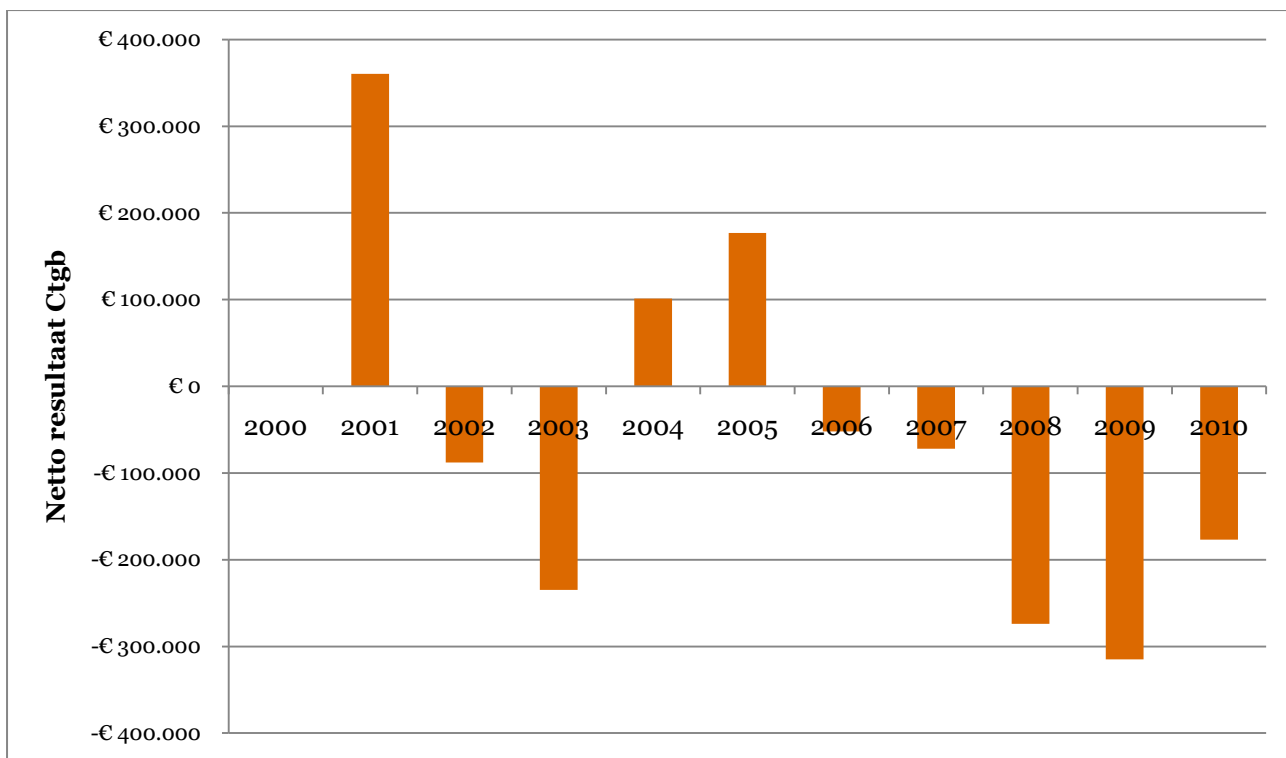


Figuur 4: Verhouding tussen het eigen vermogen en de netto omzet

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de omvang van het eigen vermogen tot 2009 bijna continu boven deze 5% van de (netto) jaaromzet (het gemiddelde over vijf jaar) is geweest. Vanaf het jaar 2007 is de verhouding tussen het eigen vermogen en de jaaromzet echter snel afgebouwd. Deze verlaging van het eigen vermogen is een bewuste keuze geweest naar aanleiding van de politieke wens in 2008 om het eigen vermogen af te bouwen. In de kaderbrief voor 2008 werd om een plan gevraagd om het eigen vermogen terug te brengen tot het gestelde maximum van 5%. De tarieven werden daardoor niet (langer) verhoogd en verschillende bedrijfsvoeringprojecten werden uit het eigen vermogen gefinancierd. Zoals blijkt uit Figuur 5 heeft het Ctgb in de afgelopen vijf jaar dientengevolge een negatief netto resultaat geboekt. Inmiddels is het eigen vermogen gereduceerd tot 2% van de netto jaaromzet, ruim onder het toegestane maximum van 5%. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheden van het Ctgb om de wettelijke taken uit te kunnen (blijven) voeren. Ook de Commissie van Toezicht Ctgb vraagt in haar oordeel over de jaarrekening en het jaarverslag 2009 aandacht voor de afname van het eigen vermogen en stelt dat een verdere afname van het eigen vermogen onwenselijk is.³⁹

³⁸ Bron: jaarverslagen Ctgb.

³⁹ Zie de brief van de voorzitter van de Commissie van Toezicht CTGB aan de toenmalige Minister van LNV d.d. 7 september 2010.



Figuur 5: Netto resultaat Ctgb sinds de verzelfstandiging⁴⁰

Het negatieve resultaat in 2010, ondanks een (forse) tariefstijging in dat jaar, is vooral een gevolg van de kosten ten behoeve van de organisatieontwikkeling. Voor deze kosten werd additionele financiering verwacht van de departementen, maar omdat extra financiering is uitgebleven zijn deze kosten reeds ten laste van het resultaat van het Ctgb gekomen.

Algemeen kan worden gesteld dat zowel in de periodieke (zoals maand- en kwartaal-) rapportages als in de jaarverslagen relatief beperkt aandacht wordt besteed aan de financiële ontwikkelingen van het Ctgb. Weliswaar wordt beschrijvend aandacht besteed aan de opbrengsten en de kosten, maar hieraan worden geen echte conclusies verbonden of acties gekoppeld. Het feit dat het Ctgb bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaar een negatief resultaat heeft geboekt (weliswaar grotendeels gepland) zou meer aandacht verdienen, al is het maar om toe te lichten dat hier een gedachte achter zit (bijvoorbeeld bewust het eigen vermogen afbouwen). Het valt aan te bevelen nadrukkelijker de financiële ontwikkelingen aan de orde te laten komen in de rapportages en intensiever op deze financiële resultaten te sturen.

4.1.3. Aansprakelijkheidskwestie moet aangepakt worden

Er is al enige jaren discussie over hoe de beroepsaansprakelijkheid van het Ctgb moet worden geregeld. Het Ctgb heeft slechts incidenteel te maken met schadeclaims, wat voornamelijk als een gevolg wordt gezien van de hoogwaardige kwaliteit van het werk van het Ctgb. Dit neemt echter niet weg dat een “succesvolle” schadeclaim grote gevolgen kan hebben voor de continuïteit van het Ctgb in het geval deze schadeclaim bij het Ctgb terecht komt. Het gaat vaak om grote bedragen (soms tientallen miljoenen) die door het Ctgb, zeker gezien het huidige lage eigen vermogen, niet of nauwelijks uit eigen middelen kunnen worden betaald.

Bij verzelfstandiging van het Ctgb is afgesproken dat in geval van een “succesvolle” schadeclaim het Ctgb de eerste € 453.780 (Hfl. 1 mln.) betaalt uit het eigen vermogen en dat departementen het restant van het geclaimde bedrag betalen. Het eigen vermogen bij verzelfstandiging was daarvoor toereikend. Het Ctgb heeft daarom destijds een beroepsaansprakelijkheid verzekering afgesloten. Omdat de verzekeraar de verzekering in 2003 echter niet wilde verlengen, is het Ctgb per 1 januari 2003 niet meer verzekerd voor beroepsaansprakelijkheid. Dit heeft geresulteerd in een langlopende kwestie die op dit moment nog steeds voortduurt.

⁴⁰ Bron: jaarverslagen Ctgb.

De kern van de discussie over aansprakelijkheid gaat over de vraag in hoeverre het Ctgb aansprakelijk gesteld kan worden voor de toelatingsbesluiten die zij neemt. In de huidige stand van de discussie worden hier drie financieringsniveaus in onderscheiden:

1. uit het eigen vermogen (tot €100.000),
2. verzekeren tot een nader te bepalen bedrag afhankelijk van wat mogelijk en betaalbaar is, en
3. boven dit bedrag kan Ctgb een verzoek indienen bij de overheid.

Het Ctgb heeft ten aanzien van het eerste niveau aangegeven dat het eigen vermogen op dit moment te laag is om eventuele claims te kunnen betalen. Om het eigen vermogen te verhogen zullen de tarieven moeten worden verhoogd. Wat betreft het tweede niveau is relevant op te merken dat de Nederlandse overheid geen beroepsaansprakelijkheidsverzekering afsluit. Het Ctgb is een overheidsdienst. Ook de verzekeraars vinden het beroepsaansprakelijkheidsrisico van het Ctgb een onverzekerbaar overheidsrisico, wat blijkt uit het feit dat diverse verzekeraars (zoals Nationale Nederlanden, AIG Europe, Fortis, Zurich, Interpolis, Bloemers en Centraal Beheer) niet bereid zijn gebleken een dergelijke verzekering af te sluiten. Bij de offerte voor een verzekering, aangeboden door de enige geïnteresseerde partij (een Britse verzekeraar) in 2005, was de gevolgschade van een gebruiker wel verzekerd, maar was de gevolgschade van een aanvrager bijvoorbeeld in de vorm van gedeelde omzet en winst (bedrijfsschade) uitgesloten. De premie voor deze verzekering was toentertijd al onevenredig hoog. De verwachting is dat de verzekerbaarheid in het huidige financiële klimaat slechter is geworden. Ten aanzien van het derde niveau wordt door het Ctgb aangegeven dat een mogelijkheid tot het indienen van een verzoek alsnog onzekerheid laat bestaan omtrent wie financieel aansprakelijk zal zijn in geval van een schadeclaim.

Het feit dat het eigen vermogen inmiddels is afgebouwd naar 2% van de jaaromzet, overheidsbezuinigingen druk zetten op budgetten van departementen en verzekeraars het beroepsaansprakelijkheidsrisico als onverzekerbaar beschouwen, betekent dat deze kwestie met enige urgentie moet worden opgepakt.

4.1.4. Kostprijsmodel/ tariefstructuur is op orde

Artikel 10, eerste lid van de Wgb bepaalt dat de kosten die het Ctgb maakt bij de uitvoering van haar taken op grond van artikel 4 Wgb, moeten worden gedekt uit door het college vast te stellen en in rekening te brengen tarieven.

Deze tarieven worden door middel van een tarievenbesluit vastgesteld bij goedkeuring van de minister van EL&I en I&M. Meer inhoudelijk hebben deze tarieven vooral betrekking op:

- de kosten bij het behandelen van aanvragen (bijvoorbeeld tot toelating, wijziging of verlenging van de toelating, aanvragen tot plaatsing van een werkzame stof van een gewasbeschermingsmiddel op Annex I van richtlijn 91/414/EEG of tot plaatsing van een werkzame stof van een biociden op Annex I of Ia bij richtlijn 38/8/EG).
- de jaarlijkse vergoedingen, die toelatinghouders aan het Ctgb verschuldigd zijn op grond van artikel 10, eerste lid, onder punt e van de Wgb.

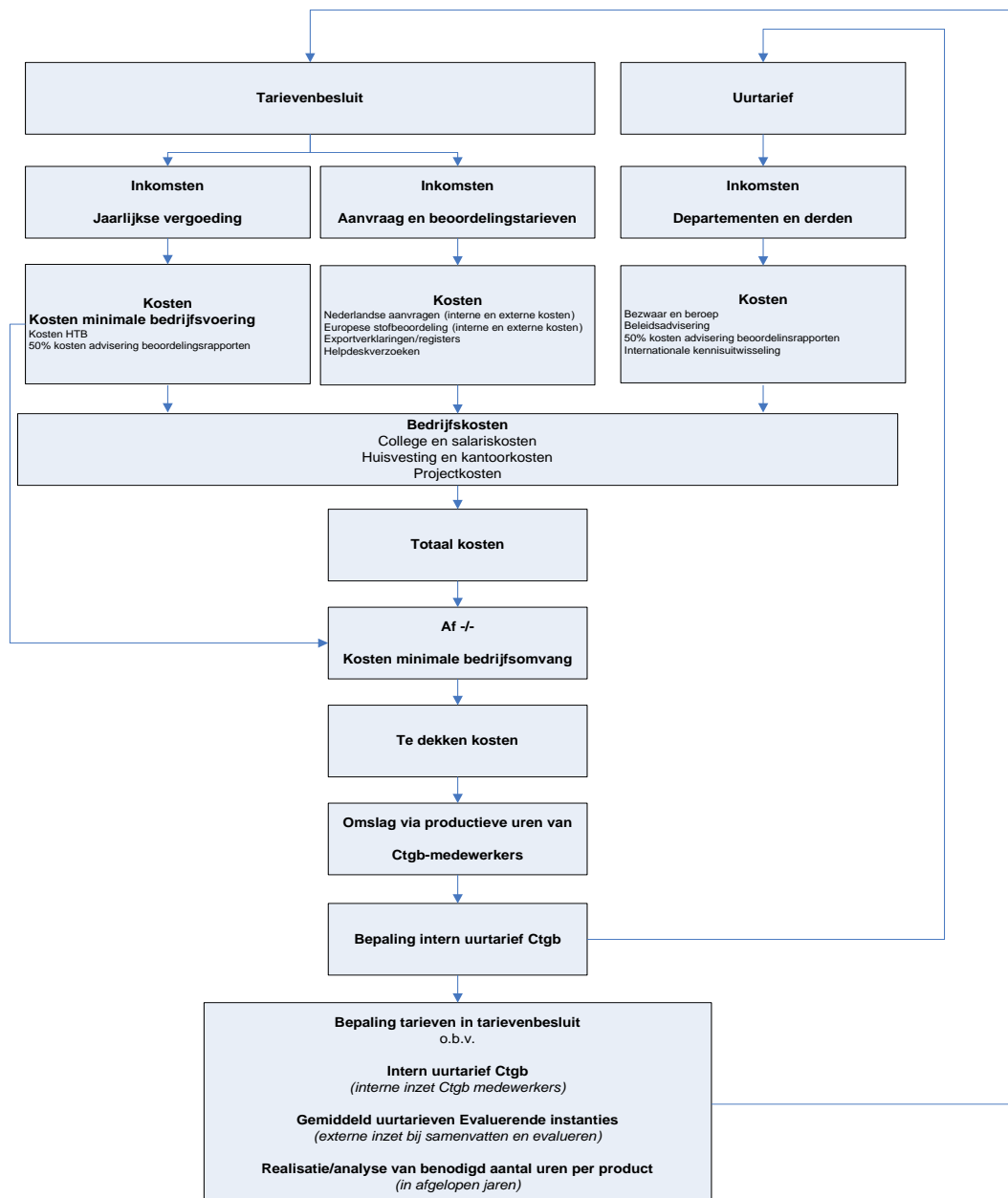
Berekening en opbouw van tarieven en uurtarief

De basis voor veel aanvraag- en beoordelingstarieven is het uurtarief van het Ctgb. Het uurtarief is afhankelijk van het aantal declarabele uren ten opzichte van het aantal niet declarabele (overhead) uren. Het aantal declarabele uren wordt bepaald door de aan het Ctgb verleende opdrachten (o.a. werkzame stof beoordelingen, middelen beoordeling, beleidsadvies) die per jaar uitgevoerd (moeten) worden. Het aantal niet declarabele uren wordt bepaald door de ondersteuning die op diverse fronten noodzakelijk is om deze taken uit te voeren en door de activiteiten die uitgevoerd worden in het licht van organisatieverandering, verbeterprojecten, dienstenverbetering, relatiebeheer, kwaliteitsmanagement, opleiding etc. etc. Deze activiteiten dienen ertoe om de organisatie ook in toekomst toegesneden te laten zijn op de taken die uitgevoerd dienen te worden. Het Ctgb rapporteert nauwkeurig en periodiek de declarabele (productieve) uren. Hiermee wordt het begrote uurtarief met het werkelijke uurtarief vergeleken.

Het berekenen van de overige tarieven gebeurt aan de hand van een inschatting van het aantal uren dat dient te worden besteed aan een bepaalde aanvraag.

Het onderhouden van de toelatingen wordt getypeerd als de “minimale bedrijfsomvang” van het Ctgb. De hiermee gemoeide kosten bestaan uit de voor deze taken benodigde personeelsformatie en de daarbij behorende overhead. Omdat de activiteiten ten behoeve van het onderhouden van de toelatingen voor een belangrijk deel niet te onderscheiden zijn van de activiteiten die uitgevoerd worden bij de overige kerntaken van het Ctgb, is er voor gekozen de inkomsten voor het onderhouden van de toelatingen, in mindering te brengen op het uurtarief dat de basis is voor de aanvraag- en beoordelingstarieven.

Hieronder is de berekening en de totstandkoming van de (uur)tarieven in een schema weergegeven.



Figuur 6: Schematische weergave totstandkoming uurtarief

De tarieven zijn gedurende de periode 2006-2010 eigenlijk alleen in de laatste jaren (substantieel) verhoogd. In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de globale ontwikkelingen van de tarieven. Dit zijn echter

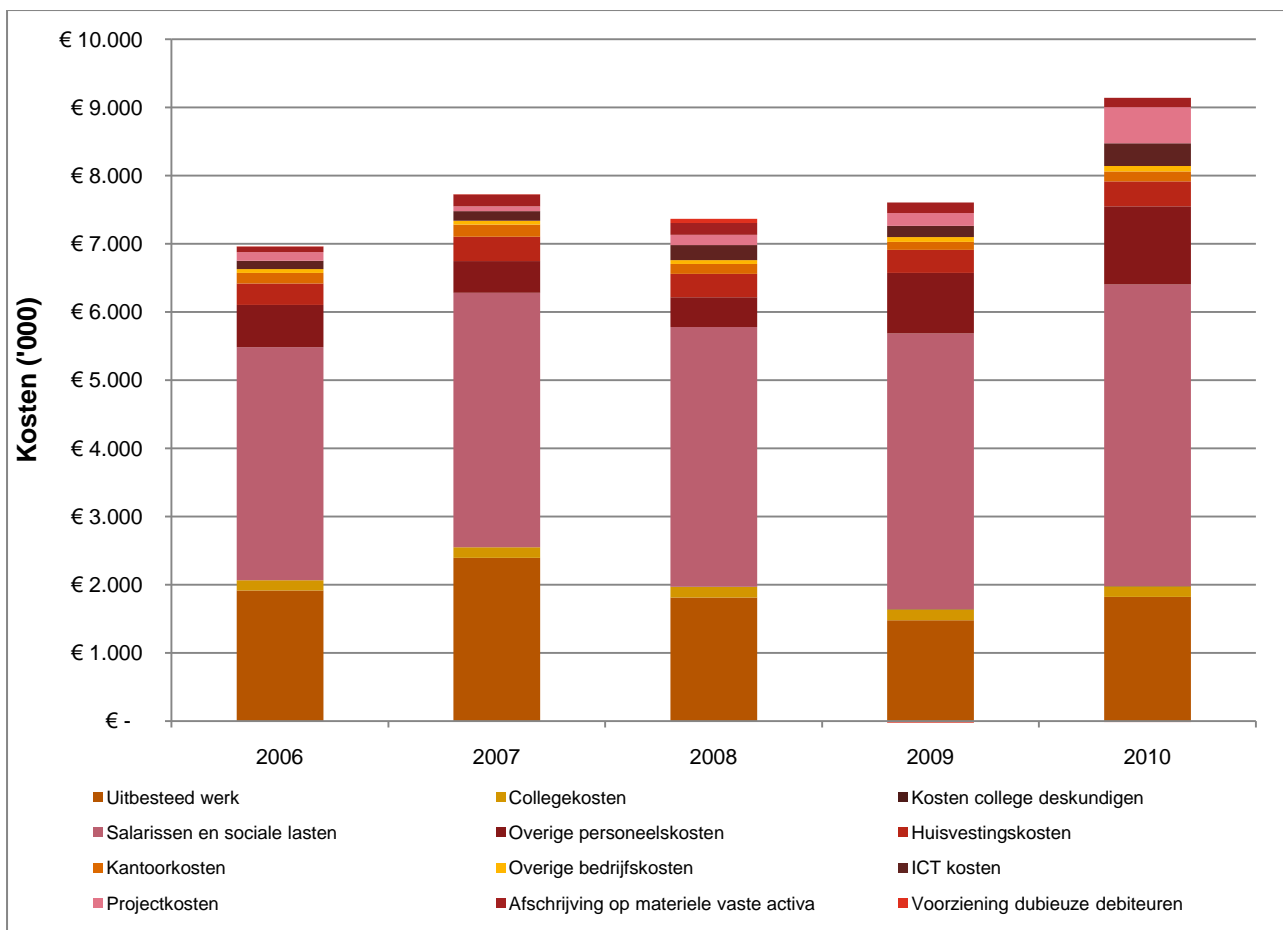
gemiddelde ontwikkelingen omdat sprake is van een zeer divers aanbod aan diensten met alle verschillende tarieven.⁴¹

2006	2007	2008	2009	2010
Tarieven niet verhoogd	Geringe verhoging van tarieven (minder dan inflatie)	Tarieven niet verhoogd	Tarieven verhoogd met gemiddeld ongeveer 2,5%	Uurtarief verhoogd met 25% (van €84,- naar €105,-)

Tabel 1: Tariefwijzigingen Ctgb 2006 - 2010⁴²

Ondanks deze geringe verhogingen gedurende de afgelopen vijf jaar behoren de aanvraag- en beoordelingstarieven van het Ctgb tot de hoogste in Europa (alleen Zweden, Oostenrijk en Ierland zijn duurder).⁴³ Een nieuwe tariefsverhoging van het Ctgb zou de concurrentiepositie van het Ctgb in Europa verder onder druk zetten.

Deze relatief hoge tarieven geven aanleiding te kijken naar de kostenontwikkeling van het Ctgb. In de onderstaande grafiek is de kostenontwikkeling van het Ctgb weergegeven.



Figuur 7: Kostenontwikkelingen Ctgb⁴⁴

Uit de grafiek blijkt dat de kosten vanaf 2006 redelijk gestaag zijn gestegen (met een piekje in 2007), maar met name een grote piek vertonen in 2010. In onderstaande tabel wordt per kostenpost aangegeven wat jaarlijkse percentuele verandering is geweest. Hieruit kunnen de belangrijkste kostenstijgingen worden gedestilleerd.

⁴¹ Zie voor een overzicht van de diensten het Besluit Reglement Tarieven Ctgb 2011.

⁴² Bron: jaarverslagen Ctgb 2006, 2007 en 2009.

⁴³ Zie onder meer de "Meerjareavisie 2011-2015" van het Ctgb.

⁴⁴ Bron: jaarverslagen Ctgb.

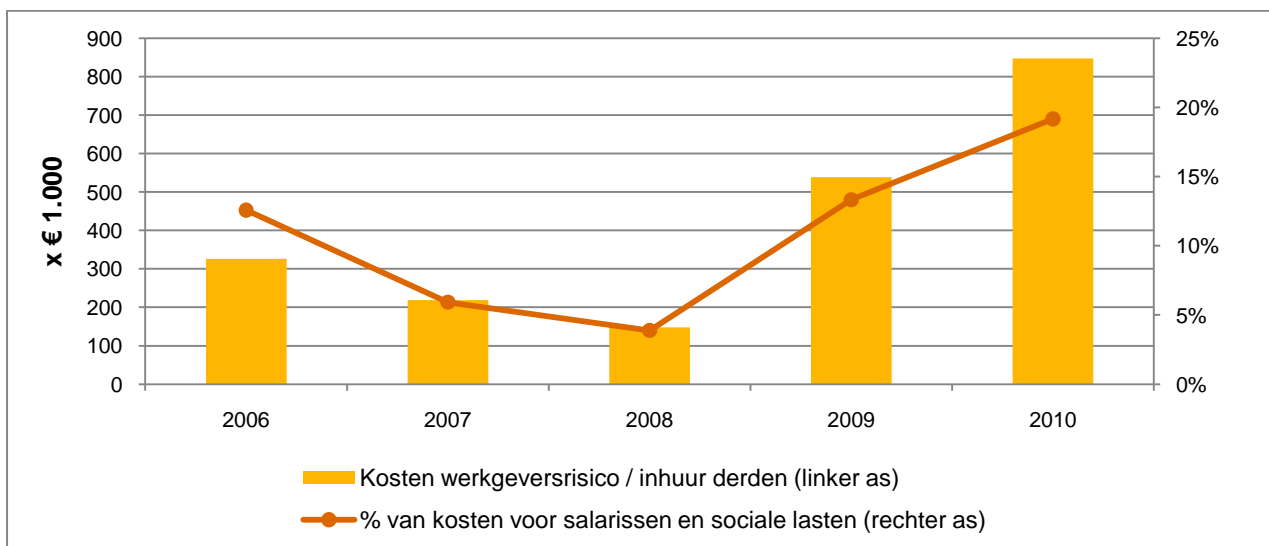
Kostensoort	2007	2008	2009	2010	Kosten 2010 (€'000)
Uitbesteed werk	25%	-24%	-19%	23%	€ 1,818
Collegekosten	4%	0%	5%	-2%	€ 158
Kosten college deskundigen			25%	20%	€ 6
Salarissen en sociale lasten	9%	2%	6%	9%	€ 4,422
Overige personeelskosten	-25%	-6%	103%	29%	€ 1,143
Huisvestingskosten	12%	-4%	0%	8%	€ 367
Kantoorkosten	16%	-18%	-23%	27%	€ 146
Overige bedrijfskosten	0%	0%	26%	13%	€ 81
ICT kosten	13%	60%	-25%	101%	€ 332
Projectkosten	-42%	107%	27%	181%	€ 531
Afschrijving op materiële vaste activa	114%	1%	-10%	-13%	€ 135
Voorziening dubieuze debiteuren	0%	900%	-140%	-38%	€ 15-

Tabel 2: Jaarlijkse percentuele veranderingen per kostensoort⁴⁵

Uit bovenstaande tabel blijkt, mede gelet op de omvang van de kostensoort, dat de belangrijkste oorzaken voor de forse stijging van de kosten in 2010 gelegen zijn in een stijging van:

- de salarissen en sociale lasten,
- de overige personeelskosten,
- de ICT kosten, en
- de projectkosten (de kosten voor de organisatieontwikkeling).

Wanneer de overige personeelskosten nog verder worden bekeken, blijkt dat de inhuur van extern personeel hierbij verreweg de grootste kostenpost is (in 2010 circa 75% van alle “overige personeelskosten”). De inhuur van extern personeel is fors toegenomen in de afgelopen vijf jaar. Dit is eveneens weergegeven in de volgende grafiek.



Figuur 8: Ontwikkeling kosten voor inhuur derden⁴⁶

Uit bovenstaande Figuur 8 valt af te leiden dat de kosten voor inhuur van derden zijn toegenomen van € 326.000 in 2006 tot € 848.000 in 2010. Als percentage van de kosten voor salarissen en sociale lasten is dit

⁴⁵ Bron: jaarverslagen Ctgb.

⁴⁶ Bron: jaarverslagen Ctgb.

een toename tot circa 20%. Deze inhuur van externen heeft voor een groot deel te maken met het feit dat de formatie van het Ctgb niet kan worden uitgebreid. Weliswaar is het aantal fte van het Ctgb toegenomen sinds 2006 (van bijna 58 in 2006 naar bijna 70 in 2010), maar uit het werkplan voor 2011 blijkt dat dat nog niet genoeg is. Om alle in het werkplan 2011 genoemde activiteiten uit te kunnen voeren is volgens het Ctgb een capaciteit van ca. 75 Fte nodig.⁴⁷ Als gevolg van de rijksbrede taakstelling is uitbreiding naar dat niveau echter niet mogelijk. Dit terwijl het aantal nieuwe aanvragen voor zowel gewasbeschermingsmiddelen als biocide flink toeneemt.

Er zijn derhalve duidelijk aanwijsbare verklaringen voor de kostenstijgingen en dientengevolge de relatief hoge tarieven. De vraag is of efficiëntieslagen mogelijk zijn bij het Ctgb. Ontwikkelingen in de gemiddelde behandeltermijn lijken reeds aan te geven dat er positieve slagen worden gemaakt met de efficiëntie van het Ctgb. Deze gemiddelde behandeltermijn in weken van aanvraag tot 1e inhoudelijke besluitvorming is door het Ctgb in de afgelopen jaren verkort (zie Tabel 3). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de efficiencyontwikkeling van het Ctgb.

	2006	2007	2008	2009	2010
Gewasbeschermingsmiddelen	26	28	36	31	25
Biociden	28	31	26	22	16

Tabel 3: Gemiddelde behandeltermijn in weken van aanvraag tot 1e inhoudelijke besluitvorming⁴⁸

Kostendekkendheid uurtarief

Een kritische noot bij het kostprijsmodel is de vraag of het kostprijsmodel, en in het bijzonder het interne uurtarief, kostendekkend is. Wanneer de begrote productieve uren niet worden gehaald door het Ctgb, betekent dit een onvoldoende dekking voor de overheadkosten. De jaarlijkse resultaten van het dekkingsresultaat op het interne uurtarief doen vermoeden dat het interne uurtarief niet kostendekkend is. In de afgelopen jaren zijn (uitsluitend) forse nadelige dekkingsresultaten geboekt op het interne uurtarief, zoals blijkt uit onderstaande Tabel 4. Dit betekent dat ieder jaar de begrote productieve uren zijn niet gehaald. Dit heeft een significante impact op de kostendekkendheid van het Ctgb. Het is derhalve de vraag of er te opportunistisch wordt begroot, of dat er andere redenen zijn voor het jaarlijks niet halen van de begrote uren.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-€143,000	-€376,000	-€243,000	-€66,000	-€305,000	-€166,000	-€269,000

Tabel 4: Dekkingsresultaat op intern uurtarief⁴⁹

Samengevat achten wij het kostprijsmodel Ctgb niet eenvoudig, maar qua methodiek adequaat. Een nauwkeurige monitoring van de productieve uren en/of realistischer raming van het aantal productieve uren kan echter een negatief dekkingsresultaat op het interne uurtarief voorkomen, wat de kostendekkendheid van het Ctgb aanzienlijk ten goede zal komen.

4.1.5. Conclusie: Ctgb is financieel in control, aansprakelijkheidskwestie moet aangepakt worden

Het Ctgb verkrijgt het merendeel van haar inkomsten uit tariefgebonden diensten. Voor een deel is het Ctgb echter ook budget-gefinancierd, en daarmee afhankelijk van de bijdrage van de rijksoverheid. Mede als gevolg van de kabinetsbezuinigingen zijn er aanhoudende discussies tussen departementen over de bijdrage aan het Ctgb. Niet alle ministeries zijn bereid om de afspraken en de lijnen uit te verleden door te zetten, en deze discussies leiden tot vertraging bij het vaststellen van het werkplan van het Ctgb. De afspraken omtrent de budgetfinanciering van het Ctgb zou vanuit de verschillende betrokken departementen herijkt moeten worden.

De afgelopen jaren is het eigen vermogen vanuit een politieke keuze bewust afgebouwd, mede door projecten uit eigen middelen te financieren en tarieven niet of nauwelijks te verhogen. Dit heeft geleid tot aanhoudende

⁴⁷ Zie "Missie, visie en strategie 2011 – 2015, Werkplan 2011, (Meerjaren)begroting 2011-2015; Inspelen op Europa". Ctgb, 8 oktober 2010.

⁴⁸ Bron: jaarverslag 2010.

⁴⁹ Bron: jaarverslagen Ctgb.

negatieve resultaten in de laatste vijf jaar waardoor het eigen vermogen inmiddels is gereduceerd tot 2% van de netto jaaromzet, ruim onder het toegestane maximum van 5%. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheden van het Ctgb om de wettelijke taken uit te kunnen (blijven) voeren. Het valt aan te bevelen nadrukkelijker de financiële ontwikkelingen aan de orde te laten komen in de rapportages en intensiever op deze financiële resultaten te sturen.

Er is al enige jaren discussie over hoe de beroepsaansprakelijkheid van het Ctgb moet worden geregeld. In het geval van een “succesvolle” schadeclaim kan het Ctgb deze claim waarschijnlijk, mede gelet op het lage eigen vermogen, niet betalen. Op dit moment lijkt er echter een patstelling ontstaan omdat de departementen in beginsel van mening zijn dat het Ctgb aansprakelijk is voor de toelatingsbesluiten die zij neemt. Dit issue moet met enige urgentie worden opgepakt.

Het kostprijsmodel is niet eenvoudig, maar qua methodiek adequaat. Een kritisch onderdeel van het kostprijsmodel is de kostendekkendheid van het interne uurtarief. De afgelopen jaren zijn telkens negatieve dekkingsresultaten gerealiseerd. Dit is deels een gevolg van de eerder beschreven bewuste keuze het eigen vermogen af te bouwen, deels is dit een gevolg van het niet halen van de begrote productieve uren. Een nauwkeurige monitoring van de productieve uren in de toekomst kan een negatief dekkingsresultaat op het interne uurtarief voorkomen, hetgeen de kostendekkendheid van het Ctgb aanzienlijk ten goede zal komen.

4.2. Interne organisatie

Een efficiënte en effectieve interne organisatie, in het bijzonder de bedrijfsvoering, zien wij als een randvoorwaardelijke vereiste om goed uitvoering te kunnen geven aan de taken die bij het Ctgb zijn belegd. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de interne organisatie van het Ctgb in relatie tot de uitvoering van de wettelijke taken behandeld. Aangezien de voorbereidingen voor de reorganisatie (afgerond in 2011) en de verbetertrajecten die hieraan ten grondslag liggen binnen de evaluatieperiode vallen, wordt in deze paragraaf ook beknopt ingegaan op de reorganisatie.

4.2.1. Op strategisch niveau is permanent aandacht voor de interne organisatie

In 2003 heeft het Ctgb voor het eerst op een gestructureerde wijze haar strategie voor een periode van vijf jaar gedefinieerd in een strategieplan. Hierin geeft het Ctgb aan dat zij zich continu moet bezinnen op haar taak en rol in het nationale en internationale maatschappelijke krachtenveld waarin zij opereert.⁵⁰ Sindsdien wordt deze strategie jaarlijks opgenomen in het werkplan dat wordt overlegd aan het ministerie van EL&I, en vindt ook jaarlijks herijking plaats. Indien nodig vindt bijstelling van de meerjarenvisie plaats. Dit is inmiddels ook vastgelegd in het aansturingdocument Ctgb, waarin de werkwijzen bij de aansturing door de opdrachtgevers is vastgelegd.⁵¹

Ten behoeve van de periodieke herijking van de missie, visie en strategie is in 2003 en 2009 een strategieproject uitgevoerd wat tot de meerjarenvisies 2004-2008 respectievelijk 2010-2014 heeft geleid. Bij de herijking van de meerjarenvisie worden de medewerkers van het Ctgb betrokken en gesprekken gevoerd met alle relevante belanghebbenden. Door het betrekken van externe belanghebbenden heeft het Ctgb goed zicht op de behoeften en verwachtingen van externe partijen. Het Ctgb tekent open op wat de (constructief-) kritische punten zijn die zij van hen terugkrijgen in gesprekken over de positie van het Ctgb en de dienstverlening.⁵²

In de ontwikkeling van de meerjarenvisie 2004-2008⁵³ geeft het Ctgb aan dat “het beheersbaar maken en optimaliseren van de uitvoering van de kerntaak” permanent aandacht verdient en van groot belang is. Als kritieke succesfactoren voor het functioneren van het Ctgb worden de volgende kernwoorden genoemd:

- Betrouwbaarheid, objectiviteit, onafhankelijkheid en transparantie
- Zakelijkheid, degelijkheid, tijdigheid en bedrijfsmatigheid

⁵⁰ CTB, *Strategieproject CTB 2003*, Wageningen november 2003.

⁵¹ *Aansturingdocument Ctgb*, versie 0.1 2009.

⁵² Zo blijkt uit de opgave van de uitkomsten van gesprekken met externen in document ‘Strategieproject CTB 2003 (2003) en ‘Missie, Visie & Strategie 2010-2014. Addendum: knelpuntenanalyse en operationele doelstellingen’.

⁵³ CTB (2003), *Strategieproject CTB 2003*, Wageningen november 2003.

- Deskundigheid
- Klantgerichtheid
- Pro-actief handelen

In 2007 heeft het Ctgb in haar strategie de focus aangebracht dat zij wil behoren tot de top van de Europese toelatingsautoriteiten⁵⁴. Het Ctgb wil dit bereiken door het leveren van kwalitatief goed werk binnen de wettelijke termijnen (*operational excellence*). In een onderzoek naar de stand van de interne organisatie 2007 wordt echter geconcludeerd dat het Ctgb nog te weinig stuurt op het halen van deze ambitie⁵⁵: binnen het primaire proces is veel aandacht voor het waarborgen van de inhoudelijke kwaliteit van toelatingsbesluiten, maar minder aandacht voor het meten van de kwaliteit in de ogen van de klant; het halen van de wettelijke termijnen wordt gemonitord, maar in de praktijk worden de termijnen nog regelmatig overschreden; tot slot wordt geconcludeerd dat niet wordt gemeten of de strategie werkt.

In opvolging van dit onderzoek is het Ctgb gestart met het certificeringstraject van de bedrijfsvoering, wat in 2009 geleid heeft tot het behalen van het ISO 9001-certificaat. Vrijwel opvolgend hieraan wordt in 2009 gestart met het Business Information Plan (BIP), dat soortgelijke doelstellingen kent als de operational excellence-doelen gesteld in 2007: het verbeteren van de klantgerichtheid, het realiseren van efficiëntere interne werkprocessen en het beter afstemmen van de informatievoorziening op de strategie, processen en besturing van de organisatie⁵⁶.

Voor de periode 2010-2014 heeft het Ctgb een aantal strategische doelen geformuleerd die zich richten op de positie van het Ctgb als Europese toelatingsautoriteit, kennisautoriteit en adviesorgaan. Op verzoek de directeur-generaal LNV heeft het Ctgb een addendum toegevoegd met een toelichting op de volgende punten:

1. Waar staat het Ctgb anno 2009 als organisatie (sterke en zwakke punten bij de uitvoering van de wettelijke taken);
2. Wat is nodig om de gewenste situatie te bereiken (organisatorische voorwaarden voor het bereiken van de inhoudelijk strategische doelstellingen);
3. Welke risico's zijn er te verwachten (mogelijke obstakels op het traject naar de verwezenlijking van de doelstellingen).⁵⁷

In het addendum wordt onder andere aangegeven dat het voor het realiseren van de strategische doelstellingen een noodzaak is om tot een 'gestroomlijnde organisatie met een efficiënte procesgang' te komen. Om dit te bereiken worden organisatorische aanpassingen voorzien om het capaciteitsmanagement, kennismanagement, kwaliteitmanagement en accountmanagement te faciliteren. Andere punten zijn het organisatiebreed invoeren van projectmatig werken en het uitvoeren van achterstallig onderhoud op het gebied van kantoorautomatisering. Tevens wordt benoemd dat nieuwe functies op het gebied van marketing, acquisitie en accountmanagement ingericht moeten worden. De risicoanalyse in het addendum is zeer beknopt. De risico's richten zich daarnaast alleen op de strategische doelstellingen en niet de randvoorwaardelijke organisatorische onderwerpen.

De nieuwe missie, visie en strategie zijn verwerkt in diverse verbeterprojecten in het kader van het Business Informatie Plan, eveneens uit 2009. De strategische doelstellingen uit de meerjarenvisie 2010-2014 zijn echter niet vertaald naar concrete tactische en operationele doelstellingen voor de 'going concern' die richtinggevend kunnen zijn voor de dagelijkse aansturing. De strategische doelstellingen hebben ook niet geleid tot een inhoudelijke actualisatie van de kritische succesfactoren op basis waarvan het management de organisatie aanstuurt⁵⁸.

⁵⁴ Ctgb (2009), *Jaarverslag / Annual Report 2008*, Wageningen 2009.

⁵⁵ Atos Consulting, *Vooronderzoek Kwaliteitsmanagementsysteem*, Den Haag januari 2008.

⁵⁶ Ctgb, *Business Information Plan versie 1.0*, Wageningen februari 2009.

⁵⁷ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2009), *Missie, visie en strategie 2010-2014*, Wageningen: Ctgb, addendum.

⁵⁸ Het Ctgb werkt sinds 2009 met een *management dashboard*. Het dashboard is doorontwikkeld binnen de kaders van het kwaliteitsproject.

Wel heeft in de notitie ‘Van Strategie naar Uitvoering’ uit 2009 heeft een uitwerking plaatsgevonden in de vorm van een knelpuntenanalyse. De belangrijkste knelpunten die voor ‘een gestroomlijnde organisatie met een efficiënte procesgang’ worden geïdentificeerd zijn⁵⁹:

- ontoereikende competenties van medewerkers op het vlak van projectmanagement,
- onder de maat presenterende capaciteitplanning, -sturing en –beheersing (op tactisch en operationeel niveau),
- slecht functionerende kantoorautomatisering,
- onvoldoende goede invulling van planning- & control van kosten en uren uitputting van een project en
- omslachtige procedures voor het ontsluiten van gegevens.

De knelpuntenanalyse gaat gepaard met een summiere risicoanalyse. Als risico’s worden genoemd de Europese ontwikkelingen, waarop het Ctgb in beperkte mate invloed heeft, en de beperkte mogelijkheid om financiële middelen en capaciteit vrij te maken voor de verbeterprojecten.⁶⁰ Voor de in totaal 38 beschreven knelpunten zijn oplossingsrichtingen geformuleerd. De oplossingsrichtingen zijn per knelpunt uitgewerkt maar zouden sterker in samenhang moeten worden bezien: waar bestaat er overlap en wat kan elkaar versterken? Ook zou een prioritering van de risico’s helpen: wat zijn noodzakelijke oplossingen, welke pakken we gegeven de beperkte middelen op en wat kan eventueel op een later moment.

Het Ctgb staat anno 2011 zowel intern als extern (bij opdrachtgevers, klanten en andere belanghebbenden) bekend als een organisatie met een hoog wetenschappelijk en inhoudelijk niveau. De interne organisatie, in het bijzonder de bedrijfsvoering, wordt echter door onze gesprekspartners bij het Ctgb en externe gesprekspartners nog steeds aangeduid als een zwak punt van het Ctgb. Ondanks alle voorgenoemde verbetertrajecten wordt aangegeven dat het Ctgb in haar functioneren nog steeds doelmatiger en doeltreffender kan zijn, wat de kwaliteit van de dienstverlening ten goede kan komen. De gesprekspartners onderschrijven wel een positieve ontwikkeling in de afgelopen jaren. De afgelopen 5 jaar heeft het Ctgb zichtbaar geïnvesteerd in het op een hoger niveau brengen van de interne organisatie.

Samenvattend onderkent het Ctgb de permanente noodzaak om de aandacht aan het verbeteren van de interne organisatie te schenken. Dit is zichtbaar in de verschillende strategiedocumenten en strategische verbeterplannen. We zien wel dat deze strategieën en plannen soms nog onvoldoende concreet uit de verf komen en beter in samenhang met elkaar gebracht zouden kunnen worden. Het feit dat over de jaren heen telkens min of meer dezelfde thema’s van aandacht ter verbetering van de interne organisatie terugkomen, toont aan dat de organisatie nog aan implementatiekracht kan winnen.

4.2.2. Ctgb neemt veel maatregelen ter verbetering van de interne organisatie, maar heeft nog onvoldoende grip

Over de evaluatieperiode 2005 – 2010 hebben de volgende belangrijkste verbetertrajecten en -ontwikkelingen plaatsgevonden⁶¹:

- In 2005 is een nieuwe registratiesysteem voor poststukken en archieven opgezet ten behoeve van het verbeteren van de toegankelijkheid en uniformiteit van de stof- en middelendossiers. Eind 2006 is dit project afgerond.
- In april 2006 is een nieuw planningssysteem voor de werkzaamheden van de wetenschappelijke beoordelaars, beleidsmedewerkers en juristen (GEOPS) geïmplementeerd. De voorbereidingen hiervoor zijn in 2004/2005 gestart.
- Voor 2005 is het Ctgb gestart met het kwaliteitsproject ‘Kristal’. In 2005 heeft binnen dit project de nadruk gelegen op het beschrijven van de werkprocessen. In 2006 is gestart met een operationeel kwaliteitssysteem⁶² dat als basis moest gaan dienen voor certificering op dit gebied.

⁵⁹ Ctgb, *Van Strategie naar Uitvoering*, Wageningen 2009.

⁶⁰ Ctgb, *Missie, Visie & Strategie 2010-2014*, Wageningen 2009.

⁶¹ Gebaseerd op de jaarverslagen Ctgb 2005-2010.

⁶² College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (2006), *Jaarverslag / Annual Report 2007*, Wageningen: Ctgb, p. 21.

- In het verlengde van het kwaliteitsproject ‘Kristal’ besluit het college dat het Ctgb gecertificeerd moet worden volgens het Certiked Model dat ook voldoet aan de normen van ISO 9001:2000. Sinds 28 april 2009 heeft Ctgb op basis van ISO 9001 (norm voor kwaliteitsmanagement) een certificaat (door Certiked). In 2009 is de rol van de kwaliteitsmanager ingevuld.
- In 2009 is het Ctgb gaan werken met een balanced score card. Op basis van het kwaliteitsysteem zijn de kritische succesfactoren omschreven en zijn prestatie-indicatoren vastgesteld. De voortgang wordt gemonitord middels de maand- en kwartaalrapportages. De kwartaalrapportages worden besproken in het opdrachtgever en opdrachtnemeroverleg tussen het ministerie van EL&I en het Ctgb. In gesprekken met medewerkers van het ministerie is aangegeven dat de kwartaalrapportages goed inzicht bieden in de stand van zaken en dat inmiddels de externe en interne P&C-cyclus goed aansluiten. Andere opdrachtgevers zijn minder positief over de mate waarin het Ctgb haar prestaties (gekoppeld aan financiën) inzichtelijk kan maken.
- In 2008 is het project ‘Digitaal werken’ (moderniseren van de informatievoorziening) van start gegaan. Het project heeft een Business Informatieplan (BIP) opgeleverd. Het BIP moet het Ctgb faciliteren in het komen tot een effectievere, efficiëntere en klantgerichtere organisatie. Hieruit is onder andere het project organisatieontwikkeling voortgekomen wat heeft geleid tot de reorganisatie in 2010-2011.
- Sinds 2009 worden interne audits uitgevoerd waarbij ook aandacht wordt besteed aan het functioneren en presteren van de interne organisatie.
- In 2009 gaat de zittende directeur / secretaris na 15 jaar leiding te hebben gegeven aan het Ctgb met pensioen. De nieuwe directeur is afkomstig van buiten. Wel was de nieuwe directeur het voorgaande jaar aan het Ctgb verbonden als plaatsvervangend collegelid, waarmee enige bekendheid met de organisatie is opgedaan. De inzet van een plaatsvervangend collegelid is een 1/20 FTE aanstelling. In gesprekken is naar voren gebracht dat bij het werven van de nieuwe directeur expliciet is gezocht naar een persoon die het Ctgb bedrijfsmatig op een hoger niveau kan brengen.

Aangezien het project Digitaal Werken en kwaliteitproject voor de certificering Certiked een belangrijke impact hebben op het functioneren van de interne organisatie van het Ctgb, worden beide projecten hieronder nader toelicht.

Project digitaal werken

In 2008 is het Ctgb gestart met het project Digitaal Werken. Met het project wordt beoogd de ambities op het gebied van ‘digitaal werken’ te realiseren⁶³ en hiermee de prestaties, de efficiency en de effectiviteit van het Ctgb te verbeteren. Dit moet leiden tot een fundamentele verbetering van de dienstverlening. Het project resulteert in een Business Informatie Plan. In het startdocument wordt het als volgt omschreven: “*Business Informatieplanning is een methode om fundamenteel en integraal de strategie en de daaruit voortkomende keuzes op het gebied van producten en diensten, bedrijfsprocessen en informatievoorziening voor een organisatie te bepalen en uit te werken.*”⁶⁴ Het Business Informatie Plan wordt gepositioneerd als “hét stuurinstrument” voor het management van het Ctgb waarmee zij “richting en sturing kan geven aan veranderingen”.⁶⁵

Kwaliteitproject voor certificering Certiked

Met de invoering van ISO 9001 certificering (Certiked) geeft het Ctgb structureel aandacht aan het kwaliteitsmanagement systeem. Een continue aandacht voor het kwaliteitsmanagement systeem moet bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering en dienstverlening.

In het vooronderzoek⁶⁶ in kader van de certificering concludeert Certiked dat Ctgb zich vooral moet richten op de focusambitie op strategisch/tactisch en op operationeel niveau, het meer project- en procesmatig werken, het breder positioneren van kennis(management), het handhaven van gemaakte afspraken en het sluiten van de *Deming Circle* (Plan – Do – Check – Act). Dit laatste is belangrijk voor het meten van de voortgang. Het houdt in dat maatregelen naar aanleiding van rapportages, onderzoeken en evaluaties aantoonbaar gemaakt moeten worden.

⁶³ Ctgb, Notitie ‘Input voor strategieproject’, d.d. 15 oktober 2008.

⁶⁴ Ctgb, Business Informatieplan. ‘Digitaal werken’, versie 1.0, 3 februari 2009.

⁶⁵ Ctgb, Business Informatieplan. ‘Digitaal werken’, versie 1.0, 3 februari 2009.

⁶⁶ Atos Consulting, *Vooronderzoek Kwaliteitsmanagementsysteem*, Den Haag januari 2008.

Sinds april 2009 kent Certiked het Ctgb op basis van ISO 9001:2008 een certificaat toe. Het certificaat loopt af in april 2012. Certiked geeft in maart 2010 het Ctgb bij de jaarlijkse controle⁶⁷ een positieve beoordeling ten aanzien van het functioneren van kwaliteitsmanagementsysteem. Het Certiked concludeert dat het Ctgb veel werk verzet heeft om de organisatie voor te bereiden op veranderingen in de internationale omgeving. Zo heeft volgens Certiked het Ctgb door een aantal efficiency slagen en gerichte planning de doorlooptijden van de beoordelingen verkort. Tegelijkertijd schuilt in de grote hoeveelheid van acties het risico van gebrek aan focus.

In 2011 geeft Certiked het Ctgb bij de jaarlijkse controle⁶⁸ een positieve beoordeling voor het functioneren van het kwaliteitssysteem. Certiked vindt onder andere de planmatige wijze waarop de organisatieverandering geïmplementeerd is en het instellen van accountmanagers erg positief. Een aandachtspunt is dat de implementatie van verbeteringen die door Ctgb onvoldoende wordt gemanaged.

De verschillende verbeterprojecten van de afgelopen jaren tonen aan dat de op strategisch niveau ontwikkelde visies en plannen geleid concrete navolging hebben gekregen. Vooral met de grote projecten digitaal werken/ Business Information Plan en het project certificering door Certiked in 2009 hebben een grote impuls aan de kwaliteit van de interne organisatie van het Ctgb gegeven. Wel sluiten wij ons aan bij de algehele conclusie van Certiked dat door de 'grootseheid' en veelheid aan projecten het Ctgb focus dreigt te verliezen en beheersing en borging van verbetering onder dreigt te sneeuwen.

Aanvullend merken wij op dat het management van het Ctgb nog niet de juiste instrumenten voor handen heeft om goed invulling te geven aan de sturing en beheersing van de organisatie. Zo geeft de directie Ctgb in de directiebeoordeling van maart 2011 aan dat het managementdashboard de output van de organisatie maar beperkt weergeeft.⁶⁹ Ook wordt over dit dashboard naar voren gebracht dat er weliswaar veel gegevens beschikbaar zijn, maar dat die weinig informatie bieden over de stand van zaken in de uitvoering. Zo bestaat de monitoring uit het afzetten van het aantal begrote uren tegen de realisatie van de uren. Hierbij wordt geen koppeling gemaakt met de beoogde te realiseren kwaliteit.

In 2008 – 2009 zijn stappen gezet richting een planmatige stroomlijning van de P&C-cyclus voor de *going concern* waar de focus ligt op de producten en de organisatorische kern-prestatieindicatoren. Inhoudelijk bieden kerndocumenten onvoldoende inzicht in het presteren van de organisatie als geheel, gekoppeld aan de gehanteerde niveaus voor kwaliteit en in relatie tot de uitvoering van de wettelijke taken.

In de kwartaal- en maandrapportages ontbreekt naar onze mening een risicoanalyse en prioritering van de gesignaleerde knelpunten en een voorstel voor de aanpak van de knelpunten (beheersmaatregelen). Dit inzicht is nodig om de voortgang van de beoogde resultaten organisatiebreed te kunnen monitoren, belangrijke ontwikkelingen tijdig te signaleren en om opvolgend tijdige en effectieve interventies (bijsturing) te kunnen plegen.

Samenvattend is – analoog aan de conclusie over de strategische aandacht voor de interne organisatie – zichtbaar dat het Ctgb concreet werk maakt van het verbeteren van haar interne bedrijfsvoering. Vooral met de grote projecten digitaal werken/ Business Information Plan en het project certificering door Certiked in 2009 is hier een grote impuls aan gegeven. Tegelijkertijd laat de beoordeling door Certiked in 2009 en de eigen directiebeoordeling in 2011 zien dat het management Ctgb op onderdelen nog onvoldoende grip heeft over de werkprocessen en verbeterinitiatieven.

4.2.3. *Eerste indrukken van de reorganisatie voorzichtig positief*

Het Ctgb heeft in de evaluatieperiode ook structurele wijzigingen in de organisatiestructuur aangebracht. In 2006 is de functie van zakelijke directeur (na uitdiensttreding van de betreffende functionaris) opgeheven.

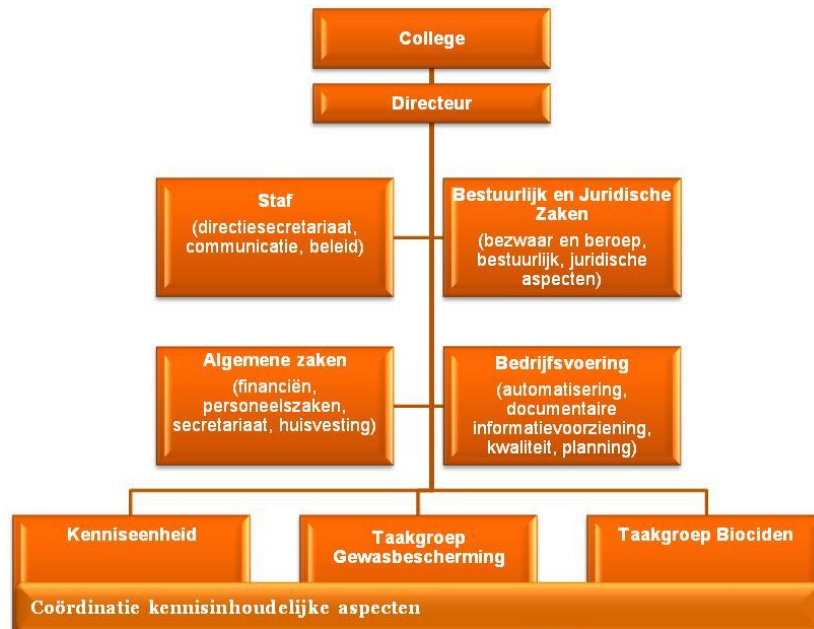
⁶⁷ Onderzoeksverslag Certiked 2010: Rapportage van de toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van Ctgb.

⁶⁸ Onderzoeksverslag Certiked 2011: Rapportage van de toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van Ctgb.

⁶⁹ Ctgb, Verslag directiebeoordeling 22 maart 2011, p. 2.

Hiervoor is een vacature ‘manager bedrijfsvoering’ opengesteld. Ook zijn twee taakgroepen gewasbescherming met ingang van 1 januari 2007 samengevoegd onder één teamleider.⁷⁰

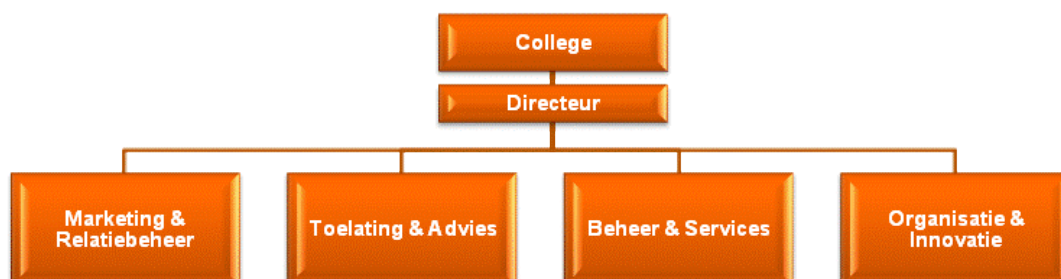
De belangrijkste verandering in de structuur van de organisatie heeft plaatsgevonden door de reorganisatie in 2010. Tot 2010 was de organisatiestructuur van het Ctgb als volgt schematisch vormgegeven:



Figuur 9: Organigram Ctgb voor reorganisatie

In 2009 concludeerde het Ctgb naar aanleiding van het project digitaal werken/ business information plan dat de structuur van de organisatie de noodzakelijke verbeteringen om de strategische doelen te realiseren in de weg stond. Als zwakke punten van het Ctgb worden genoemd de doorlooptijden, betrouwbaarheid, communicatie, zakelijkheid en capaciteitsmanagement. Om de toepositie van het Ctgb binnen Europa vast te houden, achtte het Ctgb wijziging van de structuur noodzakelijk.⁷¹

In 2010 is het Ctgb gestart met de implementatie van de reorganisatie. Met de reorganisatie werd beoogd te komen tot een klantgerichter werken, efficiëntere interne processen, betere positie in het EU-speelveld. Met reorganisatie is de organisatie gekanteld van een lijnorganisatie naar een procesgeoriënteerde organisatie met afdelingen die zijn gestructureerd in een lijnstructuur:



Figuur 10: Organigram Ctgb na reorganisatie

⁷⁰ College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (2006), Jaarverslag / Annual Report 2005, Wageningen: Ctb, p. 25.

⁷¹ Ctgb, *Organisatieplan Ctgb definitieve versie*, Wageningen oktober 2010.

In de nieuwe structuur hebben de ondersteunende afdelingen een prominentere plaats gekregen en wordt getracht meer samenhang tussen primaire en ondersteunende organisatieonderdelen aan te brengen. Marketing & Relatiebeheer is in een aparte afdeling geplaatst, maar is nog wel een onderdeel van de primaire diensten. De stafafdelingen zijn ondersteunende afdelingen geworden.

De reorganisatie is recentelijk afgerond (per 1/2/2011). De Ctgb-organisatie is op dit moment nog niet helemaal in balans. De processen raken nu op orde, maar de nieuwe rollen en verhoudingen moeten nog worden geborgd in de houding en het gedrag van de medewerkers. Zo is de afdeling M&R (Marketing en Relatiebeheer) nu intern opdrachtgever naar de afdeling T&A (Toelating & Advies). Voor beide afdelingen en meer specifiek de functionarissen die invulling moeten geven aan deze vorm van samenwerken is dit een nieuwe situatie. Het management van het Ctgb heeft aangegeven vooralsnog tevreden te zijn over de implementatie van de reorganisatie. Het heeft niet geleid tot extra uitstroom, grote onrust onder de medewerkers of gedwongen ontslagen. Vanaf de werkvloer krijgen wij signalen dat het nut van de nieuwe structuur wel wordt ingezien, maar dat tegelijkertijd wel rekening gehouden moet worden met de grenzen van het verandervermogen van de medewerkers. Dit verandervermogen is randvoorwaardelijk voor het goed laten beklijven van de nieuwe werkwijze.

4.2.4. Conclusie: het Ctgb heeft de interne organisatie verbeterd, maar de strategische bedrijfsvoering is nog niet op orde

Het Ctgb heeft veel inspanningen verricht om tot een efficiëntere en meer gestroomlijnde organisatie te komen. Daarbij zijn ingrijpende veranderingen niet geschuwd. De medewerkers van het Ctgb, een aantal opdrachtgevers en verschillende belanghebbenden geven aan over de hele linie beschouwd een positieve trend te zien. Aangezien een aantal verbetertrajecten nog in uitvoering zijn en nog tot resultaten moeten leiden, menen wij dat de positieve trend zich ook de komende jaren nog kan doorzetten.

Er zijn echter ook kritische punten. De medewerkers worden geconfronteerd met verschillende initiatieven die in hun beleving niet altijd in samenhang worden aangestuurd. De interne rapportages leiden verder niet altijd tot het gewenste inzicht bij het management Ctgb en bij externe stakeholders zoals de Commissie van Toezicht over de stand van zaken. Risicomanagement is hierbij een sterk onderbelicht onderwerp. Goed risicomanagement zou het management van het Ctgb ondersteunen in het richten van de te nemen beheersmaatregelen en het prioriteren van de in te zetten acties. Dit punt is overigens ook al in de Audit naar het functioneren van het Ctgb in 2004 naar voren zijn gekomen⁷².

Het ontbreekt op dit moment op strategisch niveau aan *integraal* inzicht in de samenhang en voortgang van de vele verbetertrajecten. Het gevolg is dat de medewerkers worden aangestuurd op een veelheid van individuele acties wat niet bevorderlijk is voor de benodigde rust voor een organisatie in verandering. Hierbij dient uiteraard worden opgemerkt dat de projecten van het Business Informatie Plan, dat dit beoogd te bewerkstellingen, nog in uitvoering zijn.

Daarnaast is het zaak om tot de afronding van de verbeterprojecten voldoende grip te hebben op de 'going concern'. Het management moet tijdig een helder signaal krijgen als door de verbeterprojecten of andere (externe) ontwikkelingen de prestaties negatief beïnvloeden. Inzicht en instrumenten ontbreken om invulling te geven aan integraal management zoals wordt beoogd in nieuwe structuur.

4.3. Kwaliteit dienstverlening en Europees speelveld

In deze paragraaf geven wij onze bevindingen met betrekking tot de klanttevredenheid en de kwaliteit van de dienstverlening van het Ctgb over de evaluatieperiode 2005 – 2010. De nadruk bij dit thema ligt op de doorlooptijden van beoordelingen, de afhandeling van bezwaren en klachten, de wijze van beleidsadviesing, informatievoorziening naar stakeholders en de positie in het Europese speelveld. De stakeholders van het Ctgb zijn met name de toelatingshouders van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, overheden en andere belanghebbende, zoals de agro-/foodsector, waterschappen/-bedrijven en milieu-/consumenten organisaties.

⁷² Ministerie van VROM, *Rapport van de audit naar het functioneren van het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen*, Den Haag 8 juli 2004, p. 9.

Het Ctgb hecht aan een goed imago voor de sector. Met het ingaan van de Europese Verordening 1107-2009 voor gewasbeschermingsmiddelen op 14 juni 2011 kunnen Europese toelatingsautoriteiten concurreren om het optreden als hoofdbeoordelaar voor gewasbeschermingsmiddelen en om opdrachten voor het beoordelen van nieuw ontwikkelde werkzame stoffen. Het kunnen optreden als hoofdbeoordelaar en het aantrekken van nieuwe opdrachten is voor het Ctgb essentieel voor het behoud van kennis en de ontwikkeling van nieuwe kennis. Kortom, het op peil houden van de kwaliteit van de dienstverlening is niet alleen belangrijk voor de producenten en gebruikers, maar ook voor de toekomstige positie van het Ctgb.

4.3.1. Kwaliteit van dienstverlening krijgt steeds meer aandacht

Inhoudelijke deskundigheid Ctgb breed gerespecteerd

Alle gebruikers van de diensten van het Ctgb erkennen de inhoudelijke wetenschappelijke kwaliteit van het Ctgb, zo blijkt uit diverse gesprekken. In 2010 liet het Ctgb voor het eerst een onderzoek naar de klanttevredenheid⁷³ uitvoeren. Daar komt de deskundigheid van het Ctgb als een van de sterkste punten naar voren. De klanten geven het Ctgb en haar medewerkers voor deskundigheid op een schaal van 0 – 10 gemiddeld een 7,3.

De houding van Ctgb wordt door sommige belanghebbende als star ervaren. Enerzijds kan dat uit het oogpunt van ‘meedenken met de klant’ als negatief worden ervaren, anderzijds kan dit vanuit de onafhankelijke taak die het Ctgb als toelatingshouder vervult ook als een compliment gezien worden. Uit het klantenonderzoek blijkt dat de gebruikers van de diensten van het Ctgb de werkwijze van het Ctgb over het algemeen als zorgvuldig en onafhankelijk beoordelen.

Ctgb verkort de doorlooptijden

Aan klanten werd in het klantenonderzoek 2010 onder andere gevraagd om een oordeel te geven over de afhandeling van Nederlandse toelatingen en Europese stofbeoordelingen. Zowel voor de afhandeling van de Nederlandse toelatingen als Europese stofbeoordelingen scoort het Ctgb een 5,7. Onderliggende vragen voor beide onderdelen hadden betrekking op tijdsduur/snelheid, transparantie en de prijs/kwaliteit verhouding. Deze aspecten worden hieronder verder toegelicht.

Het Ctgb heeft zich te houden aan wettelijk vastgestelde doorlooptijden voor besluitvorming omtrent toelatingen. Sinds 2008 zijn de wettelijke termijnen onderverdeeld in verschillende fases: ‘administratieve volledigheid (4 weken)’, ‘inhoudelijke volledigheid (10 weken)’, ‘inhoudelijke beoordeling (34 weken)’ en ‘aanvullende vragen (30 weken)’. Voor 2008 golden andere fases en doorlooptijden.

Klanten geven in het klantenonderzoek voor de tijdsduur van de afhandeling toelatingen gewasbeschermingsmiddelen en biociden een 4,4, voor de snelheid van de afhandeling Europese stofbeoordeling een 5,6 en voor de snelheid van aanmelding biociden zonder toelating een 5,7. In de categorie ‘imago’ krijgt Ctgb voor de snelheid van handelen eveneens een onvoldoende, namelijk een 4,5. Ook geven toelatingsaanvragers aan dat de doorlooptijden niet altijd even betrouwbaar zijn.

Tabel 5 en Tabel 6 geven de gemiddelde doorlooptijd in relatie tot wettelijk termijn uitgedrukt in weken en percentage afgehandeld binnen termijn voor de periode 2005-2010 weer. Uit de tabellen blijkt dat de wettelijke doorlooptijden niet altijd gehaald worden. Met name bij fase ‘inhoudelijke volledigheid’ scoort het Ctgb ondermaats. In die fase werden minder dan 50% van de aanvragen voor periode 2008-2010 binnen het wettelijke termijn afgehandeld. Oorzaken liggen voornamelijk in het inefficiënt organiseren van toelatingen en een te grote nadruk op de wetenschappelijke kwaliteit van toelatingsbeoordelingen. Het Ctgb ging naar eigen zeggen teveel de diepte in, zonder zich af te vragen wat er nodig was voor registratie en welke risico’s daarbij aanvaardbaarheid waren.

⁷³ Klantenonderzoek Ctgb: meting januari 2010.

	Wettelijk termijn	2005		2006		2007	
		Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld	Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld	Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld
Gewasbeschermingsmiddelen							
Aanvraag ontvangst t/m afronding volledigheidbeoordeling	12	17	-	16	28%	15	36%
Vanaf volledigheidbeoordeling: tot 1e inhoudelijke besluitvorming	34	25	-	26	73%	28	79%
Vanaf volledigheidbeoordeling: tot 2e collegebehandeling n.a.v. aanvullende vragen	48	-	-	-	-	19	-
Biociden							
Aanvraag ontvangst t/m afronding volledigheidbeoordeling	12	13	-	11	62%	14	40%
Vanaf volledigheidbeoordeling: tot 1e inhoudelijke besluitvorming	34	53	-	28	75%	31	60%
Vanaf volledigheidbeoordeling: tot 2e collegebehandeling n.a.v. aanvullende vragen	48	-	-	-	-	49	50%

Tabel 5: Gemiddelde doorlooptijd in relatie tot wettelijk termijn⁷⁴

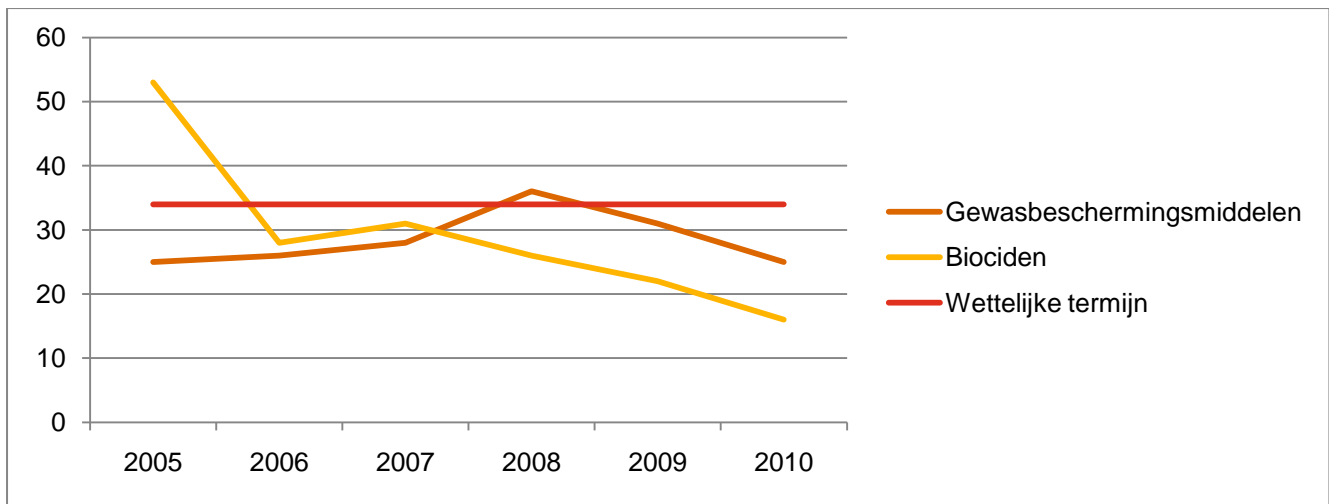
	Wettelijk termijn	2008		2009		2010	
		Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld	Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld	Gemiddelde doorlooptijd (weken)	Binnen termijn afgehandeld
Gewasbeschermingsmiddelen							
Administratieve volledigheid	4	4	81%	5	73%	3	88%
Inhoudelijke volledigheid	10	12	49%	12	47%	9	42%
Inhoudelijke beoordeling	34	36	58%	31	68%	25	84%
Aanvullende vragen	30	-	-	24	86%	17	86%
Biociden							
Administratieve volledigheid	4	3	83%	3	71%	2	100%
Inhoudelijke volledigheid	10	11	46%	13	27%	10	72%
Inhoudelijke beoordeling	34	26	63%	22	86%	16	100%
Aanvullende vragen	30	-	-	27	100%	8	100%

Tabel 6: Gemiddelde doorlooptijd in relatie tot wettelijk termijn⁷⁵

Er is wel een verbetering zichtbaar. Zo is de gemiddelde doorlooptijd van de fase 'administratieve volledigheidbeoordeling' voor gewasbeschermingsmiddelen in periode 2008-2010 teruggebracht tot 3 weken, en de fase 'inhoudelijke volledigheidbeoordeling' voor gewasbeschermingsmiddelen is teruggebracht naar gemiddeld 9 weken. Dat gemiddelde ligt binnen de wettelijke termijn. De fase 'inhoudelijke beoordeling tot de eerste besluitvorming' voor gewasbeschermingsmiddelen is van 36 weken in 2008 teruggebracht naar gemiddeld 25 weken in 2010. Daarmee ligt het gemiddelde in 2010 op hetzelfde niveau als 2005. De gemiddelde doorlooptijd van fase 'inhoudelijke beoordeling' voor biociden kent met uitzondering van 2006 een sterk dalende trend. Figuur 11 geeft voor de fase 'inhoudelijke beoordeling tot de eerste besluitvorming' voor zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden de ontwikkeling voor periode 2005-2010 weer.

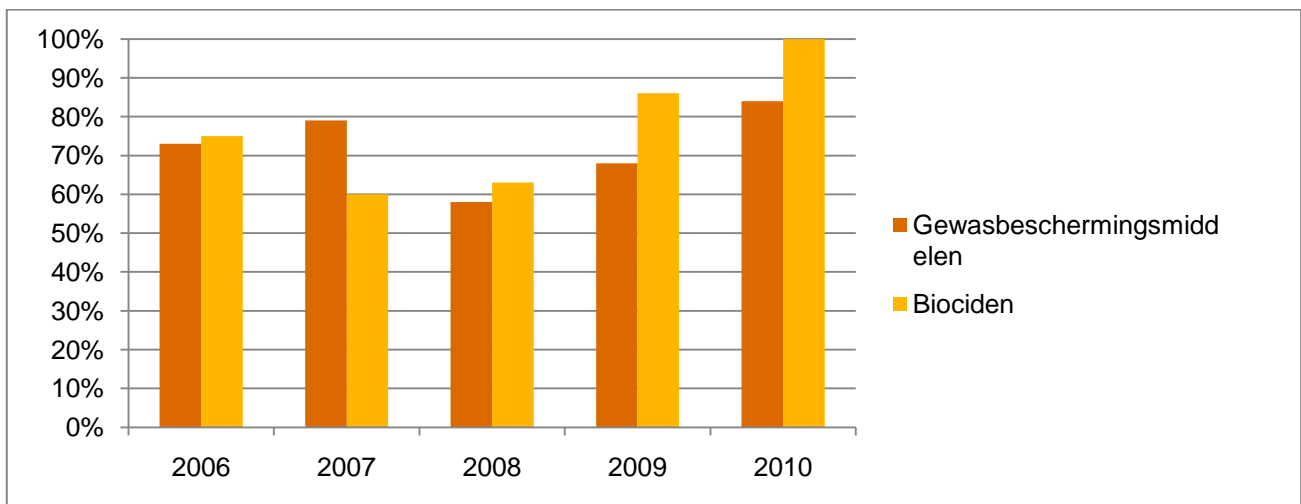
⁷⁴ Bron: Ctgb jaarverslagen 2005-2007.

⁷⁵ Bron: Ctgb jaarverslagen 2008-2010.



Figuur 11: Ontwikkeling gemiddelde doorlooptijden voor de fase 'inhoudelijke volledigheidbeoordeling' (in weken)

Ook worden steeds meer aanvragen binnen de gestelde termijn afgehandeld. Figuur 12 geeft deze trend weer. Sinds 2008 is het percentage aanvragen - tot fase 1e inhoudelijke besluitvorming binnen wettelijk termijn afgehandeld - voor gewasbeschermingsmiddelen van 58% gestegen tot 84%. Voor de toelatingen van biociden is het percentage zelfs gestegen van 63% in 2008 tot 100% in 2010.



Figuur 12: Percentage aanvragen tot 1e inhoudelijke besluitvorming binnen wettelijk termijn afgehandeld⁷⁶

Het Ctgb is zich van bewust dat de doorlooptijden voor de verschillende fasen van een beoordeling en de totale tijd van aanvraag tot besluitvorming over toelating van groot belang zijn voor de aanvrager. Het Ctgb heeft in 2010 diverse maatregelen, waaronder een reorganisatie, genomen die verder moeten bijdragen aan inkorten van de doorlooptijden. Het verkorten van de doorlooptijden blijft een serieus aandachtspunt, zeker in het kader van de Europese Verordening waar de gestelde termijnen korter worden.

Ctgb neemt maatregelen voor het verbeteren van de transparantie en informatievoorziening

Voor de transparantie van het toelating- en stofbeoordelingsproces scoort het Ctgb in het klantenonderzoek een onvoldoende (5,4 en 5,6). Ook op het gebied van de informatievoorziening en duidelijkheid van communicatie scoort het Ctgb ondermaats (6,2 respectievelijk 5,9)⁷⁷.

⁷⁶ Bron: Ctgb jaarverslagen 2005-2010.

⁷⁷ Streefwaarde is een 7,0. Bron: Ctgb jaarverslagen 2005-2010.

Deze resultaten komen overeen met de indrukken uit gevoerde gesprekken met belanghebbenden. Gebrek aan transparantie en wijze van communicatie werd in meerdere gesprekken aangegeven als aandachtspunt. Het komt voor dat het onderzoekstraject lang duurt en dat uit tussenresultaten blijkt dat aanvullende informatie van de aanvrager nodig is. Dit werd vaak pas na afronding van het hele onderzoek aan de aanvrager bekend gemaakt. Dit kost veel tijd voor de aanvrager. Uit het klantenonderzoek in 2010 scoort het Ctgb dan op 'meedenken met klant' ook ondermaats (5,2). Ook kunnen derden, zoals waterschappen, niet achterhalen op welke wijze toelatingen tot stand zijn gekomen.

Het Ctgb heeft voor het verbeteren van transparantie, communicatie en informatievoorziening diverse maatregelen genomen. Zo heeft het Ctgb op verzoek van de gewasbeschermingsmiddelen en biociden sector in 2010 accountmanagers ingesteld⁷⁸. Het invoeren van accountmanagement wordt door diverse belanghebbenden over het algemeen ook als positief ervaren. De implementatie van BIP (Business Informatie Plan) in 2009 zorgt onder andere voor een digitalisering van processen en documenten.

Een aandachtspunt is nog steeds de toegankelijkheid van gegevens (zoals gebruik, voorschriften etc.). Veel gegevens zijn toereikend, maar het overzicht ontbreekt. Gegevens worden nog niet gekoppeld waardoor het achterhalen van bruikbare informatie als tijdrovend wordt ervaren. Daarnaast kan de informatievoorziening ten behoeve van de verschillende stakeholders verbeterd worden door de consequenties van de toelating voor verschillende belangen (industrie, milieu en gezondheid) in kaart te brengen.

Prijs/ tarief wordt als hoog ervaren

In Europa behoort het Ctgb tot een van de duurste toelatingsautoriteiten⁷⁹. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat in Nederland het Ctgb een kostendekkend tarief dient te hanteren⁸⁰, terwijl dit in lang niet alle andere Europese lidstaten gebruikelijk is. De toelatingsbeoordelingen komen in andere EU-lidstaten in belangrijke mate of soms vrijwel geheel ten laste van de collectieve uitgaven. Zo is volgens een Europees benchmark onderzoek⁸¹ het gemiddelde tarief in Nederland € 28.000 voor een nationale toelatingsbeoordeling en € 250.000 voor een Europese stofbeoordeling. In België zijn de tarieven voor dezelfde beoordelingen respectievelijk € 1.000 en € 150.000.

De tarieven bij toelatingen van middelen en stofbeoordeling worden door klanten van het Ctgb dan ook als hoog ervaren. Voor prijs/kwaliteitsverhouding bij toelatingen en stofbeoordeling krijgt het Ctgb respectievelijk in het klantenonderzoek van 2010 een 4,4 en 5,4.

Aantal bezwaar- en beroepsschriften neemt af

Figuur 13 schetst de ontwikkeling van het aantal bezwaarschriften, aantal beroepsschriften en aantal beslissingen op bezwaar tussen 2005 en 2010⁸². Met uitzondering van 2007 kent het aantal bezwaar- en beroepsschriften een dalende trend. De piek in 2007 wordt met name veroorzaakt door de herbeoordelingen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden eind 2007⁸³. Het Ctgb begroot jaarlijks het aantal ingediende bezwaren tussen 20 en 25. Alleen het aantal ingediende bezwaren in 2009 (16) en 2010 (24) valt tussen deze norm. Daarnaast is in diezelfde periode geen beroepsschrift ingediend.

In het klantenonderzoek scoort het Ctgb voor klachtenafhandeling een 5,4. Deze score komt voornamelijk doordat het voor klanten niet duidelijk is waar men met een klacht terecht kan.

⁷⁸ Missie, Visie & Strategie 2010-2014: Addendum: knelpuntenanalyse en operationele doelstellingen.

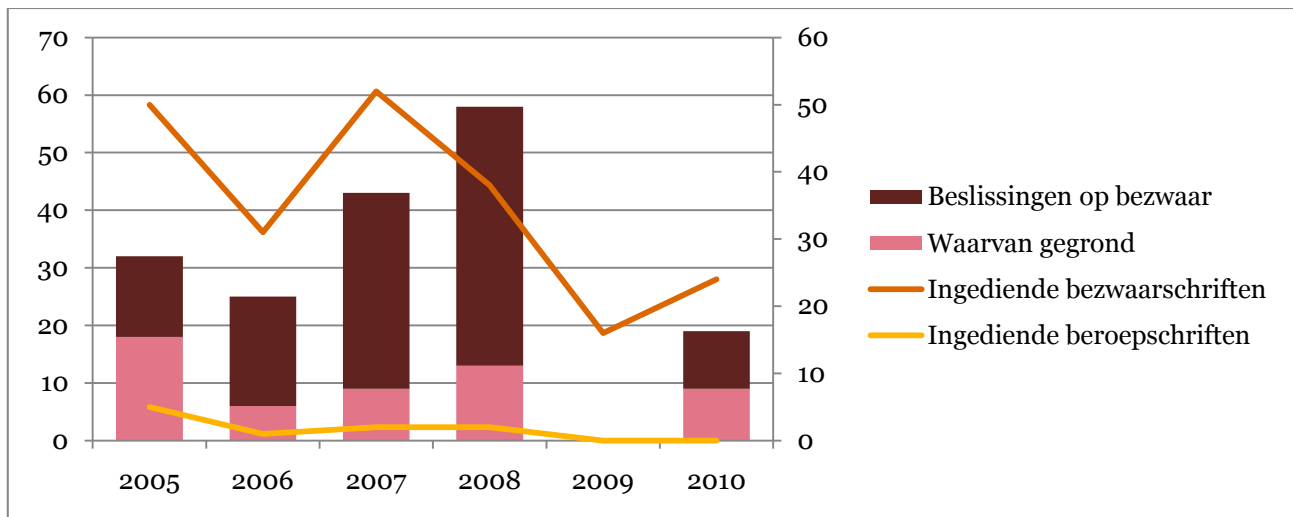
⁷⁹ Pappas and Associates, *Competent Authority Survey: A Comparison of Member State Authorisation Processes*, Brussel maart 2010.

⁸⁰ Conform artikel 10 Wgb.

⁸¹ Pappas and Associates, *Competent Authority Survey: A Comparison of Member State Authorisation Processes*, Brussel maart 2010.

⁸² Aantal beslissingen op bezwaar in één jaar komt over algemeen niet overeen met het aantal ingediende bezwaarschriften in datzelfde jaar omdat ook beslissingen in dat jaar worden genomen op grond van bezwaarschriften uit voorgaande jaren.

⁸³ Ctgb jaarverslag 2007 en 2008.



Figuur 13: Bezwaar- en beroepsschriften in periode 2005-2010

Kwaliteit beleidsadvies over het algemeen voldoende

Het Ctgb adviseert ministeries het beleid rondom toelatingsprocedures, beoordelingsmethodieken en plaatsing van werkzame stoffen op de EU lijst van toegelaten stoffen. Daarnaast vragen ministeries advies aan het Ctgb wanneer het gaat om specialistische vraagstukken met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

In het Europese stoffendossier, waarbij Nederland door de EU de taak voor de stofbeoordeling toegewezen heeft gekregen stelt het Ctgb in opdracht van het ministerie het stofbeoordelingsrapport op. Het Ctgb woont dan gezamenlijk met ministeries de technische en commissievergaderingen bij. Ook geeft het Ctgb een beoordelingsadvies aan de ministeries betreffende door andere lidstaten opgestelde stofbeoordelingsrapporten.

Uit het klantenonderzoek 2010 krijgt het Ctgb voor beleidsadvies van de overheden een ruime voldoende (7,0).

Voor wat betreft de beleidsadvies erkennen de ministeries eveneens over het algemeen de inhoudelijke technische kennis en onafhankelijkheid van het Ctgb. Niettemin zijn de departementen van mening dat het Ctgb haar advies beter in de context zou moeten plaatsen en meer blijk zou moeten geven op de consequenties van haar handelen en advies, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid. Daarnaast is de invulling van dienstverlening, en daarmee de geleverde kwaliteit, te persoonsgebonden. Naast het versterken van het accountmanagement richting de ministeries kan het Ctgb dit voorkomen door meer aandacht te geven aan het opstellen van duidelijke afspraken.

Ctgb neemt forse maatregelen om de dienstverlening te verbeteren

De belangrijkste knelpunten die belanghebbenden bij het Ctgb hebben aangegeven zijn lange doorlooptijden, wisselende aanspreekpunten, onvoldoende klantgerichtheid (meedenken met de klant, het ontbreken van 'voelhorrens' naar buiten) en gebrekkige communicatie. Hiertoe heeft het Ctgb meerdere maatregelen getroffen, zoals het invoeren van het Business Informatie Plan, reorganisatie en een Certiked certificering. De maatregelen hebben betrekking op het optimaliseren van processen en werkstroom, introductie van accountmanagement, verbetering kantoorautomatisering, verbetering documenten beheer en flexibele inzet van beschikbare expertise⁸⁴.

Met het Business Informatie Plan (BIP) wilt het Ctgb naast het verbeteren van de interne efficiëntie, de klantgerichtheid vergroten door het stroomlijnen van de aanvraagprocedure (verkorten doorlooptijden) en het toegankelijk maken van informatie aan derden. Het toegankelijker maken van informatie geschiedt onder andere door het meer gebruik maken van informatietechnologie in de interactie met klanten (zoals het

⁸⁴ Ctgb Missie, Visie & Strategie 2010-2014: Addendum: knelpuntenanalyse en operationele doelstellingen.

digitaliseren van aanvragen, statusinformatie en besluiten). Het BIP bestaat uit verschillende projecten. De projecten (elk project kent een eigen implementatie traject) zijn/worden in periode 2009-2012 uitgevoerd⁸⁵.

Een van de projecten uit het BIP is de 'Organisatie-plan' (reorganisatie) die in februari 2010 is ingevoerd. Bij de reorganisatie zijn accountmanagers aangesteld, die de relatie met een aantal toelatinghouders en overheden beheren. Hoewel accountmanagement voor het Ctgb nog een vrij nieuw concept is, zijn stakeholders – zo blijkt uit diverse gesprekken - over het algemeen positief. Het voordeel is dat er nu een aanspreekpunt. Desalniettemin uitten verschillende belanghebbende een zorgpunt ten aanzien van de beschikbare capaciteit. Zo ervaren ministeries een vermindering van de aandacht. Het Ctgb heeft inmiddels aangegeven hier werk van te zullen maken.

Met de invoering van ISO 9001 certificering (Certiked⁸⁶) geeft het Ctgb structureel aandacht aan het kwaliteitsmanagement systeem. Een continue aandacht voor het kwaliteitsmanagement systeem moet bijdragen aan de verbetering van de dienstverlening. Uit de laatste directiebeoordeling⁸⁷ blijkt echter dat het kwaliteitsmanagement systeem nog niet naar behoren functioneert. Zo worden niet alle procesevaluaties en de daaruit volgende verbeteringen uitgevoerd en opgevolgd. Onderliggende oorzaken zijn volgens de directie onder andere het ontbreken van een 'sense of urgency' en draagvlak in de organisatie, zowel bij MT als medewerkers. Overigens kent Certiked sinds april 2009 het Ctgb op basis van ISO 9001 een certificaat toe.

Conclusie: de kwaliteit van dienstverlening krijgt steeds meer aandacht

De cijfers laten zien dat alle maatregelen vooralsnog een positieve impact hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Zo zijn de doorlooptijden sinds 2008 geleidelijk afgenomen en staat sinds 2010 met de invoering van accountmanagers de klant meer centraal. Het terugbrengen van de doorlooptijden blijft desalniettemin nog een aandachtspunt, zeker in het kader van de nieuwe Europese verordening, die kortere doorlooptijden voor toelatingsprocedures voorschrijft dan tot nu toe in de Nederlandse wetgeving werd voorgeschreven.

4.3.2. Uitgangspositie Ctgb in het Europese speelveld lijkt goed

De nieuwe EU-verordening 1107-2009 (sinds 14 juni 2011 in werking) voorziet onder meer in een zonale indeling voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen. De verordening bepaalt dat een aanvraag voor toelating kan worden ingediend bij elke lidstaat in de betreffende zone waar het gewasbeschermingsmiddel op de markt wordt gebracht. Nederland is samen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, België, Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk, Hongarije, Roemenië, Slovenië, Tsjechië, Slowakije en Polen ingedeeld in de Centrale Zone⁸⁸.

Gevolg hiervan is dat de industrie steeds meer een actieve keuze zal maken in welke toelatingsautoriteit haar gewasbeschermingsmiddelen beoordeelt. De wijze waarop de industrie toelatingsautoriteiten waardeert en welke criteria hiervoor worden gehanteerd, zullen in de toekomst een belangrijkere rol spelen. Op de langere termijn zal dit ook mogelijk voor de biocidetoelatingen gelden⁸⁹.

Nederland middenmoot in Europese Benchmark

In 2010 is in opdracht van de *European Crop Protection Association* een benchmark onderzoek uitgevoerd onder de verschillende toelatingsautoriteiten van gewasbeschermingsmiddelen in Europa⁹⁰. In dat onderzoek zijn de toelatingsautoriteiten uit verschillende landen met elkaar vergeleken op doorlooptijd, aantal werknemers en gemiddeld tarief voor aanvraag.

Zoals Tabel 7 weergeeft bevindt Nederland zich met een gemiddelde doorlooptijd van 26 maanden in de middenmoot van toelatingsautoriteiten voor wat betreft doorlooptijd. Het Verenigd Koninkrijk heeft met een gemiddelde van 10 maanden de kortste doorlooptijd in Europa. Tabel 7 laat ook zien dat Nederland qua

⁸⁵ Business Informatie Plan Ctgb versie 1.0

⁸⁶ Op basis van ISO 9001 toetst het Certiked het kwaliteitsmanagement systeem bij kennisintensieve dienstverleners.

⁸⁷ Intern verslag Directiebeoordeling 22 maart 2011

⁸⁸ EU Verordening Nr. 1107/2009 van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen

⁸⁹ In juni 2009 heeft de Europese Commissie een tekstvoorstel voor een Biocidenverordening gepubliceerd (COM(2009)267). Dit voorstel moet leiden tot een EU Verordening die per 1 januari 2013 de huidige EU Biocidenrichtlijn 98/8/EC vervangt.

⁹⁰ Pappas and Associates, *Competent Authority Survey: A Comparison of Member State Authorisation Processes*, Brussel maart 2010.

tarieven tot een van de duurste toelatingsautoriteiten behoort. Hierbij moet echter wel aangetekend worden, dat zoals eerder aangegeven het Ctgb een integrale kostprijs hanteert, terwijl dit in veel andere EU-lidstaten niet gebruikelijk is.

country	time for authorisation (in months)			# staff	average for free application		
	average	legal	exceedance		EU	national	MR
Germany	24	12	12	285	€ 143,000	€ 31,000	13,750
France	16	12	4	108	€ 200,000	€ 40,000	15,000
UK	10	7*	3	250	€ 166,000	€ 9,000	4,500
Italy	45	12	33	58	€ 52,000	€ 1,500	3,615
Spain	54	12	42	28	€ 150,000	€ 2,000	1,350
Poland	24	16	8	44	€ 30,000	€ 32,500	
Romania	18	12	6		€ 50,000	€ 10,000	
Netherlands	26	11	15	65	€ 250,000	€ 28,000	8,000
Greece	36	0	--	29	€ 80,000	€ 6,000	5,000
Portugal	30	0	--	16	€ 100,000	€ 5,350	€ 680
Czech Republic	24	24	0	41	€ 70,500	€ 17,000	5,100
Belgium	27	0	--	28	€ 150,000	€ 1,000	1,000
Hungary	18	18	0	23	€ 55,500	€ 13,000	550
Sweden	42	12*	30	26	€ 450,000	€ 13,500	6,000
Austria	12	15	-3	52	€ 320,000	€ 19,800	7,200
Slovakia	24	18	6	25	€ 135,000	€ 3,000	200
Denmark	30	24*	6	20	€ 223,000	€ 0	
Ireland	18	0	--	21	€ 200,000	€ 5,000	2,500
Lithuania	12	12	0	9	€ 78,000	€ 5,800	2,900
Latvia	12	15	-3	8	€ 49.800	€ 2,900	1,150
Estonia	12	13	-1	6	€ 23.100	€ 500	320

* target time line, not legal

Tabel 7: Europese Benchmark Toelatingsautoriteiten gewasbeschermingsmiddelen⁹¹

Ctgb bereidt zich voor op de Europese ontwikkelingen

Het Ctgb voorziet vanwege het vele werk de komende jaren geen sterke of toenemende concurrentie tussen de toelatingsautoriteiten van de lidstaten. De hoeveelheid werk is momenteel dermate groot, dat Europese toelatingsautoriteiten de toelatingen onderling uitbesteden en/of verdelen. Er is voorsnog geen sprake van concurrentie. Echter, op de lange termijn kan deze situatie veranderen.

Hoewel Ctgb in de Europese benchmark in de middenmoot zit voor wat betreft doorlooptijden, wordt het Ctgb internationaal gewaardeerd om haar deskundigheid. Nederland heeft een klein marktgebied en kent geen grote voorraden, waardoor het Ctgb voor sommige aanvragers minder interessant is. Om Ctgb een leidende positie te laten behouden in het EU-speelveld is specialisatie nodig, zoals op het gebied van 'speciality crops' en biociden (invoering van het 'gedifferentieerd toelatingsbeleid'). Nederland loopt op deze gebieden voorop in Europa. Andere Europese lidstaten spelen geen significante rol op deze specialistische gebieden, terwijl er bijvoorbeeld wel een EU-verordening Biociden aankomt (verwachte inwerkingtreding in 2013). Dit biedt kansen voor het Ctgb zich ook in de toekomst te blijven onderscheiden in het Europese speelveld.

Conclusie: de uitgangspositie van het Ctgb in het Europese speelveld lijkt goed

In Europees perspectief gezien neemt het Ctgb een middenpositie in voor wat betreft doorlooptijden. Qua tariefstelling behoort het Ctgb tot een van de duurste van Europa. Hier staat tegenover dat het Ctgb internationaal erkende kwaliteit levert en dat Ctgb integrale kosten doorrekent. Het is voorsnog onduidelijk hoe het Europese speelveld zich zal verder ontwikkelen, maar de verwachting is dat, wil het Ctgb zijn

⁹¹ Tabel overgenomen uit: Pappas and Associates, *Competent Authority Survey: A Comparison of Member State Authorisation Processes*, Brussel maart 2010, p.13.

concurrentiepositie verder versterken, het Ctgb zich verder zal moeten specialiseren in de richting van de zgn. ‘speciality crops’ en biociden, dit laatste vooruitlopend op de op handen zijnde Biocidenverordening.

4.3.3. *Conclusie: Ctgb verbetert kwaliteit en lijkt een goede uitgangspositie voor Europese speelveld te hebben*

Mede met het oog op de Europese ontwikkelingen hebben verschillende stakeholders (met name de industrie) bij het Ctgb aangedrongen om de dienstverlening te verbeteren. Het Ctgb heeft daarom ook een aantal forse maatregelen genomen, zoals het verbeteren van hun informatievoorziening, het instellen van accountmanagers en het digitaliseren van klantinteracties. Hoezeer de verbeteringen in de dienstverlening ook zichtbaar zijn, het Ctgb moet zich blijvend richten op het verbeteren van hun dienstverlening met het oog op toekomstige Europese ontwikkelingen. Dit geldt met name voor de afhandeling van toelatingsaanvragen en Europese stofbeoordeling.

Het Ctgb hanteert in vergelijking met andere Europese toelatingsautoriteiten een relatief hoog tarief. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat het Ctgb verplicht is om alle kosten te verwerken in het tarief. Niet alle toelatingsautoriteiten hebben deze verplichting en de EU verordening schrijft deze ook niet voor. Op welke wijze dit ongelijke speelveld de positie van het Ctgb in Europa zal beïnvloeden is nog onduidelijk. De sector geeft evenwel aan dat uiteindelijk kwaliteit, zoals de houdbaarheid van de toelating, voorspelbaarheid van de uitspraken, beoordeling binnen afgesproken termijnen zwaarder wegen dan het tarief. Met name ‘beoordelingen binnen afgesproken termijnen’ was in de periode 2005-2010 bij Ctgb een zwak punt. Het Ctgb heeft weliswaar mede door een aantal maatregelen de doorlooptijden weten terug te dringen, maar aandacht hiervoor blijft geboden vooral in het kader van de Europese verordening.

Het Ctgb levert volgens verschillende stakeholders zeker in vergelijking met aantal andere Europese toelatingsautoriteiten kwalitatief gedegen werk. Het klantenonderzoek die het Ctgb in 2010 heeft laten verrichten onderschrijft eveneens de deskundigheid van het Ctgb. Vooral met toelatingen van ‘speciality crops’ en biociden kan het Ctgb een leidende positie in Europa innemen. Het is daarom aan te bevelen dat het Ctgb zich hierop verder specialiseert. Een periodieke visitatie door een externe visitatiecommissie, bestaande uit (internationale) experts en ervaringsdeskundigen, kan het Ctgb hier helpen in scherpere aan te (blijven) brengen.

Voor wat betreft de beleidsadvies erkenning de ministeries eveneens over het algemeen de inhoudelijke technische kennis en onafhankelijkheid van het Ctgb. Niettemin zijn de departementen van mening dat het Ctgb zijn advies beter in de maatschappelijke context zou moeten plaatsen en meer blijf zou moeten geven op de consequenties van zijn handelen en advies, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid.

4.4. *Personeel*

In paragraaf 4.2 is uiteengezet hoe de interne organisatie het Ctgb in de periode 2005-2010 door externe en interne factoren aan verandering onderhevig is geweest. In het voorwoord van het jaarverslag 2009 onderkent het Ctgb deze veranderingen: “*Verandering lijkt de continue factor te zijn bij het Ctgb.*”⁹² Als voorbeelden van deze continue verandering gelden de invoering van de Wgb, de ISI certificering, de start van de implementatie van het Business Informatie Plan en uiteraard de reorganisatie. Doel van deze veranderingen is het functioneren van het Ctgb te verbeteren. De medewerkers erkennen de noodzaak om de interne organisatie en dienstverlening beter te laten aansluiten op de behoeften van de opdrachtgevers en de klanten. De continue veranderingen hebben echter wel veel van de medewerkers gevegd die naast de ‘going concern’ hier een bijdrage aan moeten leveren.

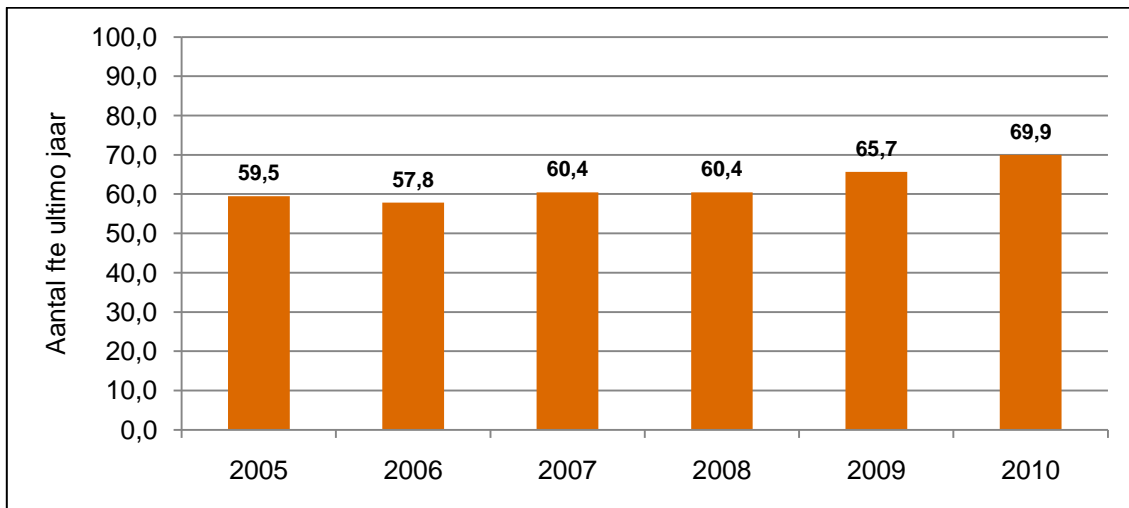
In deze paragraaf schetsen wij de personele ontwikkelingen bij het Ctgb over deze periode van veranderingen.

⁹² College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2010), Jaarverslag 2009 / Annual Report 2009, Wageningen: Ctgb, p. 6.

4.4.1. Ctgb heeft oog voor ontwikkeling, welzijn en positie van medewerkers

Formatieontwikkeling

In de evaluatieperiode neemt het aantal medewerkers van het Ctgb toe⁹³.



Figuur 14: Formatieontwikkeling Ctgb

Wanneer de formatie niet op sterkte is door het niet tijdig vervullen van vacatures, maakt het Ctgb waar mogelijk gebruik van externe experts. Zo werd in 2010 9,9 fte van de formatie van 69,9 fte ingevuld op detacheringbasis. De kosten hiervan drukken wel extra op het financiële resultaat.

Het Ctgb kent een relatief hoog percentage medewerkers dat deeltijd werkt (licht stijgende ontwikkeling in de evaluatieperiode). In 2010 is het percentage deeltijdwerkers 66%.

De groei van het aantal fte is punt van discussie met EL&I. Volgens het Ctgb is de groei noodzakelijk om te komen tot belangrijke verbeteringen van de organisatie: kortere doorlooptijden en beter accountmanagement. Het aantal fte's is daarnaast mede afhankelijk van de werklast en een formatieplafond past niet bij een tariefgefinancierd zbo. EL&I geeft aan dat de prognose van het werkaanbod met veel onzekerheid omgeven is, en de uitbreiding vooral volgt uit de ambitie van het Ctgb om een koppositie in Europa in te nemen⁹⁴.

Figuur 3 uit paragraaf 4.1 laat zien dat het aandeel tariefgefinancierde producten van de totale omzet over tussen de 50 en 60% schommelt over de periode 2000 – 2010. Deze figuur laat tevens zien dat het werkvolume niet significant toeneemt. Voor de recente groei van het personeel in 2009 en 2010 lijkt dus geen groei van het werkaanbod aan te grondslag te liggen. Wel is het zo dat de reorganisatie uit 2010 geleid heeft tot een kanteling van de organisatiestructuur, wat geleid heeft tot het aanstellen van accountmanagers, en zijn de doorlooptijden verkort. Wij kunnen geen oordeel vellen over de vraag of deze verbeteringen ook behaald hadden kunnen worden zonder uitbreiding van het personeelsbestand.

Beloningen

In 2007 is de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962 vervangen door de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). In de Wgb is vastgelegd dat de minister van EL&I het college, de collegeleden en de directie benoemt. Voorts is vastgelegd dat het college, de directie en de medewerkers van het secretariaat worden gehonoreerd volgens ambtelijke schalen.⁹⁵ Jaarlijks worden de salarissen aan de wet openbaarmaking uit

⁹³ Gebaseerd op opgave in jaarverslagen van het Ctgb.

⁹⁴ Commissie van Toezicht, *Oordeel begroting 2010*, Ministerie van EL&I Den Haag 2010.

⁹⁵ College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (2007), Jaarverslag / Annual Report 2006, Wageningen: Ctb, p. 5.

publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) getoetst. Het normbedrag van het gemiddeld ministersalaris is in de periode 2006-2010 bij het Ctgb niet overschreden.

Bij het Ctgb kan een bijzondere beloning worden uitgekeerd in de vorm van een periodieke of eenmalige toeslagen. Hiervoor wordt jaarlijks een bedrag van circa 0,3% van de salariskosten gereserveerd. In het jaarverslag wordt een opgave gegeven van de toegekende bijzondere toeslagen (vanaf het jaarverslag 2006).

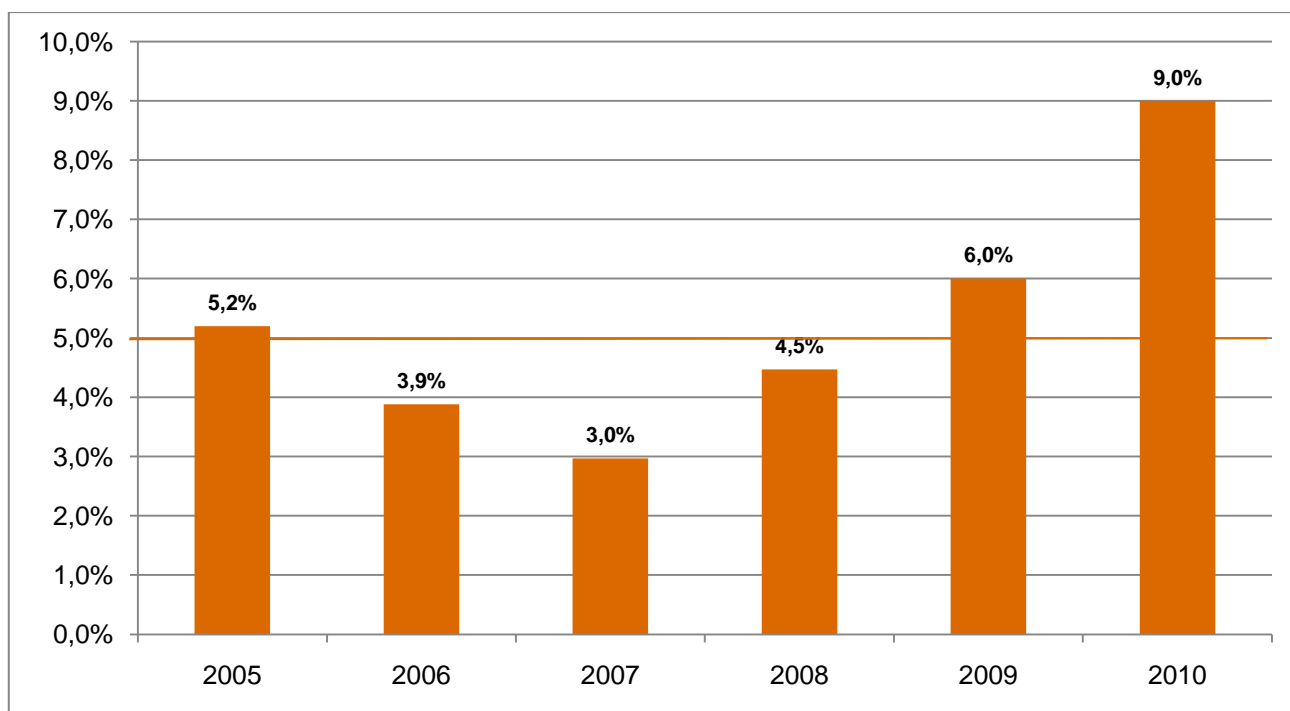
Aandacht voor arbeidsomstandigheden en ontwikkeling personeel

Het Ctgb heeft aandacht voor arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld prettige werkomgeving en aanpassen werkplekken conform ARBO-eisen). Bij het Ctgb zijn een preventiemedewerker en BHV-ers (Bedrijfshulpverlening) aangesteld. Verder wordt gestreefd naar het jaarlijks voeren van functioneringsgesprekken en met alle medewerkers aanvullend tussentijdse evaluatie- en kennisgesprekken. Het percentage van gevoerde functioneringsgesprekken daalt in de periode 2005 tot 2010 van 95% naar 85%. Gesprekken worden in overleg met de medewerkers uitgesteld.

Het Ctgb heeft jaarlijks budget beschikbaar voor opleidingen en trainingen op het gebied van kennis of persoonlijke ontwikkelingen. Ook is het mogelijk gebruik te maken van coaching of loopbaanbegeleiding. In 2010, het jaar van de reorganisatie, is alle medewerkers een loopbaanscan en een nabespreking met een psycholoog aangeboden. Driekwart van de medewerkers heeft hier gebruik van gemaakt.⁹⁶ Incidenteel wordt in relatie tot verbetering van de interne organisatie medewerkers opleidingen of cursussen aangeboden op het gebied van bedrijfsmatige vaardigheden. Zo hebben bijvoorbeeld in 2009 de beoordelaars uit de taakgroepen gewasbescherming en biociden een cursus voor projectleider gevolgd als voorbereiding op een wijziging van het functieprofiel.⁹⁷

Ziekteverzuim

Vanaf 2007 neemt het ziekteverzuim na een jaar met een laag percentage toe tot 9% in 2010 (norm is < 5%). In de figuur hieronder wordt een opgave gegeven van het ziekteverzuimpercentage per jaar⁹⁸.



Figuur 15: Ziekteverzuim Ctgb

⁹⁶ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2011), Jaarverslag 2010 / Annual Report 2010, Wageningen: Ctgb, p. 41.

⁹⁷ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2010), Jaarverslag 2009 / Annual Report 2009, Wageningen: Ctgb, p. 42.

⁹⁸ Gebaseerd op opgave in jaarverslagen van het Ctgb.

In het jaarverslag 2010 als ook in gevoerde gesprekken geeft het Ctgb aan dat de stijging voor een belangrijk deel (6%) wordt veroorzaakt door langdurig verzuim en dat hier veelal andere oorzaken, niet zijnde de werksituatie, aan ten grondslag liggen. Het management van het Ctgb monitort sinds 2009 de ontwikkeling van het ziekteverzuim middels de managementrapportages. Het Ctgb spant zich via de bedrijfsarts, ontwikkelingsmogelijkheden en stresspreventie (stoelmassages) in om het ziekteverzuim te beheersen.

Competentiemanagement

In het jaarverslag van 2005⁹⁹ wordt vermeld dat in 2002 het managementconcept 'Integraal Management' is ingevoerd. Dit heeft geleid tot veel aandacht voor de ontwikkeling van het middenkader. Hierdoor is echter minder aandacht geweest voor de verdere ontwikkeling en implementatie van het competentie management. Begin 2006 zou dit worden gestart. Echter, op basis van een onderzoek naar de vraag of competentie management het juiste instrument om doelstellingen en ambities van het Ctgb te kunnen realiseren¹⁰⁰, is in de loop van 2008 besloten om competentie management en het aanpassen van de functies en bijbehorende functiebeschrijvingen niet apart op te pakken maar uit te stellen. Competentie management zou worden gekoppeld aan de uitkomsten van het kwaliteitssysteem en de nieuwe strategie.¹⁰¹ Dit heeft geleid tot het verbinden van competentie management aan de implementatie van de nieuwe organisatie die vanaf 2011 van kracht is. Hiertoe is een overzicht gemaakt gewenste competenties en gedragscriteria. De categorieën van competenties zijn: sturend vermogen, denkkracht, beïnvloedend gedrag, persoonlijke effectiviteit, prestatiegericht gedrag, relatiegericht gedrag, communicatief gedrag.¹⁰²

Sinds 2010 monitort het management van het Ctgb reeds het aantal medewerkers dat voldoende scoort op in de functie verlangde bedrijfsmatige competenties (prestatie- en klantgericht handelen, organiserend vermogen, advies-, onderhandelings- en communicatieve vaardigheden, kennis delen en borgen). In 2010 scoort 85% (norm: 100%) van de medewerkers voldoende.¹⁰³ Deze competenties of andere bedrijfsmatige competenties ontbreken (nog) in de functiebeschrijving voor de nieuwe organisatiestructuur. Bij competenties zijn het gewenste opleidingsniveau en kennisniveau en –gebieden benoemd¹⁰⁴, maar geen duiding van vaardigheden die nodig zijn om de specifieke functie goed uit te kunnen voeren.

Het Ctgb heeft een ondernemingsraad (OR) dat uit vijf leden bestaat. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over het aantal leden van de OR, het aantal vergaderingen en de belangrijkste overlegpunten. De OR stelt ons inziens organisatiebreed de belangrijkste onderwerpen voor de interne organisatie van het Ctgb aan de orde. De OR is ook geraadpleegd over het proces rondom de reorganisatie die in 2010 is geïmplementeerd.

4.4.2. *Personeel is over het algemeen tevreden maar staat door de diverse veranderingen in de organisatie onder druk*

In de periode 2005-2010 is veel gebeurd in de interne organisatie wat direct van invloed is op het personeel vlak. Naast de externe ontwikkelingen heeft de ambitie naast wetenschappelijke kwaliteit ook de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening op een hoger niveau te brengen veel inzet gevergd van de medewerkers. Van de medewerkers werd gevraagd een bijdrage te leveren aan de veranderingen in de interne organisatie naast de 'going concern', meer bedrijfsmatig gaan werken, zich nieuwe competenties aan te leren en zich aan te passen aan nieuwe structuren en werkwijzen. Het Ctgb signaleert deze druk op haar personeel in het voorwoord van het jaarverslag 2010: "De druk op de organisatie was groot (...) het was wel duidelijk dat wij de rand van het mogelijke dicht waren genaderd."¹⁰⁵

Monitoring medewerkertevredenheid

Een positief punt is dat de medewerkers het nut en de noodzaak inzien van de veranderingen en meer recent de gekozen richting van de reorganisatie. Dit uit zich onder andere in de medewerkertevredenheid van het Ctgb.

⁹⁹ Jaarverslag Ctgb 2005.

¹⁰⁰ Uitgevoerd door een medewerker van het Ctgb in het kader van de eindopdracht voor de opleiding HBO Personeelmanagement (juli 2007).

¹⁰¹ Jaarverslag Ctgb 2008.

¹⁰² Ctgb, Competenties en gedragscriteria 2011.

¹⁰³ Ctgb, 3^e Quadrimester rapportage 2010.

¹⁰⁴ Zie Ctgb, Detailontwerp bij Organisatieplan Ctgb (definitieve versie behorende bij besluit reorganisatie 8/10/10).

¹⁰⁵ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2011), Jaarverslag 2010 / Annual Report 2010, Wageningen: Ctgb, p. 6.

Het Ctgb heeft in 2006 en 2010 een onderzoek naar medewerkertevredenheid uit laten voeren. De onderzochte aspecten in 2006 zijn: bedrijfscultuur, interne communicatie en arbeidsomstandigheden.¹⁰⁶ Over de gehele linie scoort het Ctgb, met inachtneming van een aantal verbeterpunten, ruim voldoende.

Naar aanleiding van het medewerkertevredenheidsonderzoek uit 2006 zijn 19 verbeterpunten geformuleerd. De verbeterpunten op het gebied van arbeidsomstandigheden en interne communicatie zijn als aparte punten opgepakt en uitgevoerd. Een aantal verbeterpunten is meegenomen in het kwaliteitsproject (heldere werkprocessen en instructie, duidelijke afspraken, effectief, efficiënt en professioneel werken). De medewerkers hebben verder aangegeven naar een meer professionele en klantgerichte bedrijfscultuur toe te willen, conform de door het MT gewenste aanpassing. Het Ctgb besluit, gegeven de complexiteit van cultuurverandering, dit traject projectmatig (gefaseerd) aan te pakken. In 2007 wordt het cultuurveranderingstraject projectmatig uitgevoerd. In 2008 is een overzicht gemaakt van de stand van zaken. Van de 19 actiepunten staan nog 6 actiepunten die voortvloeien uit het medewerkertevredenheidsonderzoek open: het verbeteren van aanspreekcultuur, de spreiding van het werkaanbod, het verlagen van de werkdruk, de aandacht voor zelfontplooiing, de betrokkenheid college en het digitaal werken. Deze punten zijn opgenomen in de actielijst van het managementteam waaraan 'blijvend aandacht' aan wordt besteed.

In het onderzoek naar medewerkertevredenheid 2010¹⁰⁷ scoort het Ctgb gemiddeld een 6,8. Dit betrof de situatie van voor de implementatie van de reorganisatie. Op de categorieën verloopbestendigheid en betrokkenheid scoort het CTGB volgens de medewerkers respectievelijk een 8.1 en een 7.9. 'Engagement' en 'verzuimbestedigheid' scoren beiden een 7.7. Het Ctgb scoort volgens de medewerkers slecht als het gaat om rolduidelijkheid, efficiëntie en klantgerichtheid (respectievelijk 4.7, 4.8, 5.8). Ten opzichte van de benchmarkpartijen scoort het Ctgb tevens minder goed op de categorieën motivatie en effectiviteit.

Huidige stand van zaken

Uit de interviews blijkt dat met name het verbeteren van aanspreekcultuur en verlagen werkdruk tot op dit moment punten van aandacht zijn die een risico zijn voor de kwaliteit van het werk. Ook externe partijen signaleren een risico op het gebied van werkdruk. In verschillende interviews is aangegeven dat medewerkers minder of wel onvoldoende beschikbaar zijn en aangeven dat de hoge werkdruk hier in belangrijke mate aan ten grondslag ligt. Externe partijen geven in dit verband tevens aan dat zij het geen goede keuze vinden dat een aantal contactpersonen deeltijd werkzaam zijn. Dit betekent dat zij überhaupt beperkt beschikbaar zijn voor hen.

Uit de interviews blijkt verder dat de medewerkers nog een enge invulling geven aan het concept 'kwaliteit'. Dit wordt veelal verbonden met wetenschappelijk-inhoudelijke kwaliteit en medewerkers hebben meer moeite met een kwaliteitsconcept vanuit het perspectief van de kwaliteit van de dienstverlening waarin ook efficiëntie en klantgerichtheid een plek heeft.

Samengevat kan gesteld worden dat het personeel over het algemeen tevreden is, maar door de diverse veranderingen in de organisatie onder druk staat. Dit komt vooral tot uiting in een verlaagde motivatie en effectiviteit onder het personeel.

4.4.3. Conclusie: verbeterdoelen moeten nog geborgd worden in competenties, houding en gedrag van medewerkers

Het Ctgb beschikt over betrokken en inhoudelijk competent personeel. Hoewel de medewerkers achter de gekozen richtingen en ingezette veranderingen staan, ervaart het personeel druk. 'Kwaliteit leveren' wordt in de dagelijkse uitvoering nog te vaak in de enge zin van het woord opgevat. Hiermee rijst de vraag of de juiste vaardigheden in huis zijn en/of ontwikkeld kunnen worden om de ingezette reorganisatie meer te laten zijn dan een structuurverandering. Met name de medewerkers die als zogenoemde schakel fungeren zijn voor de realisatie van de ambities van de reorganisatie cruciaal. Het gaat hier om medewerkers die (ook) een externe functie hebben (schakel binnen met buiten) en medewerkers met een management-/leidinggevende functie (schakel management en uitvoering).

¹⁰⁶ College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (2007), Jaarverslag / Annual Report 2006, Wageningen: Ctb, p. 26.

¹⁰⁷ Effectory, *Medewerkersonderzoek Ctgb*, meting januari 2010.

De volgende signalen duiden op een organisatie die tegen de grenzen van de verandervermogen aanloopt:

1. de uitkomst van het medewerkertevredenheidsonderzoek, waaruit blijkt dat de werkdruk te hoog is;
2. signalen uit interviews met medewerkers van het Ctgb over de hoge werkdruk en vele veranderingstrajecten;
3. signalen die externe partijen afgeven over de soms beperkte beschikbaarheid van medewerkers;
4. een relatief hoog ziekteverzuim.

Hiermee zien wij een risico voor de prestaties van het Ctgb in de komende periode.

Wij zien verder het ontwikkelen van de benodigde aanvullende competenties van medewerkers als een belangrijk aandachtspunt. Dit onderwerp is naar onze mening in de evaluatieperiode onderbelicht geweest. Het is zinvol competentie management aan te laten sluiten op de strategische en tactische doelen van de organisatie. Juist de ontwikkeling van de competenties van medewerkers is van belang voor een verbetering van de bedrijfsvoering en kwaliteit van de dienstverlening (denk hierbij aan bijvoorbeeld aan de aspecten efficiency, invulling van goed management/leiderschap, zakelijkheid, klantgerichtheid, verbindend vermogen, vermogen om 'outside-in' te denken etc.). Uiteindelijk zijn het de mensen die de opzet tot werking in de praktijk brengen. Daadkracht van het management op het gebied van prioriteiten stellen en het aanspreken van medewerkers op rollen en het vermogen om echt invulling te geven aan *integraal* management is in dezen een belangrijke factor.

4.5. *Lerend vermogen en leiderschap*

Leervermogen Ctgb voor verbetering vatbaar

Het Ctgb heeft de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om de organisatie te versterken n.a.v. signalen, zowel intern als extern. Intern gericht heeft het Ctgb de bedrijfsvoering en het kwaliteitsmanagement verbeterd. Het bewijs van succes hiervan is het Certiked-certificaat dat sinds 2009 op basis van ISO 9001 aan het Ctgb is toegekend. Extern gericht heeft het Ctgb de informatievoorziening en dienstverlening verbeterd door het doorvoeren BIP (Business Informatie Plan) en reorganisatie. Ook heeft het Ctgb klantrelaties verbeterd en is de transparantie in de werkprocessen en de status van aanvragen bevorderd door het invoeren van accountmanagement.

In een interne audit van het Ctgb in januari 2008 wordt echter onder andere aangegeven dat het Ctgb geen verbetermaatregelen neemt naar aanleiding van aanbevelingen uit onderzoeken en evaluaties (in termen van plan, do, act, check). Ondanks een positieve Certiked beoordeling in 2009 blijft de directie Ctgb kritisch op zichzelf. Zo blijkt uit een recentelijk intern audit rapport van het Ctgb uit maart 2011 dat:

- Geen structurele evaluatie van processen, cyclus van evalueren en verbeteren niet altijd zichtbaar;
- Hoe is geïmplementeerd: beschreven en feitelijke situatie wijken van elkaar af;
- Meten, analyseren en sturen niet op orde in processen;
- Verbeteracties zijn onvoldoende SMART uitgewerkt en niet uitgevoerd.

Voorts concludeert de directie Ctgb in haar directiebeoordeling dat 'verbetermaatregelen deels worden opgepakt en onvoldoende worden uitgevoerd'¹⁰⁸. Ook geeft de directie aan dat hun kwaliteitssysteem niet voldoende functioneert. Certiked rapporteert in 2011 dat de implementatie van verbeteringen nog onvoldoende worden gemanaged¹⁰⁹.

Het *niet* doorvoeren van verbetermaatregelen lijkt een rode draad te vormen afgelopen 5 jaar. Dit brengt ons tot de opmerking dat het leervermogen van het Ctgb voor verbetering vatbaar is. Uit bovenstaande bronnen en de

¹⁰⁸ Intern verslag directiebeoordeling, 22 maart 2011.

¹⁰⁹ Onderzoeksverslag Certiked 2011: Rapportage van de toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem Ctgb.

gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat het leervermogen van het Ctgb wordt beperkt door een te weinig zakelijke houding organisatiebreed (denk aan aanspreken op verantwoordelijkheden, opvolgen van afspraken). Tegelijkertijd laat bijvoorbeeld het directieverslag 2011 zien dat de directie en MT-leden deze houding onderling wel laten zien. Het leervermogen wordt verder beperkt door onvoldoende sturing door het management. Vaak ontbreekt er een overzicht van de te nemen maatregelen en verbeteringen, vooral wanneer de onderlinge samenhang duidelijk gemaakt moet worden. Voorts is de rolinvulling op medewerkerniveau nog niet scherp genoeg gedefinieerd, mede als gevolg van de recente reorganisatie. Dit bevordert het leervermogen ook niet. Tot slot dient opgemerkt te worden dat uit de gesprekken met het Ctgb (directie en medewerkers) wel een open en zelfkritische houding aangetroffen wordt. Een positief-kritische discussie over de werkcultuur en –houding zou hiermee goed mogelijk zijn.

Conclusie: Ctgb staat open voor reflectie, maar laat nog onvoldoende zien hier acties aan te durven verbinden

Het Ctgb staat open voor zelfreflectie en een positief-kritische discussie over werkcultuur en –houding, maar de leiding van het Ctgb dient fors te investeren in het doorvoeren van een cultuurverandering. Het verbinden van acties aan de gesignaleerde knelpunten blijkt tot nog toe een lastige opgave.

5. Opvolging aanbevelingen interne audit 2004

5.1. Inleiding

In juli 2004 heeft onder leiding van de Auditdienst van het (toenmalige) ministerie van VROM een audit naar het functioneren van het CTB (de rechtsvoorganger van het huidige Ctgb) plaatsgevonden¹¹⁰. In deze audit zijn drie hoofdaanbevelingen gedaan richting het Ctgb. Deze aanbevelingen worden hieronder beoordeeld op de mate waarin deze zijn opgevolgd door het Ctgb.

5.2. Opvolging aanbevelingen

(1) De aanbeveling om de risico's op strategisch niveau die de uitvoering van de taken van het CTB kunnen bedreigen te expliciteren, om vervolgens de risico's bewust te managen en als basis te nemen voor het kwaliteitssysteem is deels opgevolgd.

Ten aanzien van de bedrijfsstrategie concluderen de onderzoekers dat het Ctgb veel tijd en energie gestoken heeft in de strategievorming. Het resultaat daarvan is vastgelegd in een strategiedocument en dit document is voldoende bekend bij zowel de departementen als de medewerkers van het CTB. Conform de strategie wordt gewerkt. Echter, een lange termijn risico-inschatting gericht op het bereiken van de strategische doelstellingen is op dit moment nog niet systematisch door het Ctgb uitgevoerd. De aanbeveling luidt dan ook om de risico's op strategisch niveau te expliciteren.

Deze evaluatie laat zien dat het Ctgb zichtbaar werk heeft gemaakt van de strategievorming. Het Ctgb erkent de permanente noodzaak om de aandacht aan het verbeteren van de interne organisatie te schenken. Positieve gevolgen hiervan is dat het kwaliteitssysteem op operationeel niveau op orde is geraakt. Ook zijn er maand- en kwartaalrapportages geïntroduceerd, die op operationeel niveau inzicht geven. Het in 2009 toegekende Certiked certificaat op basis van ISO 9001 heeft mede geleid tot dit sterke bewustzijn, ook van de risico's.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat interne rapportages niet altijd leiden tot het gewenste inzicht bij het management van het Ctgb en bij externen over de stand van zaken. Het risicomangement is hierbij nog steeds een sterk onderbelicht onderwerp. Het zijn vooral de overkoepelende, organisatiebrede risico's die nog ontbreken. Ter illustratie van voorgaande kan genoemd worden dat het document 'missie, visie en strategie 2010 – 2015' in eerste instantie ontbrak aan een risicoanalyse, deze is later alsnog toegevoegd.

Het expliciteren van de strategische risico's (dus op overkoepelend, organisatiebreed niveau) is hiermee nog steeds een aandachtspunt. Wij bevelen in dit kader het Ctgb aan om minder langs interne lijnen te verbeteren (dit is de afgelopen jaren al veel gebeurd, denk aan reorganisatie, project digitaal werken), en meer langs de lijn van de externe ontwikkelingen te verbeteren. Deze externe ontwikkelingen worden wel geduid, maar het ontbreekt nog aan een goede samenhangende analyse en vervolgens (management)keuzes op basis hiervan. Concreet kan het Ctgb een aantal toekomstscenario's of alternatieve koersbepalingen ontwikkelen, vervolgens met focus op de lange termijn de onderliggende pijlers per scenario benoemen: wat betekent dit voor onze mensen, financiën, stakeholders, interne organisatie, etc. Zo kunnen de risico's langs de lijn van externe factoren in kaart gebracht worden. Tot slot is het van belang de uitkomsten af te stemmen met de departementen/ Commissie van Toezicht. Hoe kijken zij hier tegen aan, welke ontwikkelingen zien zij, en welke consequenties heeft dit voor het toezicht, de financiering, wellicht positionering van het Ctgb, etc.

(2) De aanbeveling om het proces van informatievoorziening te verbeteren ten behoeve van de inzet van de benodigde capaciteit en het tijdig op peil hebben van de personeelsformatie is opgevolgd.

De onderzoekers concluderen dat het Ctgb zich bewust is van de kritieke bedrijfsprocessen. Het capaciteits-/planningsvraagstuk blijft hierin echter volgens de onderzoekers onderbelicht. Hoewel voldoende basisgegevens beschikbaar zijn is het proces van informatievoorziening ten behoeve van de inzet van de

¹¹⁰ Ministerie van VROM, *Rapport van de audit naar het functioneren van het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen*, Den Haag 8 juli 2004.

benodigde capaciteit nog niet voldoende uitgewerkt. De aanbeveling luidt dan ook om het proces van informatievoorziening te verbeteren.

Deze evaluatie laat zien dat ook hier zichtbaar werk is gemaakt van het verbeteren van het proces van informatievoorziening. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het Business Information Plan. Ook de reorganisatie uit 2010 was primair gericht op het verbeteren van de informatievoorziening (naast klaarstomen voor de Europese Verordening en de organisatie meer klantgericht te maken). Ook blijkt uit de jaarverslagen Ctgb dat de directie explicieter aandacht heeft voor het op peil brengen en houden van de personeelsformatie ten behoeve van de (verwachte) werkvoorraad.

(3) De aanbeveling om de kwetsbaarheid van het CTB bij de uitvoering van de taken voor de Europese Commissie (EC) te verminderen, welke is ontstaan door de afhankelijkheid van één EC-coördinator voor gewasbescherming, is opgevolgd.

In 2004 bevonden de Europese werkzaamheden zich binnen het Ctgb in een pioniersfase. Kenmerken van die fase waren: persoonlijke initiatieven, resultaten zijn sterk persoonsafhankelijk en een directe wisselwerking met de omgeving. De onderzoekers van de Auditdienst VROM namen in 2004 binnen het Ctgb een vermenging van functies waar voor wat betreft de op Europa gerichte werkzaamheden, en daarmee een verhoogde kwetsbaarheid van de organisatie: er waren te veel functies geconcentreerd bij EC-coördinator. De aanbeveling luidde dan ook, nu de pioniersfase voorbij is, om de Europese werkzaamheden beter te structureren en organiseren.

Deze evaluatie laat zien dat over de afgelopen evaluatieperiode de Europese ontwikkelingen erg hard zijn gegaan. Dit blijkt uit onder andere uit de voorbereiding en implementatie van de nieuwe Europese Verordening gewasbeschermingsmiddelen (die veel dwingender is dan de vorige Richtlijn), en de voorbereiding van de Europese Verordening Biociden, waarvan de inwerkingtreding voorzien is op 1 januari 2013.

Het Ctgb heeft over de evaluatieperiode een belangrijke adviserende rol richting de beleidsdepartementen gespeeld op het gebied van de Europese besluitvorming, en doet dit nog steeds. Geconcludeerd mag worden dat het Ctgb het belang van Europese ontwikkeling adequaat onderkend heeft en de organisatie hier op ingericht heeft. Wel geven wij als aandachtspunt mee, dat de Europese ontwikkelingen nog steeds hard gaan, terwijl de uitkomst en betekenis hiervan deels nog ongewis is. Het blijft dus van groot belang hier vinger aan de pols te blijven houden en de eigen positie en strategie hierin op gezette tijden op te herijken.

Samenvattend concluderen wij dat het Ctgb ten opzichte van 2004 progressie heeft geboekt op de destijds aanbevolen verbeterpunten.

Bijlagen

A. Toetsingskader

De eerste stap in het onderzoek is het opstellen van een toetsingskader aan de hand van deskresearch. Een belangrijk doel van het toetsingskader is de operationalisering van de onderzoeksvraag. Conform de accenten in het projectplan ligt de focus in de evaluatie op de thema's governance, financiering, interne organisatie en bedrijfsvoering, kwaliteit van de dienstverlening & positie in het Europese speelveld, en markt & overheid. Hierbij kijken wij in het bijzonder naar adviserende (beleids) taken van het Ctgb, het Eigen Vermogen als buffer voor aansprakelijkheidskwesties en de vraag of het Ctgb gereed is voor het uitvoeren van de nieuwe Europese verordening voor gewasbeschermingsmiddelen, en voor de verordening die in voorbereiding is voor biociden. Aan de hand van het toetsingskader kunnen wij de consistentie bewaken tussen de verschillende deelonderzoeken.

Een ander belangrijk doel van het toetsingskader is het ontwikkelen van een referentiepunt waaraan wij de bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen kunnen toetsen en van een betekenis voorzien. Hiertoe zijn per thema normen geformuleerd, zoals die voortvloeien uit eerdere evaluaties, uit wet- en regelgeving, uit doelen die de Ctgb zichzelf stelt en zoals die tot uiting komen in meerjarenplannen, of uit normen van het ministerie of van stakeholders. De normen zijn dus veelsoortig van karakter en verschillend van gewicht. Met dit onderscheid wordt nadrukkelijk rekening gehouden tijdens het onderzoek. Daarnaast zullen wij bij het onderzoek ook nagaan of er normen ontbreken en of de normen voldoen of dat de normen aangescherpt of geactualiseerd dienen te worden.

Het toetsingskader is dus ondersteunend bij de analyse van het functioneren van het Ctgb en vormt een eerste stap in het beantwoorden van de kernvragen in dit onderzoek, namelijk:

1. Hoe heeft het bestuurlijke functioneren van het ZBO Ctgb, het ministeriële toezicht en de beleidsmatige aansturing (governance) zich (sinds de vorige evaluatie) ontwikkeld?
2. Hoe moeten de ontwikkelingen binnen de interne bedrijfsvoering, kwaliteit van de dienstverlening, positie in het (Europese) speelveld, de wijze van financiering en de activiteiten van het Ctgb voor derden worden beoordeeld in het licht van de relevante maatschappelijke, economische en / of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen?
3. Alle elementen overziend, hoe wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Ctgb beoordeeld?
4. Wat zijn de kansen en bedreigingen? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?

A.1. Governance

Toetsingskader

Centraal in het toetsingskader governance staan vragen naar de opzet en werking van het geheel van uitvoering, verantwoorden en sturen. Het gaat om de verantwoordelijkheid van het Ctgb voor een optimaal functionerende zelfstandige uitvoeringsorganisatie versus de stelselverantwoordelijkheid van de minister van EL&I voor de uitvoering van (publieke) taken door het Ctgb.

De kaders die gelden voor deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de vigerende wet- en regelgeving en in de afspraken tussen Ctgb en EL&I. Binnen het thema governance is essentieel hoe deze kaders werken in de praktijk.

Operationalisering

1. Toezicht op het Ctgb

De invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling in relatie tot de kaderwet zbo's en de werking in de praktijk, met specifieke aandacht voor:

- De rolinvulling door de Commissie van Toezicht en de werking daarvan (leidt dit tot vertrouwen bij alle beleidsverantwoordelijke ministeries EL&I, I&M, VWS en SZW?).
- De rolinvulling door EL&I als ministerieel verantwoordelijke voor de zbo Ctgb en de werking daarvan.
- De effectiviteit van de bestaande toezicht-instrumentenmix:
 - De door EL&I en door de Commissie van Toezicht gehanteerde toezichtgebieden volgens de toezichtvisie.
 - De ervaren effectiviteit van het uitgeoefende toezicht.

2. Omgang met omgevingspartners

- De toepassing van de horizontale verantwoording instrumenten indien voorhanden, zoals:
 - Overleg met omgeving bij tarievenvaststelling en technisch overleg met de branche.
 - Deelname aan de benchmarks onder college/ toezichthouders?
 - Certificeringen (ISO, Certiked).
- Het betrekken van relevante omgevingspartners bij strategievorming, taakuitvoering en verantwoording:
 - De mate en wijze van afstemming met beleid (departementen) over de te hanteren toetsingscriteria.
 - Mate van afstemming van strategie met gebruikersoverleg en andere overlegsgremia.
 - Geboden en ervaren transparantie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
 - Invulling van het accountmanagement.

3. Scheiding van beleid en uitvoering

- De congruentie tussen organisatorische scheiding tussen EL&I, I&M (en in mindere mate SZW en VWS) en het Ctgb en de beleidsmatige scheiding:
 - Aanwezigheid van beleidsmatige taken bij de Ctgb die organisatorisch gezien bij EL&I en I&M verwacht zouden worden en andersom de aanwezigheid van uitvoeringstaken bij EL&I en I&M die bij Ctgb wordt verwachten.
 - Ervaren beleidsvrijheid van de Ctgb t.a.v. de uitoefening van haar taken.
 - Ervaren duidelijkheid bij Ctgb en EL&I t.a.v. verdeling van taken (“wie doet wat”).
 - Aandacht voor het relatiebeheer en de spelregels voor interactie tussen EL&I / I&M en Ctgb.
 - Invulling van de beleidsrol door EL&I / I&M de ruimte voor inbreng van de Ctgb inclusief de impact van de uitvoeringstoetsen op nieuw beleid van EL&I / I&M.
- De beleidsvrijheid van de Ctgb t.a.v. de uitvoering van haar taken.

Kerndocumenten governance

- De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (WGB: 2007). Het Ctgb is krachtens de WGB 2007, artikel 3, ingesteld als publiekrechtelijke rechtspersoon en heeft bij wet taken, bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen meekregen. Ook is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de minister van EL&I bij wet afgebakend. De wet vormt de basis voor de governancestructuur van het Ctgb. Naar aanleiding van de kaderwet zbo's (2006) is de WGB herzien in 2010.
- De eerste wettelijke evaluatie van het Ctgb (2005). De eerste wettelijke evaluatie is uitgevoerd door het toenmalige ministerie van LNV en doet een aantal aanbevelingen op verschillende themagebieden, waaronder governance.

- Ministeriële implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II. In 2005 bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kaderstellende Visie op Toezicht uit. In deze toezichtvisie worden zes principes van goed toezicht uitgewerkt. De nieuwe principes van toezicht hebben effect gehad op de sturingsfilosofie van het ministerie richting het Ctgb.
- Kaderwet zbo's en de mededeling van de toenmalige minister van LNV over de mate van toepassing van deze wet op het Ctgb. In 2006 is de Kaderwet zbo's in werking getreden. Deze wet regelt op hoofdlijnen de bevoegdheden die iedere Minister ten overstaan van ieder zbo zou moeten hebben. In 2007 heeft een ambtelijke commissie advies uitgebracht over de gewenste mate van toepassing van de kaderwet. De minister van LNV heeft mede op basis van dit advies in januari 2008 aangegeven het Ctgb onder de kaderwet zbo's te brengen. Dit heeft geleid tot aanpassing van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Uit diverse correspondentie tussen EL&I, Commissie van Toezicht en directie Ctgb is af te leiden hoe deze aanpassing er uit ziet.

A.2. Financiering

Toetsingskader

Artikel 11 uit Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden stelt 4 inkomsten stromen vast;

- opbrengsten van de tarieven,
- vergoeding voor verrichte diensten,
- bijdragen van het rijk; en
- andere baten.

Met betrekking tot de tarieven stelt het college ingevolge art. 10 van Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) de tarieven voor zijn werkzaamheden uit hoofde van de Wgb vast. Dit besluit behoeft de goedkeuring van de betrokken bewindslieden.

Tarieven moeten opgesteld worden voor:

- de behandeling van een aanvraag voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of voor de toelating of registratie van biociden of een verlenging daarvan als bedoeld in de artikelen 39 en 66;
- de behandeling van een verzoek om vrijstelling als bedoeld in de artikelen 37 en 64;
- de behandeling van een aanvraag tot erkenning als bedoeld in artikel 37, zesde lid, en artikel 64, zesde lid;
- de behandeling van een verzoek tot wijziging of intrekking van een toelating als bedoeld in de artikelen 41 en 68;
- elk jaar dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide in verband met de toelating of registratie op 1 februari van het kalenderjaar waarvoor het tarief voor de jaarlijkse vergoeding verschuldigd is, staat ingeschreven in het in artikel 42, tweede lid, bedoelde register;
- het nemen van een besluit tot toelating waarvan een kaderformulering als bedoeld in artikel 62 deel uitmaakt of een verlenging daarvan als bedoeld in artikel 66; en
- het verrichten van andere taken als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, voor zover deze taken niet vallen onder de activiteiten, genoemd in de onderdelen a tot en met f.

Kosten voor het leveren van beleidsadvies en de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures worden geheel in rekening gebracht bij de departementen die hier als opdrachtgever optreden.

Kostendekking

Artikel 11 uit Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden stelt dat de gehanteerde tarieven een rechtstreeks verband hebben met de bedoelde activiteiten en belopen niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten die zijn toe te rekenen aan de onderscheiden activiteiten.

Eigen vermogen

Bij de verzelfstandiging zijn geen regels afgesproken over de omvang en de regulering van het eigen vermogen. Het eigen vermogen is enerzijds een buffer voor mogelijke frictiekosten (bijvoorbeeld als gevolg van een reorganisatie) en dient anderzijds afgestemd te zijn op de bedrijfsrisico's van het Ctgb.

In 2007 is in overleg met LNV en VROM besloten dat met de reservering van ten hoogste 5% (voorgesteld in stuurgroepoverleg d.d. 14 december 2005) , wordt bedoeld; de hoogte van het eigen vermogen bedraagt maximaal 5% van de jaaromzet van het Ctgb.

Kerndocumenten

- Audit CTB 2004
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Jaarplannen en jaarverslagen 2005-2010
- Begrotingen en jaarrekeningen 2005-2010

A.3. Interne organisatie en bedrijfsvoering

Toetsingskader

1. Structuur, processen en cultuur van de interne organisatie in relatie tot de organisatiedoelen (met aandacht voor uitvoering van wettelijke taken en beleidsadvisering)

- Formele structuur van de organisatie (College, secretariaat en afdelingen) i.r.t. realisatie van de organisatiedoelen en feitelijke werking in de praktijk.
- Opzet en werking van de processen en procedures i.r.t. organisatiedoelen.
- Samenwerking primaire en ondersteunende afdelingen en technische ondersteuning.
- Aansluiting van overleg- en besluitvormingsstructuren (met escalatieniveaus) met werkprocessen en (juridische) procedures.
- Realisatie van de reorganisatie i.r.t. het implementatieplan.
- Professionaliteit van de medewerkers in de uitvoering van hun taken (College, secretariaat en afdelingen):
 - Aansluiting van de competenties van de medewerkers met hun functieprofiel.
 - Duidelijkheid over verschillende rollen van het Ctgb (toelatingsautoriteit, uitvoeringsinstantie, adviseur, partner, kennisautoriteit) voor medewerkers .
 - Duidelijkheid van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor medewerkers (ook in relatie tot elkaar).
 - Ervaren werkcultuur.
 - Ervaren sturing door college en directeur/opdrachtgevers/externe partijen.
 - Bekendheid van medewerkers met (geconcretiseerde) organisatiedoelstellingen.
 - Steun van medewerkers voor de organisatiedoelstellingen.
 - Organisatorische en omgevings sensitiviteit medewerkers.
- Capaciteit (in fte) in relatie tot uit te voeren (wettelijke) taken.
- Inzet van externen voor taakuitvoering en uitbesteding van taken.

2. Beleidscyclus

- Vertaling van de visie en strategie naar beleid en organisatiedoelen (kennen een inhoudelijke aansluiting).
- Aansluiting van organisatiedoelstellingen met externe afspraken over op te leveren producten.
- Aanwezigheid en werking van de beleidscyclus.

- Relatie tussen beleid(advisering) en uitvoering.
- Mate van (bij)sturing t.b.v. realisatie van organisatiedoelen.

3. Interne bedrijfsvoering (P&C-cyclus)

- Concretisering van organisatiedoelstellingen en aandacht voor efficiëntie, doelmatigheid en rechtmatigheid.
- Relatie tussen de inzet van middelen (eigen c.q. extern personeel en ICT), de activiteiten (productie) en daaraan gerelateerde kosten (kostprijzen en werkelijke kosten).
- De opbouw van de tariefstructuur van het Ctgb en de relatie met de vaststellingsbevoegdheid van het tarief door de minister.
- Kostendekkendheid van de tarieven voor de uitvoering van de wettelijke taken (ontwikkeling kosten i.r.t. werkaanbod).
- Beschikbare middelen voor de uitvoering van de beleidsadvisering i.r.t. afspraken over op te leveren beleidsadviezen (ontwikkeling kosten i.r.t. werkaanbod).
- Ontwikkeling belangrijkste kostensoorten(loonkosten, ICT-kosten, huisvestingskosten, kosten voor apparatuur etc.)
- Aanwezigheid en werking van planning&control cyclus binnen de kaders van de Certiked certificering:
 - Opzet en werking van de planning&control cyclus en ondersteuning van de organisatiedoelstellingen.
 - Aandacht voor elementen: Sturing, Beheersing, Verantwoording en Risicobeheersing.
 - Beschikbaarheid en gebruik van managementinformatie.
 - Mate van (bij)sturing op basis van (management)informatie.
- Kostenbewustzijn van de organisatie (aandacht voor kostenflexibiliteit, kostenbeheersing en efficiënte inzet van mensen en middelen).
- Aansluiting tussen interne P&C-cyclus en externe P&C-cyclus (inhoudelijke en procesmatige aansluiting).
- Aanwezigheid van een communicatieplan (intern en extern).

4. Leervermogen van de organisatie

- Mate van opvolging van aanbevelingen uit laatste wettelijke evaluatie.
- Mate waarin feedback (pro-actief) gevraagd en opgevolgd wordt (op organisatieniveau en medewerkerniveau) wordt.
- Aandacht voor uitvoeren evaluaties (intern en extern) en opvolging van de uitkomsten.
- Ervaren ruimte voor feedback en aanspreekgedrag door medewerkers (College, secretariaat, afdelingen en tussen deze onderdelen).

Kerndocumenten

- Missie, visie en strategie plan Ctgb 2003-2009 & 2010-2015
- Agenda's en verslagen van collegevergaderingen periode 2005-2010
- Verslagen van strategie-/heidagen
- Jaarplannen en jaarverslagen 2005-2010
- Interne deeljaarplannen/managementafspraken

- Begrotingen en jaarrekeningen 2005-2010
- Organisatiebeschrijving (organogram, aantallen fte's, functiebeschrijvingen etc.)
- Business Informatie Plan Ctgb.
- Beschrijving van de uitvoering van de wettelijke taken en beleidsadviserende taak
- Beschrijvingen van de werkprocessen van het Ctgb en geldende procedures
- Beschrijving van beleidscyclus en planning&control cyclus
- Plan reorganisatie Ctgb, implementatieplan reorganisatie en evaluatie uitvoering reorganisatie
- Beschikbare managementinformatie en monitorinstrumenten
- Uitvoerde evaluaties, audits etc.
- Uitkomsten audits voor de certificering van Certiked /ISO 9001-2008

A.4. **Kwaliteit dienstverlening en positie in het (Europese) speelveld**

Toetsingskader

1. **Kwaliteit, snelheid en voorspelbaarheid van de dienstverlening**

Een kwalitatief goede organisatie is een organisatie die zelf doelen stelt t.a.v. de te leveren kwaliteit, deze kwaliteit systematisch meet, de meetresultaten interpreteert en analyseert en vervolgens acties onderneemt om op basis van deze uitkomsten zichzelf te verbeteren. Er dient kortom een kwaliteitsmodel in de organisatie ingebed te zijn (bv. PDCA-cyclus, EFQM, INK).

Daarnaast is het van belang de vraag te onderzoeken of en in welke mate het Ctgb zich vergelijkt met vergelijkbare organisaties (benchmarking). Deze benchmark kan onder Nederlandse toelatingshouders (ZBO of agentschap), maar kan ook internationaal (buitenlandse Ctgb's).

Het Ctgb geeft in haar visie aan dat de mate waarin een beroep wordt gedaan op de diensten van het Ctgb afhankelijk is van de kwaliteit, snelheid en voorspelbaarheid van de geboden dienstverlening¹¹¹.

- Kwaliteit van de dienstverlening als Europese toelatingsautoriteit. Prestaties van het Ctgb op de volgende gebieden:
 - wetenschappelijke en juridische betrouwbaarheid;
 - efficiënte, constructieve en transparante procesgang;
 - reactietijden/doorlooptijden;
 - communicatie over de voortgang van het proces met de opdrachtgever.
- Kwaliteit van de dienstverlening als kennisautoriteit.
 - Functioneren van de expertisefunctie binnen het Ctgb.
 - Mate waarin het Ctgb kennis en ervaring deelt met belanghebbenden.
 - Mate waarin het Ctgb er in slaagt om zich te positioneren als kennisautoriteit bij andere toelatingsautoriteiten en klanten.
- Kwaliteit van de dienstverlening als adviesorgaan.

¹¹¹ Uit: *Missie, visie en strategie 2010-2015 Ctgb*, Wageningen augustus 2009.

- Beschikbaarheid van tijdige en inhoudelijk onderbouwd en klantgericht ongevraagd advies (Europees en nationaal toelatingsbeleid).
- Ontwikkeling van de beoogde professionalisering van de advisering.
- Uitbreiding van advisering naar andere partijen i.r.t. uitvoering van de wettelijke taken en strategische doelstellingen.
- Mate van ontwikkeling van de helpdesk als loket voor minder complexer adviesverzoeken.
- Klanttevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening van het Ctgb als (Europese) toelatingsautoriteit, kennisautoriteit en adviesorgaan.
- Samenwerking met zusterorganisaties in de Europese centrale zone en de relatie met Europese spelers als de EFSZ en de Europese Commissie.

2. Huidige en toekomstige positie van het Ctgb i.r.t. ontwikkelingen in Europa

Het Ctgb staat volgens haar eigen missie voor een kundige beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en draagt daarmee bij aan verantwoord gebruik hiervan op nationaal en Europees niveau, met het oog op veiligheid van gebruiker, volksgezondheid en milieu¹¹².

- De mate waarin wordt voldaan aan de Europese normen inzake toelating van gewasbeschermingsmiddelen conform EU Richtlijn 1107/2009 (gewasbescherming) en de op handen zijnde Richtlijn voor biociden.
- Concurrentiepositie van het Ctgb in termen van prijs, kwaliteit, betrouwbaarheid en snelheid van handelen in verhouding tot toelatingsautoriteiten van andere EU-lidstaten.
- Ontwikkelingen in Europa met betrekking tot het toelaten van (private) concurrentie gericht op de uitvoering van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
- De gezamenlijkheid in de visie op toelating gewasbescherming en biociden en het Europese speelveld.

Kerndocumenten

- EG Richtlijn 1107-2009
- Missie, visie en strategiedocument 2010 -2014 Ctgb
- Document met operationalisatie van de strategische doelstellingen
- Beschrijving van het kwaliteitsmanagementsysteem en uitkomsten van uitgevoerde audits/evaluaties van dit systeem.
- Beschrijving van de activiteiten in (internationale) kennisnetwerken
- Externe communicatie gericht op het delen van kennis en expertise van het Ctgb
- Uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken
- Uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen aan de ministeries (bij gevraagde adviezen inclusief verzoek van het desbetreffende ministerie)

¹¹² Uit: *Missie, visie en strategie 2010-2015 Ctgb*, Wageningen augustus 2009.

B. Lijst met geïnterviewde personen

Organisatie	Naam	Functie
Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie	Hans Hoogeveen Esther Veldhuis Hans Schollaart Ernst-Jan van Broeckhuijsen Dennis de Kok, Marcel Griffioen	Directeur-generaal Agro MT-lid directie Agroketens en Visserij Coördinator beleidsmatige aansturing Ctgb en secretaris IBGB Coördinator beheersmatige aansturing/ toezicht Ctgb Teamleider resp. jurist voor o.a. gewasbescherming en biociden
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Kees Plug Maartje Neelemans Jolanda Roth-Postema Jan de Rijk, Lucas Florijn	Directeur directie Duurzaam Beleidsverantwoordelijken biociden Beleidsverantwoordelijke resp. jurist gewasbeschermingsmiddelen en milieu
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hayo van der Brugge Jurgen Mook	MT-lid directie Gezond werken Beleidsverantwoordelijke voor arbeidsomstandigheden in de agrarische sector
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Kees Planken	Beleidsverantwoordelijke voor volksgezondheid in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Commissie van Toezicht Ctgb	Ronald Barendse	Voorzitter Commissie van Toezicht Ctgb
College voor Toelating Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden	Dick Tommel Bart Bosveld Ivonne van Geerenstein Rineke van den Bos Kees Gillis Janine van Gelder Lilliane Bovendeert Werner Pol Jan Hendrik Krook Martine Lans Jan Willem Andriessen	Voorzitter College Secretaris/directeur College MT-lid, manager beheer en services MT-lid, manager toelating en advies (T&A) MT-lid, manager marketing en relatiebeheer (M&R) Accountmanager overheid Kennis- en kwaliteitsmanager Teamleider expertisegroepen afd. T&A Wetenschappelijk beoordelaar afd. T&A Productmanager afd. M&R Accountmanager biociden afd. M&R
Overige stakeholders	Maritza van Assen Johan Henken Frank Hes Jaap van Wenum Wim van der Hulst	Directeur Nefyto Syngenta, verantwoordelijk voor registraties Coördinator platform biociden Beleidsverantwoordelijke gewasbeschermingsmiddelen LTO Nederland Waterschap AA en Maas

C. *Onderzoeksteam PwC*

PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd met het volgende projectteam:

Teamlid	Rol in onderzoek
Ruud Kok	Eindverantwoordelijk partner
Lars Canté	Projectleiding en aandachtsgebied governance
Kam Mai Tan	Aandachtsgebied interne organisatie en personeel
Wouter Meester	Aandachtsgebied financiën
Zing Cheung	Aandachtsgebied kwaliteit dienstverlening