

Vergaderjaar 1993-1994

22 150

Subsidiebeleid

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1994

Bijgaand het **regeringsstandpunt inzake de Heroverweging «Subsidies Dierziektebestrijding»**. Het onderzoeksrapport zal U per separate post door de Minister van Financiën worden toegezonden.¹

Het regeringsstandpunt voorziet tevens in de toezegging van de Staatssecretaris van LNV (bij brief d.d. 13 juli 1993 aan de vaste Commissie voor Landbouw en Natuurbeheer²) de Tweede Kamer nader te informeren omtrent besluitvorming op het terrein van de diergezondheidszorg.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
P. Bukman

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Van Noord (CDA), Blauw (VVD), voorzitter, Van der Vlies (SGP), Nijland (CDA), Te Veldhuis (VVD), Kamp (VVD), Eisma (D66), Huys (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Roosen-van Pelt (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), J. H. van den Berg (PvdA), Feenstra (PvdA), Ter Veer (D66), Van der Vaart (PvdA), M. D. T. M. de Jong (CDA), Van Zijl (PvdA), Kersten (PvdA), Ockels, Van der Ploeg-Posthumus (CDA) en Van Ojik (GroenLinks).
Plv. leden: Frissen (CDA), Esselink (CDA), Franssen (VVD), E. van Middelkoop (GPV), De Kok (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Linschoten (VVD), Tommei (D66), Melkert (PvdA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leers (CDA), Eisses-Timmerman (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Vacature PvdA, Castricum (PvdA), Nuis (D66), Leerling (RPF), De Graaf (CDA), Spieker (PvdA), R. van Middelkoop (PvdA), Vos (PvdA) en Van Houwelingen (CDA).

REGERINGSSTANDPUNT INZAKE HEROVERWEGING «SUBSIDIES DIERZIEKTEBESTRIJDING»

1. Inleiding

De ministerraad heeft in 1992 besloten tot een onderzoek naar de Rijksuitgaven ten behoeve van de preventieve gezondheidszorg voor dieren alsmede de zogenaamde politionele dierziektebestrijding. Hiertoe werd ingesteld de werkgroep «Heroverweging subsidies dierziektebestrijding». Deze heeft onlangs haar onderzoeksrapport uitgebracht. Conform de aankondiging in de Miljoenennota 1993 (nr. 1, p. 251) is met name nagegaan of en in hoeverre het totaal van de kosten van de dierziektebestrijding (preventief en/of politioneel) in verdergaande mate door het agrarisch bedrijfsleven kan worden gedragen. Het rapport zal U door de Minister van Financiën worden toegezonden.

Op 13 juli 1993 heeft de staatssecretaris van LNV aan de Tweede Kamer de ambtelijke rapportage toegezonden «De toekomst van de Diergezondheid. Wie zal het een zorg zijn?» (bij brief met kenmerk VD/933411/RJ; zie bijlage 1).¹ De Staatssecretaris zegde in zijn brief toe de Tweede Kamer nader te informeren omtrent concrete besluitvorming op het terrein van de diergezondheid. Dit schrijven voorziet in die toezegging.

In genoemde rapportage is, uitgaande van een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven, een integraal beleidskader geschetst voor de toekomstige diergezondheidszorg (zie bijlage 2).¹ Tussen het inzetten van nieuw beleid op dit terrein en het tot uitvoer brengen van de ontwikkelde financiële beleidsvarianten bestaat een nauwe samenhang. Om die reden wordt allereerst in het kort op (de reacties op) dit nieuwe beleidskader ingegaan en vervolgens op het heroverwegingsrapport.

2. De toekomstige diergezondheidszorg

Met het wegvallen van de binnengrenzen is de kwetsbaarheid voor dierziekten eerder toegenomen dan afgenomen. Bij ongewijzigd beleid moet men rekening houden met het feit dat de bestuurslast van de overheid op het terrein van de dierlijke sector nog sterk zal kunnen toenemen. Zeker in ons land, dat verhoudingsgewijs extra alert moet zijn op dierziekten in verband met de intensiteit van de dierlijke productie, de sterke afhankelijkheid van internationale afzetmarkten én de aanzienlijke in- en doorvoerstromen. Tezamen met het streven binnen de EG naar een hoog beschermingsniveau en de plicht tot het vrijwaren van andere lidstaten van dierziekten noodzaakt dit tot een andere manier van denken en doen. Niet alleen bij de overheid maar bij alle betrokkenen.

Nieuw Beleid

Gezien het economisch en maatschappelijk belang van de dierlijke sector voor ons land zal in de toekomst meer dan nu gestreefd moeten worden naar een «koppositie» in de EG op het terrein van de diergezondheidszorg. Centraal in de nieuwe aanpak staat preventie van ziekte en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer hiervoor. Daarbij gaat het om een verantwoordelijk ondernemerschap in alle schakels van de productie- en afzetkolom.

Een toonaangevend diergezondheidsniveau vormt een voorwaarde voor een goede sociaal-economische positie van de dierlijke sector. Alleen op die manier zal het moeilijk zijn de positie van de veehouderij in brede zin ook op langere termijn te versterken en duurzaam te verankeren.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De nieuw te varen koers impliceert ene andere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven. Een directe betrokkenheid van de overheid blijft op zijn plaats waar een algemeen maatschappelijk belang aan de orde is, zoals op het terrein van de volksgezondheid, het welzijn van dieren en de aanpak van een aantal dierziekten. Hierbij zal het bijvoorbeeld gaan om het verschaffen van een regelgevingskader, handhaving en opsporing, het geven van (inter)nationale garanties en medefinanciering op projectbasis van innovatieve programma's. Directe betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van taken op het terrein van de diergezondheid zal in de toekomst minder voor de hand liggen.

Aanpak van de Veranderingen

Met de publikatie van de ambtelijke rapportage is een aanzet gegeven voor een open discussie over de huidige en toekomstige diergezondheidszorg. Zij heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal reacties. Uit deze reacties komt naar voren dat de problematiek en de denkrichting in het algemeen door de direct betrokken sectoren wordt onderschreven (zie bijlage 3).¹ Wel worden kanttekeningen geplaatst bij de sociaal-economische gevolgen en bij de terugtrekking van de overheid, met name waar het gaat om de financiering van de diergezondheidszorg. Kort samengevat: «ja tegen de denkrichting, neen tegen bezuiniging».

Nadere verkenning en invulling van de geschetste koers zal de komende jaren de inspanning vergen van alle betrokkenen bij de diergezondheidszorg. De probleemverkenning door de sector legt een goede basis voor een veranderingsproces. Daarbij zij opgemerkt dat de nieuwe benaderingswijze nog verdere verinnerlijning behoeft bij alle geledingen van het bedrijfsleven en betrokken instanties. Deze veronderstelt immers een andere wijze van denken én doen.

Hiervoor is tijd nodig, naar schatting een aantal jaren.

In de afgelopen tijd is verder overleg gevoerd met het direct betrokken bedrijfsleven. Dit heeft geresulteerd in het formuleren van een concreet aantal deelopdrachten rond zaken die onderzocht moeten dan wel in gang gezet moeten worden ter implementatie van de denkrichting.

Van de zijde van het bedrijfsleven is sterk aangedrongen op een gezamenlijk inzetten van de verdere koers, een streven dat de regering ondersteunt. Om het veranderingsproces helder vorm te geven staat op korte termijn de oprichting voor ogen van een gezamenlijke projectenorganisatie «Bedrijfsleven-Overheid». Van daaruit zal het veranderingsproces gecoördineerd worden (zie bijlage 3).¹

3. De beleidsvarianten heroverweging

De Heroverwegings-werkgroep heeft een viertal beleidsvarianten ontwikkeld die alle in meer of mindere mate een wijziging inhouden van de huidige verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven op het terrein van de diergezondheid. Twee varianten hebben betrekking op de preventieve diergezondheidszorg en twee op de politionele dierziektebestrijding. Bij het uitwerken van de varianten is aangesloten bij de bovengeschetste beleidsmatig in gang te zetten veranderingen.

Een uitgebreide beschrijving van de varianten is te vinden in hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport. In het onderstaande worden de varianten kort samengevat.

¹er inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Preventieve diergezondheidszorg

Variant A1: Beëindiging Medefinanciering van de Preventie

Variant A1 voorziet alleen in financiering van de kosten van instandhouding van de basisvoorzieningen waarmee de overheid haar (wettelijk en EG-rechtelijk voorgeschreven) verplichtingen kan nakomen. Te denken valt hierbij aan toezicht, controle, referentietaken, screening en monitoring etc.

De uiteindelijke besparingen van deze variant ten opzichte van de meerjarenramingen zijn – afhankelijk van een meer of minder stricte interpretatie van de uitgangspunten – aanzienlijk. Toepassing van de variant leidt voor het bedrijfsleven tot een stijging van de kosten.

Variant A2: Projectfinanciering van de Preventie

In deze variant wordt de structurele medefinanciering (evenals bij variant A1) beperkt tot financiering van de basisvoorzieningen. Daarnaast worden in tijd en omvang begrensde projecten van innovatieve aard in de dierlijke sector gesubsidieerd.

Toepassing van deze variant levert besparingen op afhankelijk van de financiële maatvoering bij het verlenen van de projectsubsidies.

De financiële effecten van de variant voor het bedrijfsleven zijn weliswaar substantieel maar van geringere orde dan die bij variant A1.

Politionele dierziektebestrijding

Variant B1: Toepassing Profijtgedachte bij Politionele Dierziektebestrijding

Variant B1 gaat uit van een verdergaande toepassing van de profijtgedachte bij de financiering van de politionele dierziektebestrijding, leidend tot een strikte 25%–75% financiering (behoudens eventuele EG-bijdragen) en met afschaffing van het plafond in de bijdragen van het bedrijfsleven.

De werkgroep geeft in overweging, met het oog op het vervallen van het plafond, over te gaan tot een grote vulling van het Dierziekefonds, b.v. tot een maximum van 150 in plaats van 100 miljoen gulden. De stelpost van 2 miljoen voor de vulling van het fonds blijft in de ogen van de werkgroep gereserveerd.

Derhalve leidt toepassing van deze variant niet tot besparingen op de meerjarenramingen. De werkgroep gaat er vanuit dat afhankelijk van de omvang van dierziekte-uitbraken de besparingen voor de overheid aanzienlijk kunnen zijn. De financiële risico's voor het bedrijfsleven nemen navenant toe.

Variant B2: Beëindiging van de Schadevergoedingsregeling

Uitgangspunt van deze variant is het afschaffen van de wettelijke verplichting van de overheid tot het betalen van een schadevergoeding voor het afmaken van dieren bij uitbraak van een Veewetziekte.

Daarbij wordt in grotere mate geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer door introductie van een stelsel van (al dan niet verplichte) verzekering. Om na te gaan of, en zo ja op welke manier, een en ander te verwezenlijken is zal een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd moeten worden.

Vanwege het open-einde karakter van de huidige schadevergoedingsregeling worden de potentiële besparingen voor het Rijk door de werkgroep geacht zeer aanzienlijk te zijn. Toepassing van de variant levert geen besparingen op in het kader van de meerjarenramingen. De financiële gevolgen voor de individuele veehouder zijn vooralsnog moeilijk in te schatten.

4. Standpunt ten aanzien van de varianten

Om de noodzakelijke veranderingen in de dierlijke sector met succes te kunnen door voeren is het van groot belang om de komende jaren een goed evenwicht te vinden tussen de financiële draagkracht van de sector en de noodzaak om op zo kort mogelijke termijn een toonaangevend diergezondheidsniveau te bereiken.

Het veranderingsproces, dat een aantal jaren in beslag zal nemen, zal grote gevolgen hebben voor de structuur van (delen van) de veehouderij.

Uitgangspunt is, zoals eerder gesteld, dat de overheid en het betrokken bedrijfsleven tezamen inhoud geven aan de ontwikkelingen in de richting van een perspectiefvolle diergezondheid. De voorstellen in het kader van onderhavige heroverweging moeten in de ogen van de regering dan ook wat betreft fasering en maatvoering passen in het geschetste veranderingstraject.

Het grote aantal ingrijpende veranderingen zal alleen te realiseren zijn indien mede van overheidswege zaken kunnen worden gestimuleerd, c.q. worden geïnitieerd. Een deel van het thans beschikbare budget voor de diergezondheidszorg zal om die reden gebruikt moeten worden voor financiering van de noodzakelijke veranderingsprojecten. Daarbij dient te worden aangetekend, dat gewaarborgd moet blijven dat aan de uit EG regelgeving voortvloeiende verplichtingen wordt voldaan.

Ten aanzien van de uitgewerkte varianten dient in verband daarmee te worden gewezen op het feit dat veelal van geval tot geval nagegaan moet worden of het bedrijfsleven verplicht kan worden tot financiering van door de EG aan de lidstaat opgelegde taken.

Preventieve diergezondheidszorg

Gelet op het bovenstaande en met inachtneming van voormelde kanttekening acht de regering vooralsnog een jaarlijks bedrag van 12,5 miljoen gulden voor de basisvoorzieningen reëel met het oog op de continuïteit van de (veelal wettelijk en EG rechtelijk voorgeschreven) activiteiten.

Omwille van een zo spoedig mogelijke realisatie van de structurele verandering in de dierlijke sector wordt ten aanzien van de projectmatige financiering van het veranderingsproces ingestemd met een jaarlijkse subsidie van 10 miljoen gulden.

Het is van belang dat het gezamenlijke veranderingsproces van bedrijfsleven en overheid in de dierlijke sector zo spoedig mogelijk ingezet wordt. Mede om die reden gaat de regering ervan uit dat het bovenbedoelde met ingang van 1995 tot uitvoer wordt gebracht, op voorwaarde dat de benodigde wijziging van wetregelgeving zich hiertegen niet verzet. In de per 1 januari 1993 afgesloten vijfjarige overeenkomst met het agrarische bedrijfsleven over de verdeling van de kosten is een clausule opgenomen die het mogelijk maakt veranderingen tussentijds tot uitvoering te brengen.

Om het agrarische bedrijfsleven de gelegenheid te geven in te spelen op de beoogde marktconforme benadering vindt de afbouw van het resterende deel van de huidige subsidie stapsgewijs plaats. Bij deze benadering zal vanaf 1998 jaarlijks een structurele ombuiging van 14,7 miljoen gerealiseerd worden.

Besparingen zullen worden aangewend binnen het hoofdbeleidssterrein «Kwaliteitszorg» voor stimulering van de kwaliteitsverbetering.

In 1999 zal het verdergaand in lijn brengen van de subsidiëring met de nieuwe marktconforme benadering nader worden gezien.

Politionele dierziekestrijding

De verzekeringsgedachte die ten grondslag ligt aan variant B2 maakt ook onderdeel uit van het veranderingsproces zoals dat in samenspraak met het bedrijfsleven op zo kort mogelijke termijn in gang zal worden gezet (bijlage 3). Mits haalbaar gaat de voorkeur van de regering om die reden uit naar doorvoering van deze variant.

Binnen korte tijd kan het haalbaarheidsonderzoek naar de introductie van een verzekeringsstelsel worden gestart. Dezerzijds wordt ervan uitgegaan dat dit onderzoek begin 1996 zal zijn afgerond. Met inachtneming van het hierbovengestelde ten aanzien van eventuele wijzigingen van wet- en regelgeving, zal – bij gunstig resultaat – zo spoedig mogelijk na de afsluiting van het onderzoek overgegaan worden tot daadwerkelijke uitvoering ervan. Indien zulks onverhoopt niet mogelijk blijkt, zal overgegaan worden tot doorvoering van variant B1.

5. Samenvatting

De regering onderschrijft het streven om vorm te geven aan een meer perspectiefvolle diergezondheidszorg. Daarbij acht zij de bereidheid van het betrokken bedrijfsleven om gezamenlijk koers te zetten in de nieuwe richting van groot belang.

De beleidsvarianten die ontwikkeld zijn door de Heroverwegingswerkgroep sluiten nauw op de in gang te zetten veranderingen aan. In haar standpunt ten aanzien van deze varianten heeft de regering zich laten leiden wat maatvoering en fasering betreft door het belang dat zij hecht aan een goed evenwicht tussen de financiële draagkracht van de sector enerzijds en de noodzaak om op zo kort mogelijke termijn een toonaangevend diergezondheidsniveau te bereiken.

Gekozen is voor een gefaseerde ombuiging in de richting van een meer marktconforme benadering, waarbij zoveel mogelijk geappelleerd wordt aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer. Ten behoeve van de preventieve diergezondheid zal jaarlijks een bedrag van 12,5 miljoen gulden beschikbaar gesteld worden voor basisvoorzieningen en 10 miljoen gulden voor de projectmatige financiering van het veranderingsproces en innovatieve ontwikkelingen op het terrein van de diergezondheidszorg. Ten aanzien van de politionele dierziektebestrijding wordt een haalbaarheidsonderzoek naar introductie van een stelsel van verzekering voorgestaan. Indien zulks onverhoopt niet mogelijk blijkt, zal overgegaan worden tot doorvoering van variant B1. Voorts zal in 1999 het verdergaand in lijn brengen van de subsidiëring met de nieuwe marktconforme benadering nader worden gezien.

De regering beveelt aan de noodzakelijke stappen hiertoe te zetten.