



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SUBSIDIES DIERZIEKTENBESTRIJDING

januari 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1994
DEELRAPPORT NR.6



Rapport van de heroverwegingswerkgroep

Subsidies Dierziektenbestrijding

Januari 1994

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding en taakopdracht

1

Hoofdstuk 2 Beschrijving en analyse

2.1	Uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van het beleid	2
2.2	Kosten en financiering van het beleid	5
2.3	EG-beleid ten aanzien van de diergezondheidszorg	
2.3.1	EG-regelgeving	9
2.3.2	EG-vergoedingen	10
2.4	Diergezondheidssituatie ten algemene	11
2.5	Preventie: de georganiseerde diergezondheidszorg	
2.5.1	Algemeen	13
2.5.2	Subsidiemotieven	14
2.5.3	Gesubsidieerde preventie-activiteiten	16
2.5.4	Kosten per diersoort en bedrijf	20
2.6	Politionele dierziektenbestrijding	
2.6.1	Kosten van bestrijding	22
2.6.2	Bedrijfsrisico en schadevergoedingsplicht	25
2.7	Effectiviteit en efficiency	27
2.8	Beleid in andere EG-lidstaten	29

Hoofdstuk 3 Beleidsvarianten

3.1	Inleiding	33
3.2	Beëindiging medefinanciering preventie (variant A ₁)	33
3.3	Projectfinanciering preventie (variant A ₂)	37
3.4	Toepassing profijitgedachte politionele dierziektenbestrijding (variant B ₁)	38
3.5	Beëindiging schadevergoedingsregeling (variant B ₂)	40

Bijlagen

I	Samenstelling van de werkgroep
II	Taakopdracht van de werkgroep
III	Kostenoverzicht georganiseerde diergezondheidszorg 1993
IV	Kosten eerste-lijnsgezondheidszorg per diersoort in 1992

SAMENVATTING

1. Onderzoeksterrein

In dit rapport wordt verslag gedaan van het heroverwegingsonderzoek naar het rijksbeleid met betrekking tot de dierziektenbestrijding. Dit beleid betreft de subsidieverlening ten behoeve van zowel de preventieve gezondheidszorg voor dieren als de zogenaamde politionele dierziektenbestrijding. Conform de taakopdracht als weergegeven in de Miljoenennota 1993 is met name nagegaan of en in hoeverre het totaal van de kosten van het beleid in verdergaande mate door het agrarisch bedrijfsleven kan worden gedragen. Sinds 1974 zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke financiering van de diergezondheidszorg door het Landbouwschap en het ministerie van LNV. De bijdrage van het bedrijfsleven in de kosten vindt plaats op vrijwillige basis. Het beleidsterrein betreft de zogenaamde tweedelijnsgezondheidszorg, de eerste-lijnsgezondheidszorg heeft betrekking op de primaire zorg van de veehouder voor de gezondheid van de dieren op zijn bedrijf in samenspel met zijn dierenarts.

De preventieve gezondheidszorg wordt geheel uitgevoerd door het bedrijfsleven door middel van vier Gezondheidsdiensten voor Dieren die voor de Veterinaire Dienst van het Ministerie van LNV ook een aantal werkzaamheden in de politionele sfeer verrichten. De overkoepelende Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD) is verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de diergezondheidszorg en is in belangrijke mate betrokken bij de politionele dierziektenbestrijding. De financieringsafspraken tussen het rijk en het Landbouwschap worden steeds voor een vijfjarige periode neergelegd in een (publiekrechtelijke) subsidiebeschikking van het ministerie van LNV aan de SGD. Uitgangspunt bij de afspraken is een 50/50-verhouding met betrekking tot de verdeling van kosten van bepaalde activiteiten. Aan nader omschreven preventie-activiteiten draagt het rijk in casu het ministerie van LNV jaarlijks 37,2 miljoen (Miljoenennota 1993) bij. De jaarlijkse kosten van alle activiteiten op het terrein van de preventieve diergezondheidszorg tezamen genomen belopen 110 miljoen (begroting SGD 1993). De middelen van het bedrijfsleven worden gevormd door inkomsten uit heffingen en retributies van het Landbouwschap en uit heffingen van de betreffende productieschappen alsmede door inkomsten uit bijdragen van de agrariër voor bepaalde activiteiten (tariefstelling).

In de jaarlijkse kosten van de politionele dierziektenbestrijding die plaatsvindt op grond van de Veewet en de Vogelziektenwet (inclusief schadeloosstel-

lingen aan veehouders) en van de registratie van varkens dragen de overheid en het Landbouwschap elk voor de helft bij. De bestrijdingskosten worden gevormd door de werkelijke uitgaven, verminderd met de ontvangsten wegens slachtopbrengsten en EG-bijdragen aan declarabele kosten. De gelden beschikbaar voor de politionele bestrijding (50 miljoen van het rijk en 50 miljoen van het bedrijfsleven) worden door de SGD aangehouden in de vorm van een fonds, het Fonds Politionele Dierziektenbestrijding. De bijdragen van het bedrijfsleven betreffen toezeggingen. Voor deze bijdragen geldt een maximum (plafond) van 10 miljoen op jaarbasis en van 50 miljoen over de gehele vijfjaar-periode. De rijksbijdragen hebben een zogenaamd open einde karakter: alle bestrijdingskosten boven de 20 miljoen op jaarbasis en boven de 100 miljoen over de gehele periode worden door het rijk gedragen. In de periode 1983-1986 met veelvuldig uitbreken van varkenspest waren de budgettaire gevolgen van de open einde regeling voor het rijk aanzienlijk. Zo kwam op grond van de toen geldende afspraken van de totale kosten over deze periode van 216 miljoen 161 miljoen voor rekening van het rijk, waarvan 109 miljoen ten behoeve van preventieve noodvaccinaties in besmette en verdachte gebieden. De EG-bijdrage was 40 miljoen. Het bedrijfsleven droeg in die periode de facto jaarlijks gemiddeld 6,5% van de totale bestrijdingskosten. Voor de periode 1988-1992 resulteerde een bijdrage van het bedrijfsleven van gemiddeld 34% per jaar, waarbij overigens wel is voldaan aan de overeengekomen 50/50-verhouding in de verdeling van de kosten tussen rijk enerzijds en bedrijfsleven anderzijds. De afgelopen jaren zijn de kosten van de politionele dierziektenbestrijding drastisch gedaald.

In het heroverwegingsonderzoek is met name ingegaan op de kosten en de financiering alsmede op de motieven die aan de huidige rijkssubsidiëring van de diergezondheidszorg ten grondslag liggen. Aan de effectiviteit en efficiency van het beleid is alleen in meer algemene termen een beschouwing gewijd. De werkgroep heeft mede op basis van de resultaten van haar evaluatie van het beleid een viertal varianten ontwikkeld die in meer of mindere mate een wijziging inhouden van de huidige verdeling van de financiële verantwoordelijkheid. Twee varianten hebben betrekking op de preventieve diergezondheidszorg en twee op de politionele dierziektenbestrijding. Elk van de eerstgenoemde kan worden gecombineerd met één van de laatstgenoemde. Bij de uitwerking van de beleidsvarianten is mede in ogenschouw genomen in hoeverre deze aansluiten op en bijdragen aan de beleidsmatige veranderingen die zijn geschetst in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheidszorg".

2. Subsidiemotieven

De tot nu toe gehanteerde motieven van de overheid om in het nastreven van haar doelstellingen ten aanzien van de algemene gezondheidssituatie van (productie)dieren in het geval van dierziektenpreventie niet te volstaan met wet- en regelgeving en de gebruikelijke trits van onderzoek, voorlichting en onderwijs maar ook subsidie te verlenen aan de georganiseerde gezondheidszorg van het agrarisch bedrijfsleven zijn tweërlei. In de eerste plaats moet de keuze eertijds voor het subsidie-instrument gezien worden tegen de achtergrond van de nationale wetgeving en het EG-dierziektenbeleid. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor de wering en bestrijding van dierziekten bij de overheden van de lidstaten neergelegd evenals de uitvoerings- en coördinatietaken ten aanzien van de Brusselse regelgeving. Gegeven de rechtstreekse betrokkenheid van de overheid bij de wering en bestrijding werd medefinanciering via subsidieverstrekking vanzelfsprekend geacht. De subsidiëring werd gezien als een vergoeding voor het feit dat het bedrijfsleven mede invulling en uitvoering geeft aan een aantal overheidstaken die voortvloeien uit EG-wetgeving. Ook in andere EG-landen is medefinanciering door de overheid en uitvoering door het bedrijfsleven vrij gebruikelijk.

Het tweede subsidiemotief was gelegen in de overweging dat een aantal diergezondheidszorgactiviteiten en -maatregelen de veehouders verplichtingen oplegt die de sector als geheel ten goede komen maar die voor de individuele veehouder uit oogpunt van diens bedrijfsvoering niet direct noodzakelijk zijn danwel mede in relatie tot de volksgezondheid het bedrijfsbelang overstijgen en/of een bedrijfsgrensoverschrijdend karakter hebben. Dit collectieve of sectorbelang als motief voor financiële steun stond vooral op de voorgrond in de achterliggende decennia toen de EG-verplichtingen nog niet in die mate aan betekenis hadden gewonnen. In deze context had de subsidiëring met name tot doel een goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven te stimuleren met het oog op een goede uitvoering van het beleid en teneinde te verzekeren dat het beleid in voldoende mate door de sector wordt gedragen. Dit subsidiemotief gold weliswaar vooral voor de politionele dierziektenbestrijding, maar betrof in belangrijke mate ook de preventieve activiteiten die in nauwe relatie staan met de politionele bestrijding. De leidende gedachte daarbij was, dat door overheidsbijdragen in de preventiekosten de schade en de (hoge) bestrijdingskosten voor het rijk bij uitbraken vermeden danwel beperkt kunnen worden.

3. Bedrijfskosten

Bezien is of de tot nu toe gehanteerde subsidiemotieven voldoende valide zijn om de huidige subsidiëring te continueren. Daarbij zijn twee aspecten van belang: de mate waarin de kosten van de gesubsidieerde preventieve activiteiten gezien kunnen worden als bedrijfskosten voor de veehouder en de mate waarin uitbraken van dierziekten gerekend kunnen worden tot de normale bedrijfsrisico's. Bedrijfskosten kunnen ten algemene worden gedefinieerd als kosten/offers die de ondernemer noodzakelijkerwijs moet maken om tot een verhandelbaar produkt te komen. De verhandelbaarheid van veehouderijprodukten op de binnenlandse en buitenlandse markten wordt sterk bepaald door eisen van veiligheid uit oogpunt van dier- en volksgezondheid. De kosten van alle activiteiten om deze produktveiligheid te bereiken, te bewaken en te garanderen kunnen in die zin ruim gesteld als bedrijfskosten worden aangemerkt. Vanuit de optiek van verhandelbaarheid is het niet direct relevant of het kosten betreft die op bedrijfsniveau door de individuele veehouderij moeten worden gemaakt of kosten die noodzakelijkerwijs door de aard van de activiteiten elders - op sectorniveau of nationaal niveau - moeten worden gemaakt. Ten algemene blijken uitgaande van eerdergenoemde begripsomschrijving de meeste uitgaven als bedrijfskosten te kunnen worden aangemerkt. Dit roept de principiële vraag op of het zinvol en effectief is op grond van algemeen gezondheidsbelang, internationale verplichtingen en draagvlakbevordering van overheidswege structureel bij te dragen in bedrijfskosten van de veehouder. De agrarische sector is de enige bedrijfstak in Nederland waarin bedrijfskosten voor produktveiligheid worden gesubsidieerd.

4. Bedrijfsrisico en schadevergoedingsplicht

In de internationale (EG-) en nationale wet- en regelgeving is niet vastgelegd dat de overheid gehouden is tot het geven van geldelijke bijdragen aan de wering en bestrijding van dierziekten. Wel is in de Veewet respectievelijk de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWD) de verplichting opgenomen tot schadevergoeding door het rijk bij destructie van besmette of verdachte dieren. Op basis van de Veewet wordt de eigenaar volledig schadeloosgesteld. De beleidsmatige achtergrond daarvan is gelegen in de overweging, dat met een volledige schadeloosstelling de drempel tot het melden van een besmettelijke dierziekte wordt verlaagd. In geval van varkenspest kan - sinds begin 1992 - een korting worden toegepast op de vergoeding, indien wordt vastgesteld dat er zich omstan-

digheden (bedrijfsvoering, hygiëne) voordoen op het bedrijf die het risico in zich dragen dat een dierziekte (varkenspest) uitbreekt of zich verspreidt. In de GWD is deze kortingsregeling ook doorgetrokken naar andere dierziekten. De bewijslast ligt in die gevallen bij de overheid. Dit is in afwijking van hetgeen gebruikelijk is in gevallen dat door rechtmatig handelen van de overheid schade bij derden ontstaat en er geen wettelijke regeling voor handen is. De bewijslast ligt dan bij de eiser van de schadevergoeding.

Dat in zowel de Veewet als de GWD de geleden schade voor vergoeding in aanmerking komt heeft als uitgangspunt dat de schade als gevolg van politionele dierziektenbestrijding niet behoort tot de normale bedrijfsrisico's. De Plantenziektewet van 1952 heeft een geheel ander uitgangspunt. Schade ontstaan door verplichte werings- of bestrijdingsmaatregelen wordt in beginsel niet vergoed. Dergelijke schade behoort te zijn verdisconteerd in het normale bedrijfsrisico. Dit verschil in uitgangspunt met de veterinaire wetgeving kan behalve op grond van de beoogde drempelverlaging voor het aanmelden van een veeziekte mogelijk worden verklaard uit een aan het bedrijfsleven (plantentelers) toegedachte grotere eigen verantwoordelijkheid dan ten tijde van het ontstaan van de Veewet voorstond. De vraag kan worden gesteld of rechtmatig uit de Veewet of de GWD voortvloeiend schadeveroorzakend overheidsoptreden bij de wering en bestrijding van dierziekten niet ook tot de maatschappelijke (bedrijfs-)risico's van de veehouder behoort. Wordt schade als normaal bedrijfsrisico en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en de sector in deze als uitgangspunt aanvaard, dan ontstaat de situatie dat de schade voor rekening komt van de veehouder. Deze zal zich dan individueel dienen te verzekeren tegen het schaderisico dan wel een beroep moeten doen op een collectieve voorziening van de veehouderijsector.

5. Effectiviteit en efficiency

Het beleid met betrekking tot de wering en bestrijding van een aantal Veewetziekten maar ook van een aantal bedrijfsziekten is mede door de nagestreefde samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven redelijk succesvol geweest. Vergeleken met de andere EG-Lidstaten voor wat betreft het vóórkomen van de belangrijkste veeziekten neemt Nederland een middenpositie in. De sterke overheidsbetrokkenheid bij bestrijding van Veewetziekten alsmede het internationale kader dat uitgaat van een nadrukkelijke overheidsrol hebben er toe geleid, dat de individuele ondernemer zich slechts beperkt verantwoordelijk voelt in een

situatie waarin de kwetsbaarheid van de sector voor dierziekten in de internationale context groot is. Het wegvallen van de binnengrenzen heeft deze kwetsbaarheid verder vergroot. Mede tegen die achtergrond kan twijfel worden gehecht aan de effectiviteit van het subsidie-instrument als middel om het diergezondheidsbeleid te realiseren. De huidige subsidiëring heeft een structureel karakter, heeft slechts in beperkte mate gedragsbeïnvloeding als oogmerk en is te weinig gericht op activiteiten die betrekking hebben op de gezondheidssituatie op het veehouderijbedrijf zelf. Indachtig de wijze waarop in andere bedrijfstakken produktveiligheid wordt bevorderd zou de inzet van het instrument wet- en regelgeving goedkoper en effectiever kunnen zijn dan subsidieverlening. De huidige wet- en regelgeving op het onderhavige beleidsterrein blijkt in de praktijk echter niet adequaat. Een duidelijke, controleerbare normstelling van rijkswege met betrekking tot de gezondheidssituatie op het bedrijf en criteria om die situatie te toetsen ontbreken.

Ten algemene kan worden gesteld dat tot nu toe eerder sprake is van een dierziektenbeleid dan van een diergezondheidsbeleid in de zin dat de aandacht vooral gericht is op bestrijding van ziekten en minder op preventie in de vorm van het wegnemen van structurele ziekteverwekkende factoren door middel van maatregelen op hygiënisch terrein en dergelijke. Deze nadruk vloeit vooral voort uit handelsoverwegingen (wegnemen van belemmeringen voor het handelsverkeer) en het EG-beleid dat specifiek op bepaalde dierziekten is gericht en in een aantal gevallen een korte termijn karakter draagt. Het beleid zou in lijn met doelstellingen meer gericht moeten worden op het creëren van een gezonde produktieomgeving en in dat verband op een bedrijfsvoering die ziekten weert. Een dergelijke benadering doet meer recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer maar dwingt tot een gedragsverandering binnen de veehouderij. Deze benadering vergt een integrale visie op een zo gezond mogelijke produktieomgeving en op de maatregelen om die te bereiken. In het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheid" van juli 1993 zijn de eerste bouwstenen voor bedoelde integrale visie aangedragen en mogelijke maatregelen geschetst.

6. Beëindiging medefinanciering preventie (variant A₁)

De werkgroep heeft een beleidsvariant uitgewerkt, die inhoudt dat de medefinanciering door het rijk van de preventieve gezondheidszorg in beginsel wordt beëindigd. Deze variant heeft als uitgangspunt dat de zorg voor de algemene

gezondheidssituatie van produktiedieren volledig tot de verantwoordelijkheid van de veehouderij en de individuele ondernemer gerekend kan worden en is daarnaast gebaseerd op de overweging, dat de kosten van de activiteiten van de preventieve diergezondheidszorg overwegend als bedrijfskosten zijn aan te merken waarvoor het rijk geen financiële medeverantwoordelijkheid dient te dragen. De gedachte dat de huidige subsidiëring een vergoeding is voor het feit dat het bedrijfsleven mede invulling geeft aan een aantal al dan niet van EG-wege opgelegde overheidstaken wordt bij invoering van deze variant verlaten evenals het argument, dat de rijksbijdragen gericht zijn op een zo laag mogelijk houden van de kosten van de politionele dierziektenbestrijding en op het aldus bestendigen van de bereidheid van het bedrijfsleven te participeren in deze bestrijdingskosten.

Bij variant A₁ beperkt de overheid zich tot het zorgdragen voor een degelijke wetgeving, voor implementatie van EG-regelgeving en controle op de uitvoering en naleving daarvan alsook voor maatregelen gebaseerd op uit EG-regelgeving voortvloeiende verplichtingen die het sectorbelang overstijgen, zoals enkele referentietaken en voor een heldere structuur ten behoeve van garantieverzorging voor het internationale handelsverkeer. Variant A₁ voorziet alleen in financiering van de kosten van instandhouding van de basisvoorzieningen waarmee de overheid haar voornoemde verantwoordelijkheden kan nakomen. Deze kosten worden bij een strikte interpretatie van de basisvoorzieningen conform de uitgangspunten van de variant geraamd op 7,5 miljoen. De omvang van de basisvoorzieningen is mede afhankelijk van de mate waarin de overheid gebruik zal kunnen gaan maken van door het bedrijfsleven zelf op te zetten controlesystemen voor gezondheidsveilige dierprodukten. Teneinde de veehouderijsector de gelegenheid te geven in te spelen op de beoogde marktconforme benadering van de preventie voorziet variant A₁ in een overgangperiode van vier jaar. In deze periode wordt de rijksbijdrage in de kosten van de preventie met jaarlijks 2,5 miljoen teruggebracht van 15 miljoen in het aanvangsjaar tot genoemde 7,5 miljoen in het vierde jaar.

Toepassing van de variant leidt voor de rundvee- en varkenshouderij tot een kostenstijging in de orde van grootte van enkele honderden guldens per gemiddeld bedrijf en een twee- of driemaal zo grote toename per gespecialiseerd bedrijf. Bij de relatief sterk gesubsidieerde pluimveehouderij zal de stijging aanzienlijk meer zijn. Ten opzichte van de kosten per produktiedier die de veehouder

moet maken voor de eerste-lijnsgezondheidszorg bedraagt de toename van de bedrijfskosten voor wat betreft de rundvee- en varkenshouderij enkele procenten en bij de pluimveehouderij circa 15%. Gemiddeld over alle drie diersoorten komt dit neer op 6%. Er zal enig effect optreden op de internationale concurrentiepositie. Bij toepassing van de variant heeft het rijk geen financiële middelen beschikbaar voor stimulering van nieuwe of gewenste ontwikkelingen in de veehouderijsector. Bij variant A₁ kan worden aangetekend, dat voor zover en in de mate waarin de huidige subsidiëring van de preventie er toe strekt voldoende draagvlak bij het bedrijfsleven te creëren voor overheidsbeleid, dit draagvlak zou kunnen inboeten. Indien het bedrijfsleven de preventie van dierziekten onvoldoende aandacht zal gaan geven dan heeft dit consequenties voor de hoogte van de uitgaven van de politionele dierziektenbestrijding.

In de werkgroep is naar voren gebracht, dat de basisvoorzieningen ruimer geïnterpreteerd dienen te worden dan toezicht, controle en referentietaken en dat in plaats van 7,5 miljoen een structureel budget van 12,5 miljoen noodzakelijk is. Het verschil van 5 miljoen betreft rijksvergoedingen voor laboratoriumcapaciteit (onderzoek), voorlichting, screening en monitoring, immuunstatus en voor structuur en administratie van de SGD, er van uitgaande dat deze vergoedingen betrekking hebben op door de SGD uitgevoerde taken die door de EG aan het rijk verplicht zijn opgelegd en dat derhalve een vergoeding van het rijk gerechtvaardigd is. Deze opvatting over een causaal verband tussen taakverantwoordelijkheid en financiering staat echter wel haaks op de uitgangspunten van variant A₁. Bovendien kan worden opgemerkt dat een deel van deze kosten als bedrijfskosten kunnen worden aangemerkt.

7. Projectfinanciering preventie (variant A₂)

Bij de projectfinancieringsvariant A₂ wordt op dezelfde gronden als bij variant A₁ de structurele medefinanciering van preventie-activiteiten door het rijk beperkt tot financiering van basisvoorzieningen. Daarnaast wordt echter ook - zij het in op termijn bescheiden mate - op tijdelijke basis sectorprojecten van innovatieve aard gesubsidieerd uit een jaarlijks budget van 5 miljoen. De projectmatige benadering in de overheidssteun vergroot de flexibiliteit in de stimulering. Ten aanzien van de projectfinanciering voorziet variant A₂ evenals ten aanzien van de basisvoorzieningen in een overgangsperiode van vier jaar. Gedurende deze periode is een hoger, zij het aflopend subsidiebedrag beschikbaar

als extra stimulans voor het tot stand brengen door het bedrijfsleven van de structuuraanpassingen als geschetst in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheid". Daarin worden onder meer certificering en het instellen van een gezondheidsbalans voor dier en bedrijf als fundamentele elementen van het toekomstbeeld van de diergezondheidszorg geschetst. Voor de stimulering van de structuuraanpassingen in de overgangsperiode is in het eerste jaar 10 miljoen, in het tweede jaar 8,3 miljoen, in het derde jaar 6,7 miljoen en in het vierde jaar 5 miljoen beschikbaar, in totaal derhalve 30 miljoen. Het huidige subsidiepercentage van 50% voor preventieve activiteiten wordt in die vier jaar geleidelijk (50%, 40%, 35%) teruggebracht tot 25%. De financiële effecten van de variant voor de veehouderijbedrijven zijn van geringere orde van grootte dan die bij variant A₁.

In de werkgroep is naar voren gebracht dat ook na invoering van een diergezondheidszorg nieuwe stijl als geschetst in bovenvermeld LNV-rapport een structurele overheidsstimulering van incidentele gezondheidsprogramma's in projectvorm onontbeerlijk is en dat daarvoor een budget van 12,5 miljoen noodzakelijk is. In veel gevallen zou het huidige subsidiepercentage van 50% gehandhaafd dienen te blijven omdat een dergelijk percentage gebruikelijk is bij bepaalde stimuleringsvormen teneinde voor de desbetreffende projecten bij het landbouwbedrijfsleven voldoende draagvlak te creëren. Daartegenover is gesteld dat een structureel subsidiepercentage van 25% als bij variant A₂ beoogd in de sector tot een grotere selectiviteit bij de projektkeuze kan leiden alsook tot een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

8. Toepassing profijtgedachte politionele dierziektenbestrijding (variant B₁)

Variant B₁ voorziet in een verdergaande toepassing van de profijtgedachte met betrekking tot de politionele dierziektebestrijding. De variant heeft als uitgangspunt, dat de huidige mate van overheidsfinanciering van de kosten van politionele maatregelen op grond van de tot nu toe gehanteerde subsidiemotieven dient te worden gecontinueerd, maar dat het besef dat de veehouderij primair belanghebbende is bij de dierziektenbestrijding wordt gereflecteerd in een grotere bijdrage van het bedrijfsleven. Dit komt op twee manieren tot uitdrukking. In de eerste plaats wordt het rijksaandeel in de kosten met de helft teruggebracht tot 25% c.q. de bijdrage van het bedrijfsleven verhoogd tot 75% (minus EG-bijdragen). Deze verhoging kan worden gefinancierd door wijzigingen in

het huidige heffingenstelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. In de tweede plaats wordt het plafond in de bijdragen van het bedrijfsleven in de kosten afgeschaft c.q. komt het open-einde karakter op dat punt van de rijksmedefinanciering te vervallen. Dit zal leiden tot een strikte 25-75 financiering van de positionele dierziektenbestrijding, behoudens eventuele EG-bijdragen in de kosten. De huidige schadevergoedingsregeling van het rijk en de in relatie daarmee gemaakte financiële afspraken moeten in dat verband worden herzien.

Variant B₁ leidt niet tot besparingen op de meerjarenramingen, aangezien het Dierziektenfonds thans volledig gevuld is en geen reserveringen voor de komende jaren in de begroting zijn aangehouden (wel blijft een stelpost van 2 miljoen gereserveerd voor de vulling van het fonds). Afhankelijk van de omvang van dierziekte-uitbraken in de toekomst kunnen de potentiële besparingen voor de overheid echter aanzienlijk zijn. De financiële risico's van het bedrijfsleven zullen bij toepassing van de variant stijgen. De mate waarin het draagvlak bij het bedrijfsleven om te blijven participeren in de kosten van positionele maatregelen zal afkalven valt moeilijk in te schatten. De stimulans om bij uitbraak van een dierziekte op een bedrijf tot snelle melding over te gaan blijft aanwezig. De variant kan met ingang van 1995 worden ingevoerd. In relatie tot het doen vervallen van het plafond zou overwogen kunnen worden over te gaan tot een grotere vulling van het Dierziektenfonds, bijvoorbeeld tot een maximum van 150 miljoen in plaats van 100 miljoen.

9. Beëindiging schadevergoedingsregeling (variant B₂)

In het huidige beleid wordt via het Dierziektenfonds een deel van de risico's die de bedrijfsvoering van de ondernemers in de dierlijke sector met zich meebrengt afgedekt, te weten de risico's die inherent zijn aan de (besmettelijke) Veewetziekten, die thans niet geacht worden te behoren tot de aanvaardbare bedrijfsrisico's. De Veewet voorziet in een regeling waarbij alle directe schade voortvloeiende uit overheidsmaatregelen vergoed wordt ongeacht eigen schuld/risico of mate van preventie (behoudens een kortingsregeling in geval van varkenspest). Tegen de schade die voortvloeit uit bedrijfsgebonden (niet-Veewet-) ziekten is thans reeds in bepaalde gevallen verzekering mogelijk. Variant B₂ beoogt invoering terzake van de Veewet-ziekten van een verzekeringsstelsel voor de directe schade bij uitbraken alsmede de introductie van een aanvullend, door heffingen gevoed (onderling) waarborgfonds van het bedrijfsleven voor de

Hoofdstuk 1 INLEIDING EN TAAKOPDRACHT

In dit rapport wordt verslag gedaan van het heroverwegingsonderzoek naar het rijksbeleid met betrekking tot de dierziektenbestrijding. Dit beleid betreft de subsidieverlening ten behoeve van zowel de preventieve gezondheidszorg voor dieren als de zogenaamde politionele dierziektenbestrijding. Tot het onderzoek is door de Ministerraad in 1992 besloten. Conform de taakopdracht als weergegeven in de Miljoenennota 1993 (bijgevoegd als bijlage II) is met name nagegaan of en in hoeverre het totaal van de kosten van het beleid in verdergaande mate door het agrarisch bedrijfsleven kan worden gedragen.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 is geheel gewijd aan beschrijving en analyse van het beleid. Daarbij wordt met name ingegaan op de kosten en de financiering alsmede op de motieven die aan de huidige rijkssubsidiëring van de diergezondheidszorg ten grondslag liggen. In meer algemene termen wordt een beschouwing gewijd aan effectiviteit en efficiency en wordt kort aandacht besteed aan het beleid in het buitenland. In hoofdstuk 3 worden een viertal beleidsvarianten gepresenteerd die in meer of mindere mate een wijziging inhouden van de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen de overheid en het agrarische bedrijfsleven. Van deze ontwikkelde varianten worden de voor- en nadelen aangegeven alsook de budgettaire effecten. De werkgroep heeft geen varianten ontwikkeld die een grotere financiële betrokkenheid van het rijk zouden inhouden. Conform de richtlijnen van de heroverwegingsprocedure is het presenteren van dergelijke varianten in de onderzoeksrapportage niet toegestaan.

indirecte schade, excessieve schade en schade waarvan de oorzaak niet toegeschreven kan worden aan individuele verzekerden. De wettelijke schadevergoedingsplicht van de overheid komt te vervallen, de huidige financiering van rijkswege van de politionele maatregelen wordt beëindigd. De haalbaarheid van een verzekeringsstelsel en een waarborgfonds zal nader onderzoek vergen. Daarbij zal ook moeten worden bezien, hoe de variant zich verhoudt tot continuering van de huidige EG-bijdragen in de kosten van de politionele dierziektenbestrijding.

Variant B₂ is behalve op het uitgangspunt van marktconformiteit ook gebaseerd op de gedachte dat de huidige schadevergoedingsregeling onvoldoende appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en onvoldoende preventieve prikkels bevat voor risicobeheersing. Een verzekeringsstelsel met verplichte aansluiting en een bonus/malussysteem kan aan dat bezwaar tegemoet komen. Bijdragen in de vorm van eigen risico's, premieverhogingen en -verlagingen, uitsluiting van bepaalde onderdelen in de polis en voorwaarden in de preventieve sfeer vormen stimulansen voor een risico-bewuste aanpak door de ondernemer van de bedrijfsvoering op het terrein van de diergezondheid.

De financiële gevolgen voor de veehouder bij toepassing van variant B₂ zijn thans moeilijk in te schatten. De hoogte van de assurantiepremie zal afhankelijk zijn van de mate waarin en de wijze waarop welke risico's kunnen worden afgedekt en gespecificeerd naar risicogebieden en risicobedrijven alsmede van de mate waarin inzicht kan worden verkregen in de mogelijke schadekosten van dierziektenuitbraken. De inschatting van risico's zal minder moeilijk zijn naarmate ontwikkelingen in de richting van certificering in de veehouderij vorm hebben gekregen en een adequaat systeem van controle op naleving van preventie tot stand is gekomen. Met betrekking tot de hoogte van de heffingen ter vulling van het waarborgfonds kan thans slechts worden opgemerkt dat de huidige heffingen ter vulling van het dierziektenfonds tenminste zullen verdubbelen. Gelet op genoemd haalbaarheidsonderzoek wordt invoering van variant B₂ gesteld op een termijn van twee jaar, hetgeen neerkomt op een inwerkingtreding per 1 januari 1996. Vanwege het open-einde karakter van de huidige schadevergoedingsregeling kunnen de potentiële besparingen voor het rijk zeer aanzienlijk zijn. De verzekeringsgedachte die ten grondslag ligt aan variant B₂ is ook als mogelijkheid geopperd in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheidszorg".

10. Overzicht van de budgettaire effecten van de ontwikkelde varianten

In onderstaand overzicht zijn de budgettaire effecten van de vier beleidsvarianten weergegeven ten opzichte van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1993. Daarbij is bij elk van de varianten uitgegaan van het door de werkgroep mogelijke geachte jaar van invoering. Voorzover bij varianten wijziging van wet- en regelgeving in het geding is kan dat het jaar van invoering van de desbetreffende variant beïnvloeden. Daarnaast zij met betrekking tot de varianten ten algemene aangetekend, dat het op voorhand niet altijd duidelijk is, of het mogelijk is het bedrijfsleven te verplichten tot financiering van door de EG aan de Lidstaat opgelegde taken.

Budget en besparingen van de ontwikkelde varianten ten opzichte van de meerjarencijfers Miljoenennota 1993 (in mln gld)¹⁾

	1995	1996	1997	1998 e.v.
Variant A ₁ (preventie)				
- beschikbaar subsidie-budget	15	12,5	10	7,5
- besparing t.o.v. meerjarenramingen	22,2	24,7	27,2	29,7
Variant A ₂ (preventie)				
- beschikbaar subsidie-budget	25	20,8	16,7	12,5
- besparing t.o.v. meerjarenramingen	12,2	16,4	20,5	24,7
Variant B ₁ (politieel)				
- beschikbaar voor vulling Fonds	2	2	2	2
- besparing t.o.v. meerjarenramingen	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Variant B ₂ (politieel)				
- besparing t.o.v. meerjarenramingen	-	2 + p.m.	2 + p.m.	2 + p.m.

1) Zou rekening worden gehouden met de andere zienswijze die met betrekking tot de varianten A₁ en A₂ in de werkgroep naar voren is gebracht dan zou bij deze varianten vanaf 1998 structureel een budget van respectievelijk 12,5 en 25 miljoen beschikbaar zijn. Alsdan resulteren overeenkomstig lagere besparingen.

Hoofdstuk 2 BESCHRIJVING EN ANALYSE VAN HET BELEID

2.1 Uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van het beleid

Het rijksbeleid op het terrein van de gezondheid van dieren en dierziekten is oorspronkelijk neergelegd in en gebaseerd op de Veewet van 1920 en de daarvan afgeleide Vogelziektenwet van 1949. Recentelijk (24 september 1992) is de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWD) tot stand gekomen. Het gedeelte van deze wet dat betrekking heeft op de diergezondheid is nog niet in werking getreden. In genoemde wettelijke kaders is de hoofddoelstelling in formele zin van het onderhavige beleidsterrein en de daarbij gehanteerde subsidieverlening niet expliciet geformuleerd. Wel valt van deze wetten de hoofddoelstelling van het beleid af te leiden, te weten het op een zo hoog mogelijk peil brengen van de algemene gezondheidstoestand van door mensen gehouden dieren, in casu de (traditionele) produktiedieren. De overwegingen en uitgangspunten die er toe hebben geleid bedoelde algemene gezondheidstoestand tot voorwerp van overheidszorg te verklaren zijn drieledig c.q. hebben betrekking op drie verschillende aspecten, te weten het besmettelijke karakter van bepaalde dierziekten, de risico's van dierlijke produktie voor de volksgezondheid en de binnenlandse en buitenlandse afzet van dieren en dierlijke produkten. Daarnaast wordt de overheidszorg voor de gezondheidstoestand van dieren ook ingegeven door de verantwoordelijkheden en verplichtingen die in het kader van internationale organisaties aan nationale overheden worden opgelegd. Centraal staat daarbij de uitgebreide en verplichte regelgeving vanuit de EG.

Eerstgenoemd aspect van de besmettelijkheid van bepaalde dierziekten betreft de bedreigingen voor de gezondheid van dieren die een bedrijfs-, regio- of grensoverschrijdend karakter hebben en derhalve niet met normale bedrijfsmiddelen door de individuele houder van dieren te voorkomen zijn of bestreden kunnen worden. Uitgangspunt in het beleid is dat voor de indamming van bedoelde gevaren en het treffen van adequate maatregelen de hulp van de overheid noodzakelijk is en derhalve de desbetreffende activiteiten niet geheel en al aan de landbouwsector zelf kunnen worden overgelaten. In dat verband is het onderscheid van belang tussen de verschillende niveaus waarop de activiteiten met betrekking tot de gezondheidszorg voor dieren plaatsvinden: de eerste-lijns-, tweede-lijns- en derde-lijnszorg. De eerste-lijnszorg betreft de primaire zorg van de veehouder voor de gezondheid van de dieren op zijn bedrijf in samenspel met zijn dieren-

arts. Deze zorg wordt geacht volledig tot de verantwoordelijkheid van de veehouder te behoren, ook in financieel opzicht. De tweede-lijnszorg betreft de hierboven aangeduide bedrijfsgrensoverschrijdende gezondheidszorg die een omvattende structuur en een wettelijk kader behoeft en in het huidige beleid ook in financiële zin een sectoroverstijgend belang heeft. De derde-lijnszorg is gericht op fundamenteel en toegepast onderzoek ter vergroting van de kennis over de verwekkers van dierziekten, de verspreiding ervan en de wering en bestrijding. Deze vorm van zorg wordt thans voornamelijk verricht en gefinancierd door het Rijk.

Het volksgezondheidsaspect betreft de zekerstelling van een gezond en veilig voedingsmiddelenpakket. Het dierlijk produkt dient afkomstig te zijn van gezonde dieren, die derhalve geen drager mogen zijn van op de mens overdraagbare ziekten en geen middelen of stoffen mogen bevatten die een gevaar vormen voor de volksgezondheid. Dit aspect heeft met de toegenomen kennis op het gebied van zoönosen en residuen van diergeneesmiddelen aanzienlijk aan belang gewonnen en heeft geleid tot vergrote aandacht voor de bewaking van de gehele produktieketen. De overheidsverantwoordelijkheid uit zich hier voornamelijk in het stellen van wettelijke eisen en het houden van toezicht op de produktie en afzet van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong.

Risico's voor de gezondheid van dieren en/of de volksgezondheid kunnen een ernstige belemmering vormen voor de afzet van dieren en dierlijke produkten. Deze risico's vormen daarmee een bedreiging voor de continuïteit en de concurrentiekracht van de veehouderij als geheel. Handhaving van beide vormt onderdeel van de hoofddoelstelling van het landbouwbeleid van de overheid en betekent in het huidige beleid eveneens een overweging voor overheidsbetrokkenheid bij een goede gezondheidstoestand van produktiedieren.

Gegeven genoemde aspecten komt de rijkszorg voor de algemene gezondheidssituatie van de veestapel in de praktijk neer op het zorgdragen voor een zo goed mogelijke wering en bestrijding van besmettelijke dierziekten. In de twee activiteiten van deze (sub-)doelstellingsformulering klinkt het onderscheid door dat in de diergezondheidszorg kan worden gemaakt tussen de preventieve gezondheidszorg en de bestrijding van dierziekten. Dit onderscheid is tot op zekere hoogte kunstmatig. De preventieve gezondheidszorg is er mede op gericht bestrijdingsmaatregelen te voorkomen, terwijl aan de andere kant in geval van bestrijding

een beroep wordt gedaan op de veterinaire infrastructuur die mede voor de preventieve gezondheidszorg is gecreëerd. De overheidsbetrokkenheid is traditioneel het sterkst bij de dierziektenbestrijding. De mogelijke schade aan de bedrijfstak vergt het dwingend instellen van zeer stringente en ingrijpende maatregelen van vaak politionele aard die snel tot stand moeten komen en uniform moeten worden uitgevoerd. De bestrijding van dierziekten is gericht op het beperken van schade door uitbraken en het zorgdragen van een onbelemmerde afzet van dierlijke produkten.

Ook vanuit het georganiseerde bedrijfsleven zelf is in de afgelopen decennia een diergezondheidsbeleid tot stand gebracht, dat neergelegd is in een aantal PBO-verordeningen en waaraan uitvoering wordt gegeven door Gezondheidsdiensten voor Dieren (GD's), waarvan vier regionale en één nationale (voor de fok-, broed- en vermeerderingsbedrijven in de pluimveesector). Deze zijn zelfstandige stichtingen. Inmiddels is de nationale Stichting Gezondheidsdienst voor Pluimvee geïncorporeerd in één van de regionale GD's. De in 1971 door het Landbouwschap en ministerie van LNV opgerichte overkoepelende Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD) is verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de diergezondheidszorg. De SGD is belast met de uitvoering van de preventieve zorg en is daarnaast in belangrijke mate betrokken bij de politionele dierziektenbestrijding. In de statuten van de SGVD zijn aan de minister van LNV toezicht houdende taken toegekend.

Een aantal factoren hebben er met name toe bijgedragen dat de rol van de overheid en van het bedrijfsleven sterk met elkaar verweven zijn. De onderkenning van de grote financiële consequenties van de politionele dierziektenbestrijding heeft er toe geleid, dat meer en meer de nadruk is gelegd op preventieve gezondheidszorg. Deze wordt geheel uitgevoerd door het bedrijfsleven waarbij de GD's voor de Veterinaire Dienst van het Ministerie van LNV ook een aantal werkzaamheden in de politionele sfeer verrichten. Tenslotte is van belang de totstandkoming van communautaire regelgeving welke verplichtingen oplegt aan de nationale overheid, met name op het gebied van de garantierverschaffing ten behoeve van het intracommunautaire handelsverkeer. Deze garantierverschaffing raakte rechtstreeks aan activiteiten die reeds vanuit het georganiseerde bedrijfsleven in de diergezondheidszorg werden verricht. Gevolg is dat het bedrijfsleven een aantal overheidstaken op dit terrein in haar activiteiten heeft geïncorporeerd.

De Veterinaire Dienst (VD) van het ministerie van LNV bepaalt het beleid op het gebied van de politionele bestrijding van de in de Veewet genoemde veeziekten alsmede van de op grond van de Vogelziektenwet aangewezen besmettelijke ziekten bij pluimvee en vogels. Met betrekking tot sommige van deze ziekten wordt het beleid echter door publiekrechtelijke organen bepaald. Dit vloeit voort uit het feit dat het Landbouwschap en het Produktschap voor Pluimvee en Eieren (PPE) zelfstandig een aantal taken op het gebied van de politionele dierziektenbestrijding uitoefenen. Zo regelt het Landbouwschap thans door middel van eigen verordeningen/regelementen, die overigens de goedkeuring behoeven van het ministerie van LNV, onder meer de bestrijding van brucellose, tuberculose en endemische leukose bij runderen en atrofische rhinitis bij varkens. Aan het PPE is de bestrijding van een aantal salmonella's en mycoplasma's overgelaten. Ook op het gebied van de preventieve gezondheidszorg verrichten de produktschappen zelfstandig een aantal taken zoals de uitvoering van nationale gezondheidsprogramma's. De concrete uitvoering van deze taken geschiedt door de SGD en de GD's.

2.2 Kosten en financiering van het beleid

Sinds 1974 zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke financiering van de diergezondheidszorg door het Landbouwschap en het ministerie van LNV. De gezamenlijke financiering had en heeft ook nu nog tot doel enerzijds een verdergaande samenwerking tussen de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven te bevorderen en anderzijds het bedrijfsleven financiële medeverantwoordelijkheid te doen dragen voor de bestrijding op grond van de Veewet en de Vogelziektenwet van vee- en pluimveeziekten, dit gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor en de eigen belangen van het bedrijfsleven bij de wering en bestrijding van besmettelijke dierziekten. De bijdrage van het bedrijfsleven in de kosten vindt plaats op vrijwillige basis.

De financieringsafspraken tussen het rijk en het Landbouwschap met betrekking tot de kosten van de diergezondheidszorg worden voor telkens een vijfjarige periode neergelegd in een (publiekrechtelijke) subsidiebeschikking van het ministerie van LNV aan de SGD. Uitgangspunt bij de afspraken is een 50/50-verhouding met betrekking tot de verdeling van de kosten van bepaalde activiteiten. De afspraken met het bedrijfsleven voor de huidige vijfjarige periode 1993-1997 zijn dezelfde als die voor de achterliggende periode 1988-1992. In de

subsidiebeschikking zijn de voorwaarden en beperkingen voor subsidieverlening aan de SGD aangegeven. De beschikking voorziet met betrekking tot de preventieve gezondheidszorg in een rijksbijdrage van 50% in de kosten die de SGD maakt voor de uitvoering van een aantal van de in de subsidieregeling nader omschreven activiteiten op grond van zowel de Veewet en Vogelziektenwet als de autonome verordeningen van het bedrijfsleven. Aan de bijdragen kan de minister van LNV jaarlijks een maximum verbinden. Daarnaast is in de subsidieregeling aangegeven dat de overheid i.c. het ministerie van LNV en het Landbouwschap jaarlijks elk voor de helft de kosten dragen van de politionele dierziektenbestrijding (inclusief schadeloosstellingen aan veehouders) die plaatsvindt op grond van de Veewet en de Vogelziektenwet alsmede de kosten van de identificatie en registratie van varkens. Voor de bijdragen van het bedrijfsleven geldt echter een plafond van 50 miljoen gerekend over de gehele vijfjaar-periode. De bestrijdingskosten worden gevormd door de werkelijke uitgaven, verminderd met de ontvangsten wegens slachtopbrengsten en EG-bijdragen in declarabele kosten. Eenzelfde 50/50-verdeling maar dan zonder plafond voor het bedrijfsleven geldt voor de totale kosten van (nood-)entingen van vee en pluimvee in het kader van de politionele dierziektenbestrijding op grond van genoemde wetten. De gelden beschikbaar voor de politionele bestrijding (50 miljoen van het rijk en 50 miljoen van het bedrijfsleven) worden door de SGD aangehouden in de vorm van een fonds, het Fonds Politionele Dierziektenbestrijding. Het Fonds dient in beginsel steeds een saldo van 100 miljoen te bevatten. De bijdragen van het bedrijfsleven betreffen toezeggingen.

Over de mogelijke budgettaire consequenties van het open einde karakter van de subsidiebeschikking ten aanzien van rijksbijdragen aan de kosten van de politionele bestrijding zijn voor de periode 1993-1997 onderlinge principe-afspraken gemaakt tussen LNV en Financiën in relatie tot de vulling van het Fonds. Deze afspraken (dezelfde als voor de periode 1988-1992) houden in dat er, indien de totale kosten van de politionele dierziektenbestrijding over de gehele periode 1993-1997 meer bedragen van 100 miljoen en daarmee de reguliere middelen van het Fonds overstijgen, voor een deel exogene compensatie zal plaatsvinden. In tabel 1 is aangegeven in welke mate mogelijke overschrijdingen ten laste komen van de LNV-begroting en van de rijksbegroting als geheel.

Tabel 1 Overschrijdingscompensatie 1993-1997 in geval van uitbraak van dierziekten

overschrijding	bijbehorend uitgaventotaal (x mln) begroting	specifieke compensatie ten laste van LNV	ten laste van de generieke problematiek
1e tranche 20 mln	100-120	75%	25%
2e tranche 30 mln	120-150	50%	50%
3e tranche 20 mln	150-170	25%	75%
4e tranche	boven de 170	0%	100%

In tabel 2 zijn aangegeven de rijksuitgaven voor respectievelijk de preventieve gezondheidszorg en de politionele dierziektenbestrijding. Deze uitgaven zijn opgenomen op de begroting van LNV onder artikel 05.01. De meerjarenramingen zijn conform de Miljoenennota 1993.

Tabel 2 Begroting 1992 en 1993 en meerjarencijfers 1994-1997 van artikel 05.01 subsidies dierziektenbestrijding (in mln gld)^{a)}

artikelonderdeel	1992	1993	1994	1995	1996	1997
01 preventieve gezondheidszorg	47,3	37,1	37,2	37,2	37,2	37,2
02 politionele dierziektenbestrijding	12,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Totaal	59,3	39,1	39,2	39,2	39,2	39,2

a) De verlaging in 1993 op het onderdeel preventieve gezondheidszorg houdt verband met de ombuiging in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1993 en betreft een verlaging met 10,7 miljoen van de rijksbijdrage in de kosten van ontwikkeling, invoering en exploitatie van nieuwe identificatiesystemen, met name voor varkens. Tot de verlaging op het onderdeel politionele dierziektenbestrijding is besloten bij de begrotingsvoorbereiding 1992.

De voor 1994-1997 geraamde uitgaven behelzen structurele voortzetting van de subsidiëring van het huidige (1993) activiteitenpakket. Dit pakket behelst preventieve maatregelen voor de runder-, de varkens-, de pluimvee- en de schapegezondheidszorg ten bedrage van resp. 17,8, 7,2, 9,1 en 0,7 miljoen (rijksbijdrage in 1993). Tevens is een structurele bijdrage van 2,3 miljoen begroot in de ontwikkeling van identificatie- en registratiesystemen voor varkens, schapen en geiten onder auspiciën van het Produktschap voor Vee en Vlees (derhalve geen subsidie aan de SGD). De taakstellende verlaging vanaf 1993 van het uitgavenbedrag ten opzichte van 1992 betreft een geringere rijksbijdrage in de kosten van ontwikkeling, invoering en exploitatie van nieuwe identifica-

tie- en registratiesystemen. De overheid heeft geen rechtstreekse invloed op de hoogte van de kosten van de activiteiten. De feitelijke subsidieverlening vindt plaats op basis van de ministerieel goed te keuren begroting en de financiële jaarrekening van de SGD.

De hierboven aangegeven begrote rijksuitgaven hebben betrekking op de bijdragen in de jaarlijkse kosten van de preventieve tweede-lijnsdiergezondheidszorg. In totaliteit bedragen deze kosten circa 110 miljoen (begroting SGD 1993), waarvan 61 miljoen apparaatskosten van respectievelijk de SGD (3,6 miljoen, 17 personeelsleden) en de vier GD's (personeelskosten 42 miljoen, 584 personeelsleden, waaronder 88 dierenartsen), laboratoriumkosten, juridische bijstand, voorlichting e.d.. Het rijk draagt via de hierboven aangeduide subsidies ten bedrage van in totaal 34,8 miljoen ook in aanzienlijke mate bij in de exploitatiekosten. Een kostenoverzicht is opgenomen in bijlage III.

Het pakket activiteiten van de SGD en de GD's waaraan de overheid krachtens de afspraken 50% bijdraagt belooft qua kosten ongeveer 80 miljoen van genoemde 110 miljoen. In de praktijk varieert het percentage per activiteit enigszins. De facto draagt zij met de subsidies ten bedrage van 34,8 miljoen (excl. de bijdrage aan het I en R-systeem voor varkens) voor 43% bij in de subsidiabele kosten. Het bedrijfsleven financiert in totaliteit 75 miljoen zijnde tweederde van de totale uitgaven van de SGD-begroting 1993. De middelen van het bedrijfsleven worden gevormd door inkomsten uit heffingen en retributies van het Landbouwschap en uit heffingen van het Produktschap voor Vee en Vlees (PVV) en het PPE ten bedrage van in totaal 58 miljoen alsmede inkomsten voortvloeiend uit het vragen van een bijdrage van de agrariër voor bepaalde activiteiten (tariefstelling) ten bedrage van circa 17 miljoen (zie ook par. 2.5.4).

Met betrekking tot de medefinanciering door de overheid van de kosten van de politionele dierziektenbestrijding kan worden aangetekend dat een deel van deze kosten bestaat uit schadeloosstellingen die aan veehouders worden betaald voor schade geleden als gevolg van toepassing van bestrijdingsmaatregelen door de overheid, met name destructie van zieken en verdachte dieren. Deze schadevergoeding door het rijk (waaraan het bedrijfsleven voor de helft meebetaalt) is geen verplichting op basis van EG-regelgeving maar vloeit voort uit Veewet en Vogelziektenwet. Voor het overige kent de financiële betrokkenheid van het rijk met de diergezondheidszorg geen specifieke wettelijke grondslag. Zowel de Veewet

als de Vogelziektewet kennen geen regels omtrent de financiering van de diergezondheidszorg. Bij de totstandkoming van deze wetten was financiering door het rijk uitgangspunt. De diverse wettelijke regelingen beperken zich er toe de minister van LNV enerzijds verplichtingen (met name in de politionele sfeer) op te leggen en anderzijds de mogelijkheid te bieden tot het stellen van regelen of het nemen van maatregelen. Op grond van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWD) die de Veewet, de Vogelziektewet en andere wetgeving van overheidswege op het terrein van de diergezondheid (en -welzijn) zal vervangen, zullen middels amvb regelen worden gesteld ten aanzien van het verlenen van geldelijke bijdragen aan de SGD in de kosten van eveneens middels amvb nader te bepalen werkzaamheden op het gebied van de diergezondheid. Voorts voorziet de wet in de verplichting tot het verlenen van een bijdrage door de overheid in bepaalde schade die door de toepassing van de in de wet genoemde politionele bestrijdingsmaatregelen is veroorzaakt. Anderzijds biedt de GWD een basis om de financiële bijdrage van het bedrijfsleven in de kosten voor de diergezondheidszorg af te dwingen. Zo is bepaald, dat in een aantal gevallen zoals de financiering van schadeloosstelling een heffing aan het bedrijfsleven kan worden opgelegd en dat een vergoeding van kosten kan worden geheven voor keuringen die ten behoeve van in-, uit- en doorvoer worden verricht.

Behalve in de kosten van de tweede-lijnszorg draagt de overheid ook structureel bij in de kosten van de derde-lijnszorg in casu het diergeneeskundig onderzoek. Sprake is van een (LNV-)bijdrage van 22 miljoen in de kosten ter hoogte van 30 miljoen van het Centraal Diergeneeskundig Instituut. De kosten van de eerste-lijnszorg komen geheel voor rekening van de agrariërs zelf. Deze kunnen worden geraamd op jaarlijks circa 500 miljoen voor de veehouderij als geheel (zie par. 2.5.4).

2.3 EG-beleid ten aanzien van de diergezondheidszorg

2.3.1 EG-regelgeving

Van groot belang voor de activiteiten van overheid en bedrijfsleven op het terrein van de diergezondheidszorg zijn de internationale ontwikkelingen en dan met name het EG-kader. De op handen zijnde voltooiing van de Europese binnenmarkt en het wegvallen van de binnengrenzen hebben geleid tot de vaststelling van een uitgebreid pakket communautaire maatregelen welke een vrij verkeer van

dieren en dierlijke produkten moeten waarborgen. Belangrijke elementen vormen een volledige harmonisatie van handelsvoorwaarden, gemeenschappelijke criteria voor uitvoering en bestrijding van dierziekten en vrijwaring van mede-lidstaten van dierziekten en risico's voor de volksgezondheid. Geconcludeerd kan worden dat het hele beleidsterrein in sterke mate door EG-regelgeving wordt beheerst. Uitgangspunt van deze regelgeving is de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Dit betekent dat de minister van LNV uiteindelijk verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid en de uitvoering van maatregelen op het gebied van de diergezondheidszorg. Dit geldt ongeacht of de regels door hemzelf dan wel door een publiekrechtelijke organisatie zijn gesteld en ongeacht of de uitvoering van de maatregelen door een overheidsdienst of een privaatrechtelijke persoon als de SGD plaatsvindt.

2.3.2 EG-vergoedingen

Krachtens de EG-beschikking betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied (90/424/EG), het zogenaamde Veterinair Fonds en de EG-beschikking klassieke varkenspest (80/1096/EG) kan de EG bijdragen in de kosten voor drietal soorten activiteiten: gerichte veterinaire maatregelen, controlemaatregelen op veterinair gebied en programma's voor de uitroeiing van en de controle op dierziekten. Voor zover het de politionele bestrijding van dierziekten betreft kan de EG financiële ondersteuning verlenen voor veterinaire maatregelen van urgente aard met betrekking tot specifiek genoemde ziekten (bijdrage van 50%) en voor bestrijding van mond- en klauwzeer (bijdrage van 60%). Daar waar geen vergoedingspercentage is genoemd wordt de hoogte vastgesteld volgens een specifieke procedure. Tegemoetkoming beperkt zich tot de kosten van schadeloosstelling voor overname van dieren en noodvaccinaties. Voor varkenspest, waarvan de bestrijding in EG-verband is geharmoniseerd, geldt dat de EG ten hoogste 50% van de kosten vergoedt van schadeloosstellingen aan varkenshouders voor het slachten en vernietigen van varkens in besmet gebied. Daarnaast kunnen gemaximeerde forfaitaire vergoedingen worden verstrekt voor noodvaccinatie, monsteronderzoek en destructie. Declaraties worden vastgesteld door de Veterinaire Dienst van LNV. Door de EG toegekende bedragen komen binnen bij LNV en dienen vervolgens te worden gestort in het Dierziektenfonds. In par. 2.6.1 wordt nader aangegeven in welke mate de afgelopen jaren door de EG aan de dierziektenbestrijding financieel is bijgedragen.

2.4 Diergezondheidssituatie ten algemene

Met betrekking tot de gezondheidssituatie in ons land van produktiedieren kunnen twee ontwikkelingen worden gesignaleerd. De belangrijkste verandering is de opkomst als gevolg van de steeds grotere veedichtheid in de veehouderij (voortvloeiend uit schaalvergroting, intensivering en specialisering) van vele dierbedrijfsziekten met een haast permanent karakter. De oorzaken van het ontstaan en voortbestaan van deze bedrijfsziekten zoals juveniele sterfte, luchtweg- en maag/darmaandoeningen, voortplantingsstoornissen, nierinfecties en locomotie-problemen zijn vooral gelegen in de sterk op produktie gerichte bedrijfsvoering en vele daaraan gerelateerde factoren zoals de huisvesting, voeding, verzorging en geneesmiddeltoediening als produktieverbeteraar. Voorzover deze multifactoriële bedrijfsziekten het individuele bedrijf kunnen overstijgen, zoals atrofische rhinitis, zijn ze in het huidige beleid in een aantal gevallen object van overheidsbeleid gericht op het instandhouden van basisvoorzieningen en medefinanciering van begeleidingsprogramma's, opgesteld door de GD's en het bedrijfsleven. Tot bedoelde categorie van bedrijfsziekten behoren ook ziekten die op wat langere termijn aanleiding kunnen geven tot handelsbelemmeringen. Daarbij kan gedacht worden aan koeiegriep, scrapie, aujeszky en salmonellose.

Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat het merendeel van de zeer besmettelijke dierziekten die in de Veewet worden genoemd in Nederland vooral als gevolg van zeer ingrijpende bestrijdingsmaatregelen (zoals "stamping-out") en vaccinatieprogramma's niet meer voorkomen. Zo is ons land sinds 1989 officieel vrij van klassieke varkenspest, waarvan de bestrijding tot voor enkele jaren nog aanleiding vormde tot hoge kosten voor het rijk (par. 2.6.1) alsook vrij van mond- en klauwzeer zonder dat daarbij nog gebruik wordt gemaakt van preventieve vaccinatie. Ook komen tuberculose, brucellose (abortus bang) en enzoëtische bovine leucose (EBL) bij runderen niet meer voor. Het veterinaire beleid van de EG is inmiddels zover gevorderd dat voor een aantal besmettelijke dierziekten wordt afgezien van vaccinatie. Dientengevolge worden aan vaccinatie de traditionele handelsbelemmeringen verbonden, omdat niet uitgesloten is dat gevaccineerde dieren toch de pathogene ziekteverwekkers bij zich kunnen dragen. Voor een vergelijking met de diergezondheissituatie in de andere EG-lidstaten zij verwezen naar par. 2.8.

De nationale beleidsruimte om op autonome wijze werings- en bestrijdingsmaatregelen te treffen voor hierboven bedoelde ziekten wordt ook in ander opzicht beperkt. De gevolgen van dierziekte-uitbraken voor de Nederlandse veestapel en voor de bedrijfstakken kunnen in het licht van de relatief grote dierdichtheid en de afhankelijkheid van buitenlandse afzetmarkten zeer aanzienlijk zijn. Een snelle en doelgerichte aanpak in de initiële fase van een uitbraak beginnend met de onmiddellijke identificatie en registratie van besmette en verdachte gevallen en onmiddellijke destructie is daarom van groot belang, omdat bij het verstrijken van de tijd de verspreiding van de ziekte welhaast exponentieel toeneemt en de te nemen maatregelen in dezelfde mate minder doel treffen. Aanvullende maatregelen hebben in de regel het karakter van ringvaccinatie of vaccinatie van grote delen van de dierpopulatie. Alsdan vervallen echter de handelsvoordelen verbonden aan de ziektevrrije status van een gebied, leidend tot plotselinge verlies van afzetmarkten en (soms) overschotten op de binnenlandse markt.

De op EG-niveau vastgestelde maatregelen in de vorm van bestrijdingsprogramma's en handelsvoorwaarden hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de diergezondheidssituatie op Europees niveau. De situatie in de EG is evenwel nog niet van dien aard dat deze maatregelen volledige garantie bieden. De ervaringen opgedaan met de wering en bestrijding van de recente uitbraken van pseudo vogelpest onder Nederlands pluimvee en van blaasjesziekte onder varkens hebben duidelijk gemaakt dat de gangbare initiële aanpak van dergelijke ziekten in Nederland (insluiting van gebieden, instellen van vervoersverboden) tegenwoordig met grote problemen gepaard kan gaan. Marktdistorsies en verstoring van productieprocessen, de dierdichtheid, de wederzijdse afhankelijkheid van producenten in de keten en de wijze van vervoer en verhandeling van produktiedieren in Nederland brengen met zich, dat door een niet terstond onder controle gebrachte dierziekte-uitbraak het voortbestaan van een bedrijfstak onmiddellijk wordt bedreigd. Daarnaast treden er bij toepassing van bestrijdingsmaatregelen al snel welzijnsproblemen op (volle hokken, pootgebreken bij te zware dieren). De Nederlandse produktiesystemen kennen onvoldoende voorzieningen om deze problemen adequaat op te vangen. Tenslotte moet worden gewezen op de niet onaanzienlijke bedrijfsschade in vooral de gebieden met grote dierdichtheid en grote bedrijven door het instellen van een vervoersverbod. Deze schade wordt geheel door de betrokken veehouderijsectoren gedragen.

2.5 Preventie: de georganiseerde diergezondheidszorg

2.5.1 Algemeen

De overheidsbijdragen in de kosten van de georganiseerde gezondheidszorg betreffen de ondersteuning van een aantal activiteiten welke door het georganiseerde bedrijfsleven worden verricht. Ten algemene worden subsidiabel geacht die activiteiten welke in de relatie tot de in par. 2.1 aangegeven doelstellingen van het diergezondheidsbeleid van de overheid:

- preventieve ondersteuning geven aan de wering en bestrijding van Veewet-ziekten,
- bijdragen aan de voor bestrijding van dierziekten noodzakelijke infrastructuur, waaronder identificatie- en registratiesystemen,
- bijdragen aan de preventie van meldingsplichtige ziekten,
- ten algemene bijdragen aan de gezondheidszorg voor dieren,
- van belang zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid (residuen, ongewenste stoffen, zoönosen),
- een duidelijk inzicht verschaffen in de landelijke dierziektensituatie en een signaleringsfunctie hebben m.b.t. het optreden van (nieuwe) ziekten,
- uitvoering geven aan internationale verplichtingen op grond van EG-wetgeving,
- in verband met importcontrole en exportcertificering worden uitgevoerd.

Door de overheid wordt niet financieel bijgedragen aan activiteiten die direct in relatie staan tot rendementsverbetering op het individuele veehouderijbedrijf. De door de overheid medegefinancierde activiteiten zijn nader omschreven in de contracten met het Landbouwschap. In deze contracten worden geen bedragen per activiteit toegewezen. Sturing van het beleid vindt plaats via goedkeuring van verordeningen van het georganiseerde bedrijfsleven zelf en meer direct via een beoordeling van het jaarlijks ingediende SGD-werkplan en goedkeuring van de SGD-begroting. De SGD geeft richting aan de activiteiten van de GD's door de toewijzing van de subsidiebedragen. De GD's voeren zelfstandig taken uit op basis van per regio vastgestelde prioriteiten. Bij de financiële ondersteuning van de overheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen structurele en projectmatige ondersteuning van bepaalde activiteiten.

Omdat de situatie zich ten aanzien van enkele positioneel te bestrijden ziekten duidelijk in gunstige zin heeft gewijzigd is het mogelijk geworden in het huidige beleid enerzijds meer aandacht te besteden aan activiteiten welke

bijdragen aan een hoog gezondheidsniveau, ook in relatie tot andere dan aangiftplichtige ziekten, en anderzijds te werken aan verbetering van de voor preventie en bestrijdingsmaatregelen noodzakelijke structuur (gezondheidsbewaking).

Daarbij is de GWD relevant waarin onder meer is bepaald, dat op het bedrag van de tegemoetkoming in de schade een korting kan worden toegepast indien niet aan de bij amvb vastgestelde eisen inzake de inrichting is voldaan danwel indien de eigenaar van de dieren niet de in deze amvb bedoelde maatregelen heeft genomen om de gezondheid van de dieren op het bedrijf te waarborgen. Voorts bepaalt de GWD dat aan de toekenning van een tegemoetkoming door de minister van LNV voorwaarden kunnen worden verbonden, die onder meer betrekking hebben op het bedrijf en het nemen van andere preventieve maatregelen zoals de deelname aan gezondheidsprogramma's. De grotere nadruk op preventie van ziekten is mede noodzakelijk geworden doordat voor enkele ziekten vaccinatie als beschermingsmiddel niet meer kan worden toegepast.

2.5.2 Subsidiemotieven

De tot nu toe gehanteerde motieven van de overheid om in het nastreven van haar doelstellingen ten aanzien van de algemene gezondheidssituatie van (produktie-) dieren in het onderhavige geval van ziektepreventie niet te volstaan met wet- en regelgeving en de gebruikelijke trits van onderzoek, voorlichting en onderwijs maar ook nog subsidie te verlenen aan de georganiseerde gezondheidszorg van het agrarisch bedrijfsleven zijn tweërlei. In de eerste plaats moet de keuze eertijds voor het subsidie-instrument gezien worden tegen de achtergrond van de nationale wetgeving en het EG-dierziektenbeleid, waarbij de verantwoordelijkheid voor de wering en bestrijding van dierziekten bij de overheden van de lidstaten is neergelegd. Op de overheden drukt bovendien de uitvoerings- en coördinatie-taak van de Brusselse regelgeving. Gegeven het statelijke karakter van deze aanpak c.q. de rechtstreekse betrokkenheid van de overheid bij de wering en bestrijding was de keuze voor subsidiëring vrij voor de hand liggend. In dat opzicht kon de subsidiëring gezien worden als een vergoeding voor het feit dat het bedrijfsleven mede invulling en uitvoering geeft aan een aantal overheids-taken die voortvloeien uit EG-wetgeving. Opteren voor een model waarin het bedrijfsleven zelf orde op zaken stelt en de volledige verantwoordelijkheid heeft, ook in financieel opzicht, was dan niet direct vanzelfsprekend. Opgemerkt zij dat ook in andere EG-landen medefinanciering door de overheid en uitvoering door het bedrijfsleven vrij gebruikelijk is (par. 2.8).

Het tweede subsidiemotief was gelegen in de overweging dat een aantal diergezondheidszorgactiviteiten en -maatregelen de veehouders verplichtingen oplegt die de sector als geheel ten goede komen maar die voor de individuele veehouder uit oogpunt van diens bedrijfsvoering niet direct noodzakelijk zijn dan wel mede in relatie tot de volksgezondheid het bedrijfsbelang overstijgen en/of een bedrijfsgrensoverschrijdend karakter hebben (zie ook par. 2.1). Dit collectieve of sectorbelang als motief voor financiële steun stond vooral op de voorgrond in de achterliggende decennia toen de EG-verplichtingen nog niet in die mate aan betekenis hadden gewonnen. In deze context had de subsidiëring met name tot doel een goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven te stimuleren met het oog op een goede uitvoering van het beleid en teneinde te verzekeren dat het beleid in voldoende mate door de sector wordt gedragen. Het onderhavige subsidiemotief gold weliswaar vooral voor de politionele dierziektenbestrijding, maar betrof in belangrijke mate ook de preventieve activiteiten die in nauwe relatie staan met de politionele bestrijding. De leidende gedachte daarbij was, dat door overheidsbijdragen in de preventiekosten de schade en de (hoge) bestrijdingskosten voor het rijk bij uitbraken vermeden danwel beperkt kunnen worden.

De vraag rijst of de hierboven aangeduide, tot nu toe gehanteerde motieven van de op de overheid rustende internationale verplichtingen en het algemeen belang voldoende valide zijn om de huidige subsidiëring te continueren. Voor een beantwoording van deze vraag zijn twee aspecten van belang: de mate waarin de kosten van de gesubsidieerde (preventieve) activiteiten gezien kunnen worden als bedrijfskosten voor de veehouder en de mate waarin uitbraken van dierziekten gerekend kunnen worden tot de normale bedrijfsrisico's. Op het bedrijfsrisico-aspect wordt ingegaan in par. 2.6.2. Met betrekking tot het bedrijfskostenkarakter kan het volgende worden gesteld. Bedrijfskosten kunnen ten algemene worden gedefinieerd als kosten/offers die de ondernemer noodzakelijkerwijs moet maken om tot verhandelbaar produkt te komen. In het onderhavige geval wordt de verhandelbaarheid van veehouderijprodukten op de binnenlandse en buitenlandse markten sterk bepaald door eisen van veiligheid uit oogpunt van dier- en volksgezondheid. De kosten van alle activiteiten om deze produktveiligheid te bereiken, te bewaken en te garanderen kunnen in die zin ruim gesteld als bedrijfskosten worden aangemerkt. Daarbij kan de noodzakelijkheid van de kosten ingegeven zijn door het feit dat aan de eisen van produktveiligheid wettelijke verplichtingen ten grondslag liggen, al dan niet voortvloeiend uit EG-voorschriften. Daarnaast kan het zijn dat de veehouder zelf de kosten noodzakelijk

acht. Vanuit de optiek van verhandelbaarheid is het niet direct relevant of het kosten betreft die op bedrijfsniveau door de individuele veehouderij moeten worden gemaakt of kosten die noodzakelijkerwijs door de aard van de activiteiten elders - op sectorniveau of nationaal niveau - moeten worden gemaakt.

Nagegaan is (par. 2.5.3) welke van de thans gesubsidieerde uitgaven bedrijfskosten zijn. Ten algemene blijken uitgaande van eerdergenoemde begripsomschrijving de meeste uitgaven als zodanig te kunnen worden aangemerkt. Dit roept de principiële vraag op of het zinvol en effectief is op grond van algemeen gezondheidsbelang en internationale verplichtingen van overheidswege structureel bij te dragen in bedrijfskosten van de agrarische ondernemer die deze noodzakelijkerwijs moet maken vanwege wet- en regelgeving ten aanzien van produktveiligheid ter zake van de gezondheid danwel zelf noodzakelijk acht. Hierbij zij tevens opgemerkt dat de agrarische sector de enige bedrijfstak in Nederland is waarin bedrijfskosten voor produktveiligheid worden gesubsidieerd.

2.5.3 Gesubsidieerde preventie-activiteiten

Navolgend wordt ingegaan op elk van de door het rijk gesubsidieerde preventie-activiteiten van de georganiseerde diergezondheidszorg. Daarbij worden vermeld doel en opzet van de activiteiten, de voor 1993 begrote rijksuitgaven (op basis van 50% bijdrage in de kosten) alsmede de specifieke reden voor de subsidiëring. Aangegeven is of bij de activiteiten sprake is van subsidiëring voor bedrijfskosten volgens de in par. 2.5.2 aangegeven definitie van het begrip bedrijfskosten. Waar mogelijk wordt informatie gegeven over de effectiviteit. De activiteiten zijn niet gerangschikt naar veehouderijsector zoals in de SGD-begroting maar naar aard en doel. De voor 1993 begrote bijdragen per veehouderijsector zijn reeds vermeld in par. 2.2. De invloed van de overheid op de hoogte van de kosten van de georganiseerde gezondheidszorg is als eerder vermeld: via de goedkeuring van de SGD-begroting en door het instemmen met Landbouwschapsverordeningen waarop de SGD-activiteiten zijn gebaseerd. In het contract met het Landbouwschap staan geen bedragen vermeld die zijn gekoppeld aan bepaalde activiteiten.

Identificatie en registratie (IenR-systemen)

Varkens en runderen dienen geïdentificeerd en geregistreerd te zijn in gevolge IenR-verordeningen van het Landbouwschap, het Produktschap voor Vee en Vlees en

het Bedrijfsschap voor de Handel in Vee welke uitvoering geven aan EG-verplichtingen inzake bedrijfsregistratie en daarmee ook aan een overheidsverplichting. Een sluitend IenR-systeem voor produktiedieren is van essentieel belang voor een goede gezondheidsbewaking en voor het kunnen traceren van de herkomst van dieren in geval van dierziekten en van de herkomst van residuen van ongewenste stoffen in dieren en vers vlees. Het ontwikkelen en invoeren van dergelijke systemen wordt geacht primair een verantwoordelijkheid te zijn van het bedrijfsleven waarbij de overheid de ontwikkelingen stimuleert en de noodzakelijke kaders schept. In dat verband zij opgemerkt dat de overheid tot nu toe voor de helft bijdraagt in de kosten van IenR-sytemen, vanwege de directe relatie met een effectieve uitvoering van de politionele dierziektenbestrijding en op grond van het feit dat het bedrijfsleven uitvoering geeft aan een aan de overheid opgelegde EG-verplichting. De IenR-kosten zijn ruim geïnterpreteerd als bedrijfskosten aan te merken al zullen de kosten van instandhouding van het systeem dat karakter sterker hebben dan de kosten van ontwikkeling en invoering van het systeem. Er is in de werkgroep naar voren gebracht, dat de onderhavige systemen ook een algemeen sectorbelang dienen omdat het zonder identificatie en registratie niet mogelijk is vee en vlees op de markt te brengen en dat de kosten derhalve veeleer als sectorkosten zijn aan te merken. Over de vraag of op die grond structurele medefinanciering door het rijk moet plaatsvinden verschilden in de werkgroep de meningen.

Voor runderen is vanaf 1991 een nieuw IenR-systeem gekoppeld aan een centraal registratiesysteem ingevoerd dat thans volledig operationeel is en waarbij gewerkt wordt met een streepjescode en diernummer. De kosten van ontwikkeling en invoering van dit systeem bedroegen 40 miljoen. De jaarlijkse kosten van instandhouding van het systeem bedragen 24,8 miljoen en bestaan voor het overgrote deel uit de kosten van jaarlijkse registratie en uit administratiekosten van derden in casu de plaatselijke rundveehouderijverenigingen (ten bedrage van 8 miljoen). De overheid betaalt ongeveer de helft (12 miljoen) van deze exploitatiekosten.

Eind jaren zeventig is een IenR-systeem voor varkens ontwikkeld en ingevoerd. De kosten van instandhouding van het systeem worden gefinancierd uit het Dierziektenfonds. In de werkgroep is aangetekend, dat dit een oneigenlijk gebruik is van de gelden van het Fonds, aangezien het hier activiteiten betreft met een in eerste instantie preventief karakter. De jaarlijkse overheidsbijdrage beloopt 2 à 3 miljoen. Het huidige systeem werkt in de praktijk onvoldoende. Kwijtraken

van oormerken, ondoorzichtigheid van de administratie en onjuiste aansluiting van de gegevens tussen beide oormerken kunnen het traceren van de herkomst van besmette varkens belemmeren of verhinderen. Een nieuw systeem is in ontwikkeling waarvan de ontwikkelings- en eenmalige kosten worden geraamd op 6,6 miljoen en de jaarlijkse exploitatiekosten op 2,7 miljoen. De jaarlijkse overheidsbijdrage aan dit nieuwe systeem van 2,3 miljoen loopt niet via het Dierziektenfonds maar via het begrotingsartikel 05.01, artikelonderdeel 01 preventie (par. 2.2). De varkens worden voorzien van oormerken met een Uniek Bedrijfsnummer (UBN) en de centrale administratie wordt aangepast. In verband met de tijd die voor de ontwikkeling van dit systeem nodig is wordt het bestaande systeem geactualiseerd door onder meer gedeeltelijke automatisering van het gegevensbeheer en het instellen van gezondheidscertificaten bij import. De registratie-activiteiten maken onderdeel uit van het nationaal programma varkensgezondheidszorg. Inmiddels wordt ook gewerkt aan het opzetten van een IenR-systeem voor de schapen- en geitenhouderij.

Gezondheidsbewakingsactiviteiten

Deze activiteiten betreffen screeningsonderzoek, onderzoek van risicodieren en verdachte veebeslagen en in een enkel geval (pseudo-vogelpest bij pluimvee) systematische verplichte vaccinatie in selectie tot Veewet-dierziekten, in casu tuberculose, abortus bang en EBL bij runderen (bijdragen resp. 0,4, 4,4 en 1,1 miljoen), pseudo-vogelpest, CRD en salmonellosen bij pluimvee (bijdragen resp. 1,1, en 0,8 miljoen), varkenspest/blaasjesziekte bij varkens (bijdrage 0,8 miljoen), zwoegerziekte en rotkreupel bij schapen (bijdrage 0,8 miljoen) en pseudo-tuberculose en caprine arthritis encephalitis bij geiten. De kosten van de activiteiten zijn op te vatten als bedrijfskosten. De huidige financiële ondersteuning geschiedt op grond van de overweging dat het bedrijfsleven uitvoering geeft aan EG-regelgeving voor het handelsverkeer (garanderen van ziektevrije status van gebieden), uit oogpunt van volksgezondheid (uitgezonderd EBL) en de belangen van de desbetreffende veehouderijsector en ter voorkoming van kosten voor politionele dierziektenbestrijding. Geconstateerd kan worden dat ondanks deze activiteiten er in Nederland in de varkens- en pluimveesector nog steeds uitbraken van blaasjesziekte en pseudo-vogelpest kunnen voorkomen zoals in 1992 het geval was. Het probleem is vooral gelegen in het zich niet aan de regelgeving houden van een kleine groep bedrijven, maar ook speelt mee de grotere kans op insleep van ziekten door het wegvallen van de binnengrenzen in

de EG. Erkenningsregelingen voor bedrijven en handel gekoppeld aan voorgeschreven minimumeisen terzake van stalinrichting, hygiëne en vervoer alsmede een groter verantwoordelijkheidsbesef van de ondernemer kunnen de kans op uitbraak van besmettelijke dierziekten verminderen.

Gezondheids(stimulerings-)programma's

Deze activiteiten, merendeels in programmavorm en op vrijwillige basis, betreffen advisering, voorlichting, bedrijfsonderzoek en -begeleiding en diagnostisch onderzoek bij probleembedrijven ter verbetering van de algemene diergezondheids-situatie. Er zijn programma's voor vleeskalveren (bijdrage 0,3 miljoen), varkens (bijdrage 2,3 miljoen), pluimvee (bijdrage 3,9 miljoen), schapen en geiten (bijdrage 0,8 miljoen). De activiteiten hebben met name ook een ziektesignaleringsfunctie. Er ligt geen EG-regelgeving aan ten grondslag. De kosten zijn behoudens wellicht de voorlichtingskosten aan te merken als bedrijfskosten, omdat de ondernemer in deze programma's participeert teneinde mogelijke bedrijfsschade te voorkomen. De motivering voor overheidsbijdragen is gelegen in de directe relatie met de politionele dierziektenbestrijding (signaleringsfunctie) en/of het volksgezondheidsbelang (residuproblematiek) en met het welzijn van dieren, alsmede het belang voor de desbetreffende sector zelf. Ten aanzien van laatstgenoemd belang kan worden opgemerkt dat de alom voorkomende niet-besmettelijke veeziekten (zie ook par. 2.4) bedrijfseconomisch gezien kostbaarder zijn dan de besmettelijke ziekten. De schade van deze ziekten bedraagt volgens recent onderzoek voor elke melkkoe ruim 500 gulden, voor elke fokzeug 350 gulden en voor elk vleesvarken 15 gulden. In de praktijk varieert de schade sterk van bedrijf tot bedrijf. Door goed management ten aanzien van de diergezondheid waaraan de onderhavige programma's kunnen bijdragen kan de helft van de bedrijfsschade door niet-besmettelijke ziekten worden voorkomen.

Controle- en administratie-activiteiten (pluimveegezondheidszorg)

Het betreft hier achtereenvolgens de produktie door de Stichting Gezondheidsdienst voor Pluimvee (GDP) als nationaal referentie-instituut van statistische en epidemiologische gegevens ten behoeve van de pluimveegezondheidszorg en exportcertificering door de overheid (bijdrage 0,9 miljoen) waarvan de kosten niet als bedrijfskosten zijn aan te merken, controle-programma's van het GDP terzake van de immuniteit en gezondheidsstatus van de pluimveestapel (bijdrage

0,6 miljoen) en im- en exportcontrole door het GDP via een groot aantal bedrijfsbezoeken (bijdrage 0,1 miljoen). Bij de laatstgenoemde activiteiten is niet zonder meer sprake van bedrijfskosten. De subsidiëring geschiedt met name met het oog op garantievervalschaafing voor het handelsverkeer.

2.5.4 Kosten per diersoort en bedrijf

Voor een aantal activiteiten van de gezondheidszorgdiensten wordt de veehouder thans zogenaamde drempeltarieven in rekening gebracht. Het betreft hier activiteiten in het kader van de gezondheidsprogramma's op vrijwillige basis. Met het hanteren van deze tarieven wordt beoogd een scherpere scheiding aan te brengen tussen de eerst-lijnszorg en de tweede-lijnszorg, de ondernemer te stimuleren tot een betere afweging bij een beroep op de GD's en (uiteindelijk) de begroting(-en) sluitend te krijgen. Met de tariefstelling wordt de profijtgedachte toegepast, zij het op bescheiden schaal. Zo dekken de opbrengsten ten bedrage van 0,6 miljoen voortvloeiend uit de drempeltarieven voor de activiteiten in het kader van het Nationaal Programma Varkensgezondheidszorg slechts 3,6% van de totale kosten van deze zorg ten bedrage van 16,7 miljoen. Ook op meer indirecte wijze door middel van heffingen en retributie (in casu de retributieverordening NCD-bestrijding bij pluimvee) van het Landbouwschap en heffingen van de produkt-schappen wordt de veehouder geconfronteerd met de kosten van de georganiseerde gezondheidszorg. Zo wordt door het PVV voor runderen en varkens een (bestemings-)heffing van respectievelijk 3.18 en 1.86 gulden per dier opgelegd en wordt door het Landbouwschap een heffing op melk gehanteerd. Het PPE maakt gebruik van een systeem waarbij zowel bedrijven, dieren als produkten worden belast. Daarnaast worden de veehouder voor een aantal uiteenlopende activiteiten als veterinaair bedrijfsbezoek, laboratoriumonderzoek, hygiëne-onderzoek, cursussen e.d. kosten in rekening gebracht waarvan de hoogte door het Bestuur van de SGD na advies van de Permanente Tarieven Commissie van het agrarische bedrijfsleven wordt vastgesteld. De inkomsten uit tariefstelling op het terrein van de preventieve diergezondheidszorg bedragen in totaliteit circa 17 miljoen.

Inzicht van de mate waarin de individuele veehouder gemiddeld genomen in de praktijk via diverse heffingen, tarieven en drempeltarieven thans bijdraagt in de kosten van de georganiseerde gezondheidszorg ontbreekt. Gedetailleerde gegevens daaromtrent zijn niet voorhanden. Wel kan een beeld worden verkregen van de kosten van de georganiseerde gezondheidszorg per diersoort/produktiedier.

Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de kosten per diersoort met subsidie en die zonder subsidie dus in een situatie dat de subsidieverlening is beëindigd en de totale kosten voor rekening van het bedrijfsleven c.q. de ondernemer zouden komen. In onderstaande tabel zijn bedoelde kostengegevens weergegeven waarbij ter vergelijking tevens de kosten die de veehouder per produktiedier maakt voor de eerste-lijnszorg zijn opgenomen. Aangetekend zij dat de gegevens voornamelijk indicatief zijn. Voor enkele diersoorten is in de begroting geen nadere uitsplitsing van de LNV-bijdragen aangegeven en zijn derhalve bedragen toegerekend. Niet verdisconteerd zijn de apparaatskosten van de SGD en de kosten van het I en R-systeem voor runderen. De gegevens over de kosten van de eerste-lijnszorg per diersoort zijn ontleend aan bijlage IV.

Tabel 3 Kosten gezondheidszorg per produktiedier (in gld)^{a)}

diersoort	kosten eerste-lijnszorg	kosten tweede-lijnszorg		
		met subsidie	zonder subsidie	subsidie
		(a)	(b)	(b-a)
runderen	143,30	7,29	11,17	3,88
vleeskalveren	30,00	1,18	1,80	0,62
varkens	3,30 ^{b)}	0,26	0,45	0,19
pluimvee	0,06 ^{c)}	0,02	0,03	0,01
schapen	18,00	0,99	1,39	0,40
geiten	30,00	4,82	6,45	1,63

a) Bij varkens en pluimvee is rekening gehouden met het aantal mestcycli per jaar omdat deze diersoorten meerdere cycli doorlopen

b) Vleesvarkens

c) Slachtkuikens

Uit tabel 3 valt af te leiden dat de kosten van de eerste-lijnszorg per produktiedier een veelvoud bedragen van die van de tweede-lijnszorg c.q. die van de georganiseerde gezondheidszorg, en dat het financieel effect van de subsidieverlening op de totale kosten van de gezondheidszorg, dus de eerste- en tweede-lijnszorg tezamen genomen, per produktiedier gering is. Hoe groot het subsidie-effect is op de kosten per veehouderijbedrijf is aangegeven in onderstaande tabel 4. Berekend is aan de hand van de CBS-landbouwtelling wat de kosten van de tweede-lijnszorg zijn per gemiddeld bedrijf met een bepaalde diercategorie.

Omdat de kosten sterk kunnen variëren per bedrijf en met name afhankelijk zijn van de mate van specialisatie zijn de kosten per gespecialiseerd bedrijf afzonderlijk vermeld.

Tabel 4 Kosten georganiseerde gezondheidszorg per bedrijf (in gld)

Soort veehouderij	kosten met subsidie (a)	kosten zonder subsidie (b)	subsidie (b-a)
runderen - gemid. bedrijf	716	992	276
- gespec. bedrijf ^{a)}	1127	1700	573
vleeskalveren - gemid. bedrijf	273	498	225
- gespec. bedrijf	513	932	419
varkens - gemid. bedrijf	408	658	250
- gespec. bedrijf	1270	2057	787
pluimvee - gemid. bedrijf	2119	3694	1575
- gespec. bedrijf	3709	9952	4243
schapen - gemid. bedrijf	66	96	30
- gespec. bedrijf	719	1041	332
geiten - gemid. bedrijf	157	157	--
- gespec. bedrijf	2594	2594	--

a) Gespecialiseerde melkveebedrijven

2.6 Politionele dierziektenbestrijding

2.6.1 Kosten van bestrijding

De kosten van de politionele dierziektenbestrijding zijn de afgelopen jaren drastisch gedaald. Nederland is sinds 1989 officieel vrij van klassieke varkenspest, waarvan de bestrijding tot voor enkele jaren geleden voor de overheid nog hoge kosten met zich meebracht (de uitbraken in 1990 en 1992 betroffen gelimiteerde, snel onder controle gebrachte uitbraken die niet tot het opschorten van de ziektevrije status van ons land leidden). Nederland is eveneens officieel vrij van mond- en klauwzeer zonder dat daarbij nog gebruik wordt gemaakt van preventieve vaccinatie. Een kosten-baten analyse wees uit dat op termijn een non-vaccinatiebeleid goedkoper is. De beëindiging van deze vaccinaties leverde voor de overheid een structurele besparing op van 10 miljoen. Een en ander neemt niet weg dat zich op elk moment dierziekte-uitbraken kunnen voordoen. Zo zijn de kosten voor politionele bestrijding in 1992 toegenomen als gevolg van de

uitbraak van andere ziekten, te weten de sinds 1975 niet meer voorgekomen blaasjesziekte bij varkens en pseudovogelpest bij pluimvee. In tabel 5 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste dierziekte-uitbraken in ons land sinds 1980. Aangetekend zij dat het overzicht geen beeld geeft van het voorkomen van alle mogelijke dierziekten.

Tabel 5 Uitbraken van belangrijke dierziekten in Nederland sinds 1980

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92
mond- en klauw- zeer				*	*								
hondsdolheid				*	*	*	*						
miltvuur	*	*	*	*	*	*						*	
klassieke var- kenspest		*	*	*	*	*	*				*		*
afrikaanse var- kenspest							*						
blaasjesziekte													*
pseudovogelpest												*	*

Tot welke uitgaven exclusief de jaarlijkse uitgaven ter hoogte van 2 à 3 miljoen ten behoeve van het IenR-systeem voor varkens de positionele maatregelen als gevolg van dierziekte-uitbraken in de afgelopen tien jaar hebben geleid is weergegeven in tabel 6. Daarbij is tevens aangegeven hoe de kosten op grond van de geldende afspraken tussen rijk en bedrijfsleven zijn verdeeld en wat conform de bestaande regelgeving de bijdrage was van de EG. De totale kosten in 1993 tot 1 september bedragen 7,1 miljoen.

Tabel 6 Uitgaven politionele dierziektenbestrijding 1983-1992 als gevolg van dierziekte-uitbraken (in mln gld)^{a)}

Jaar	totale uitgaven	bijdrage rijk	bijdrage bedrijfsleven	bijdrage EG
1983	44,2	25,6	2,0	16,6
1984	74,7	55,3	2,0	17,4
1985	65,8	55,1	5,0	5,7
1986	30,9	25,0	5,0	0,9
1987	3,3	1,6	1,6	0,1
1988	0,8	0,4	0,4	-
1989	0,2	0,1	0,1	-
1990	4,1	1,9	1,9	0,3
1991	0,8	0,4	0,4	-
1992	11,6	2,9	2,9	5,8
1983-1992	236,4	168,3	21,3	46,8

a) Exclusief de uitgaven voor het IenR-systeem voor varkens en voor wat betreft de jaren 1986 en 1987 exclusief de kosten ter hoogte van respectievelijk 3,2 en 8,3 miljoen van ontmanteling van de swill-installaties in verband met het ingestelde verbod op het vervoeren van keukenafval (swill).

Omdat aan de 50 procent bijdrage van het bedrijfsleven krachtens de contracten met het Landbouwschap een plafond is gesteld, heeft de dierziektenbestrijding voor de overheid in budgettair opzicht een zgn. open-einde karakter. Daarbij steeg - voornamelijk op grond van de te verwachten dierziektensituatie - de maximumbijdrage van het bedrijfsleven sinds 1974 van 2 miljoen per jaar via een tussentijdse verhoging tot 5 miljoen vanaf 1985 tot 10 miljoen vanaf 1988. In de periode 1983-1986 met veelvuldig uitbreken van varkenspest (en afrikaanse varkenspest in 1986) waren de budgettaire gevolgen van de open-eind regeling voor het rijk zeer aanzienlijk. Zo kwam op grond van de geldende afspraken van de totale kosten over deze periode van 215,6 miljoen 161 miljoen voor rekening van het rijk, waarvan 109 miljoen ten behoeve van preventieve noodvaccinaties in besmette en verdachte gebieden. De EG-bijdrage was 40,6 miljoen. Het bedrijfsleven droeg in die periode rekeninghoudend met de EG-bijdragen de facto jaarlijks gemiddeld 6,5% van de totale bestrijdingskosten. Voor de periode 1988-1992 resulteerde een bijdrage van het bedrijfsleven van gemiddeld 34% per jaar, waarbij overigens wel is voldaan aan de overeengekomen 50/50-verhouding in de

verdeling van de kosten tussen rijk enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. Van het totale uitgavenbedrag van 17,5 miljoen had 10,5 miljoen betrekking op de varkenssector (bestrijding uitbraken van varkenspest en blaasjesziekte).

Tenslotte zij opgemerkt, dat in het kader van een eerdere heroverweging van het onderhavige beleidsterrein in 1986 is gewezen op de (besparings-)mogelijkheid om in een toekomstig contract met het Landbouwschap geen plafond meer op te nemen voor de bijdragen van het bedrijfsleven, hetgeen neerkomt op een strikte 50-50 financiering van de dierziektenbestrijding (behoudens eventuele EG-bijdrage). Deze variant is niet tot uitvoering gebracht.

2.6.2 Bedrijfsrisico en schadevergoedingsplicht

In de internationale (EG-) en nationale wet- en regelgeving is niet vastgelegd dat de overheid gehouden is tot het geven van geldelijke bijdragen aan de wering en bestrijding van dierziekten. Wel is in de Veewet (artikelen 39-44) respectievelijk de GWD (artikelen 85-91) de verplichting opgenomen tot schadevergoeding door het rijk bij destructie van besmette of verdachte dieren. Op basis van de Veewet wordt de eigenaar volledig schadeloosgesteld, dat wil zeggen: voor verdacht vee wordt de volle waarde in gezonde toestand uitgekeerd en voor ziek vee een bij amvb vastgesteld percentage daarvan (inkomensverlies wordt niet vergoed). De beleidsmatige achtergrond daarvan is gelegen in de overweging, dat met een volledige schadeloosstelling de drempel tot het melden van een besmettelijke dierziekte wordt verlaagd. In geval van varkenspest kan - sinds begin 1992 - een korting worden toegepast op de vergoeding, indien wordt vastgesteld dat er zich omstandigheden (bedrijfsvoering, hygiëne) voordoen op het bedrijf die het risico in zich dragen dat een dierziekte (varkenspest) uitbreekt of zich verspreidt. In de GWD is deze kortingsregeling ook doorgetrokken naar andere dierziekten. De bewijslast ligt in die gevallen bij de overheid. Dit is in afwijking van hetgeen gebruikelijk is in gevallen dat door rechtmatig handelen van de overheid schade bij derden ontstaat en er geen wettelijke regeling voor handen is. De bewijslast ligt dan bij de eiser van de schadevergoeding.

Dat in zowel de Veewet als de GWD de geleden schade voor vergoeding in aanmerking komt heeft als uitgangspunt dat de schade als gevolg van positionele dierziektenbestrijding niet behoort tot de normale bedrijfsrisico's. De Plantenziektewet van 1952 heeft een geheel ander uitgangspunt. Schade ontstaan door

verplichte werings- of bestrijdingsmaatregelen wordt niet vergoed. Dergelijke schade behoort in beginsel te zijn verdisconteerd in het normale bedrijfsrisico. De maatregelen zouden uit een oogpunt van een goede bedrijfsvoering en gemeenschapszin ook zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat genomen moeten worden. Alleen in uitzonderlijke situaties en wanneer de schade bovendien onevenredig zwaar op één of enkele kwekers drukt (bij wie dan wel bewijslast ligt) kan schade worden vergoed. Dit verschil in uitgangspunt met de veterinaire wetgeving kan behalve op grond van de drempelverlaging voor het aanmelden van een veeziekte mogelijk worden verklaard uit een aan het bedrijfsleven (plantentelers) toegedachte grotere eigen verantwoordelijkheid dan ten tijde van het ontstaan van de Veewet voorstond.

Hoewel bij de wering en bestrijding van plantenziekten de maatregelen noodzakelijk zijn voor het instandhouden van de teelt van planten en bij dierziekten ook het volksgezondheidsaspect speelt kan toch de vraag gesteld worden of rechtmatig, want uit de Veewet of de GWD voortvloeiend schadeveroorzakend overheids-optreden bij de wering en bestrijding van dierziekten niet ook tot de maatschappelijke (bedrijfs-)risico's van de veehouder behoort. De overheid zou haar aansprakelijkheid voor schade als gevolg van bedoeld rechtmatig overheidshandelen in belangrijke mate kunnen beperken. Daarbij is van belang, of de risico's die alsdan voor de individuele ondernemer ontstaan gezien kunnen worden als normale maatschappelijke (bedrijfs-) risico's. Mag een veehouder de destructie van zijn vee verwachten c.q. moet hij dit als een risico incalculeren, bijvoorbeeld omdat hij zijn bedrijf gevestigd heeft in een veehouderij-intensief gebied? Wordt schade als normaal bedrijfsrisico en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en de sector in deze als uitgangspunt aanvaard, dan ontstaat de situatie dat de schade voor rekening komt van de veehouder. Deze zal zich dan individueel dienen te verzekeren tegen het schaderisico dan wel een beroep moeten doen op een collectieve voorziening van de veehouderijsector. Hetzelfde geldt overigens ook voor de overige kosten van uitbraak-bestrijding te weten kosten van noodvaccinaties en destructie, werkzaamheden van practici, taxatie, vervoer en reiniging en ontsmetting. De werkgroep heeft op dit punt een beleidsvariant geformuleerd (par. 3.5).

2.7 Effectiviteit en efficiency

Gesteld kan worden, dat het beleid met betrekking tot de wering en bestrijding van een aantal Veewetziekten maar ook van een aantal bedrijfsziekten mede door de nagestreefde samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven redelijk succesvol is geweest, hetgeen geleid heeft tot een aanzienlijke verlaging van de rijksuitgaven in het kader van de positionele dierziektenbestrijding. Over de effectiviteit en efficiency van het beleid kan overigens alleen in meer algemene termen worden gesproken. De resultaten van het gevoerde beleid zijn behoudens in de sfeer van het al dan niet vóórkomen van Veewetziekten niet concreet meetbaar. Dit is het gevolg van het feit dat de doelstellingen van het diergezondheidsbeleid alleen in algemene termen zijn geformuleerd en niet nader zijn geoperationaaliseerd. Er is ten aanzien van de gezondheidssituatie van dieren in het algemeen geen gewenste eindsituatie aangegeven evenmin als criteria aan de hand waarvan de gezondheidssituatie kan worden getoetst. Er is tot nu toe eerder sprake van een dierziektenbeleid dan van een diergezondheidsbeleid in de zin dat de aandacht vooral gericht is op bestrijding van ziekten en minder op preventie in de vorm van het wegnemen van structurele ziekteverwekkende factoren door middel van maatregelen op hygiënisch terrein en dergelijke. Deze nadruk vloeit vooral voort uit handelsoverwegingen (wegnemen van belemmeringen voor het handelsverkeer) en het EG-beleid dat specifiek op bepaalde dierziekten is gericht en in een aantal gevallen een korte termijn karakter draagt. Met betrekking tot de effectiviteitsvraag zij overigens opgemerkt, dat het functioneren op het terrein van de dierziektenbestrijding van de twee belangrijkste actoren, te weten de Veterinaire Dienst van het ministerie van LNV en de SGD, in het heroverwegingsonderzoek geen punt van aandacht is geweest. Naar dat aspect is ten tijde van de heroverweging onderzoek gedaan door de Algemene Rekenkamer. Voor de resultaten van dat onderzoek zij verwezen naar het December 1993 Verslag van de Algemene Rekenkamer.

De sterke overheidsbetrokkenheid bij bestrijding van Veewetziekten alsmede het internationale kader dat uitgaat van een nadrukkelijke overheidsrol hebben ertoe geleid, dat de individuele ondernemer zich slechts beperkt verantwoordelijk voelt in een situatie waarin de kwetsbaarheid van de sector voor dierziekten in de internationale context groot is. Het wegvallen van de binnengrenzen heeft deze kwetsbaarheid verder vergroot. Mede tegen die achtergrond kan twijfel worden gehecht aan de effectiviteit van het subsidie-instrument als middel om

het diergezondheidsbeleid te realiseren. De huidige subsidiëring heeft een sterk structureel karakter en is te weinig gericht op activiteiten die betrekking hebben op de gezondheidssituatie op het veehouderijbedrijf zelf. Subsidiëring door de overheid heeft in het algemeen twee oogmerken: gedragsbeïnvloeding of inkomensondersteuning. Ten aanzien van deze oogmerken kan worden opgemerkt dat bij de subsidiëring van de preventieve diergezondheidszorg sprake is van gedragsbeïnvloeding in de zin dat de subsidiëring tot doel heeft een goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven te stimuleren en voldoende draagvlak in de sector te creëren (par. 2.5.2). Aanpassing van het gedrag van de individuele ondernemer ten aanzien van de bedrijfsvoering is echter niet zozeer het doel. De feitelijke gedragsbeïnvloeding dient in het huidige beleid hoofdzakelijk te geschieden door het instrument van de wet- en regelgeving. Bij de politionele bestrijding is de subsidiëring deels wel gericht op beïnvloeding van het gedrag van de ondernemer (bevorderen dat een besmettelijke ziekte snel wordt gemeld). Ook hier bestaat wet- en regelgeving om het gedrag van de ondernemer te beïnvloeden. Voor wat betreft het oogmerk van inkomensondersteuning kan worden gesteld, dat bij beide beleidsonderdelen van dit subsidie-oogmerk niet in directe zin sprake is maar dat de subsidiëring zowel in de preventieve sfeer door de fakto bij te dragen in bedrijfskosten als in de politionele sfeer door schadeloosstelling een zeker inkomenseffect heeft.

In vergelijking met de huidige structurele subsidiëring en indachtig de wijze waarop in andere bedrijfstakken produktveiligheid wordt bevorderd zou de inzet van het instrument wet- en regelgeving goedkoper en effectiever kunnen zijn dan subsidieverlening. De wet- en regelgeving die er in de praktijk op het onderhavige beleidsterrein is blijkt echter niet adequaat te zijn. Zoals ook in eerdergenoemd LNV-toekomstrapport wordt gesignaleerd is er sprake van overregulering. Jaarlijks worden vele zeer gedetailleerde, door de EG verplichte te implementeren besluiten uitgevaardigd in termen van geboden en verboden. Daarbij worden doorgaans middelvoorschriften gehanteerd in plaats van doelvoorschriften die aangeven welk doel moet worden bereikt. Bovendien vindt nationaal reglementering plaats door zowel het rijk als het Landbouwschap, de produktschappen en de bedrijfsschappen. De regels sluiten vaak niet goed op elkaar aan en de overregulering leidt tot handhavingsproblemen. Een duidelijke, controleerbare normstelling van rijkswege met betrekking tot de gezondheidssituatie op het bedrijf ontbreekt.

Het beleid zou in lijn met de hoofddoelstelling meer gericht moeten worden op het creëren van een gezonde produktie-omgeving en in dat verband op een bedrijfsvoering die ziekten weert. Een dergelijke benadering doet meer recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer maar dwingt tot een gedragsverandering binnen de veehouderij. Deze benadering vergt echter wel een integrale visie op een zo gezond mogelijke produktie-omgeving en op de maatregelen om die te bereiken. In het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheid" van juli 1993 zijn de eerste bouwstenen voor bedoelde integrale visie aangedragen en mogelijke maatregelen geschetst. De werkgroep achtte het gegeven haar taakopdracht niet op haar weg liggen deze toekomstverkenning nader uit te werken. Wel kan worden opgemerkt dat de door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten betrekking hebben op een aspect dat ook in genoemd rapport op de voorgrond treedt, te weten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijfsleven en overheid. De varianten behelsen met name een wijziging in de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid.

2.8 Beleid in andere EG-lidstaten

Voor een vergelijking tussen het diergezondheids- en dierziektenbeleid in Nederland en dat in andere EG-landen kan informatie worden geput uit een evaluatie-onderzoek in opdracht van de Europese Commissie naar het veterinaire apparaat in de lidstaten alsook uit de reguliere rapportages van de individuele lidstaten (de zogenaamde COWI-consulten). Het algemene evaluatie-onderzoek bevat geen financiële gegevens, de lidstaatrapportages echter wel zodat een indruk kan worden verkregen van het aandeel van de overheid in de financiering van de diergezondheidszorg. Relevant bij een internationale vergelijking van het beleid is de vraag hoe de Nederlandse diergezondheidssituatie zich verhoudt met die in de elf overige lidstaten. Een beeld daarvan geeft onderstaand overzicht (tabel 7) dat ook is opgenomen in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheid" en waarin het voorkomen van enkele van de belangrijkste veeziekten is weergegeven. Rekening moet worden gehouden met het feit dat de landen wat betreft de diergezondheidssituatie moeilijk te vergelijken zijn vanwege de verschillen in grootte, veedichtheid en export-/importgerichtheid.

Tabel 7 Voorkomen van enkele belangrijke veeziekten in de EG-lidstaten

land	mond- en klauw- zeer	blaas- jes- ziekte	klass. var- kens- pest	pseu- do- vogel- pest	bovine sp. ence- phal.	au- jeszky	inf. bovine rhino- tr.	enz. bovine leuco- se
Dene- marken	--	o	--	--	o	-	-	-
Luxem- burg	--	o	--	+	o	-	+	-
Grie- ken- land	--	--	--	--	o	+	+	+
Spanje	--	+	--	--	o	+	+	--
Portu- gal	--	o	--	+	o	--	+	+
Enge- land	--	--	-	-	+	--	+	o
Ier- land	--	o	--	-	+	+	+	+
Neder- land	--	-	-	+	o	+	+	-
Duits- land	-	--	+	+	o	+	+	+
België	--	+	-	+	o	+	+	+
Frank- rijk	--	-	+	+	o	+	+	+
Italië	+	+	+	+	o	+	+	+

+ ziekte komt voor

o ziekte nooit gediagnostiseerd

- ziekte is afwezig, maar de laatste vijf jaar nog gediagnostiseerd

-- ziekte is langer dan vijf jaar afwezig

Bron: LNV

Uitgaande van het overzicht blijkt Nederland een middenpositie in te nemen hetgeen betekent dat niet gesproken kan worden van een hoog gezondheidsniveau in vergelijking met het niveau van meer geïsoleerd gelegen eilandstaten. Denemarken blijkt internationaal aan de top te staan. Met name heeft dit land - dat geen vee importeert - een voorsprong op het gebied van de bestrijding van de ziekte van Aujeszky en infectieuze bovine rhinotracheïtis. De verklaring voor de topositie is vooral gelegen in het hoge percentage (80%) zogenaamde gesloten bedrijven, waar vermeerderen en afmesten op het bedrijf zelf geschiedt zodat

vervoer van dieren en daarmee besmettingsrisico's worden vermeden. Daarnaast is de veehouderij hecht georganiseerd in verticale organisatiestructuren per veehouderijsector. De Deense Veterinaire Dienst is geheel buiten het Ministerie van Landbouw geplaatst. De aanpak van een aantal belangrijke ziekten als de twee eerdergenoemde geschiedt door het bedrijfsleven zelf (met enige ondersteuning van de overheid). De veehouders betalen zelf het routine-onderzoek en de kosten van sanering van het gebied rond besmette en geruimde bedrijven. De kosten verbonden aan de aangifteplicht c.q. de kosten voor ruiming wordt door de overheid gedragen. Er is een fonds voor rampensituaties. De financiële inbreng van de overheid is teruggelopen en zal ook de komende jaren verder afnemen.

De organisatie en financiering van de diergezondheidszorg alsook de mate van betrokkenheid van de overheid verschilt sterk per land, afhankelijk van de gezondheidssituatie, de aard en organisatie van de produktie en meer algemene factoren als wettelijke en administratieve systemen. Ten algemene kan worden gesteld dat in de zuidelijke lidstaten maar ook in Engeland de georganiseerde, preventieve gezondheidszorg door de regionale overheid wordt uitgevoerd, terwijl in Frankrijk, Duitsland en Denemarken sprake is van een grote mate van betrokkenheid van het (georganiseerde) bedrijfsleven. Een structuur waarbij, als in Nederland, de gehele uitvoering van de georganiseerde zorg ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd door organen van het bedrijfsleven zelf wordt in andere lidstaten evenwel niet aangetroffen. Genoemd EG-evaluatierapport spreekt in deze van een hoge mate van "privatisering" van de diergezondheidszorg in Nederland. In alle lidstaten is de overheid verantwoordelijk voor en direct betrokken bij de politionele bestrijding.

Voor wat betreft de financiering kan het volgende worden opgemerkt. In Duitsland, waar de federale overheid zich beperkt tot het opstellen van kaderregelingen en de uitvoering en financiering op het niveau van de deelstaten ligt, wordt voor de financiering van de kosten van preventie en politionele bestrijding geput uit een fondsconstructie die op 50/50-basis wordt gevoed door de deelstaatoverheid en het bedrijfsleven. De inkomsten uit heffingen bij de veehouders zijn relatief laag. Er wordt een lichte differentiatie in heffingen naar bedrijfsgrootte toegepast. In Engeland zijn de regionale laboratoria voor circa 50% van hun budget afhankelijk van de overheid. Voor het overige vindt financiering plaats via tarifiering bij de veehouders. De kosten van vernietiging van dieren bij uitbraken komen volledig ten laste van de overheid. In Frankrijk

zijn de kosten van ruiming voor 75% voor de staat. Daarnaast dient ook de veehouder een eigen bijdrage te leveren, en draagt de regio bij. De financiering van de preventieve activiteiten vindt vooral plaats via heffingen per dier maar ook door subsidies van het rijk. De gezondheidsdiensten beheren een solidariteitskas, gevoed uit een heffing, waaruit bedrijfsschade als gevolg van gebieds-insluitingen wordt gecompenseerd.

Hoofdstuk 3 BELEIDSVARIANTEN

3.1 Inleiding

De werkgroep heeft mede op basis van de in hoofdstuk 2 weergegeven resultaten van de evaluatie van het beleid een viertal beleidsvarianten ontwikkeld. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de preventieve gezondheidszorg (A-varianten) en de politionele dierziektenbestrijding (B-varianten). Variant A₁ houdt in een beëindiging van de medefinanciering door het rijk van de preventieve gezondheidszorg, waarbij de overheid zich bepaalt tot toezichthoudende en controlerende activiteiten en de structurele financiering daarvan. In variant A₂ beperkt de overheid zich niet tot genoemde activiteiten maar worden ook - zij het in bescheiden mate - op tijdelijke basis sectorprojecten van innovatieve aard gesubsidieerd. Variant B₁ voorziet in een verdergaande toepassing van de profijtgedachte ten aanzien van de kosten van de politionele dierziektenbestrijding, tot uitdrukking komend in een verlaging van het rijksaandeel in de kosten tot 25% en beëindiging van het huidige plafondkarakter van de bijdragen van het bedrijfsleven. Variant B₂ behelst introductie in de veehouderij van een verzekeringsstelsel gekoppeld aan de instelling van een waarborgfonds van het bedrijfsleven en beëindiging van de financiële betrokkenheid van het rijk bij de politionele dierziektenbestrijding. Elk van de A-varianten kan worden gecombineerd met één van de beide B-varianten. Deze combinaties zijn in het rapport niet apart gepresenteerd. Bij de presentatie van de beleidsvarianten is mede in ogenschouw genomen in hoeverre deze aansluiten op en bijdragen aan de beleidsmatige veranderingen die zijn geschetst in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheidszorg". Voorzover bij varianten wijziging van wet- en regelgeving in het geding is kan dat het jaar van invoering van de desbetreffende variant beïnvloeden. Overigens dient ten aanzien van de hierna uitgewerkte varianten te worden aangetekend, dat het op voorhand niet altijd duidelijk is, of het mogelijk is het bedrijfsleven te verplichten tot financiering van door de EG aan de Lid-Staat opgelegde taken.

3.2 Beëindiging medefinanciering preventie (variant A₁)

De beleidsvariant A₁ beëindiging van de medefinanciering door het rijk van de preventieve gezondheidszorg heeft als uitgangspunt dat de zorg voor de algemene gezondheidssituatie van produktiedieren volledig tot de verantwoordelijkheid van

de veehouderij en de individuele ondernemer gerekend kan worden. De variant behelst derhalve de toepassing van het principe van marktconformiteit. De overweging voor deze variant is, dat de kosten van de activiteiten van de preventieve diergezondheidszorg overwegend als bedrijfskosten zijn aan te merken waarvoor het rijk geen financiële medeverantwoordelijkheid dient te dragen. De overheid beperkt zich tot beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling en tot het nastreven van haar doelstellingen op het terrein van de diergezondheidssituatie via wetgeving, regelgeving en normstelling en in het verlengde daarvan tot handhaving en controle van de uitvoering op die terreinen. De gedachte dat de huidige subsidiëring een vergoeding is voor het feit dat het bedrijfsleven mede invulling geeft aan een aantal al dan niet van EG-wege opgelegde overheidstaken wordt bij invoering van deze variant verlaten, evenals het argument dat de rijksbijdragen gericht zijn op een zo laag mogelijk houden van de kosten van de politionele dierziektenbestrijding en het aldus bestendigen van de bereidheid van het bedrijfsleven te participeren in deze bestrijdingskosten.

Een volledige marktconforme benadering van de preventie brengt met zich mee dat het bedrijfsleven weet welke taken en plichten van de veehouderij worden verwacht, en dat deze sector zelf verantwoordelijk is voor het handhaven van een goede gezondheidstoestand van het vee in het belang van de afzet van de dierprodukten op de markt. Het bedrijfsleven dient zelf een diergezondheidssituatie te creëren die beheersbaar is, waarborgen bevat voor gezondheidsveilige dierprodukten en communautaire garantieverzorging door de overheid ten behoeve van het handelsverkeer mogelijk maakt. Het bedrijfsleven zal zelf door het rijk goed te keuren controlesystemen moeten opzetten. De overheid dient conform de EG-verplichtingen op basis waarvan de overheid aanspreekbaar is als "bevoegde autoriteit" zorg te dragen voor een degelijke wetgeving, voor implementatie van EG-regelgeving en controle op de uitvoering en naleving daarvan alsook voor maatregelen gebaseerd op uit EG-regelgeving voortvloeiende verplichtingen die het sectorbelang overstijgen, zoals enkele referentietaken. Daarnaast zal de overheid ook in de toekomst moeten zorgen voor een heldere en doorzichtige structuur ten behoeve van internationale garantieverzorging. Gegeven het voorgaande behelst variant A₁ alleen een beperkte maar structurele financiering van de kosten van instandhouding van de basisvoorzieningen waarmee de overheid haar voornoemde verantwoordelijkheden kan nakomen. De omvang van deze basisvoorzieningen is mede afhankelijk van de mate waarin de overheid gebruik kan maken van eerdergenoemde controlesystemen van het bedrijfsleven. Overigens zij

benadrukt dat op dit moment de mogelijkheden op het terrein van de diergezondheidszorg tot controlesystemen van het bedrijfsleven op grond van de EG-regelgeving vooralsnog beperkt zijn.

De rijksuitgaven worden bij een strikte interpretatie van de noodzakelijke basisvoorzieningen conform de uitgangspunten van variant A₁ geraamd op structureel 7,5 miljoen. Teneinde de veehouderijsector de gelegenheid te geven in te spelen op een volledig marktconforme benadering van de preventie voorziet variant A₁ in een overgangperiode van vier jaar. In deze periode wordt de rijksbijdrage in de kosten van de preventie geleidelijk (met steeds 2,5 miljoen per jaar) teruggebracht van 15 miljoen in het aanvangsjaar tot genoemde 7,5 miljoen in het vierde jaar.

In de werkgroep is naar voren gebracht, dat de basisvoorzieningen ruimer geïnterpreteerd dienen te worden dan toezicht, controle en referentietaken en dat in plaats van 7,5 miljoen een structureel budget van 12,5 miljoen noodzakelijk is (zijnde circa 16% van de kosten van het totale pakket activiteiten van de SGD waaraan de overheid bijdraagt). Behalve voor toezicht, controle en referentietaken zijn ook rijksvergoedingen noodzakelijk voor laboratoriumcapaciteit (onderzoek), voorlichting, screening en monitoring, immuunstatus en voor structuur en administratie van de SGD. Daarbij wordt er van uitgegaan dat deze vergoedingen betrekking hebben op door de SGD uitgevoerde taken die door de EG aan het rijk verplicht zijn opgelegd en derhalve een vergoeding van het rijk voor de kosten van de uitvoering van de taken rechtvaardigen. Laatstgenoemde opvatting terzake van een causaal verband tussen taakverantwoordelijkheid en financiering staat echter wel haaks op de uitgangspunten van variant A₁. Daarnaast vormt genoemde 12,5 miljoen als structureel budget voor overheids-taken/basisvoorzieningen die in het belang van de sector zijn maar ook het algemeen sectorbelang overstijgen ruim een derde deel van het huidige rijksbudget voor preventie-activiteiten ten bedrage van 37,2 miljoen (Miljoenennota 1993). De werkgroep heeft geconstateerd dat de kosten van die activiteiten overwegend bedrijfskosten zijn. Zou jaarlijks 12,5 miljoen voor basisvoorzieningen beschikbaar worden gesteld, dan resulteert uiteraard een 5 miljoen lagere structurele besparing op het huidige preventiebudget voor het rijk.

Door invoering van variant A₁ vanaf 1995 wordt het rijksbudget voor preventie teruggebracht tot 15 miljoen in 1995, 12,5 miljoen in 1996, 10 miljoen in 1997

en 7,5 miljoen in 1998 en volgende jaren. Dit leidt tot een besparing op het huidige meerjarig subsidiebudget van 37,2 miljoen (Miljoenennota 1993) voor de preventieve gezondheidszorg ten bedrage van 22,2 miljoen in 1995, 24,7 miljoen in 1996, 27,2 miljoen in 1997 en 29,7 miljoen in 1998 en volgende jaren. Aangezien het grootste deel van de kosten van de huidige preventieve activiteiten voor rekening van de sector en de bedrijven komen zullen de kosten per produktiedier, gemiddeld bedrijf of gespecialiseerd bedrijf toenemen, ongeveer en gemiddeld genomen in de mate als aangegeven in de tabellen 3 en 4 van paragraaf 2.5.4. Voor de rundveehouderij en de varkenshouderij leidt de toepassing van variant A₁ tot een kostenstijging in de orde van grootte van enkele honderden gulden per gemiddeld bedrijf en een twee- of driemaal zo grote toename per gespecialiseerd bedrijf. Bij de relatief sterk gesubsidieerde pluimveehouderij zal de stijging aanzienlijk meer zijn. Ten opzichte van de kosten per produktiedier die de veehouder moet maken voor de eerste-lijnsgezondheidszorg bedraagt de toename van de bedrijfskosten voor de tweede-lijnsgezondheidszorg voor wat betreft de rundvee- en varkenshouderij enkele procenten en bij de pluimveehouderij circa 15%. Gemiddeld over alle drie soorten komt dit neer op 6%.

De toename in de bedrijfskosten als hierboven globaal aangeduid zal enig effect hebben op de concurrentiepositie op de internationale markt. Daar staat tegenover dat indien wordt overgegaan tot de eerder aangegeven certificering en gezondheidsbalans van dier en bedrijf en controle daarop, dit kan leiden tot een verbetering van de gezondheidstoestand op het bedrijf. Dat kan een positief effect hebben op de kwaliteit en het imago van de veehouderij, hetgeen de concurrentiepositie gunstig kan beïnvloeden. Bij de onderhavige variant moet worden aangetekend, dat de beëindiging van de medefinanciering (behoudens bekostiging van de basisvoorzieningen) onverlet laat dat de overheid in de randvoorwaardenscheppende sfeer haar beleid zal continueren (stimulering van het diergeneeskundig kennissysteem), terwijl de specifieke overheidstaken ter zake van de preventie gewaarborgd blijven. Preventiemaatregelen op het terrein van de dierziekten en zoönosen in het kader van de EG-regelgeving zullen echter niet meer in de vorm van afspraken met het bedrijfsleven worden vastgesteld maar meer nog dan thans in de vorm van regelgeving. Bij invoering van variant A₁ heeft de overheid geen financiële middelen beschikbaar voor stimulering van nieuwe of gewenste ontwikkelingen in de sector. Bij de variant A₁ kan worden aangetekend, dat voor zover en in de mate de huidige subsidiëring van de preventie er toe

strekt voldoende draagvlak bij het bedrijfsleven te creëren voor overheidsbeleid, dit draagvlak zou kunnen inboeten. Indien het bedrijfsleven de preventie van dierziekten onvoldoende aandacht zal gaan geven dan heeft dit consequenties voor de hoogte van de uitgaven van de politionele dierziektenbestrijding.

3.3 Projectfinanciering preventie (variant A₂)

De projectfinancieringsvariant A₂ houdt in een vervanging van de structurele medefinanciering door de overheid van de activiteiten op het terrein van de preventieve diergezondheidszorg door medefinanciering in bescheiden mate van een gelimiteerd aantal in tijd en omvang begrensde projectmatige activiteiten. De overwegingen voor beëindiging van de structurele medefinanciering bij deze variant zijn dezelfde als die bij variant A₁. Net als bij variant A₁ voorziet variant A₂ in jaarlijkse rijksuitgaven voor de basisvoorzieningen die nodig zijn voor de rijkscontrole op de preventie-activiteiten van het bedrijfsleven en voor referentietaken, inclusief de bij variant A₁ aangehouden overgangperiode in de afbouw van de rijksbijdrage voor de basisvoorzieningen van 15 miljoen naar structureel 7,5 miljoen. Daarenboven is er bij variant A₂ een jaarlijks subsidiebudget van 5 miljoen voor genoemde projectmatige activiteiten. Het tijdelijke karakter van de projectsubsidie brengt met zich mee dat steeds een einddoel wordt geformuleerd en een tijdpad wordt uitgezet. Vanaf het moment dat het einddoel is bereikt is het aan de desbetreffende veehouderijsector om op eigen kosten het eindresultaat in stand te houden. De projectmatige benadering in de overheidssteun vergroot de flexibiliteit in de stimulering. Ten aanzien van de projectfinanciering voorziet variant A₂ evenals ten aanzien van de basisvoorzieningen in een overgangperiode van vier jaar waarin een hoger, zij het aflopend subsidiebedrag beschikbaar is om een extra stimulans te bewerkstelligen voor het tot stand brengen door het bedrijfsleven van de structuuraanpassingen als geschetst in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheid". Daarin worden onder meer certificering en het instellen van een gezondheidsbalans voor dier en bedrijf als fundamentele elementen van het toekomstbeeld van de diergezondheidszorg geschetst. Het huidige subsidiepercentage voor de structurele medefinanciering van preventieve activiteiten van 50% (maar de facto gemiddeld 43%, par. 2.2) wordt in genoemde overgangperiode geleidelijk (50%, 40%, 35%, 25%) teruggebracht. Voor de stimulering van de structuuraanpassingen gedurende vier jaar is in het eerste jaar 10 miljoen, in het tweede jaar 8,3 miljoen, in het derde jaar 6,7 miljoen en in het vierde en de volgende jaren

5 miljoen beschikbaar, in totaal over de overgangperiode derhalve 30 miljoen.

In de werkgroep is naar voren gebracht dat ook na invoering van een diergezondheidszorg nieuwe stijl als geschetst in bovenvermeld LNV-rapport een structurele financiële overheidsstimulering van incidentele gezondheidsprogramma's in projectvorm onontbeerlijk is en dat daarvoor een budget van 12,5 miljoen noodzakelijk is. In veel gevallen zou het huidige subsidiepercentage van 50% gehandhaafd dienen te blijven omdat een dergelijk percentage gebruikelijk is bij bepaalde stimuleringsvormen teneinde voor de desbetreffende projecten bij het landbouwbedrijfsleven voldoende draagvlak te creëren. Daartegenover is gesteld dat een structureel subsidiepercentage van 25% als bij variant A₂ beoogd in de sector tot een grotere selectiviteit bij de projectkeuze kan leiden alsook tot een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Een structureel projectfinancieringsbudget van 12,5 miljoen zou tot lagere besparingen op het rijkspreventiebudget leiden.

Invoering van variant A₂ is mogelijk met ingang van 1995 en brengt met zich mee dat in financieel opzicht de stimulerende rol van de overheid met betrekking tot de preventie na de gememoreerde overgangperiode in relatie tot het huidige subsidiebudget bescheiden zal zijn. Het beschikbare rijksbudget voor preventie daalt van 25 miljoen in 1995 naar 20,8 miljoen in 1996, 16,7 miljoen in 1997 en 12,5 miljoen in 1998 en volgende jaren. De variant leidt tot besparing op het subsidiebudget voor de preventieve gezondheidszorg van 37,2 miljoen (Miljoenennota 1993) ten bedrage van 12,2 miljoen in 1995, 16,4 miljoen in 1996, 20,5 miljoen in 1997 en 24,7 miljoen in 1998 en volgende jaren. De financiële effecten voor de veehouderij zijn van geringere orde van grootte dan die bij variant A₁.

3.4 Toepassing profijtgedachte politionele dierziektenbestrijding (variant B₁)

Variant B₁ voorziet in een verdergaande toepassing van de profijtgedachte met betrekking tot de politionele dierziektebestrijding. De variant heeft als uitgangspunt, dat de huidige mate van overheidsfinanciering van de kosten van politionele maatregelen op grond van de tot nu toe gehanteerde subsidiemotieven dient te worden gecontinueerd, maar dat het besef dat de veehouderij primair belanghebbende is bij de dierziektenbestrijding wordt gereflecteerd in een grotere bijdrage van het bedrijfsleven in de kosten dan thans het geval is. De

huidige bijdrage op vrijwillige basis van het bedrijfsleven bedraagt 50% en na aftrek van de EG-bijdrage in sommige kosten over de periode 1988-1992 gemiddeld 34% (par. 2.6.1), en is bovendien geplafonneerd in de zin dat het bedrijfsleven niet bijdraagt in kosten die de 50 miljoen over een vijfjaarsperiode overstijgen (par. 2.2). De onderhavige variant bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats wordt het rijksaandeel in de kosten met het helft teruggebracht tot 25% met als overweging, dat een vergoeding van 25% van de kosten van politionele maatregelen in geval van ziekte-uitbraak in redelijke mate overeenkomt met het algemeen belang van de volksgezondheid dat bij uitbraak van besmettelijke dierziekten aan de orde kan zijn. De bij introductie van variant B₁ beoogde verhoging van de bijdrage van het bedrijfsleven tot circa 75% (minus EG-bijdragen) kan gestalte krijgen door verhoging van de heffingen die het bedrijfsleven hanteert in het huidige heffingenstelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (het Landbouwschap en de PVV en PPE). In de tweede plaats wordt het plafond in de bijdragen van het bedrijfsleven in de kosten afgeschaft c.q. komt het open-einde karakter op dat punt van de rijksmedefinanciering te vervallen. Dit zal leiden tot een strikte 25-75 financiering van de politionele dierziektenbestrijding, behoudens eventuele EG-bijdragen in de kosten. De huidige schadevergoedingsregeling van het rijk en de in relatie daarmee gemaakte financiële afspraken moeten in dat verband worden herzien. Aangetekend zij dat de verlaging van het rijksaandeel in de politionele kosten tot 25% ook betrekking heeft op de bijdrage in de kosten van noodentingen. In de huidige begroting is voor noodentingen overigens geen specifieke post meer opgenomen omdat de EG in beginsel geen noodentingen meer toestaat. In relatie tot het doen vervallen van het plafond zou overwogen kunnen worden over te gaan tot een grotere vulling van het Dierziektenfonds, bijvoorbeeld tot een maximum van 150 miljoen in plaats van 100 miljoen.

Variant B₁ leidt niet tot besparingen op de huidige meerjarenramingen, aangezien gelet op de huidige 100% vulling van het Dierziektenfonds de komende jaren geen reserveringen in de begroting zijn aangehouden (wel blijft een stelpost van 2 miljoen gereserveerd voor noodzakelijke vulling van het fonds). Afhankelijk van de omvang van dierziekte-uitbraken in de toekomst kunnen de potentiële besparingen echter zeer aanzienlijk zijn. De financiële risico's van het bedrijfsleven zullen bij toepassing van de variant stijgen. De mate waarin het draagvlak bij het bedrijfsleven om te blijven participeren in de kosten van politionele maatregelen zal afkalven valt moeilijk in te schatten. De incentive om bij

uitbraak van een dierziekte op een bedrijf tot snelle melding over te gaan blijft aanwezig. De variant kan met ingang van 1995 worden ingevoerd.

3.5 Beëindiging schadevergoedingsregeling (variant B₂)

In het huidige beleid wordt een deel van de risico's die de bedrijfsvoering van de ondernemers in de dierlijke sector met zich meebrengt afgedekt door het Dierziektenfonds waaraan bedrijfsleven en overheid gelijkelijk bijdragen. Dit deel betreft de risico's die inherent zijn aan de (besmettelijke) Veewetziekten, die thans niet geacht worden te behoren tot de aanvaardbare bedrijfsrisico's. De Veewet voorziet in een regeling waarbij alle directe schade voortvloeiende uit overheidsmaatregelen vergoed wordt ongeacht eigen schuld/risico of mate van preventie (behoudens een kortingsregeling in geval van varkenspest) (par. 2.6.2). Tegen de schade die voortvloeit uit bedrijfsgebonden (niet-Veewet-) ziekten is thans reeds in bepaalde gevallen verzekering mogelijk. Variant B₂ beoogt invoering terzake van de Veewet-ziekten van een verzekeringsstelsel alsmede de introductie van een door heffingen gevoed (onderling) waarborgfonds van het bedrijfsleven. De wettelijke schadevergoedingsplicht van de overheid komt te vervallen, de huidige financiering van rijkswege van de positionele maatregelen wordt beëindigd. Benadrukt zij dat onderzocht moet worden hoe de onderhavige variant zich verhoudt tot continuering van de huidige EG-bijdragen in de kosten. Tevens dient te zijn gewaarborgd dat snelle melding van besmette of verdachte gevallen aan de overheid blijft plaatsvinden. De haalbaarheid van een verzekeringsstelsel en van het oprichten van genoemd waarborgfonds zal nader onderzoek vergen.

Variant B₂ is behalve op het uitgangspunt van marktconformiteit ook gebaseerd op de gedachte dat de huidige schadevergoedingsregeling onvoldoende appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en onvoldoende preventieve prikkels bevat voor risicobeheersing en dat een verzekeringsstelsel met verplichte aansluiting en een bonus/malussysteem aan dat bezwaar tegemoet komt. Bijdragen in de vorm van eigen risico's, premieverhogingen en -verlagingen, uitsluiting van bepaalde onderdelen in de polis en voorwaarden in de preventieve sfeer vormen stimulanzen voor een risico-bewuste aanpak door de ondernemer van de bedrijfsvoering op het terrein van de diergezondheid.

De schadedekking via verzekering zou in eerste instantie betrekking moeten hebben op de directe schade als gevolg van ruiming van bedrijven c.q. de destructie van besmette en verdachte dieren. Indirecte schade, eventuele excessieve schade en schade waarvan de oorzaak niet toegeschreven kan worden aan individuele verzekerden zal - zo de verzekeringsmaatschappijen van dekking afzien - via onderlinge waarborg binnen de desbetreffende veehouderijsector moeten worden opgevangen. De indirecte schade betreft de schade die ontstaat als gevolg van het bedrijfsgrensoverschrijdende karakter van Veewet-dierziekten. Daarbij gaat het vooral om schade voor bedrijven die niet besmet zijn maar wel binnen een gebied liggen waarvoor politionele maatregelen zijn getroffen. Dergelijke schade staat minder in verband met het werkelijke ondernemersrisico maar meer met risico's die specifiek voorkomen binnen de eigen veehouderijsector en heeft een meer algemeen karakter.

Bovenbedoeld overkoepelend waarborg- of solidariteitsfonds is geen onbekend fenomeen in het bedrijfsleven. Risico's die specifiek voorkomen binnen de eigen bedrijfstak kennen historisch gezien vaak een onderlinge waarborg, waarbij het voorkomt dat een eenheidstarief wordt gehanteerd ongeacht het risico. De werkgroep heeft zich niet gezet aan een verdere concretisering van een veehouderijwaarborgfonds voor dierziekten danwel ombouw in die richting van het huidige dierziektenfonds na overname door het bedrijfsleven. Wel wijst zij er op, dat een keuze zal moeten worden gemaakt tussen fondsvorming over meerdere jaren of voor een systeem dat ook werkt met naheffingen om omvangrijke schade-uitkeringen achteraf aan te zuiveren. Vastgesteld moet worden welke ziekte en schadelijke organismen per diersoort onder de werking van het waarborgfonds zullen gaan vallen. Het fonds is in eerste instantie aanvullend gedacht op het verzekeringsstelsel. Bezien kan worden of het waarborgfonds een alternatief vormt voor een dergelijk stelsel, waarbij het dezelfde functie krijgt als een collectieve verzekering.

De aansprakelijkheid van het rijk voor schade voortvloeiend uit de door haar getroffen politionele bestrijdingsmaatregelen zal bij wet in formele zin moeten worden uitgesloten. Opgemerkt zij, dat dit uiteraard slechts mogelijk is voorzover het om een rechtmatige taakuitoefening van het rijk gaat. Naar verwachting zal een volledige uitsluiting van aansprakelijkheid van het rijk niet mogelijk zijn. De rechter zal in individuele gevallen een beroep op redelijkheid en billijkheid of op internationale verdragen kunnen honoreren en

de overheid alsnog tot het betalen van een schadeloosstelling kunnen verplichten. Wel zal een beroep op redelijkheid en billijkheid naar verwachting door de rechter minder snel worden gehonoreerd, indien kan worden aangetoond dat het risico van de individuele ondernemer verzekeraar is. Met het oog hierop dient te worden onderzocht of een verzekeringsplicht voor de individuele ondernemer moet worden geïntroduceerd en of het niet-naleven van de verzekeringsplicht zou kunnen worden gesanctioneerd. In geval de verzekeringsmaatschappijen zullen bepalen dat slechts tot uitkering wordt overgegaan indien kan worden aangetoond dat de verzekeringsnemer tot snelle melding van de dierziekte is overgegaan, is een snelle melding van (potentiële) dierziekten gewaarborgd.

De financiële gevolgen voor de veehouder van toepassing van variant B₂ zijn thans moeilijk in te schatten. De hoogte van de assurantiepremie zal afhankelijk zijn van de mate waarin en de wijze waarop welke risico's kunnen worden afgedekt en gespecificeerd naar risicogebieden en risicobedrijven alsmede van de mate waarin inzicht kan worden verkregen in de mogelijke schadekosten van dierziekten-uitbraken. De inschatting van risico's zal minder moeilijk zijn naarmate ontwikkelingen in de richting van certificering in de veehouderij vorm hebben gekregen en een adequaat systeem van controle op naleving van preventie tot stand is gekomen. Met betrekking tot de hoogte van de heffingen ter vulling van het waarborgfonds kan thans slechts worden opgemerkt dat de huidige heffingen ter vulling van het dierziektenfonds tenminste zullen verdubbelen als gevolg van beëindiging van de 50% rijksmedefinanciering en van de 100% compensatie door de overheid van de kosten die uitstijgen boven 100 miljoen (par. 2.2). Mede gelet op de tijd die nodig zal zijn voor onder meer het uitvoeren van risico-analyses en kosten/batenanalyses ten behoeve van de premievaststelling, en voor de uitwerking van de waarborgfondsgedachte wordt invoering van variant B₂ gesteld op een termijn van twee jaar, hetgeen neerkomt op een inwerkingtreding per 1 januari 1996. Tot dat moment blijven de huidige afspraken tussen overheid en bedrijfsleven over de medefinanciering van de politionele dierziektenbestrijding als ook de schadevergoedingsregeling van de overheid gehandhaafd. Bij de variant dient te worden aangetekend dat bij zeer besmettelijke veeziekten en dan met name bij varkenspest en pseudovogelpest (NCD) het gevaar van ziekte-uitbraak niet geheel en al door de sector zelf via maatregelen valt af te dekken. Denkbaar is dat er van door particulieren niet voor produktiedoeleinden gehouden varkens en vogels (kinderboerderijen, hobby-vogelkwekers e.d.) besmetting optreedt. Voor besmetting uit die bronnen kan de veehouderijsector niet verant-

woordelijk en aansprakelijk worden gesteld. De mogelijkheid van invoering van variant B₂ zal derhalve ook afhangen van de vraag of de overheid op dit punt afdoende maatregelen kan treffen.

De besparingen voor de rijksbegroting zijn evenals bij variant B₁ niet aan te geven, enerzijds omdat in de meerjarenramingen geen uitgaven zijn geraamd behoudens een stelpost van 2 miljoen ter vulling van het Dierziektenfonds en anderzijds omdat de omvang van de rijksuitgaven als gevolg van mogelijke dierziektenuitbraken die bij toepassing van variant B₂ worden vermeden niet op voorhand zijn vast te stellen. Wel kan worden aangetekend dat bedoelde besparingen mede vanwege het open-einde karakter van de huidige schadevergoedingsregeling en van de financiële compensatie-afspraken in potentie zeer aanzienlijk kunnen zijn. De verzekeringsgedachte die ten grondslag ligt aan variant B₂ is ook als mogelijkheid geopperd in het LNV-rapport "De toekomst van de diergezondheidszorg" is geschetst.

Samenstelling van de werkgroep

ir. J.F. de Leeuw (voorzitter)	Directeur-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. F. Andriessen (adjunct-secretaris)	Veterinaire Dienst Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
mr. J.L.D. Heukers	Directie Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
drs. C.C.J.M. van der Meijs	Directeur Veterinaire Dienst Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
C. Moerman	Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
drs. K.H. Montizaan	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken
dr. J.H.M. Nieuwenhuijs	Veterinaire Hoofdinspectie Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
drs. F. Roemers	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën

Taakopdracht van de heroverwegingswerkgroep (conform Miljoenennota 1993)

Subsidies dierziektenbestrijding

De subsidies dierziektenbestrijding omvatten de rijksuitgaven ten behoeve van zowel de preventieve gezondheidszorg voor dieren als de politionele dierziektenbestrijding. Onder de preventieve gezondheidszorg worden de uitvoering van bepaalde gezondheidszorgprogramma's, het diagnostisch onderzoek, identificatie en registratie van runderen alsmede een enkel vaccinatieprogramma begrepen. Een van te voren met het Landbouwschap vastgesteld takenpakket dat uitgevoerd wordt door de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren wordt jaarlijks voor 50% gesubsidieerd met een jaarlijks vastgesteld maximum.

De kosten van de politionele dierziektenbestrijding (voornamelijk schadeloosstelling op basis van marktwaarde en inentingskosten) worden gedragen door de EG, het Rijk en het landbouwbedrijfsleven. De EG vergoedt de helft van de bij de EG declarabele kosten. Het restant wordt op 50/50-basis gedragen door het Rijk en het landbouwbedrijfsleven. Aangezien niet alle kosten van de politionele dierziektenbestrijding bij de EG declarabel zijn, dragen het landbouwbedrijfsleven en het Rijk in feite aanzienlijk meer dan 25% bij.

Onderzocht zal worden of en in hoeverre het totaal van de kosten van de dierziektenbestrijding (preventief en/of politioneel) in verdergaande mate door het bedrijfsleven gedragen kan worden (profijtgedachte). In verband met het voornemen om vóór 1 januari 1993 een nieuwe overeenkomst af te sluiten met het bedrijfsleven over de financiering dient het onderzoek vóór 10 december 1992 te zijn voltooid.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen

Onderdeel	Artikel	Uitgaven 1996
Dierziekten	05.01	39,2
Totaal		39,2

Deelnemende departementen: LNV, Fin, AZ, WVC.

Kostenoverzicht georganiseerde diergezondheidszorg 1993

Onderstaand zijn de voor 1993 begrote kosten (uitgedrukt in miljoenen gulden) van de activiteiten van de verschillende Gezondheidsdiensten voor Dieren (GD's) per diersoort weergegeven alsook de kosten van de (overkoepelende) Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD). Daarbij is tevens aangegeven welke kostenbedragen volledig voor rekening van het bedrijfsleven komen en voor welke bedragen een 50-50 verdeling tussen overheid en bedrijfsleven wordt aangehouden c.q. welke activiteiten het rijk voor de helft meefinanciert.

diersoort/activiteit	totale uitgaven	waarvan 100% voor rekening bedrijfsleven	waarvan 50% bedrijfsleven en 50% overheid (LNV)
<hr/>			
RUNDEREN			
identificatie	13,7		13,7
mond-en klauwzeer	0,2		0,2
tuberculose	0,9		0,9
abortus bang	10,5		10,5
ziekte van Johne	1,6	1,6	
enzoötische bovine leucose	2,5		2,5
vleeskalveren	1,2		1,2
k.i. en steriliteit	4,1	4,1	
parasitaire ziekten	2,1	2,1	
mastitis	4,3	4,3	
overige runderziekten	9,2	9,2	
praktijkproeven	0,3	0,3	
totaal runderen	50,7	21,7	29,0
VARKENS			
gezondheidszorg	16,8	0,9	15,9
k.i.	0,3	0,3	
totaal varkens	17,1	1,2	15,9

diersoort/activiteit	totale uitgaven	waarvan voor 100% rekening bedrijfsleven	waarvan 50% bedrijfsleven en 50% overheid (LNV)
PLUIMVEE			
GD'n	6,1	0,1	6,0
Gezondh.Dienst voor Pluimvee			
diagnostisch onderzoek	2,8		2,8
New Castle disease (NCD)	5,5		5,5
marek en ov. pluimv.ziekten	1,9	0,1	1,8
immunititeit	1,2		1,2
praktijkonderzoek	2,0		2,0
centrale administratie	0,2		0,2
voorlichting en import/export	0,3		0,3
werk derden	0,3	0,3	
totaal GDP	14,2	0,4	13,8
totaal pluimvee	20,3	0,5	
SCHAPEN	2,4		
GEITEN	0,4		
PAARDEN	1,4	1,4	
BIJEN, KONIJNEN EN PELSДИEREN	0,2	0,2	
GEZELSCHAPSDIEREN	0,8	0,8	
OVERIGE ACTIVITEITEN	1,4	1,4	
SGD			
secretariaat	3,6		3,6
identif. en registr.runderen	11,1	1,5	9,6
onderzoeksprojekten	0,3	0,3	
diversen	0,4	0,4	
totaal SGD	15,4	2,2	13,2
Totaal georganiseerde gezondheidszorg	110,1	29,4	80,7

Bron: SGD

Biilage IV

Kosten eerste-lijnsgezondheidszorg per diersoort in 1992 (in gld)

Melkkoeien (incl. jongvee en vleesvee)	143.30
Jongvee (per meststier)	36.00
Vleeskalveren	30.00
Zeugen (incl. biggen)	75.00
Vleesvarkens	9.15
Slachtkuikens	0.46
Leghennen < 18 wkn.	0.65
Leghennen > 18 wkn.	0.03
Slachtkuikenmoederdieren < 5 mnd.	2.80
Slachtkuikenmoederdieren > 5 mnd.	0.40
Slachtkalkoenen	0.90
Kalkoenmoederdieren	1.30
Eenden	0.22
Schape (per ooi)	18.00
Melkgeiten	30.00
Nertsen	5.00
Konijnen (voedsters)	10.00

Bron: SGD/VD en CBS

Bij de bedragen van deze tabel dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats wordt bij de CBS-meitelling het dierenbestand op één moment geïnventariseerd, terwijl bij sommige produktiedieren doorgaans meerdere cycli per jaar worden doorlopen. De werkelijke kosten per slachtkuiken zullen daarom bij ongeveer zeven mestronden per jaar niet 46 cent maar ongeveer 6 cent bedragen, die van slachtvarkens met 2,8 mestronden per jaar 3.30 gulden.