



Beleidsevaluatie Diergezondheidsfonds

Ron Bergevoet, Carolien de Lauwere en Marcel van Asseldonk



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Beleidsevaluatie Diergezondheidsfonds

Ron Bergevoet, Carolien de Lauwere en Marcel van Asseldonk

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoek 'Diergezondheid en effect van veehouderij op volksgezondheid' (projectnummer BO-43-013.04-006)

Wageningen Economic Research
Wageningen, maart 2019

RAPPORT
2019-023
ISBN 978-94-6343-910-7

Ron Bergevoet, Carolien de Lauwere en Marcel van Asseldonk, 2019. *Beleidsevaluatie Diergezondheidsfonds*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-023. 70 blz.; 7 fig.; 3 tab.; 0 ref.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Wageningen Economic Research gevraagd om een beleidsdoorlichting van het Diergezondheidsfonds (DGF) uit te voeren. Dit is een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het DGF in de periode 2000-2017. De bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van het DGF gebeurt conform de afspraken gemaakt in het Convenant financiering besmettelijke dierziekten. Aanbevolen wordt om de huidige structuur en opzet van de financiering van het DGF te handhaven.

Trefwoorden: Diergezondheidsfonds, diergezondheid, beleid, Nederland, veehouderij, dierziekten.

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/472491> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2019 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Wageningen Economic Research hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2019
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2019-023 | Projectcode 2282300314

Foto omslag: Peter Hilz/Hollandse Hoogte

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Afkortingen	6
	Samenvatting	7
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	7
	S.2 Vraagstelling en methode	7
1	Inleiding	8
	1.1 Aanleiding en doelstelling	8
	1.2 Beleidstheorie en interventielogica	9
	1.2.1 De beleidstheorie van het Diergezondheidsfonds van het ministerie van LNV	9
	1.2.2 De interventielogica	9
	1.2.3 Systemen in andere landen	10
	1.3 Onderzoeksvragen	11
2	Methode, bronnen en afbakening	12
	2.1 Methode	12
	2.2 Bronnen	13
	2.3 Afbakening	13
3	Het Diergezondheidsfonds en het Convenant financiering besmettelijke dierziekten	14
	3.1 Het Diergezondheidsfonds	14
	3.2 Aanleiding voor het beleid	14
	3.3 De convenanten Financiering bestrijding besmettelijke dierziekten	15
	3.3.1 Betrokkenheid van het bedrijfsleven	15
	3.3.2 Plafondbedragen	15
	3.3.3 Crisisreserve	17
	3.3.4 Innen van de heffing	17
	3.3.5 Overnemen van activiteiten in DGF vanwege opheffen van de productschappen in 2015	20
4	Uitgaven en ontvangsten van het Diergezondheidsfonds	21
	4.1 Uitgaven	21
	4.2 Ontvangsten	24
5	Maatschappelijke doelstellingen en draagvlak	28
	5.1 Maatschappelijke doelstellingen	28
	5.2 Maatschappelijk draagvlak	28
	5.3 Draagvlak binnen de veehouderijsectoren	29
	5.4 Tot besluit	31
6	De positie van het DGF in het diergezondheidsbeleid	32
	6.1 Diergezondheidsbeleid	32
	6.2 Betrokkenheid van de veehouderijsectoren	33
	6.3 Risicoprofielen	34
	6.4 Opnemen van vervolgschade in het DGF?	34
	6.5 Tot besluit	35

7	Doeltreffendheid en doelmatigheid	36
7.1	Achtergrond	36
7.2	Overzicht dierziekte-uitbraken	37
7.3	Doeltreffendheid	38
7.4	Doelmatigheid	39
7.5	Tot besluit	40
8	Conclusies en aanbevelingen	41
8.1	Conclusies	41
8.2	Aanbevelingen	43
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen	44
	Bijlage 2 Vragenlijst	45
	Bijlage 3 Specifieke antwoorden en opmerkingen	55
	Bijlage 4 Contracten in het kader van georganiseerde dierziektebestrijding tussen overheid en derden?	66
	Bijlage 5 Alternatieve systemen	67

Woord vooraf

Het beleid dat valt onder de beleidsartikelen van de rijksbegroting moet periodiek geëvalueerd worden. Deze beleidsdoorlichting van het Diergezondheidsfonds (DGF) is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het is een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het DGF in de periode 2000-2017. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen gebruikt worden voor een nieuw te sluiten DGF-convenant.

Behalve aan de contactpersoon van de opdrachtgever is ook veel dank verschuldigd aan RVO.nl voor het ter beschikking stellen van de overzichten met inkomsten en uitgaven ten behoeve van het DGF. Hetzelfde geldt voor de mensen (zie bijlage 1) die hebben meegewerkt aan de interviews en hun ervaringen en inzichten over dit onderwerp hebben willen delen.



Prof.dr.ir. J.G.A.J. (Jack) van der Vorst
Algemeen Directeur Social Sciences Group (SSG)
Wageningen University & Research

Afkortingen

AI	Aviaire influenza
AVP	Afrikaanse varkenspest
AVV	Algemeen verbindend verklaring
BSE	Bovine spongiforme encefalopathie
Convenant	Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten
DGF	Diergezondheidsfonds
GD	Gezondheidsdienst voor Dieren
Gwwd	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HPAI	Hoog-pathogene aviaire influenza
KVP	Klassieke varkenspest
LPAI	Laag-pathogene aviaire influenza
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKZ	Mond-en-klauwzeer
NCD	Newcastle disease
OIE	The World Organisation for Animal Health
SVD	Swine vesicular disease

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

De bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van het Diergezondheidsfonds (DGF) gebeurt conform de afspraken gemaakt in het Convenant financiering besmettelijke dierziekten.

Door de geïnterviewde belanghebbenden wordt het DGF in het algemeen als doeltreffend en doelmatig gezien.

Er zijn door de overheid geen concrete criteria geformuleerd waaraan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF getoetst kan worden. De beschikbare gegevens wijzen er ook niet op dat het beleid niet werkt, integendeel.

Aanbevolen wordt om de huidige structuur en opzet van de financiering van het DGF te handhaven. Het is te overwegen om de plafondbedragen die met de verschillende veehouderijsectoren afgesproken worden te splitsen in een *bewakingsdeel* en een *bestrijdingsdeel*.

S 2 Vraagstelling en methode

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Wageningen Economic Research gevraagd om een beleidsdoorlichting van het Diergezondheidsfonds uit te voeren. Deze evaluatie is uitgevoerd conform de aanbevelingen zoals opgesteld door de overheid in de richtlijnen voor beleidsevaluatie zoals weergegeven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van 15 maart 2018. Het is een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het DGF in de periode 2000-2017. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen gebruikt worden voor een nieuw te sluiten DGF-convenant.

Antwoorden op de onderzoeksvragen zijn verkregen door diepte-interviews met belanghebbenden en betrokkenen van veehouderijsectoren om informatie te verzamelen over de ervaringen met en het draagvlak voor het DGF en een beoordeling van beschikbare literatuur en data.

Deze evaluatie heeft alleen betrekking op de evaluatie van het DGF met onderliggende convenanten, en is geen evaluatie van het gehele diergezondheidsbeleid van de overheid. Al komen, door de verwevenheid van uitgevoerde diergezondheidsbeleid en financiering, relevante verbanden tussen deze twee ook aan bod. De nadruk ligt op de laatste convenantperiode.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Uitbraken van zeer besmettelijke dierziekten als mond-en-klauwzeer (MKZ), Klassieke varkenspest (KVP) of aviaire influenza (AI) hebben een grote impact op de getroffen veehouders en de agrarische sector, inclusief de aanverwante verwerkende voedselindustrie, maar ook op de Nederlandse samenleving als geheel. Voor dergelijke, potentieel snel om zich heen grijpende, dierziekten gelden speciale bestrijdings- en preventieregimes. Daarnaast kunnen er verplichtingen zijn tot preventieve maatregelen zoals onderzoek naar de aan- of afwezigheid van een dierziekte via het monitoren van (een selectie van) ogenschijnlijk gezonde dieren. Voor deze dierziekten bevat de Europese regelgeving een plicht tot bestrijding. Dierziektepreventie en bestrijding door de overheid wordt door EU-regelgeving (richtlijnen, verordeningen en besluiten) en Nederlandse wetgeving bepaald. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) biedt hiervoor de wettelijke basis.¹

In Nederland worden dierziekten bestreden door de houder van de dieren, houders gezamenlijk of door de overheid. Op basis van een categorisatie van de dierziekten wordt duidelijk wie bij welke dierziekten de bestrijding uitvoert. Daarmee is ook bepaald wie in eerste instantie de kosten van de uitvoering van deze bestrijding draagt. Daar waar de houder of sector bestrijdt, komen de kosten ook voor rekening van de houder of de sector. Daar waar de overheid bestrijdt, komen de kosten in eerste instantie ook voor rekening van de overheid maar worden deze doorbelast aan de sector via het Diergezondheidsfonds (DGF). Krachtens de Gwwd (art 95c) is het DGF het financiële instrument voor het betalen van de kosten van bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers. Het financiert de kosten van het bestrijden van uitbraken van dierziekten (bijvoorbeeld uitroeiingsmaatregelen, (nood)vaccinatie, handhaven van stand-still zones en compensatie) evenals enkele 'vredesjijdtaken' zoals monitoring en voorzieningen.

Waarom deze evaluatie?

Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting, moet periodiek (ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd worden. In de begroting van het ministerie van Economische Zaken (hoofdstuk XIII) is aangekondigd dat het DGF samen met de GD basismonitoring in 2018 wordt geëvalueerd. Een dergelijke evaluatie/beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel. In dit geval de bijdrage aan het DGF als onderdeel van artikel 6 (Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens) met een structureel budget van € 10,2 mln. per jaar (begroting 2018). Dit rapport draagt bij aan deze beleidsdoorlichting. De GD-basismonitoring maakt geen onderdeel uit van dit evaluatie onderzoek.

Doelstelling

Deze evaluatie heeft primair als doel om lering te trekken voor de voortzetting van het beleid. Daarnaast wordt de evaluatie mede gebruikt ter verantwoording aan de Tweede Kamer over de besteding van middelen. Ook kunnen de uitkomsten van deze evaluatie mede gebruikt worden voor een nieuw te sluiten DGF-convenanten met de veehouderijsectoren.

¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005662/2018-01->

1.2 Beleidstheorie en interventielogica

1.2.1 De beleidstheorie van het Diergezondheidsfonds van het ministerie van LNV

De beleidstheorie van het DGF volgens het ministerie van LNV:

‘In Nederland worden veel dieren gehouden voor de productie van vlees en voor dierlijke producten zoals eieren en melk. De verzorging van de dieren is in handen van de houders. Zij hebben er een groot belang bij dat hun dieren gezond zijn en goede producten opleveren. De veestapel levert zo een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. De gezondheid van de dieren wordt bedreigd door dierziekten, waarvan een aantal zeer besmettelijk is. Een uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan een substantiële schadepost opleveren, zowel voor de betrokken houders als voor de desbetreffende economische sector. De houders en de overheid hebben daarom een gezamenlijk belang bij de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten.

Belangrijk vertrekpunt voor het ministerie van LNV is dat iedere houder in principe zelf verantwoordelijk is voor de gezondheid van zijn veestapel/dieren en de daarmee samenhangende kosten. In een aantal gevallen wordt de bestrijding van dierziekten door of in opdracht van LNV uitgevoerd omdat hiervoor een bestrijdingsplicht bestaat, de individuele houder/sector niet in staat is zelf die bestrijding adequaat uit te voeren of de bestrijding een breder publiek doel dient (volksgezondheid).

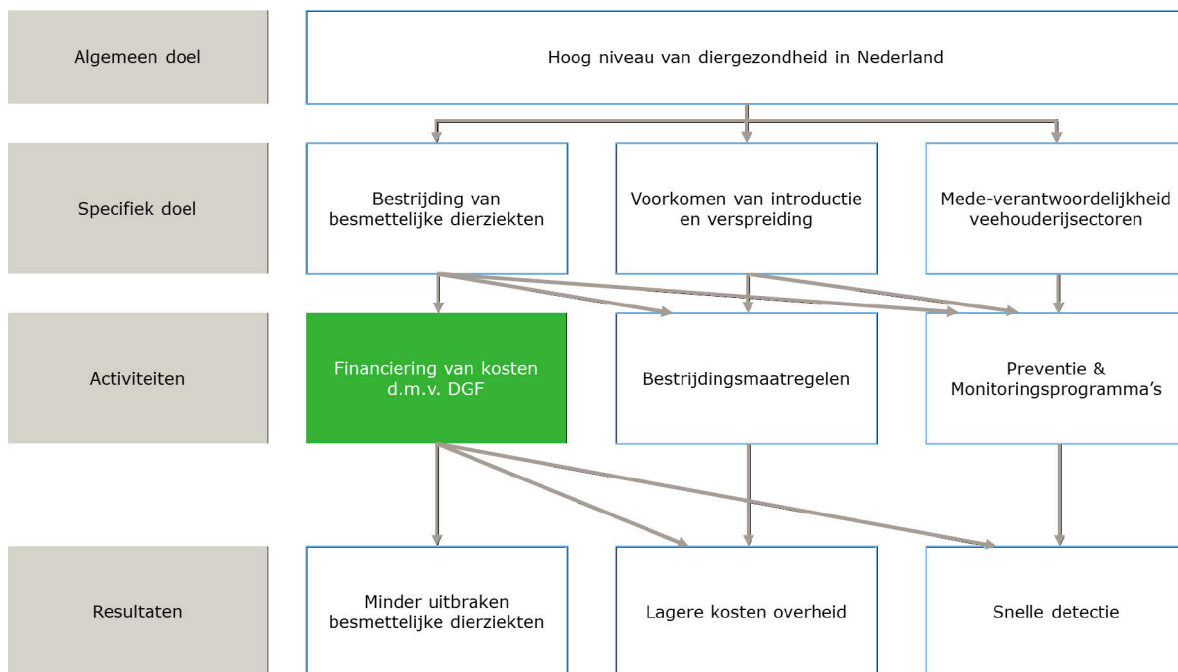
Over de specifieke verdeling van de kosten van de preventieve maatregelen en bestrijdings-maatregelen tussen het betrokken bedrijfsleven en het betrokken Ministerie worden convenanten gesloten, telkens met een looptijd van vijf jaar. De financiering van de kosten van bestrijding worden – tot een per diersoort afgesproken plafondbedrag – voor 100% doorberekend aan de veehouderijsectoren. De kosten voor bewaking en monitoring van dierziekten worden in beginsel 50% door het Rijk en 50% door het bedrijfsleven gefinancierd. De overheid draag met name bij aan preventie omdat voorkomen beter is dan genezen. En omdat de sectoren in eerste aanleg de bestrijdingskosten volledig dragen, wordt verondersteld dat de sectoren zich maximaal zullen inspannen om dierziekte-uitbraken te voorkomen.

De EU draagt ook bij aan de directe bestrijdingskosten. Na ontvangst wordt de EU bijdrage verdeeld naar rato van het deel dat per partij is gefinancierd volgens de principes uit de bovenstaande alinea.

Zowel de bewaking- en monitoringskosten, als de bestrijdingskosten vallen onder het plafondbedrag zoals dat in het DGF convenant genoemd wordt. Als het plafond is bereikt, komen alle kosten voor rekening van de overheid. Een plafond is ingesteld om de sector de kans te geven om te kunnen herstellen van de financiële schade bij een grote dierziekte-uitbraak. Zonder plafond, zou een in de kern gezond bedrijf, mogelijk geen toekomstkansen meer zien en zou de Nederlandse economie schade op kunnen lopen. Een door dierziekte getroffen veehouder krijgt enkel de directe kosten van schade op zijn bedrijf uit het DGF vergoed. Indirecte kosten, vervolgschade zoals leegstand stal, gevolgen van sluiten van grenzen, worden niet vergoed uit het DGF.’

1.2.2 De interventielogica

De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, worden gepresenteerd in een interventielogica. De interventielogica voor het DGF is weergegeven in figuur 1.1. Deze figuur illustreert hoe de verschillende activiteiten en resultaten samenhangen en bijdragen aan de gewenste doelstellingen.



Figuur 1.1 Interventielogica van het DGF

In de interventie logica zijn vier niveaus te onderscheiden:

- Niveau 1: algemeen doel
In hoeverre draagt het DGF bij aan het in stand houden van een hoog niveau van diergezondheid in Nederland?
- Niveau 2: specifiek doel
In hoeverre draagt het DGF bij aan:
 - De bestrijding van besmettelijke dierziekten?
 - Het voorkomen van introductie van besmettelijke dierziekten?
 - Het creëren van medeverantwoordelijkheid van de veehouderij sectoren voor het dierziektebeleid?
- Niveau 3: de specifieke activiteiten die worden uitgevoerd
Dit niveau geeft inzicht in:
 - De financiering van de kosten verbonden aan het diergezondheidsbeleid door het DGF.
 - De activiteiten gericht op bestrijding van dierziekten.
 - De activiteiten gericht op preventie en monitoring.
- Niveau 4: specifieke resultaten.
In hoeverre draagt het DGF bij aan
 - Minder uitbraken van besmettelijke dierziekten.
 - Lagere kosten voor de overheid voor de bestrijding en monitoring.
 - Een snellere detectie van introductie en beperking van verspreiding na introductie.

De rol van beleid op gebied van diergezondheid is evident. Beleid en regelgeving worden voor de gehele EU gemaakt. Het algemene doel als de specifieke doelen en de minimale activiteiten die door lidstaten moeten worden uitgevoerd op het gebied van (financiering van) diergezondheidsbeleid zijn vastgelegd in Europese regelgeving zoals de Animal Health Law, Official Control Regulation en Directives rond de bestrijdingsmaatregelen en financiering van deze bestrijding. Deze regelgeving laat ruimte voor nationale invulling zodat aanvullende maatregelen mogelijk zijn. De evaluatie van het Diergezondheidsfonds en de keuzen die Nederland heeft gemaakt voor medefinanciering door het bedrijfsleven moet in deze context worden gezien.

1.2.3 Systemen in andere landen

Medefinanciering door het bedrijfsleven van diergezondheidsbeleid uitgevoerd door de overheid is vrij uniek in Europa. In de meeste EU lidstaten worden kosten die gemaakt worden door de overheden tijdens uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten ook alleen door deze overheden (nationaal en

EU) gedragen. In een aantal landen in de EU draagt het bedrijfsleven ook bij aan deze kosten. Voorbeelden zijn van betrokkenheid van de veehouderijsectoren zijn te vinden in België (Sanitair Fonds) en de verschillende bondslanden in Duitsland (Tierzeugenkasse).

In België is het Sanitair Fonds opgericht in 1987 toen de bij bestrijding van Klassieke varkenspest van een vaccinatie strategie naar een eradicatiestrategie werd overgeschakeld. De overheid werd geconfronteerd met potentieel hoge kosten bij grootschalige uitbraken waarbij de samenleving/overheid ook een grote financiële bijdrage moest leveren aan de financiering van deze kosten van de uitbraak.

De wettelijke basis voor de huidige Tierzeugenkassen in Duitsland dateert van 1880 en de arrangementen zijn sindsdien niet fundamenteel veranderd. Ze werden opgericht als prikkel zodat veehouders meewerken aan bestrijding van dierziekten en adequate compensatie ontvangen in het geval dat hun dieren moesten worden gedood.

1.3 Onderzoeksvragen

Deze evaluatie probeert inzicht te geven in de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) van het DGF. Hierbij staan de volgende zes onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre heeft het DGF bijgedragen aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling?² In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen bereikt middels het DGF? Welke factoren hebben de behaalde resultaten beïnvloed?
2. Wat zijn de belangrijkste effecten van het DGF?
Hierbij is er aandacht voor:
 - Wat is het effect van het DGF op de financiering van het diergezondheidsbeleid?
 - Wat is het effect van het DGF op het voorkomen van introductie en verspreiding van dierziekten?
 - Zijn er aanwijzingen dat er sinds de invoering van het DGF minder uitbraken zijn van besmettelijke dierziekten, dat deze adequater worden bestreden en dat deze uitbraken tot minder schade hebben geleid?
 - Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement)? Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid en is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en van het bedrijfsleven?
5. Wat is de bijdrage van het DGF aan de naleving van controlemaatregelen en een effectieve implementatie?
6. Is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF na 2015 gewijzigd vanwege het innen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van door de Productschappen)?

² Hierbij gaat het om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid (handhaven van gezondheid en welzijn van dieren) en de financiering van de kosten die de overheid maakt voor de bestrijding van de in de Gwvd aangewezen dierziekten.

2 Methode, bronnen en afbakening

2.1 Methode

Deze evaluatie is uitgevoerd conform de aanbevelingen zoals opgesteld door de overheid in de richtlijnen voor beleidsevaluatie zoals weergegeven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van 15 maart 2018.

Een beleidsdoorlichting bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein (sectie 2.3)
- de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen (hoofdstuk 3)
- een beschrijving van het beleidsterrein (sectie 3.1)
- een onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven (sectie 4)
- een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid (dit is de eerste beleidsevaluatie van het DGF)
- een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering (niet relevant voor deze rapportage).

Uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van 15 maart 2018

§ 2 Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Artikel 2 Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid

1. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, onder c, van de Comptabiliteitswet 2016 voldoet aan de volgende eisen:
 - a. het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
 - b. het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig is;
 - c. de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
 - d. de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar;
 - e. het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.
2. Bij de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid wordt minimaal één onafhankelijk deskundige betrokken.
3. De deskundige, bedoeld in het tweede lid, geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerd onderzoek.
4. Het onderzoeksrapport beschrijft de manier waarop een of meer onafhankelijk deskundigen bij het onderzoek is of zijn betrokken.

Onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering

In deze studie is er aandacht voor zowel financiële kosten en baten als ook voor zaken die minder makkelijk in monetaire eenheden zijn uit te drukken, zoals verbeterd (dieren)welzijn en diergezondheid.

Voor het bepalen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het DGF zijn de kosten en baten van het DGF gedurende de periode 2000³-2017 geanalyseerd. Bij de beoordeling is aandacht besteed aan de totale kosten, de verdeling van de kosten over de verschillende belanghebbenden en eventuele neveneffecten zoals aandacht voor diergezondheid, betrokkenheid van de belanghebbenden en draagvlak.

³ De eerste onderhandelingen dateren weliswaar al van 1998, het eerste convenant tussen overheid en veehouderijsectoren trad in werking in 2000.

In deze evaluatie zijn de kosten van inning van sectorbijdragen voor het financieren van 'vredetijdtaken', zoals monitoring en het in stand houden van de voorzieningen via zogenaamde waakvlamovereenkomsten, door RVO.nl vergeleken met die in het verleden door de productschappen werden gemaakt.

2.2 Bronnen

Antwoord op de onderzoeksvragen is verkregen door onderzoek naar primaire en secundaire bronnen. *Primaire bronnen* zijn met name diepte-interviews om informatie te verzamelen over de ervaringen met en het draagvlak voor het DGF. In de eerste helft van 2018 zijn 15 interviews uitgevoerd (bijlage 1). De interviews zijn afgenomen aan de hand van een gestructureerde vragenlijst (bijlage 2) door een lid van het projectteam en uitgewerkt in een interviewverslag. De interviewverslagen zijn aan de geïnterviewden teruggestuurd ter controle. In de hoofdtekst van de rapportage worden de hoofdlijnen van de interviews weergegeven. Bijlage 3 geeft specifieke opmerkingen die door de geïnterviewden zijn gemaakt.

Bij dit onderzoek zijn de volgende *secundaire* bronnen geraadpleegd:

- data ter beschikking gesteld door RVO.nl over inkomsten en uitgaven van het DGF. Zowel tijdens jaren met uitbraken van besmettelijke dierziekten als ook van jaren zonder uitbraken in de periode 2000-2017⁴
- beleidsevaluaties van uitbraken van dierziekten
- andere evaluatieonderzoeken
- convenantteksten en eventuele onderliggende documentatie
- jaarverslagen DGF zoals jaarlijks toegezonden aan de Tweede Kamer
- andere bronnen zoals literatuur en gegevens EU en OIE
- internetconsultatie Besluit diergezondheidsheffing.⁵

2.3 Afbakening

In deze evaluatie komt zowel het DGF als ook de onderliggende convenanten met de commerciële veehouderijsectoren aan de orde. Ze omvat de periode vanaf het eerste convenant in 2000 tot en met 2017. Hoewel aan de aanloopfase vanaf 1998 die geleid heeft tot het ontstaan van dit eerste convenant ook aandacht wordt besteed, worden de diergezondheidsuitgaven voor de periode 1998-2000 met de nasleep van de KVP-uitbraak niet nader geanalyseerd.

Deze evaluatie heeft alleen betrekking op de evaluatie van het DGF met onderliggende convenanten, en is geen evaluatie van het gehele diergezondheidsbeleid van de overheid. Al komen, door de verwevenheid van uitgevoerde diergezondheidsbeleid en financiering, relevante verbanden tussen deze twee ook aan bod. De nadruk ligt op de laatste convenantperiode.

Deze studie beperkt zich in belangrijke mate tot het inzicht geven in inkomsten en uitgaven door het DGF en het weergeven van de perceptie van de geïnterviewden over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het DGF.

⁴ Data bij RVO zijn vanaf 2006 digitaal beschikbaar. Naast de standaardrapportages zijn aanvullende gegevens van de periode voor 2006 alleen aanvullend archiefonderzoek beschikbaar. Aanvullend onderzoek (zowel door RVO als door de onderzoekers) is niet in dit project voorzien.

⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/diergezondheidsheffing>

3 Het Diergezondheidsfonds en het Convenant financiering besmettelijke dierziekten

3.1 Het Diergezondheidsfonds

Het DGF is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016.⁶ Het DGF is een belangrijk onderdeel van het 'bouwwerk' van wetten rond de handhaving van de diergezondheid en de preventie van dierziekten en zoönosen in Nederland. Binnen het DGF wordt geregeld hoe de taken van de overheid in dit kader gefinancierd worden. De veehouderijsectoren zijn medeverantwoordelijk voor de financiering van het DGF. De verantwoording over de besteding van middelen wordt jaarlijks naar het parlement gestuurd en openbaar gemaakt. Via de diergezondheidsheffing dragen houders van productiedieren bij aan de kosten van preventie en bestrijding van dierziekten die uit het DGF worden betaald.

Historie

Initieel, tot de inwerkingtreding van het DGF in 1998, werden uitgaven die gemaakt werden door de overheid, voor de bewaking en bestrijding van besmettelijke dierziekten, verantwoord door het Fonds politionele dierziektebestrijding. Daarbij waren ook afspraken gemaakt met het inmiddels opgeheven Landbouwschap over de bijdrage aan de financiering door de veehouderijsectoren. Hiervoor was een bedrag van maximaal 2 miljoen gulden afgesproken beschikbaar vanuit het Landbouwschap voor de bestrijding van dierziekten.

Na de grote en kostbare uitbraak van KVP in 1997 besloot de regering echter de overheidsfinanciering voor dierziektebestrijding bij nieuwe uitbraken te beperken en werd het DGF in 1998 opgericht. Er werd besloten dat de veehouderijsectoren de directe kosten moesten mede-financieren en dat publieke financiering alleen zou worden verleend in geval van grootschalige uitbraken. De manier van financiering vanuit de veehouderij binnen deze randvoorwaarde stond open voor discussie. Het resultaat van de besprekingen tussen de overheid en de commerciële veehouderijsectoren (vertegenwoordigd door de productschappen) was een convenant voor de financiering van de bestrijding van besmettelijke dierziekten.

3.2 Aanleiding voor het beleid

Het belangrijkste argument om te kiezen voor de gekozen vorm van financiën van het DGF in 1998 was volgens alle betrokkenen het afnemend draagvlak in de samenleving voor financiering van de bestrijding van de grootschalige dierziekte-uitbraken door de overheid. Tot aan de grote uitbraak van KVP was de samenleving zich niet bewust van de gevolgen van een dierziekte-uitbraak. Echter, de KVP-uitbraak ging gepaard met grootschalige ruiming van zowel geïnfecteerde dieren als ook gezonde dieren. Tegen dit grootschalig ruimen van dieren tijdens deze uitbraak en de financiering door de overheid van de daarmee gepaard gaande hoge kosten begon men zich te verzetten. Zowel binnen samenleving als Tweede Kamer was er geen draagvlak meer om de samenleving de kosten van deze uitbraak te laten dragen. Een bijdrage vanuit samenleving aan de kosten voor dierziektebestrijding werd minder vanzelfsprekend gevonden dan in het verleden. De veehouderijsectoren waren zich er van bewust dat het nemen van (mede)verantwoordelijk voor financiering van de kosten voor dierziektebestrijding erg belangrijk was.

⁶ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01>

3.3 De convenanten Financiering bestrijding besmettelijke dierziekten

Het convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten bevat de afspraken over de uitgaven uit het DGF en de verdeling van de kosten tussen de convenantpartners. De bijdrage van de veehouderijsectoren heeft betrekking op de kosten van de bestrijding van besmettelijke dierziekten voor zover deze door de overheid bij veehouders wordt uitgevoerd. De convenanten worden afgesloten voor een periode van vijf jaar.

Het eerste convenant 'Financiering bestrijding besmettelijke dierziekten LNV-PVV-PPE-PZ' werd gesloten op 13 juli 2000 met de productschappen. Deze overeenkomst documenteerde formeel de verplichtingen van zowel het ministerie van LNV als drie betrokken productschappen.⁷ Het eerste convenant besloeg de periode 2000-2005. Hierna vond opnieuw overleg tussen overheid en veehouderijsector plaats om te komen tot een nieuw convenant. Dit proces herhaalde zich steeds op het einde van iedere convenantperiode. Het huidige (4^e) convenant loopt van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019.

3.3.1 Betrokkenheid van het bedrijfsleven

Tot aan het opheffen van de productschappen werden de veehouderijsectoren in overleg met de overheid over de financiering van diergezondheid, inrichting van bestrijding en bewakingsprogramma's en overleg over af te sluiten convenanten vertegenwoordigd door drie partijen, namelijk:

- het Productschap voor Vee en Vlees (PVV)
- het Productschap voor Pluimvee en Eieren (PPE)
- het Productschap Zuivel (PZ).

Na het opheffen van de productschappen werden de afspraken voor het convenant 2015-2019 gemaakt met de verschillende sectorpartijen. Het convenant 2015-2019 werd afgesloten tussen de overheid en acht sectorpartijen, namelijk:⁸

- de vereniging ZuivelNL
- de stichting Brancheorganisatie Kalverhouderij
- de stichting Avined
- de Producentenorganisatie Varkenshouderij
- de vakgroep Schapenhouderij van LTO Nederland
- de vakgroep Melkgeitenhouderij van LTO Nederland
- de vakgroep Vleesveehouderij van LTO Nederland
- het platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders.

Met de paardensector is geen convenant opgesteld; deze sector draagt op dit moment niet bij aan de kosten voor preventie en bestrijding. Voor deze sector worden de kosten voor dierziektebestrijding door de overheid, net als de kosten door de overheid van de bestrijding bij particulieren, dierentuinen, in het wild levende dieren en hobbydierhouders gedragen door het Rijk.

3.3.2 Plafondbedragen

Door de diergezondheidsheffing dragen houders van productiedieren bij aan de bestrijding van de kosten van de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Deze kosten in een vijf jaarlijkse periode kunnen sterk wisselen tussen de convenantperiodes.

Deze kosten zijn beperkt, indien in een convenantperiode geen uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten zijn, of als de uitbraken beperkt zijn van omvang. Echter, er is een kans op grote en kostbare uitbraken, zoals de uitbraken van MKZ in 2001 en AI in 2003 laten zien.

⁷ Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten LNV – PVV – PPE – PZ 2010 -2014 van 29 juni 2010, nr. 123215) (2010). [Online]. Overheid.: zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-11754.html

⁸ De paardensector valt niet onder de huidige convenantafspraken.

Financiering van de bestrijdingskosten van deze, weliswaar zeldzame maar niet onmogelijke, en kostbare uitbraken door de veehouderijsectoren, zou de draagkracht van de sectoren te boven gaan. Daarom is besloten dat iedere veehouderijsectoren tijdens een convenantperiode de kosten van het DGF tot een bepaald bedrag - het plafondbedrag- voor zijn rekening neemt. Door deze afspraken, die gemaakt zijn per sector, vindt er een aftopping van de financiële risico's voor de veehouderijsectoren plaats. Indien de kosten van het DGF voor de verschillende veehouderijsectoren in deze convenantperiode dit plafondbedrag overschrijden dan neemt de overheid de rest van de kosten voor haar rekening. In de convenanten zijn gedetailleerde afspraken vastgelegd over hoeveel de (deel)sectoren maximaal zelf moeten betalen.

Onderdeel van de plafondbedragen zijn preventie- en bestrijdingskosten voor besmettelijke dierziekten⁹ als ook het sectordeel (50% van de kosten) van de early warning- en monitoringskosten voor deze ziektes. Doordat in verloop van de tijd de financiering van meer activiteiten onder het DGF zijn geplaatst en de bestrijding van dierziekten is aangepast, zijn de kosten voor de bestrijding van uitbraken van besmettelijke dierziekten zowel relatief en absoluut een steeds kleiner stuk van het plafondbedrag geworden.

Zijn de verwachte kosten voor preventie en monitoring aan het begin van een convenantperiode redelijk in te schatten, voor bestrijdingskosten is dit niet het geval. Deze bestrijdingskosten zijn sterk afhankelijk van het aantal uitbraken van deze dierziekten en de gevolgen van deze uitbraken. Om toch een indruk te krijgen van de verwachte kosten wordt een inschatting gemaakt van de kans en omvang van verwachte schades door uitbraken van besmettelijke dierziekten in een vijfjaarlijkse convenantperiode. Dit gebeurt per veehouderijsector op basis van meest recente wetenschappelijke inzichten, expertkennis en modelsimulaties. Mede op grond van deze inschattingen wordt de verdeling van de bijdrage over de verschillende veehouderij sectoren en de plafondbedragen vastgesteld bij de onderhandelingen die leiden tot een nieuw convenant.

Is er bij de rundveehouderij en de schapen- en geitenhouderij één totaal plafondbedrag afgesproken, voor de varkenshouderij en de pluimveehouderij is dit bedrag opgesplitst voor ieder in twee delen.¹⁰ Wel onderdeel van het huidige DGF maar geen onderdeel van de plafondbedragen zijn de door het Ministerie van LNV overgenomen productschapstaken, zoals de basismonitoring, als ook de bijdrage aan de kosten van de Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDA) en de kosten en bestrijding van enkele bedrijfsgebonden dierziekten. Deze kosten komen op grond van het convenant integraal voor rekening van de verschillende veehouderijsectoren.¹¹

Nieuwe of onbekende ziekten

In het verleden golden de afspraken rond de bijdrage in de bestrijdingskosten alleen voor de specifiek in de convenanttekst genoemde ziekten. Dit betekende dat de overheid bestrijdingskosten die gemaakt werden om nieuwe ziekten te bestrijden, zoals infecties met Smallegenboortvirus of wel bekende maar niet eerder collectief bestreden ziekten zoals Q-koorts, niet ten laste van de veehouderijsectoren kon brengen. Het huidige 4^e convenant laat ruimte om ook voor de bestrijdingskosten van een ziekte, die niet genoemd is in bijlage 1 van het laatste convenant, dezelfde aanpak te hanteren als bij wel genoemde dierziekten. Daarbij zijn er dan twee opties: 1) of er wordt een nieuw specifiek plafond voor deze ziekten opgesteld of 2) het bestaande plafondbedrag wordt opgehoogd. In het convenant 2015-2019 staat dat partijen dan in overleg treden over eventuele aanpassing van het plafondbedrag. Na de laatste wijziging van de Gwvd liggen de plafondbedragen vast in de Gwvd en kan er slechts één plafondbedrag zijn dat aan begin van de convenantperiode wordt vastgesteld.¹²

⁹ De volledige lijst van ziekten waarmee bij de vaststelling van de plafondbedragen is rekening gehouden staat in bijlage 1 van het convenant 2000-2015.

¹⁰ Met de varkenssector is een apart plafondbedrag afgesproken voor de bewaking en bestrijding van Afrikaanse varkenspest (AVP) en Swine Vesicular disease (SVD, voor de pluimveehouderij geldt dit voor de bewaking en bestrijding van Newcastle Disease (NCD).

¹¹ In het nieuw af te sluiten convenant voor de periode 2020-2024 zullen deze kosten ook onderdeel van het plafondbedrag gaan vormen.

¹² Gwvd art 91 J https://wetten.overheid.nl/BWBR0005662/2019-01-01#HoofdstukVIII_Afdeling3

3.3.3 Crisisreserve

Van de sectoren wordt verwacht dat ze een deel van het afgesproken plafondbedrag direct beschikbaar hebben als bijdrage in de kosten van een eventuele uitbraak - de crisisreserve. De crisisreserve is een vastgesteld percentage (voor 5 jaar) van de bestrijdingskosten (periode 2015-2019) of een percentage van het totale plafond (2020-2024). Deze crisisreserve was in de eerste convenantperiode het volledige plafondbedrag. Omdat het voor een aantal sectoren onmogelijk was om dit bedrag volledig in reserve te hebben, werd dit afgedekt met onderlinge garanties tussen sectoren of via bankgaranties. In de Gwwd is vastgesteld dat het percentage voor de opbouw van een crisisreserve maximaal 40% van het plafondbedrag per diersoort is. In de convenantperiode 2015-2019 is afgesproken dat de crisisreserve maar 20% van de bestrijdingskosten is. Indien tijdens een uitbraak de crisisreserve is overschreden wordt het resterende bedrag initieel door de overheid voorgefinancierd, waarna de getroffen sectoren via heffingen achteraf dit bedrag tot maximaal het plafondbedrag aanvullen.

3.3.4 Innen van de heffing

Bij de oprichting van het DGF is besloten om de heffing via de productschappen te laten lopen via de bij hen bestaande heffingenstructuur. Het feit dat de drie productschappen al waren opgericht, en de mogelijkheid hadden om heffingen te innen uit de verschillende veehouderijsectoren, vergemakkelijkte ook de totstandkoming van het convenant. Zo verzamelden de productschappen al heffingen om sommige diergezondheidstaken (bijvoorbeeld vaccinaties tegen Newcastle disease (NCD)) te financieren. Ze hadden de infrastructuur en het mandaat van de deelnemende partijen om afspraken te maken en heffingen op te leggen en te innen. De productschappen waren hierdoor, als publiekrechtelijke bedrijfsorganen, niet alleen betrokken bij het maken van de sectorspecifieke afspraken tussen overheid en veehouderij, maar ook verantwoordelijk voor het heffen van de bijdragen van de veehouders.

Na het opheffen van de productschappen per 1 januari 2015, legt de minister van LNV (eerst de Minister van EZ) vanaf 2015 heffingen op bij houders van productiedieren. De reserves van de productschappen in de runder- en varkenssector zorgden dat er tot 2018 geen heffingen bij individuele veehouders hoefden te worden geheven. In de pluimvee en schapen- geitensector werd op basis van de toen geldende Gwwd wel vanaf 2015 heffingen aan individuele veehouders opgelegd.¹³

In het heffingsbesluit van 2018 dat op 1 januari 2018 in werking is getreden is het heffingenstelsel ten behoeve van de kosten van de bestrijding en het weren van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers herzien.¹⁴ Op basis van deze gewijzigde regels zijn in het Besluit diergezondheidsheffing de nieuwe heffingstarieven vastgesteld.

In de Gwwd is vastgesteld dat het percentage voor de opbouw van een crisisreserve maximaal 40% van het plafondbedrag per diersoort is. In het Besluit diergezondheidsheffing wordt per 2018 ook voor individuele varkenshouders een diergezondheidsheffing opgelegd.¹⁵

Per 2018 zijn daarom de volgende veehouders verplicht de diergezondheidsheffing te betalen:¹⁶

- schapen- en geitenhouders met gemiddeld 26 of meer schapen of geiten
- pluimveehouders met gemiddeld 250 of meer kippen, kalkoenen of eenden
- varkenshouders met gemiddeld meer dan 5 varkens
- producenten van broedeieren en/of vaccinbroedeieren.¹⁷

De bijdrage voor de rundveehouderij aan het DGF kon ook in 2018 worden betaald uit de reserves van de productschappen.

¹³ De diergezondheidsheffing wordt vanaf 1 januari opgelegd aan houders van pluimvee en van schapen en geiten.

¹⁴ Op 30 juni 2017 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds (34570) aanvaard en op dinsdag 4 juli 2017 heeft ook de Eerste Kamer hiermee ingestemd.

¹⁵ Wijzigingswet Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en Wet dieren (herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039803/2018-01-01>

¹⁶ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/dieren/dierziektepreventie/diergezondheidsfonds>

¹⁷ De heffing van de rundveehouders kan nog uit de reserves van de productschappen worden betaald.

Hoogte van de heffing

In tabel 3.1 staat voor de verschillende veehouderij sectoren de totale heffing per sector voor 2018 en 2019 weergegeven. In 2018 en 2019 heeft de pluimveehouderij de hoogste heffing en de schapen- en geitensector de laagste heffing.

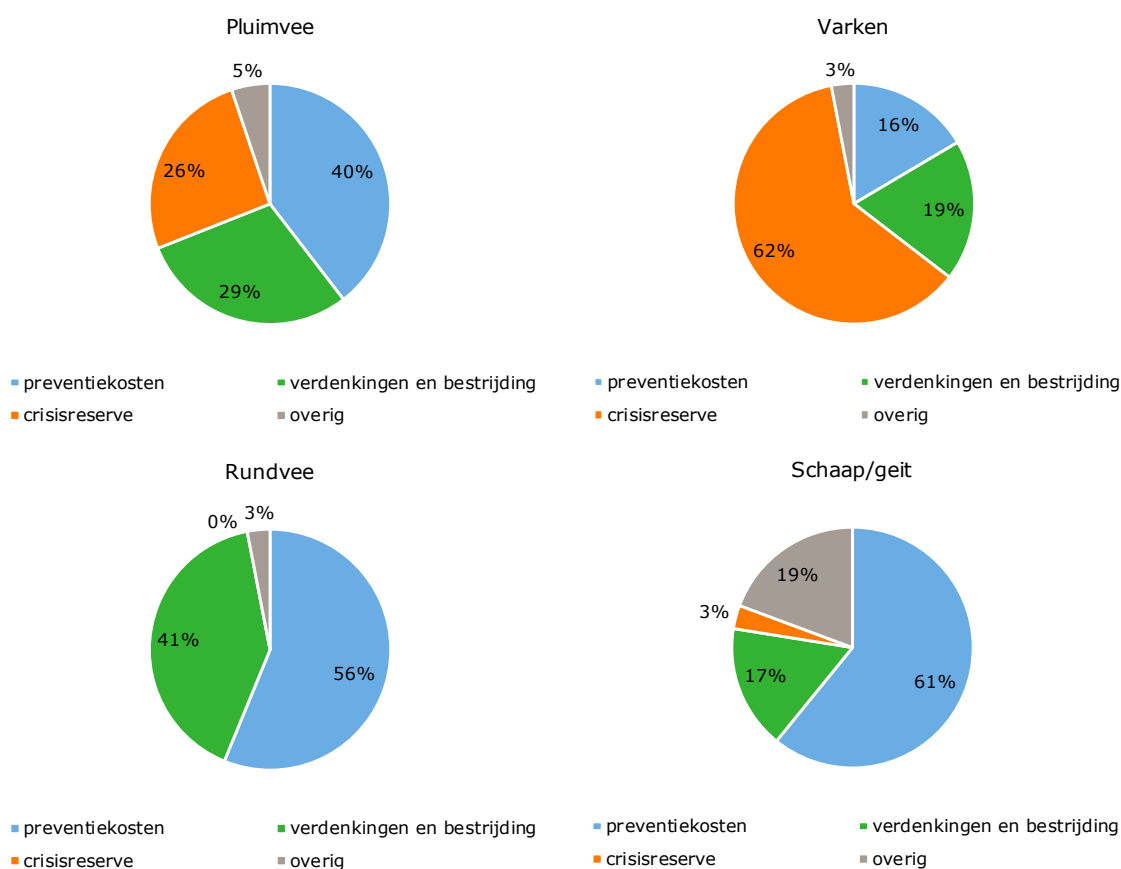
Zoals uit de tabel blijkt zijn de kosten voor de pluimveehouderij in 2019 met meer dan € 10 mln. afgenomen ten opzichte van 2018. De belangrijkste reden hiervoor is dat in tegenstelling tot 2018 er in 2019 geen bijdrage meer is aan niet-verwerkte uitgaven uit eerdere jaren (tekorten voorgefinancierd door het ministerie van LNV). De tarieven van 2019 bevatten wel een opbouw van de crisisreserve.

Voor de varkenssector gold in 2018 voor ieder afgevoerd varken hetzelfde tarief voor alle houders en alle diercategorieën. Per 2019 is rekening gehouden met de aard van de varkensbedrijven en de marktwaarde van de dieren. Hiervoor is het tarief gedifferentieerd naar zes categorieën van bedrijven.

Tabel 3.1 Hoogte van de heffing in € per sector in 2018 en 2019 a)

Sector	2018	2019
Pluimvee	24.353.000	14.361.500
Varkens ³	8.189.000	7.963.000
Rundvee	5.917.000	5.917.000
Schapen en geiten	1.553.000	1.553.000

a) Bron voor 2018: Besluit van 25 november 2017, houdende regels met betrekking tot de diergezondheidsheffing (Besluit diergezondheidsheffing) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-464.html> en voor 2019: Besluit van 27 augustus 2018 tot wijziging van het Besluit diergezondheidsheffing in verband met wijziging van de heffingstarieven per 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-303.html>



Figuur 3.1 Procentuele opbouw van de diergezondheidsheffing in de verschillende veehouderijsectoren in 2019

Zoals uit tabel 3.1 en figuur 3.1 blijkt, verschilt de opbouw van de diergezondheidsheffing tussen de veehouderijsectoren:

- In de pluimveehouderij is in 2019 69% bestemd voor de kosten verbonden aan preventie-en monitoring en het afhandelen van verdenkingen en bestrijden van ziekten als LPAI/ NCD/ *Mycoplasma gallisepticum* en *Salmonella* (voormalige productschaptaken).
- De verwachte uitgaven voor preventie en monitoring zijn ook de grootste deel van de heffing bij zowel de rundvee als ook de schapen- en geitensector.
- Het opbouwen van de crisisreserve maakt een belangrijk deel uit van de heffing in de pluimveehouderij en de varkenshouderij. In de pluimveehouderij wordt 26% van de heffing gebruikt voor het opbouwen van deze crisisreserve. Voor de varkenshouderij is dit 62% en daarmee de grootste post binnen de totale heffing. Indien deze crisisreserve gevuld is en er geen uitbraken optreden, wordt in de komende jaren de heffing navenant neerwaarts aangepast.
- Bij de schapen- en geitensector maken de overige kosten (met name heffingskosten) 19% uit van het heffingsbedrag. De belangrijkste reden is het groot aantal bedrijven met relatief weinig dieren per bedrijf waardoor per dier er relatief hoge inningskosten nodig zijn.
- De verschillen tussen de veehouderijsectoren in het aandeel van de crisisreserve in de begroting worden verklaard door de verschillen in opgebouwde reserve in de afgelopen jaren.
 - De crisisreserve is niet hetzelfde bedrag voor elke sector, maar is een vastgesteld percentage (voor 5 jaar) van de bestrijdingskosten (periode 2015-2019).
 - Voor de rundveesector waarbij de individuele veehouders geen heffing hoeven te betalen maar de bijdrage betaald wordt uit de nog aanwezige reserves van de productschappen (en die worden beheerd door Zuivel.nl en de Stichting SKV). De opbouw crisisreserve ligt bij de rundveesector.
 - Voor de varkenssector wordt er in 2019 voor de eerste keer heffing een heffing opgelegd aan de individuele veehouders. De crisisreserve moet worden opgebouwd.
 - Voor de pluimveehouder moet de crisisreserve in 2019 worden aangevuld na recente uitbraken.
 - Voor de schapen- en geitensector is er in 2019 slechts een beperkte aanvulling van de crisisreserve nodig doordat er in voorgaande jaren geen grote kosten voor bestrijding zijn geweest.

Inning van de heffing door RVO.nl

De diergezondheidsheffing wordt geheven naar het aantal dieren van een diersoort of diercategorie dat in een kalenderjaar wordt gehouden. Sinds 2015 ligt de uitvoering van het opleggen van de heffing bij RVO.nl. De heffing wordt opgelegd bij aanslag. Concreet betekent dit dat aan elke houder van dieren een vooraankondiging wordt gestuurd, hierop kan gereageerd worden en die reacties worden beoordeeld, daarna stuurt RVO.nl een voorlopige aanslag en uiteindelijk een definitieve aanslag. Dit is een uitgebreide procedure, die anders is dan het opleggen van de heffing zoals het voormalig productschap dit uitvoerde en daarom niet vergelijkbaar. Om de uitvoeringskosten te verlagen is met alle sectorvertegenwoordigers in eerder overleg afgesproken om deze procedure te vereenvoudigen. Per 2018 is deze procedure aangepast, en wordt niet meer met voorlopige aanslagen gewerkt, wat resulteert in een kostenreductie.

In de pluimveehouderij is per 2018 ook het moment van het opleggen van de heffing aangepast. Dit vanwege noodzaak tot vereenvoudiging. Tot en met 2017 werd de heffing bepaald op basis van het gemiddeld aantal dieren (via het aantal aangevoerde dieren en het aantal dagen dat de dieren, onderverdeeld per categorie, op het bedrijf aanwezig zijn). Een belangrijke aanname vormde hierbij de gemiddelde omloopsnelheid uit het KIP-systeem. Deze normatieve aanname heeft geresulteerd in een groot aantal bezwaarschriften. De procedure rond het opleggen van heffing is aangepast en de verwachting is dat de recente wijziging beter aansluit met de praktijk en zal resulteren in minder bezwaarschriften. Een veehouder heeft altijd de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen met RVO.nl. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor pluimveehouders die de heffing niet kunnen betalen door de fipronilcrisis.

Het totaal aan openstaande facturen voor 2015 en 2016 bedraagt € 0,33 mln. en omvat 81 schapen- of geitenbedrijven en 80 pluimveebedrijven. Voor deze dossiers zijn betalingsregelingen getroffen dan wel nog onder discussie. Het merendeel van de openstaande vorderingen betreft gerechtelijke incasso's. Slechts een beperkt aantal dossiers betreft faillissementen of schuldsaneringen. Voor 2017 zijn medio 2018 de nodige invorderingsacties opgestart.

3.3.5 Overnemen van activiteiten in DGF vanwege opheffen van de productschappen in 2015

Voor het opheffen van de productschappen in 2015 werden de bewaking en bestrijding van dierziekten, die vooral voor de sector van belang waren en een collectieve bestrijding vroegen, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van deze productschappen. De sector was medeverantwoordelijk voor de financiering. Door het wegvallen van de productschappen dreigden deze programma's niet meer uitgevoerd te kunnen worden. In overleg tussen overheid en sector is besloten een deel van deze taken onder te brengen bij de overheid en de financiering te laten lopen via het DGF. De financiering van activiteiten op het gebied van diergezondheid nam hierdoor toe evenals de (financiële) medeverantwoordelijkheid voor het DGF van de veehouderijsectoren. In de periode 2015-2019 maakten de kosten verbonden aan het uitvoeren van deze programma's geen onderdeel uit van de plafondbedragen zoals afgesproken met de veehouderijsectoren. Voor de periode van 2020-2024 zullen deze kosten wel een onderdeel gaan vormen van de plafondbedragen.

4 Uitgaven en ontvangsten van het Diergezondheidsfonds

4.1 Uitgaven

Binnen de uitgaven zijn te onderscheiden:

- **Kosten voor de bestrijding van dierziekten**

Tijdens een uitbraak van een besmettelijke dierziekte worden door de overheid maatregelen uitgevoerd om de uitbraak te bestrijden en verdere verspreiding tegen te gaan. Zo worden bijvoorbeeld op besmette bedrijven de dieren geruimd en de bedrijven ontsmet. In gebieden om de besmette bedrijven heen en op mogelijke contactbedrijven worden maatregelen genomen zoals het instellen en handhaven van een vervoersverbod. Eventueel kan tot preventieve ruiming of vaccinatie van dieren worden overgegaan. Op bedrijven rond besmette bedrijven wordt nader onderzoek gedaan om mogelijke infecties tijdig op te sporen.

Het uitvoeren van dergelijke controlemaatregelen is een ingrijpende logistieke operatie die een gecoördineerde inzet van overheid en bedrijfsleven vereist. In de beleid- en bestrijdingsdraaiboeken van het ministerie van LNV en uitvoeringsorganisaties staan de maatregelen die genomen kunnen worden bij een uitbraak beschreven. Alle kosten verbonden aan het uitvoeren van deze controlemaatregelen komen ten koste van het DGF.

Indien een verdenking of een uitbraak van een wettelijk te bestrijden dierziekte zich voordoet, moet hiernaar onderzoek gedaan worden. De kosten van het onderzoek naar de verdenkingen en de bestrijdingsmaatregelen komen ook ten laste van deze kostenpost.

De kosten voor dierziektebestrijding bestaan allereerst uit de kosten voor de uitvoering van de bestrijdingsmaatregelen (zoals vaccinatie, handhaven van stand-still zones). Daarnaast verleent de overheid, indien in het kader van een bestrijdingsmaatregel dieren worden geruimd, of producten worden vernietigd, aan de getroffen veehouder een tegemoetkoming in de schade. De tegemoetkoming in de schade aan eigenaren waarvan het dier geruimd wordt, staat strikt genomen los van de uitvoeringskosten van bestrijding maar ze worden, ook in Europees verband, vaak in een adem genoemd en onder de deze kostenpost ondergebracht.

- **Kosten voor het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen**

Bij uitbraken van wettelijk te bestrijden dierziekten treden - op basis van het betreffende crisis draaiboek - diverse veterinaire maatregelen in werking. Een van de maatregelen is het instellen van een vervoersverbod waardoor in bepaalde gebieden het vervoer van bepaalde diercategorieën niet meer is toegestaan, dan wel aan stringente voorwaarden is gebonden. Als gevolg van het vervoersverbod kunnen in deze gebieden welzijns- en huisvestingsproblemen ontstaan. Ter vermindering van de meest urgente welzijnsproblemen kan worden besloten om dieren op te kopen, of om aanvullende maatregelen te nemen zoals het opleggen van een fokverbod. De daarmee gepaard gaande kosten worden onder deze kostenpost gerapporteerd. Uitgaven voor dierenwelzijnsproblemen zijn alleen in de eerste convenantperiode opgetreden. Na 2005 zijn er geen kosten voor dierenwelzijnsproblemen meer ten laste van het DGF gebracht.

- **Kosten voor de bewaking van dierziekten**

Ten laste van deze kostenpost komen uitgaven die samenhangen met de uitvoering van een aantal bewakingsmaatregelen om de EU-erkenning 'dierziektevrij' te behouden. Deze bewakingsprogramma's worden in opdracht van het ministerie van LNV na aanbesteding uitgevoerd door private partijen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de basismonitoring. Hierin worden signalen over dierziekten bij landbouwhuisdieren verzameld en geanalyseerd. Rapportage vindt plaats aan het ministerie van LNV en aan de sector. Doel van de monitoring is: 1) Het opsporen van uitbraken van bekende aandoeningen die niet endemisch in Nederland voorkomen; 2) Het opsporen van nog

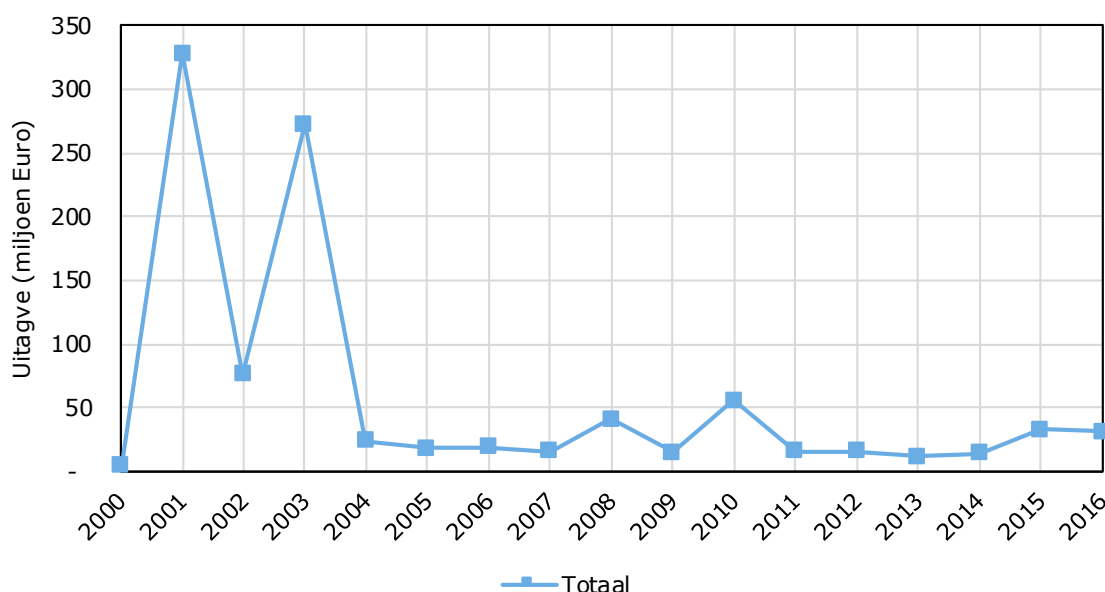
onbekende aandoeningen; en 3) Zicht houden op trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor diergezondheid in Nederland.

• Overige kosten

Deze laatste kostenpost is bestemd voor de financiering van overige uitgaven. De post overige uitgaven bevat onder meer de eventuele terugstorting van voorfinanciering naar de begroting van het ministerie van LNV.

Zowel de kosten voor de bestrijding van dierziekten en de kosten voor het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen zijn kosten die alleen optreden tijdens de bestrijdingsfase van een dierziekte, de kosten voor de bewaking van dierziekten en overige kosten treden ook op tijdens periodes dat er geen uitbraken van dierziekten zijn.

In figuur 4.1 zijn de jaarlijkse uitgaven door het DGF, zoals vastgelegd in de jaarrapportages, weergegeven. Deze waren het hoogst in de beginjaren. De belangrijkste reden hiervoor waren de hoge kosten die gepaard gingen met de bestrijding van de grote uitbraak van Mond-en-klauwzeer (MKZ), de maatregelen die genomen moesten worden voor het onderzoek naar Bovine spongiforme encefalopathie (BSE) in 2001 en de bestrijding van de uitbraak van hoog-pathogeen aviaire influenza (HPAI) in 2003.



Figuur 4.1 Totale uitgave DGF per jaar sinds 2000

De uitgaven voor de bestrijding van MKZ kwamen voor 2001 uit op € 231 mln. (waarvan € 110 mln. voor bestrijdingsmaatregelen, € 94 mln. schadeloosstellingen gedode dieren en € 27 mln. uitgaven voor het opkopen van dieren als gevolg van welzijnsproblemen). Op basis van verdeelsleutels kwamen de uitgaven van circa € 198 mln. voor rekening van derden (EU en sector) en € 33 mln. voor rekening van het ministerie van LNV. Het jaar 2002 heeft in het teken gestaan van de financiële afwikkeling van de MKZ-uitbraak in 2001.

Nederland heeft in 2001 BSE-maatregelen ingevoerd als gevolg EU-verordening (999/2001). De belangrijkste maatregelen betreffen de verplichte BSE-testen op runderen ouder dan 30 maanden, het verbod om bepaalde dierlijke producten van runderen en schapen in het consumptiecircuït te brengen en het verbod om diermeel te verwerken in diervoeders voor landbouwhuisdieren. In 2001 is voor bovenstaande maatregelen een bedrag van € 69,4 mln. voor rekening gekomen van het DGF.¹⁸

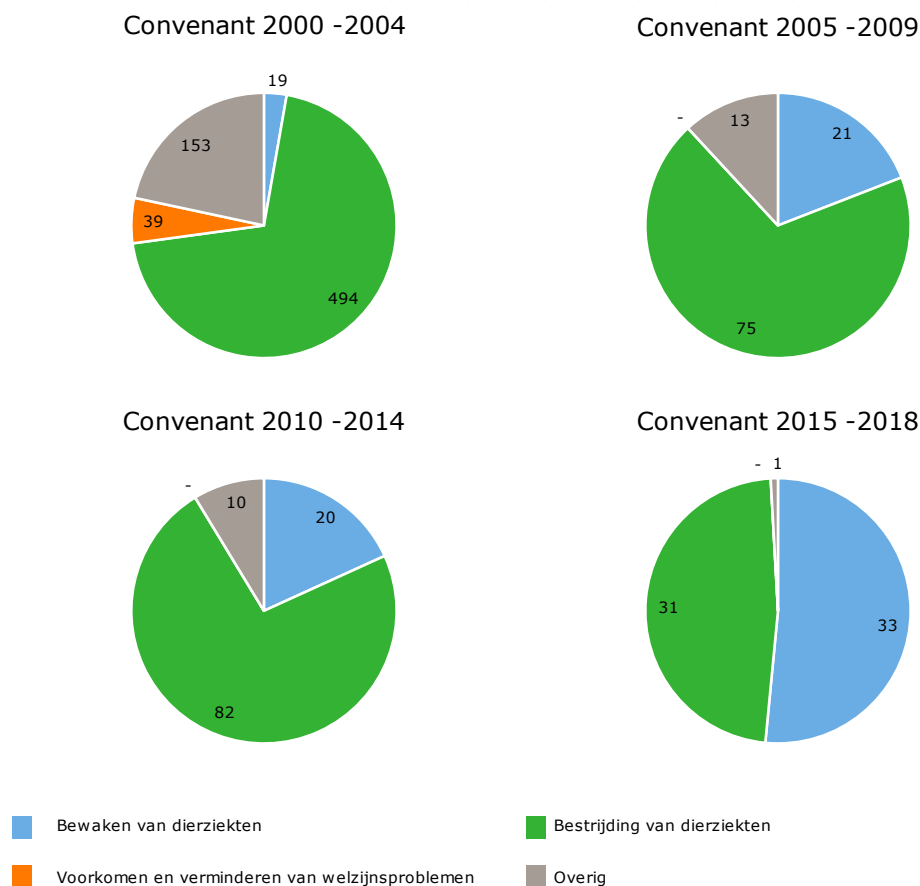
¹⁸ Tot voor en met augustus 2003 droeg de overheid de kosten van slachtofferonderzoek op BSE, vanaf 1 september 2003 waren deze kosten voor het bedrijfsleven en droeg de overheid alleen bij aan TSE-onderzoek op dode dieren die worden aangeboden voor destructie.

De DGF uitgave in 2003 voor de bestrijding van AI bedroeg € 249,03 mln. Verder blijkt uit de DGF-jaarrapportage dat 1.122 pluimveebedrijven en 16.294 hobbydierhouders een vergoeding voor dieren en eieren toegekend hebben gekregen. De schadeloosstelling voor dieren en eieren was respectievelijk € 82,22 mln. en € 18,58 mln.

Een meer recentere hoge uitgavepost betrof de bestrijding van Q-koorts in 2010. In totaal zijn op 90 besmette bedrijven circa 50.000 drachtige geiten (en bokken) gedood. Met deze bestrijdingsmaatregelen was in 2010 een bedrag gemoeid van circa € 36,4 mln. De totale uitgaven waren mede hierdoor in 2010 € 46,6 mln. hoger dan de oorspronkelijke begroting. Aangezien de bestrijdingskosten van Q-koorts niet onder de convenantafspraken met de sector vielen, kwamen deze kosten bijna volledig ten laste van het Rijk. Daartoe is het budget van het DGF in de Voorjaarsnota 2010 met € 47 mln. verhoogd en in de Najaarsnota met € 4,1 mln.

In jaren zonder grote uitbraken van besmettelijke dierziekten en daarmee gepaard gaande hoge kosten, worden de uitgaven van het DGF vooral bepaald door de kosten verbonden aan de bewaking van dierziekten. In de laatste convenantperiode zijn de kosten voor bewaking van dierziekten zowel absoluut als relatief toegenomen. Dit komt mede doordat door het opheffen van de productschappen een aantal bestrijdingstaken door de overheid zijn overgenomen. Zo is ook de financiering van het sectoraandeel van de basismonitoring van de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD), de kosten van de Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDa), de kosten van preventie en bestrijding van enkele aanvullende dierziekten (zoals voor *Salmonella*) ondergebracht binnen het DGF. De uitgave voor overgenomen productschapstaken bedroegen bijvoorbeeld € 9,24 miljoen in 2016. De uitgaven van de basismonitoring zijn in totaal € 7,98 miljoen in 2016, waarvan € 3,64 miljoen voor het ministerie van EZ en € 4,34 mln. voor de sector (alleen de sectorbijdrage is opgenomen in de jaarrapportage DGF).

De verdeling van de uitgaven over de verschillende begrotingsposten in de verschillende convenantperiodes sinds 2000 zijn weergegeven in figuur 4.2.

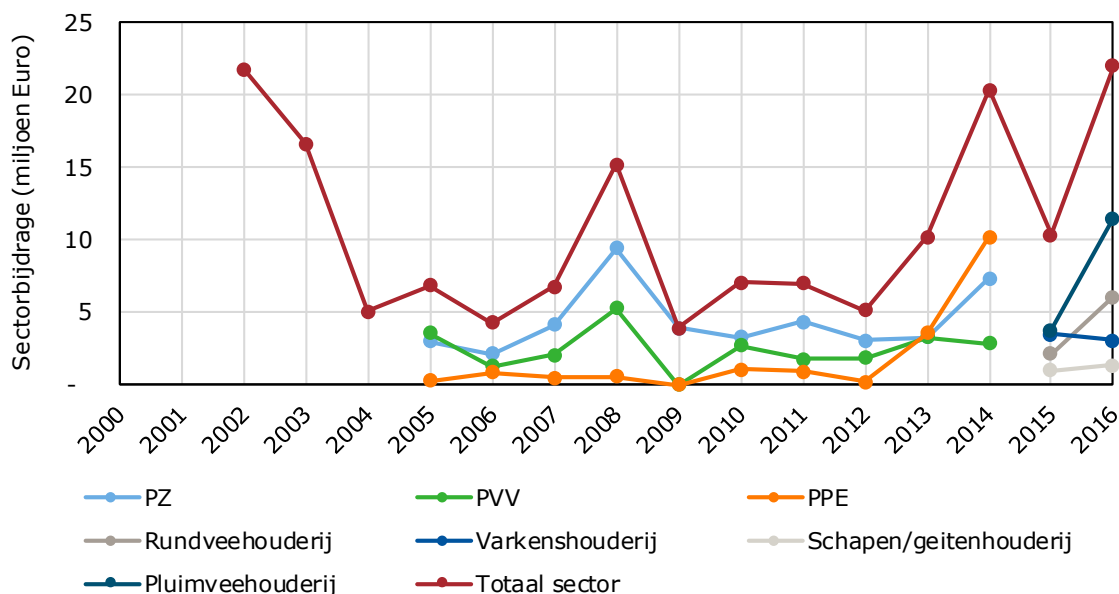


Figuur 4.2 Verdeling van de uitgaven in de verschillende convenantperiodes sinds 2000 (miljoen euro)

4.2 Ontvangsten

De ontvangsten van het DGF worden gevormd door:

- de opbrengsten van de diergezondheidsheffing (zoals bedoeld in artikel 91b van de Gwvd)
- bijdragen vanuit de begroting van het ministerie van LNV
- de door de Europese Unie ter beschikking gestelde middelen, verband houdende met het weren en de bestrijding van op grond van artikel 15, eerste lid van Verordening (EU) No 652/2014, aangewezen besmettelijke dierziekten¹⁹
- andere ontvangsten.

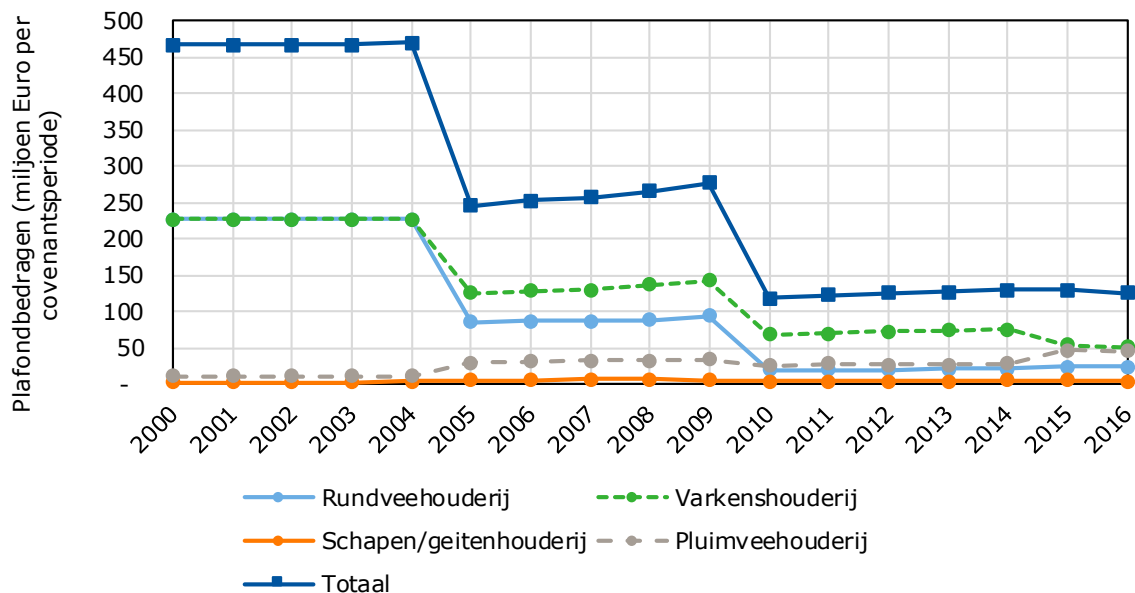


Figuur 4.3 Sectorbijdrage DGF per jaar sinds 2000

De opbrengsten van de diergezondheidsheffing, zoals bedoeld in artikel 91b (van de Gwvd) worden verkregen uit bijdragen van de sector voor zover het herkauwers, varkens en pluimvee betreft. Op basis van de beschikbare jaarrapportages (ontvangsten van sectoren voor 2000 en 2001 konden niet worden achterhaald) is de jaarlijkse sectorbijdrage bepaald (figuur 4.3). In de geanalyseerde tijdsperiode is de wijze van inning van de sectorbijdrage, en daarom ook de rapportagewijze, gewijzigd. Tot en met 2014 zijn de heffingen geïnd via de productschappen (PZ, PVV, PPE) en is de sectorbijdrage niet verder uitgesplitst per veehouderijsector (met uitzondering van pluimvee). Vanaf 2015 zijn de kosten wel uitgesplitst per sector.

De gemiddelde totale bijdrage vanuit de verschillende veehouderijsectoren bedroeg € 11 mln. per jaar in de periode 2002 tot en met 2016. De jaarlijkse bijdragen variëren tussen de sectoren en jaren. Opgemerkt dient te worden dat de jaarlijkse sectorbijdragen niet geheel synchroon lopen met de DGF-uitgave. Dit komt door eventuele vertraagde eindafrekeningen, vertraagde ontvangsten en voorschotten.

¹⁹ Art 7 van EU 652/2014 geeft de lijst van de kosten die in aanmerking komen voor co-financiering door de EU.



Figuur 4.4 Plafondbedragen zoals afgesproken in de verschillende convenanten sinds 2000

In figuur 4.4 zijn voor de verschillende veehouderijsectoren de plafondbedragen weergegeven. De plafondbedragen worden conform de afspraken in het convenant jaarlijks geïndexeerd vanaf 2005.²⁰ Mogelijke uitbraken van zeer besmettelijke dierziekten bepalen voor een groot deel de verwachte schadelast in een 5-jaarlijkse periode. Zoals uit figuur 4.4 blijkt zijn deze plafondbedragen in de opeenvolgende convenantperiodes voor de rundvee-, varkens-, schapen- en geitenhouderij substantieel afgenomen. De reden is dat de verwachte schade die optreedt bij uitbraken van dierziekten lager is door een andere voorgenomen manier van bestrijding van MKZ en KVP (vaccinatie in plaats van preventief ruimen) en het afgenomen risico op introductie van deze ziekten.

De manier waarop dierziekten worden bestreden hebben grote invloed op de duur, het aantal uitbraken en het aantal dieren dat moet worden gedood. De minimum procedures voor de bestrijding van bestrijdingsplichtige dierziekten zijn vastgelegd in de EU regelgeving. Onderzoek en ervaringen met vorige uitbraken hebben laten zien dat alleen deze zogenaamde EU-minimummaatregelen voor veedichte gebieden in Nederland onvoldoende zijn om een uitbraak snel en adequaat te bestrijden. Hiervoor zijn extra maatregelen nodig gericht op het voorkomen van de verdere verspreiding van de ziekte. Deze extra maatregelen kunnen bestaan uit het doden van dieren in een ring rond besmette bedrijven te ruimen, of het vaccineren van dieren rond besmette bedrijven. In het laatste geval kunnen de gevaccineerde dieren na de uitbraak alsnog worden gedood en vernietigd, de *vaccination to cull*-strategie, of in leven blijven, de *vaccination to live*-strategie. Bij de bestrijding van uitbraken in het verleden werd ring ruimen of *vaccination to cull*-toegepast. Dit ging gepaard met het doden van grote aantallen dieren. Dit beleid is aangepast. Voor de bestrijding van MKZ en KVP is een *vaccination to live*-strategie in de beleidsdraaiboeken opgenomen. Hierdoor is de verwachting dat er bij uitbraken van deze ziekten minder dieren *preventief* hoeven te worden gedood (want deze dieren worden gevaccineerd), wat leidt tot een afname van te verwachten bestrijdingskosten zoals vergoed uit het DGF en een sterke afname in de plafondbedragen voor rundvee en varkenshouderij na 2005.²¹

Voor pluimvee is er juist een toename in de plafondbedragen als gevolg van het toegenomen risico op een AI uitbraak. Met name door de toenemende rol van wilde watervogels in de verspreiding van AI was de verwachting dat het aantal uitbraken zou toenemen. De toename in het aantal uitbraken van HPAI in de laatste jaren lijken deze verwachting te bevestigen.

²⁰ In het laatste convenant zijn ook afspraken gemaakt over de financiering van door het Rijk overgenomen productschapstaken met het verdwijnen per 1 januari 2015 van deze publiekrechtelijke bedrijfsorganen. Deze afspraken maken geen onderdeel uit van de afgesproken plafondbedragen.

²¹ Dieren op besmette bedrijven worden altijd gedood.

In de eerste convenantperiode (2000-2004) is zowel door de rundveesector (MKZ 2001) als de pluimveesector (AI 2003) het plafondbedrag overschreden. De kosten voor de bestrijding boven deze plafondbedragen zijn door de overheid gedragen.

De bijdragen vanuit de begroting van het ministerie van LNV aan het DGF omvatten een bijdrage aan kosten voor monitoring en bewaking van dierziekten in veehouderijsectoren en de kosten voor dierziektebestrijding in sectoren die niet onder het convenant vallen (hobbydieren en paarden). Indien deze monitoringskosten en bestrijdingskosten boven het afgesproken plafond uitkomen, betaalt het ministerie van LNV de kosten die boven het plafond uitkomen. Dit noemt men het open einde. De overheid financiert ook de kosten die samenhangen met de bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers onder dieren in dierentuinen, bij dieren die in huishoudens gehouden worden en onder wilde dieren.²² Daarnaast is er een bijdrage aan de kosten van de Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDa).^{23, 24} Ook betaalt het rijk de kosten van het beheer en administratie van het DGF door RVO.

De verdeling van de lasten tussen Rijk en verschillende veehouderijsectoren verschilt per taak en dierziekte. Zo worden de kosten van de SDa voor 40% gefinancierd uit de bijdragen van de sectoren, 10% door de KNMvD en 50% door het Rijk. De kosten van de basismonitoring en de voorbereiding op de bestrijding worden voor 50% gefinancierd uit de bijdragen van de sectoren en voor 50% door het Rijk.²⁵

Geen bijdrage van het Rijk is er aan de kosten van preventie en bestrijding van *Salmonella* (Se en St), *Mycoplasma gallisepticum*, Ziekte van Aujeszky en Leukose. Deze worden geheel gefinancierd uit de bijdragen van de relevante sectoren. Ook de kosten van monitoring van AI en NCD worden geheel gefinancierd uit de bijdragen van de pluimveesector omdat dit overgenomen activiteiten zijn van de productschappen die voorheen ook volledig door de sector werden betaald.

In tabel 4.1 staat de verdeling van de bijdragen aan het DGF tussen sector en overheid. Een aantal bijdragen van de overheid aan de financiering van het diergezondheidsbeleid, zoals bijdrage aan de basismonitoring of personeelskosten (voor beheer en uitvoering) komen niet ten laste van het DGF maar worden binnen de begroting van het ministerie van LNV verantwoord.

Tabel 4.1 Bijdrage overheid en veehouderijsectoren aan het DGF zoals afgesproken in het convenant (2015-2019)

Onderdeel begroting	Bijdrage sector	Bijdrage overheid
Dierziektebestrijding (exclusief de bijdrage van de EU)	100% tot aan per sector afgesproken plafondbedrag daarboven 0%	0% tot aan per sector afgesproken plafondbedrag daarboven 100%
Dierziektebewaking (inclusief waakvlamovereenkomsten)	50%	50%
Overgenomen taken productschappen	100%	0%
High Containment unit per jaar	Vast bedrag van € 600.000	Alle kosten boven € 600.000
SDA	40%	60%

²² Dieraantallen lager of gelijk aan de aantallen genoemd in art. 3.2 van besluit heffing bestrijding dierziekten.

²³ De begroting van het DGF bevat sinds 2015 ook de kosten van preventie en bestrijding van enkele aanvullende dierziekten zoals de Ziekte van Aujeszky, *Salmonella* (Se en St), Leukose, en een monitoringsprogramma voor AI, NCD, non-zoönotische *Salmonella*, en *Mycoplasma*.

²⁴ De rijksbijdragen aan de monitoringsprogramma's als ook de bijdrage in de kosten van de overgenomen productschapstaken zoals vastgelegd in het laatste convenant (zoals de basismonitoring) zijn onderdeel van de begroting van het ministerie van LNV, en maken onderdeel uit van de begroting van het DGF.

²⁵ Het Rijk financiert 50% van de kosten die samenhangen met de maatregelen uit het oogpunt van early warning en monito-ring (waaronder vectormonitoring, en bewaking van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers), en de kosten die samenhangen met aanvullende maatregelen uit oogpunt van preventie en early warning (die genomen worden in verband met uitbraken van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers in het buitenland) en de kosten die samenhangen met de voorbereiding op de bestrijding en door bedrijven te leveren noodzakelijke voorzieningen (zoals dodingsapparatuur, vaccins, voorraden alsmede het onderhoud en de instandhouding daarvan, voorzieningen en infrastructuur ten behoeve van een decentraal crisiscentrum, evenals het onderhoud en de instandhouding daarvan).

De door de Europese Unie ter beschikking gestelde middelen zijn een substantiële bijdrage aan de kosten die de lidstaten maken bij de bestrijding van dierziekten. Deze EU bijdrage bij het nemen van noodmaatregelen bij de bestrijding gebeurt op basis van Verordening (EU) Nr. 652/2014.²⁶ De reden van deze bijdrage is onder meer dat door middel van het geven van subsidies voor de bestrijding van dierziekten de EU invloed uitoefent op de wijze van bestrijding door de lidstaat. Ook worden de lidstaten financieel gesteund bij een uitbraak. De bijdrage bedraagt niet meer dan 50% van de subsidiabele kosten.

Een recente evaluatie van de verordening liet zien dat er op korte termijn geen aanleiding is om de lijst met kosten die in aanmerking komen voor subsidie aan te passen.²⁷ De bijdrage op basis van Verordening 652/2014 van de EU, tijdens vorige uitbraken is geschat op 35% van de totale kosten die gemoeid zijn met de bestrijding van een dierziekte-uitbraak (crisiskosten).²⁸

Verantwoording van de kosten en uitgaven van het DGF gebeurt in de jaarverslagen van het Diergezondheidsfonds die jaarlijks worden toegezonden aan de Tweede Kamer als apart hoofdstuk van het jaarverslag van het ministerie van LNV en voorheen ministerie van EZ. Dit jaarverslag bevat naast een financiële verantwoording ook een verantwoording van de activiteiten op gebied van diergezondheid. Bovendien worden jaarlijks met de betrokken sectoren de kosten en baten van het DGF besproken.

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0652&from=EN>

²⁷ Mid-term evaluation of Regulation (EU) No 652/2014, (2017) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e520204d-cf3a-11e7-a7df-01aa75ed71a1/language-en>

²⁸ Persoonlijke mededeling LNV

5 Maatschappelijke doelstellingen en draagvlak

In dit hoofdstuk wordt mede op basis van de interviews met belanghebbenden de bijdragen van het DGF aan de maatschappelijke doelstelling rond financiering van het diergezondheidsbeleid beschreven. Daarnaast is er aandacht voor het huidige draagvlak van het DGF als ook voor uitdagingen voor het behoud van het draagvlak.

5.1 Maatschappelijke doelstellingen

Het DGF heeft als doel het dragen van kosten in verband met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. De veehouderijsectoren hebben hierbij een financiële medeverantwoordelijkheid.

Een (zeer) belangrijk argument om te kiezen voor de gebruikte vorm van financieren van het DGF was het verminderen van de lasten voor de nationale begroting. Vooral de lasten ten gevolge van onvoorziene grote uitgaven in relatie met de bestrijding van grote uitbraken van aangifteplichtige/bestrijdingsplichtige dierziekten waren hierbij erg belangrijk.

Met de bewaking diergezondheid en bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. In de periode 2000-2016 bedroegen de totale uitgaven in het DGF € 990 miljoen, waarvan € 705 mln. in de eerste convenantperiode. Aan de financiering van deze kosten is door zowel overheid als de veehouderijsectoren substantieel bijgedragen. In de periode 2002 tot en met 2014, het moment van het opheffen van de productschappen droegen de sectoren gemiddeld 33% van de totale kosten van het DGF.²⁹ Na het opheffen van deze productschappen en het opnemen van een aantal productschap programma's (die voor 100% door de sector worden gefinancierd) in het DGF is de bijdrage van de veehouderijsectoren aan het DGF gestegen tot 48%.

5.2 Maatschappelijk draagvlak

Ook na het afsluiten van het eerste convenant voor de periode 2000-2004 waren er nog een aantal grootschalige uitbraken van besmettelijke dierziekten in diverse veehouderijsectoren zoals MKZ (2001) in de rundveehouderij, AI (2003) in de pluimveehouderij, en Q-koorts (2010) in melkgeitenhouderij. En in recente jaren waren er regelmatig, weliswaar beperkte, uitbraken van AI. Al deze uitbraken kunnen rekenen op volop media-aandacht.

Anno 2018 is de samenleving meer betrokken bij de veehouderij. Dit mede door de grote crises rondom diergezondheid, als ook door het toegenomen besef dat de veehouderij gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld Q-koorts en fijn stof). Ook is er veel weerstand in de samenleving tegen het op grote schaal doden van dieren in geval van uitbraken van besmettelijke dierziekten. Ruimingen leiden steeds meer tot maatschappelijke discussie en de maatschappelijke acceptatie van het ruimings- en vaccinatiebeleid voor besmettelijke dierziekten lijkt minder vanzelfsprekend te worden, wat nog eens wordt geïllustreerd door het recent rapport van de Raad voor Dieraangelegenheden.³⁰ Deze betrokkenheid heeft ertoe geleid dat het draagvlak voor en imago van de veehouderij en de wijze van dierziektebestrijding de laatste jaren eerder verslechterd is dan verbeterd.

²⁹ Er waren bij de auteurs geen overzichten met daarin de sectorbijdrage voor de jaren 2000-2001 beschikbaar.

³⁰ <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2018/09/17/rda-zienswijze-ruimings--en-vaccinatiebeleid-bij-uitbraken-van-dierziekten>

Binnen samenleving en politiek zorgden grootschalige ruimingen tijdens de uitbraak van KVP in 1997 voor een sterke afname van draagvlak voor de financiering van de kosten verbonden aan de grootschalige uitbraken van besmettelijke dierziekten. Dit was de directe aanleiding voor de oprichting van het DGF met onderliggende convenanten waarbij de veehouderijsectoren mee betalen aan de kosten.

5.3 Draagvlak binnen de veehouderijsectoren

In het algemeen onderschrijven de vertegenwoordigers van de verschillende veehouderijsectoren de medeverantwoordelijkheid van hun sectoren voor de financiering van het DGF en is er in de verschillende veehouderijsectoren voldoende draagvlak voor huidige manier van financiering. De in de convenantafspraken vastgelegde plafondbedragen zijn voor de veehouderijsectoren hiervan een belangrijk onderdeel. Zonder deze plafondbedragen zou het draagvlak een stuk minder groot zijn.

Naast het delen van financiële lasten tussen overheid en sector wordt door de veehouderijsectoren ook nadrukkelijk het nemen van medeverantwoordelijkheid gevoeld en onderschreven. Dit gold zowel ten tijde van het instellen van het DGF in 1998, waarbij politieke druk en politiek opinie naar aanleiding van de grootschalige epidemie van KVP nadrukkelijk een rol speelden, als ook anno 2019. Hierbij is er draagvlak voor de huidige manier van financiering in sector.

Anno 2019 zijn de verschillende vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren tevreden met de huidige systematiek van financiering van het DGF. Niemand staat te wachten op substantiële veranderingen. De huidige bijdrage aan de manier van financiering wordt door de veehouderijsectoren beschouwd als *'part of the deal'*.

Uit de interviews blijkt dat door zowel overheid als sector het belang van *plafondbedragen*, ter beperking van de financiële verantwoordelijkheid van de veehouderijsectoren, wordt onderkend en onderschreven. Het *was* een zeer belangrijke voorwaarde voor de veehouderijsectoren om deel te nemen aan de convenanten en het *is* een belangrijke voorwaarde voor het behouden van draagvlak voor de financiering van het diergezondheidsbeleid door de betrokken veehouderijsectoren. Voor de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren is van groot belang: geen open eind constructie (dus plafondbedragen). Zo zijn er tijdens de uitbraak van MKZ in 2001 en die van AI in 2003 de plafondbedragen voor de bestrijdingskosten respectievelijk van de rundveesector en de pluimveesector overschreden en moest de overheid extra bijdragen aan de kosten van de bestrijding van deze besmettelijke dierziekten en werd de bijdrage van de sector beperkt. Bovendien is het voor de voor de veehouderijsectoren belangrijk dat er geen grote sommen geld op de plank liggen in de vorm van reserveringen.

De verwachting is dat in geval van grootschalige uitbraken van besmettelijke dierziekten, de veehouderijsectoren de volledige kosten moeten betalen, dit de draagkracht van de bedrijven te boven gaat. De sector de kosten ook bij grote uitbraken volledig laten betalen zou de continuïteit van een veehouderijsector in gevaar kunnen brengen.

Er *was* en *is* nog steeds draagvlak bij de veehouderijsectoren voor de huidige manier van financiering van het DGF en voor het nemen van (financiële) medeverantwoordelijkheid voor het diergezondheidsbeleid. De veehouderijsectoren begrijpen goed dat ze zelf een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van financiering van diergezondheid. Het draagvlak voor het DGF is, op bestuurlijk niveau in de loop der jaren, toegenomen. Men heeft afspraken gemaakt in vreedstijd en het regelmatig overleg tussen sectoren en overheid helpt om het DGF koersvast te houden. Het DGF en onderliggende convenanten worden als vanzelfsprekend gezien.

De directe betrokkenheid van individuele veehouders bij het DGF was in het verleden beperkt. Zo hebben zowel individuele rundveehouders als varkenshouders in het verleden amper gemerkt dat ze hebben bijgedragen aan het DGF. Ten tijde van de productschappen werd de heffing voor het DGF geïnd via melkgeld of via de slachterij, na het opheffen van de productschappen, in de periode van

2015 tot 2018, werd de bijdrage van de rundvee- en varkenshouderij betaald uit de reserves van de productschappen.

Individuele pluimveehouders en schapen- en geitenhouders betaalden de laatste jaren wel al heffingen die geïnd werden door RVO.nl. Het draagvlak in de verschillende veehouderijsectoren voor het DGF en onderliggende convenanten is hoog:

- In de *rundveehouderij* is het draagvlak op bestuurlijk niveau hoog. Het opnemen van een aantal taken van de productschappen zoals de basismonitoring heeft de bekendheid met het DGF vergroot. Rundveehouders merken, mede doordat er nog geen heffingen naar veehouders gaan, weinig van het DGF.
- Ook in de *varkenshouderij* is het draagvlak voor het DGF hoog. Wel zijn er in hun ogen een aantal 'open eindjes' die het draagvlak kunnen verminderen. De belangrijkste zijn:
 - De afzet van producten van gevaccineerde dieren. Door vertegenwoordigers van de varkenssector wordt aangegeven dat men het belang van *vaccination-to-live* als onderdeel van de bestrijding bij uitbraken onderkent voor behoud van draagvlak in de samenleving voor de varkenshouderij. Een gunstige bijkomstigheid is dat dit ook gepaard gaat met lagere verwachte directe bestrijdingskosten en daardoor lagere plafondbedragen. Echter, implementatie van *vaccination-to-live* introduceert wel het probleem van afzet van producten van gevaccineerde dieren. Hiervoor is in de ogen van de vertegenwoordigers van de varkenssector nog steeds geen oplossing gevonden. In hun ogen worden de kosten verschoven van het collectief naar de getroffen veehouders.
 - Ook is het naderende gevaar van de introductie van Afrikaanse varkenspest (AVP) in Nederland via wilde zijnen een punt dat het draagvlak kan ondermijnen. Dit roept vragen op over wildbeheer en het risico van burgers/toeristen bij de introductie van de ziekte in Nederland met name via besmetting van wilde zwijnen door het laten slingeren van mogelijk met AVP besmette etensresten.
- Volgens vertegenwoordigers van de *pluimveesector* is in de pluimveehouderij het draagvlak hoog maar het neemt volgens vertegenwoordigers van de pluimveesector wel af. Deze afname van draagvlak komt door de hoge plafondbedragen en de hoge recente heffingen.³¹ Een ander pijnpunt is de heffingsgrondslag. Initieel was de systematiek en heffingsgrondslag anders dan de aanpak van de productschappen. Bij het productschap werd uitgegaan van het aantal dieren bij opzet of het aantal ingelegde broedeieren. De heffingsgrondslag was gebaseerd op het gemiddeld aantal dieren per jaar of het gemiddeld aantal afgeleverde dieren per jaar (een aanpak die werd toegepast door de productschappen bij varkens). Echter, deze heffingsgrondslag had haken en ogen omdat mede door de specifieke productiesystemen het gemiddeld aanwezige dieren bij pluimvee veel moeilijker is in te schatten. Bovendien was RVO.nl nog niet ingesteld op het innen van heffingen. Vanaf 2018 is de aanpak vergelijkbaar aan de oorspronkelijke aanpak van de productschappen voor pluimvee en de verwachting is dat dit pijnpunt is weggenomen.
- In de *schapen- en geitensector* zijn er zorgen over behoud van draagvlak. De zeer diverse geiten- en schapensector met grote professionele melkgeitenbedrijven maar ook kleinschalige hobbyfokkers met een beperkt aantal dieren van bijzondere schapenrassen hebben vaak verschillende belangen en prioriteiten. Zo heeft de financiering door het DGF van Q-koorts onderzoek en bestrijding in de geitensector, voordat Q-koortsvaccinatie bij melkgeiten verplicht werd gesteld, het draagvlak in voor de huidige manier van financiering in het DGF bij de kleinschalige schapensector onder druk gezet. Met betrekking tot heffingen in de schapen- en geitenhouderij is de huidige situatie grotendeels wel vergelijkbaar met het verleden. RVO.nl was al betrokken bij de heffingen (leverde de info uit I&R) in deze sectoren en gaf deze informatie door aan het productschap. De heffing via RVO.nl loopt nu via dezelfde systematiek als bij de productschappen. Wel is er nu geen basisbedrag meer per bedrijf maar alleen een heffing per dier waardoor de heffing bij vooral kleinere bedrijven lager uitvalt dan in het verleden. Bovendien voelt de kleinschalige schapen- en geitenhouderij zich door de aanwezigheid van het platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders bij het DGF overleg zich beter gehoord.

³¹ Deze incidentele heffingen waren het gevolg van bijdragen voor de bestrijding van AI-uitbraken waarvan de kosten door de overheid waren voor gefinancierd en de opbouw van de crisisreserve.

Om het draagvlak binnen de sectoren (verder) te vergroten, worden door de geïnterviewden de volgende suggesties gedaan:

- Transparant zijn over de uitgaven van DGF en over de afwegingen die gemaakt worden, en het in stand houden van een goede overlegstructuur.
- Nieuwe bestuurders goed informeren en meenemen in het proces. Hier ligt een verantwoordelijkheid zowel bij de overheid als bij de betrokken vertegenwoordigers van de sectoren. In communicatie vanuit de overheid zijn er al verbeterlagen gemaakt. Regelmatig overleg wordt door alle partijen op prijs gesteld en draagt bij aan het behouden van het draagvlak. Onderwerpen die tijdens gezamenlijke overleggen regelmatig aan de orde komen zoals: de uitkomsten basismonitoring toelichten, en continue aandacht voor preventie en risicobeheersing, evenals het meenemen van de sector in het proces en uitleggen wat er allemaal geregeld is, helpen bij het informeren van de bestuurders van de veehouderijsectoren en het behoud van het draagvlak.

5.4 Tot besluit

Volgens de belanghebbenden voldoet het DGF-systeem goed. Het systeem sluit aan bij de huidige opvattingen bij overheid en veehouderijsectoren over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen sector, overheid en samenleving. Hierbij zijn de plafondbedragen volgens de veehouderijsectoren een essentieel onderdeel van de convenantafspraken. Het vermijdt open einden voor de sectoren.

Zowel bij de overheid en veehouderijsectoren is er op het ogenblik voldoende draagvlak om de huidige manier van financiering van het diergezondheidsbeleid in Nederland te continueren. Bij de veehouderijsectoren is er een groot gevoel van medeverantwoordelijkheid voor de huidige manier van financiering van het diergezondheidsbeleid.

Geen behoefte aan wijziging van het huidige systeem

De huidige aanpak waarbij de sector tot een bepaald bedrag in de vijfjaarlijkse convenantperiode de kosten van het DGF draagt en waarboven de overheid de rest van bijdraagt is volgens alle geïnterviewde partijen nog steeds het gewenste model; het heeft de afgelopen 20 jaar weinig kritiek gekregen. Men kan ermee uit de voeten. De overheid wil de vergoeding van gevolgschade buiten het DGF te houden. De veehouderijsectoren willen dat er voor gevolgschade een oplossing gevonden wordt. Over de vorm waarin dit laatste plaats moet vinden is nog geen duidelijkheid. Een dergelijke regeling valt hoe dan ook buiten de reikwijdte van het huidige DGF.

6 De positie van het DGF in het diergezondheidsbeleid

In dit hoofdstuk is er aandacht voor de relatie tussen het DGF en het overige diergezondheidsbeleid in Nederland, hoe deze betrokkenheid vergroot kan worden evenals of door het werken met risicoprofielen mogelijk prikkels aan veehouders gegeven kunnen worden tot het nemen van aanvullende preventieve maatregelen.

6.1 Diergezondheidsbeleid

Na de grote dierziekte-uitbraken, eind jaren negentig en begin tweeduizend, is het diergezondheidsbeleid in Nederland verder ontwikkeld en aangescherpt. De gevolgen van grote uitbraken van besmettelijke dierziekten hebben bij de verschillende veehouderijsectoren geleid tot verhoogde aandacht voor preventieve maatregelen. Zoals in het voorgaande reeds aangegeven is er zowel bij de veehouderijsectoren, overheid en samenleving is geen draagvlak voor grootschalige ruimingen.³² Preventie en een adequate bestrijding (waarbij getracht wordt het doden van dieren zo veel mogelijk te beperken) hebben continue aandacht van zowel overheid als van de veehouderijsectoren.

Sinds begin 2000 is het pakket van publieke en private maatregelen gericht op preventie en bestrijding verder ontwikkeld. In dit pakket speelt het DGF en onderliggende convenanten een belangrijke rol als financieel instrument. Voor afstemming vind er regelmatig overleg plaats tussen overheid en vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren. Dit regelmatig overleg tussen veehouderijsectoren en overheid (niet alleen over het DGF) draagt bij aan de bewustwording bij de veehouders over het belang van dierziektepreventie, vroegtijdige signalering en adequate bestrijding. Mede door regelmatig overleg en onderhandelingen blijft diergezondheid bestuurlijk op de agenda. Tijdens de interviews bleek dat de geïnterviewden het DGF en onderliggende convenanten onlosmakelijk verbonden zien met het huidige diergezondheidsbeleid. Beleid, dat door de gekozen vorm van financiering, mogelijk is en in samenspraak met de veehouderijsectoren vorm gegeven wordt.

De financiële bijdrage van de veehouderijsectoren aan het DGF is volgens de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren slechts een van de (maar minder belangrijke) redenen voor de veehouderijsectoren om in overleg met de overheid aan een hoge diergezondheid in Nederland te werken.

Het geheel aan maatregelen die getroffen zijn op het gebied van diergezondheid in Nederland hebben in de ogen van de geïnterviewden bewustwording bevorderd en bijgedragen aan het voorkomen van insleep en verspreiding. De bijdragen van het DGF met onderliggende convenanten als financieringsinstrument wordt als indirect gezien. Er is op zijn best een indirect effect. Volgens de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren zet het effect van uitbraken en daarmee gepaard gaande kosten op een eventueel hogere DGF bijdrage individuele ondernemers niet aan tot het nemen van extra maatregelen om insleep en verspreiding te voorkomen. Echter, het besef dat insleep en verspreiding van besmettelijke dierziekten desastreuze gevolgen heeft voor een veehouderijsector doet dit wel. Vertegenwoordigers van veehouderijsectoren brengen preventieve maatregelen om in- en versleep te voorkomen onder de aandacht bij veehouders. Hierbij speelt de consequenties van uitbraken voor een mogelijke hogere DGF bijdrage slechts een beperkte rol. Mogelijke gevolgen van exportrestricties bij uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten, de toenemende aandacht voor bedrijfsgebonden aandoeningen al dan niet in relatie tot antibioticagebruik worden belangrijker als stimulans voor het handhaven van de hoge gezondheidsstatus ervaren.

³² Zoals ook blijkt uit het recent verschenen rapport van de RDA: RDA zienswijze Ruimings- en vaccinatiebeleid bij uitbraken van dierziekten <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2018/09/17/rda-zienswijze-ruimings-en-vaccinatiebeleid-bij-uitbraken-van-dierziekten>

In de pluimveesector speelt de relatie tussen de frequentie van dierziekte-uitbraken en de hoogte van het plafondbedrag binnen het DGF wel. Volgens de geïnterviewden kan de mogelijk hogere DGF-bijdrage bij meer verwachte uitbraken bestuurders wel prikkelen om het gesprek met veehouders aan te gaan. Hierbij is er vooral aandacht voor het monitoring en het stimuleren om serieus met preventie om te gaan. In de pluimveesector is men, zeker op bestuurlijk niveau, bezig met de gevolgen van de uitbraken van met name AI voor toekomstige plafondbedragen.

6.2 Betrokkenheid van de veehouderijsectoren

Een belangrijk argument om te kiezen voor de huidige vorm van financiering in 1998 bij de inrichting van het huidige DGF door de overheid was het vergroten van de betrokkenheid van de veehouderijsectoren bij het nemen van preventieve maatregelen. Echter, de implementatie van andere regelingen (zoals de preventieregeling) worden door vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren als belangrijker ervaren voor het vergroten van de betrokkenheid.

De veehouderijsector is zich bewust van het belang van preventieve maatregelen. En ook is er bij de veehouderijsectoren het steven om de kosten voor de veehouderijsectoren voor het DGF en toekomstige plafondbedragen zo laag mogelijk te houden. Daarbij helpen preventieve maatregelen. Maatregelen die leiden tot minder uitbraken, resulteren in lagere kosten voor de sector tijdens de lopende convenant periodes en daardoor op termijn tot lagere plafondbedragen. Hierbij vindt men het bij de veehouderijsectoren belangrijk dat men naast medeverantwoordelijk is voor de financiering maar ook medeverantwoordelijk voor de inspanning vanuit de sector.

Door de overname van een aantal van de productschapstaken door de overheid zijn ook andere aandoeningen, dan de bestrijdingsplichtige dierziekten, en daarop gerichte bestrijdings- en monitoringsprogramma's binnen het domein van het DGF gekomen. De veehouderijsectoren dragen in grote mate bij aan financiering en inrichting van deze programma's, waarbij vooral het binnen deze taken gefinancierde instrument van de Basismonitoring bijdraagt aan het krijgen van inzicht in de dierziektesituatie in Nederland.

Het DGF draagt in de ogen van de geïnterviewden bij aan het handhaven van de hoge gezondheidsstatus door: 1) de door de EU voorgeschreven monitoringsprogramma's zoals voor BSE; 2) de 50/50 financiering door sector en overheid gefinancierde monitoringstrajecten; en 3) de private/medefinancieringsprogramma's die door productschappen uitgevoerd werden en nu in het DGF zijn ondergebracht.

Regelmatig overleg tussen overheid en veehouderijsectoren draagt bij aan het vergroten van de betrokkenheid. Tijdens het DGF overleg komen de resultaten van de meegefinancierde programma's als ook de inrichting van toekomstige programma's regelmatig aan de orde.³³ Het overleg tussen sector en overheid bepaalt mede de inrichting en uitvoering van vooral de monitoringstrajecten. Ook vindt er regelmatig een evaluatie van de uitkomsten van de monitoring plaats. De veehouderijsectoren hechten sterk aan het laten voortbestaan van de monitoring.

In de ogen van de geïnterviewden uit de veehouderijsectoren is de afstand toegenomen tussen overheid en veehouderijsectoren met betrekking tot regelgeving en uitvoering. Dit geldt vooral voor de programma's die recent vanuit de productschappen bij de overheid zijn ondergebracht. Invulling, inning van de heffing en uitvoering van bestrijdingsmaatregelen van de voormalige productschapsprogramma's is nu minder flexibel dan tijdens door de productschappen. De overheid is meer aan regels gebonden en is minder flexibel in het uitvoeren van regelingen en het opleggen van heffingen dan de productschappen in het verleden.

³³ Voorheen vond dit overleg (waarschijnlijk in dezelfde samenstelling) plaats binnen het productschapsoverleg.

De uitvoering van een aantal screeningsprogramma's en de basismonitoring is niet veranderd. Wel wordt voor deze programma's de rolverdeling tussen overheid en veehouderijsector als minder gelijkwaardig gezien, dan ten tijde van de uitvoering door de productschappen van deze programma's.

6.3 Risicoprofielen

Tot 2015 konden de veehouderijsectoren zelf bepalen hoe ze de middelen om hun bijdrage aan het DGF te voldoen van hun veehouders verkregen. De overheid had in principe geen invloed op hoe het georganiseerde bedrijfsleven de rekening van de overheid voor de bestrijding doorbelaste aan de houders, al was hier wel veel contact over. Bij deze doorbelasting werd geen differentiatie naar risicoprofiel voor de introductie van besmettelijke dierziekten van individuele veehouders of sectoren gehanteerd; iedere houder betaalde naar rato van de grootte van zijn bedrijf, aantal dieren, of geproduceerde producten.

Op het ogenblik vindt er op beperkte schaal in de varkenssector en de pluimveesector een gedifferentieerde bijdrage plaats op basis van een risicoprofiel. Bedrijven die meer risico lopen om besmet te worden betalen een hogere heffing. In de varkenshouderij bepaalt de bedrijfsstatus gebaseerd op contactstructuur de hoogte van de heffing (bedrijven met meer contacten met andere bedrijven hebben meer kans op besmetting). In de pluimveehouderij wordt de hoogte van de heffing medebepaald door het al of niet hebben van vrije uitloop. Bij het vaststellen van de heffing voor de verschillende categorieën pluimveebedrijven is sinds 2018 rekening gehouden met de zes à zeven keer grotere kans op introductie van AI bij vrije-uitloopbedrijven in vergelijking met bedrijven zonder uitloop.

Een heffing, waarbij naast de genoemde kenmerken ook nog rekening wordt gehouden met andere risicofactoren, is in theorie een goede prikkel om veehouders te verleiden tot het nemen van preventieve maatregelen en daardoor de collectieve preventie- en bestrijdingskosten laag te houden. Echter, dan moet wel als voorwaarde worden gesteld dat deze heffing gebaseerd is op objectieve en handhaafbare factoren. Op grond van huidige kennis, verwachte obstakels bij de uitvoerbaarheid, en de verwachte kosten verbonden aan het opstellen en controleren van een risicoprofiel per bedrijf, wordt een verdere uitbreiding van differentiatie in de heffing voor veehouders niet haalbaar geacht. Kwaliteitssystemen en regelgeving lijken beter geschikt om risico's te beperken dan een risico gebaseerde heffing voor het DGF. Een nadere verfijning van de heffing binnen het haalbare kan volgens vertegenwoordigers van veehouderijsectoren wel bijdragen aan het draagvlak bij de veehouders.

6.4 Opnemen van vervolgschade in het DGF?

De verschillende veehouderijsectoren zijn een voorstander van het vaccinatiebeleid waardoor de kosten voor het DGF (en plafondbedragen) voor de varkens- en rundveesector lager worden. Door het opnemen van de vaccinatiestrategie zijn weliswaar de verwachte directe kosten van de bestrijding gedaald, de indirecte kosten (die altijd al gedragen moesten worden door het bedrijfsleven) zijn gestegen. Echter, de afzet van producten van gevaccineerde dieren is niet geregeld. Dit maakt dat, indien er geen aanvullende arrangementen tussen ketenpartijen getroffen worden, de last komt te liggen bij de individuele veehouder die moet vaccineren. Er wordt hulp van de overheid gevraagd om dit te regelen.

Er zijn in het verleden verschillende pogingen gedaan om hiervoor een oplossing te vinden. Hierbij was het standpunt van de overheid steeds dat de overheid medeverantwoordelijk heeft bij het vergoeden van de directe schade. Mogelijk waardeverlies van producten van gevaccineerde dieren is indirecte schade en verantwoordelijkheid voor de veehouders/ sector. De veehouderijsectoren staan op het standpunt dat het alternatief *vaccination to live* de voorkeur heeft boven *vaccination to kill* of preventief ruimen. In deze twee laatste gevallen worden de dieren tegen marktwaarde vergoed. Echter, hierbij wordt dan door de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren over het hoofd

gezien dat er vanuit regelgeving geen bezwaren zijn tegen afzet van producten van gevaccineerde dieren binnen Nederland en EU.³⁴ Binnen de zuivelsector zijn tussen ketenpartijen afspraken gemaakt over afzet van producten van gevaccineerde dieren. In de varkenssector is dit tot nu toe niet gelukt. In de vorige convenant onderhandelingen is bepaald dat overheid en sector binnen zes maanden na ondertekening van dit convenant met de minister van LNV een plan van aanpak hebben ontwikkeld. Dit plan per sector zou er op gericht moeten zijn om per sector eventuele economische nadelen voor bedrijven die door het vaccineren van hun dieren meegewerkt hebben aan het bestrijden van de dierziekte, waar mogelijk, te ondervangen. Daarbij zou ook moeten worden onderzocht welke rol andere ketenpartijen kunnen spelen, onder andere in de financiering van de te nemen maatregelen.³⁵

Ondanks pogingen in het verleden, er is zelfs een plan van aanpak opgesteld, is het tot op heden nog niet gelukt om een voor de veehouderijsectoren bevredigende oplossing te komen. Een fundamenteel verschil van mening dat zich toespits op de vraag of de overheid financieel betrokken/ medeverantwoordelijk moet zijn voor een eventuele oplossing, belemmert voortgang op dit punt. Dit terwijl de recente regelgeving binnen het GLB een aantal mogelijkheden biedt voor de oprichting van bijvoorbeeld onderlinge fondsen gericht op het creëren van een tegemoetkoming in de schade (zie ook bijlage 4 met beschrijving Franse onderlinge aanpak).

6.5 Tot besluit

Het DGF en de onderliggende convenanten zijn een belangrijk onderdeel van de afspraken die rond diergezondheidsbeleid in Nederland tussen veehouderijsectoren en de overheid gemaakt worden. De binnen het DGF verzamelde financiële middelen maken uitvoering van het huidige diergezondheidsbeleid in Nederland mogelijk. De uitbreiding van de activiteiten na de opheffing van de productschappen, die door het DGF worden gefinancierd, vergroten de betrokkenheid van de veehouderijsectoren bij het DGF. Een eventuele (heffing)differentiatie op basis van een risicoprofiel voor individuele veehouders is op korte termijn niet uitvoerbaar.

Door het verbreden van de activiteiten die gefinancierd worden door het DGF en de daaraan gerelateerde financiële betrokkenheid van de veehouderijsectoren is er naast een financiële verantwoordelijkheid ook een vergrote bestuurlijke betrokkenheid vanuit de veehouderijsectoren bij het steeds meer geïntegreerde diergezondheidsbeleid.

³⁴ Wel is in overleg tussen sector en overheid besloten om producten van gevaccineerde dieren binnen Nederland af te zetten. Deze nationale afzet gaat dan wellicht gepaard met logistieke kosten voor kanalisatie en mogelijk verminderde opbrengsten.

³⁵ Artikel 22 Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019.

7 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk word een overzicht van dierziekte-uitbraken weergegeven. Vervolgens worden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het DGF-beleidsinstrument besproken.

7.1 Achtergrond

Bj het beoordelen van doeltreffendheid en de doelmatigheid van het DGF gaat het om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling (handhaven van gezondheid en welzijn van dieren) en het dekken van de kosten die de overheid maakt voor de bestrijding van de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) aangewezen dierziektes. Beoordeeld wordt in hoeverre de specifieke doelstellingen bereikt zijn door de het DGF en welke factoren de behaalde resultaten beïnvloed hebben.

Doeltreffendheid van het beleid rond het DGF betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement).³⁶ Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Beleid dat niet doeltreffend is kan niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet automatisch ook doelmatig.

De *doelstelling* van het DGF en convenanten was cofinanciering door de verschillende veehouderijsectoren van de door de overheid uitgevoerde taken op het gebied van diergezondheidsbeleid. De verwachting was dat mede hierdoor de sector preventie belangrijker zal vinden. Zoals de interventielogica (figuur 1.1) aangeeft is de verwachting dat het DGF bijdraagt aan:

- minder uitbraken van besmettelijke dierziekten
- een snellere detectie van introductie en beperking van verspreiding na introductie
- lagere kosten voor de overheid voor de bestrijding en monitoring.

Uitbraken van besmettelijke dierziekten in Nederland kenmerken zich door een grote mate van onvoorspelbaarheid en, voor de meeste aandoeningen, door een lage frequentie. Het beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid van een interventiestrategie kan niet alleen gedaan worden op een beoordeling van uitbraken die zich voor en na een beleidswijziging hebben voorgedaan. Daarvoor spelen te veel zaken, als toeval, de situatie in het buitenland of veranderende introductieroutes, die zich buiten de werkingssfeer van de strategie afspelen een rol. Daarom is het beschrijven van de huidige resultaten niet voldoende. Het vergelijken met een alternatieve aanpak zou aanvullend inzicht kunnen geven. Echter, de enige manier waarop dit op een verantwoorde manier zou kunnen gebeuren is door middel van mathematische modellen waarbij de epidemiologische en economische gevolgen van verschillende scenario's kunnen worden vergeleken. De ontwikkeling en evaluatie van dergelijke modellen is geen onderdeel van deze studie.

Het formuleren van doelstellingen die én voldoende SMART zijn én bovendien voldoende betekenisvol zijn zodat ze gebruikt kunnen worden voor een zinnige evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF is een uitdaging. Temeer omdat het DGF slechts een faciliterend instrument is in het totale diergezondheidsbeleid.

³⁶ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsbeoordelingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/het-meten-van-doeltreffendheid> en <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsbeoordelingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/het-meten-van-doelmatigheid>

7.2 Overzicht dierziekte-uitbraken

Sinds de invoering van het DGF met de onderliggende convenanten vanaf 2000 is de veehouderij in Nederland getroffen door een aantal uitbraken van besmettelijke dierziekten waarbij de bestrijdingskosten voor rekening van het DGF kwamen (tabel 7.1). Uitbraken van Bluetongue (2007-2008) bij herkauwers en Q-koorts (2008-2010) bij geiten vereisten wel de inzet van middelen vanuit het DGF maar omdat deze aandoeningen niet in de toenmalige convenanten waren opgenomen, was er geen bijdrage door de veehouderijsectoren.

Aviaire influenza in de pluimveehouderij is de meest recente bestrijdingsplichtige dierziekte waarmee de Nederlandse veehouderij geconfronteerd werd (figuur 7.1). Vanaf 2003 tot aan 2014 werd alleen een beperkt aantal besmettingen (16) van Laag Pathogene AI (LPAI) in de pluimveehouderij in Nederland aangetroffen.³⁷ Deze uitbraken kwamen aan het licht door het monitoringsprogramma dat in de pluimveehouderij wordt uitgevoerd. Na 2014 veranderde dit, de belangrijkste dreiging van de introductie van HPAI kwam via met HPAI besmette trekkende watervogels. Besmette wilde trekvogels waren de meest waarschijnlijke bron van besmetting zowel in Nederland als ook in veel andere EU lidstaten en ver daarbuiten.³⁸

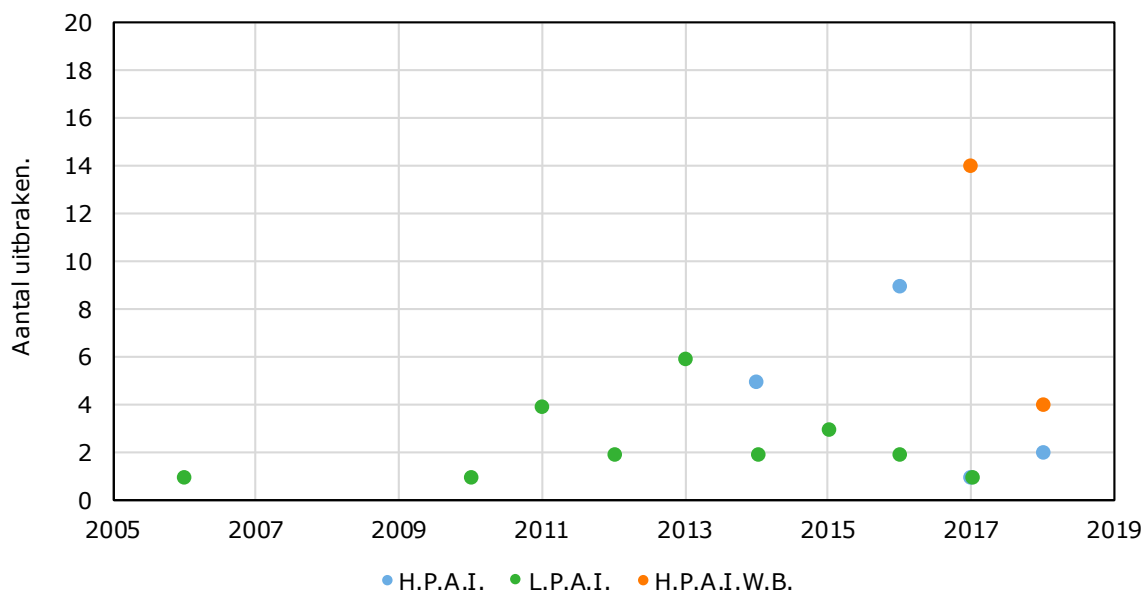
Tabel 7.1 Overzicht van de uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten in de periode 2000-2018

Ziekte	# geïnfecteerde bedrijven
MKZ (2001)	26
AI (2003)	255
Bluetongue (2006-2007)	11.487
Q-koorts (2008-2010)	98
HPAI (214-2018)	17

In de periode 2014-2018 werd 17 keer een bedrijf besmet met HPAI aangetroffen in de Nederlandse pluimveehouderij. Deze introducties van HPAI zijn niet gevolgd door grootschalige uitbraken. Dit is waarschijnlijk mede het gevolg van een vroegtijdige detectie, een adequate bestrijding, als ook de locatie van de bedrijven in waterrijke maar relatief pluimveearme gebieden.

³⁷ Het monitoringsysteem in de pluimveehouderij is gericht op het opsporen van deze LPAI, vooral om mutatie van deze LPAI-stammen tot HPAI te voorkomen.

³⁸ FAO, Highly pathogenic H5 avian influenza in 2016 and 2017 – observations and future perspectives
<http://www.fao.org/3/a-i8068e.pdf>



Figuur 7.1 Aantal besmettingen van aviaire influenza in Nederland sinds 2005 a)
a) HPAI= hoog-pathogene AI in pluimvee, LPAI= laag-pathogene AI in pluimvee, HPAI WB= hoog-pathogene AI in wilde vogels
Bron: ADNS.³⁹

Preventie en het vermijden van risicovolle importen

Tijdens de convenantonderhandelingen worden afspraken gemaakt over het vermijden van risicovolle importen. In de rundveesector vindt op grote schaal import plaats van vooral jonge kalveren bestemd voor de blankvlees of roséproductie. Een aantal landen waaruit import plaats kan vinden wordt als risicovol voor de introductie van of MKZ of bovine TBC beschouwd. Tijdens de convenant onderhandelingen worden afspraken gemaakt waarbij de verschillende veehouderijsectoren zich verplichten deze risicovolle import zo veel mogelijk tegen te gaan. Daarnaast zorgen bijvoorbeeld de grote integraties in de vleeskalversector dat geïmporteerde kalveren niet op bedrijven met andere voor MKZ gevoelige dieren worden geplaatst. Deze maatregelen dragen bij aan een kleinere kans op introductie en een minder snelle verspreiding in geval van een onverhoopte introductie.

7.3 Doeltreffendheid

Het huidige DGF met de onderliggende convenanten wordt door de belanghebbenden als doeltreffend en conform de afspraken beoordeeld. In de ogen van de geïnterviewden uit overheid en veehouderijsectoren wordt het juiste gedaan en de doelstellingen worden gehaald.

De aanpak van diergezondheid in Nederland door de belanghebbenden uit de veehouderijsectoren wordt gezien als een van de beste van de wereld. Het DGF is een belangrijk onderdeel hiervan. Het ontwikkelen en testen van zowel beleidsmatige als operationele bestrijdingsdraaiboeken, als ook de reguliere evaluatie van bestrijding van uitbraken heeft er toe geleid dat in vergelijking met het verleden de bestrijding van besmettelijke dierziekten steeds meer naar bevinding van zaken gebeurt: men kijkt goed of men af moet/kan wijken van de beleidsdraaiboeken. Zo wordt beoordeeld of er extra maatregelen genomen moeten worden of dat er met de door de EU voorgeschreven minimum maatregelen volstaan kan worden. Dit leidt naar verwachting tot een snelle eradicatie van de uitbraak waarbij het aantal dieren die preventief gedood moeten worden beperkt blijft. Vanuit het perspectief van het DGF heeft dit ook tot gevolg dat er mindere hoge bestrijdingskosten zijn.

³⁹ https://ec.europa.eu/food/animals/animal-diseases/not-system_en

Lagere kosten voor de overheid

De verschillende veehouderijsectoren dragen substantieel bij aan de monitoring en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Indien de convenantafspraken niet zouden zijn gemaakt dan zouden de totale *bestrijdingskosten* volledig ten laste van de overheid zijn gekomen. In de periode 2000-2018 bedroegen deze kosten € 681 miljoen, waarvan binnen het huidige DGF meer dan de helft door de veehouderijsectoren werd bijgedragen. De bijdrage van de overheid aan de bestrijding was beperkt tot kosten die de plafondbedragen voor de overschreden (MKZ 2001 en AI 2003) of kosten voor bestrijding van dierziekten niet opgenomen in het convenant (Q-koorts) of de kosten van bestrijding bij bijvoorbeeld hobbydierhouders of dierentuinen.

Door grotere betrokkenheid van de veehouderijsectoren bij de inrichting en financiering van het DGF was het ook mogelijk preventie en monitoringstrajecten in te richten in samenspraak met de sector. Hierdoor worden mogelijke infecties voorkomen zoals bij de monitoring van LPAI of snel opgespoord waardoor vroegtijdig met de bestrijding kan worden begonnen en de uitbraak beperkt blijft. Voor de *monitoringsprogramma's* die jaarlijks gepland en begroot en beoordeeld worden is het beter mogelijk te beoordelen of de doelstellingen gehaald worden. Ook voor de monitoringsprogramma's worden in de ogen van de belanghebbenden de doelstellingen gehaald. Wel hebben betrokkenen vanuit de veehouderijsectoren het gevoel dat het met name bij de programma's die voorheen onder verantwoordelijkheid van productschappen uitgevoerd werden de afstand is toegenomen en er minder flexibiliteit is in aanpassing van programma's. Met name kosten voor bestrijden van *Salmonella* en *Mycoplasma gallisepticum* zijn gestegen door de overname onder DGF (en dus regie overheid). In het verleden werd uitvoering pragmatisch en met korte lijnen uitgevoerd. Uitvoering door overheid wordt gedaan op basis van protocollen bestrijdingsplichtige ziekten, waardoor de uitvoering in hun ogen minder efficiënt en duur is geworden.

Inzicht in kosten van het DGF en bestrijding van dierziekten

Tijdens de bestrijding van een uitbraak wordt door de overheid gebruik gemaakt van een aantal diensten van derden/bedrijven om te ondersteunen bij de bestrijding. Voor een groot aantal van deze diensten zijn contracten of waakvlam overeenkomsten afgesloten met deze partijen (in totaal 44 verschillende contracten). De contracten lopen uiteen van het inhuren van decontaminatie-units en beschikbaar houden van vaccins tot het drukwerk van stickers en contracten met cateraars (bijlage 5). Door deze contracten is er vooraf duidelijk wat door wie tegen welke prijs geleverd wordt. Bovendien hebben ook de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren inzicht in de afspraken die gemaakt worden. Echter, zij zijn geen partij in de onderhandelingen.

Verantwoording over de uitgaven van het afgelopen jaar en een begroting voor het komende jaar wordt jaarlijks toegestuurd aan de Tweede Kamer maar ook gedeeld met de sectorpartijen. Hoewel het model dat gebruikt wordt bij de rapportage voldoet aan de eisen die de overheid stelt aan rapportages, wil dit nog niet zeggen dat het voor sectorpartijen makkelijk is om snel inzicht te krijgen in de voor hen relevante informatie. De rapportages vanuit de overheid worden als abstract ervaren en zijn moeilijk communiceerbaar. Het is vaak moeilijk om inzicht te krijgen in waarom bepaalde kosten hoog zijn en wat is tegengevallen. Bij onduidelijkheden kunnen sectorpartijen extra toelichting vragen. De sectorpartijen hebben op het ogenblik minder drukmiddelen dan in het verleden in handen om extra inzicht in kosten te krijgen (in verleden kon productschap de betaling van sectorbijdrage aan het DGF ophouden bij onduidelijkheden, nu de overheid rechtstreeks bij de boer int is dit drukmiddel niet meer aanwezig).

7.4 Doelmatigheid

De doelmatigheid van het DGF na 2015 is substantieel gewijzigd vanwege het innen/opleggen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van Productschappen). RVO was vooral een organisatie gericht op het geven van subsidies aan ondernemers en was niet gericht op het innen van heffingen. De organisatie moest hierop ingericht worden en is dat nog steeds aan het aanpassen. RVO is door wettelijke kaders veel strikter gebonden aan bepaalde werkwijzen, wat mogelijk een verklaring is voor de hogere uitvoeringskosten. Wel is er nu een eerlijkere verdeling van lasten over

verschillende categorieën van dierhouders (bij rundvee gaan de veehouders onder de categorie 'overig rundvee' mee betalen en in de varkenshouderij de vermeerderders met binnenlandse afzet).

De totale uitvoeringskosten (bouw en aanpassen ICT systemen, heffen sectorbijdrage, bezwaar en beroep) zijn opgelopen van € 0,93 mln. in 2015 tot 1,35 miljoen euro in 2018. Afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse bijdrage sector is dat circa 5%. De verwachting is dat de komende jaren de heffingskosten in de pluimveehouderij zullen dalen (vanwege efficiëntieslag) maar dat de heffingskosten in de varkenshouderij zullen stijgen (vanwege transitie naar individuele heffing vanaf 2019). Samenvoegen met andere heffingen zodat de veehouder één factuur ontvangt is vooralsnog geen optie in verband met de ICT-structuur.

Het laten uitvoeren van de heffing van het DGF (op basis van een Algemeen verbindend verklaring AVV) door de door de veehouderijsectoren opgerichte producentenorganisaties wordt door de geïnterviewden op korte termijn politiek niet haalbaar geacht.

7.5 Tot besluit

De bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van het DGF gebeurt conform de afspraken gemaakt in het convenant. De verzamelde gegevens zijn een ondersteuning van het beleid. Door de geïnterviewde belanghebbenden wordt het DGF in het algemeen als doeltreffend en doelmatig gezien. Er zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar gekomen om vast te stellen in welke mate het DGF doeltreffend en doelmatig is. Er zijn door de overheid geen concrete criteria geformuleerd waaraan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF getoetst kan worden. Het formuleren van dergelijke doelstellingen die én voldoende SMART zijn én bovendien voldoende betekenisvol zijn zodat ze gebruikt kunnen worden om de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF te bepalen is een uitdaging.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

In dit onderzoek stonden de volgende zes onderzoeksvragen centraal, waarvan de belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag zijn:

1. *In hoeverre heeft het DGF bijgedragen aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling? In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen bereikt middels het DGF? Welke factoren hebben de behaalde resultaten beïnvloed?*

Als een belangrijk onderdeel van het diergezondheidsbeleid in Nederland heeft het DGF bijgedragen aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling- het handhaven van gezondheid en welzijn van dieren en de financiering van de kosten die de overheid maakt voor de bestrijding van de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren aangewezen dierziekte-. De belangrijkste effecten van het DGF en de daaronder liggende convenanten met de verschillende veehouderijsectoren zijn dat:

- a. De veehouderijsectoren medeverantwoordelijk zijn voor de financiering van de door de overheid uitgevoerde taken met betrekking tot diergezondheid.
- b. De sector hiervoor een substantiële financiële bijdrage levert, waardoor de bijdrage vanuit de overheid beperkt kan worden.
- c. De overheid wel nog steeds het financiële risico draagt voor de kosten die de plafondbedragen overstijgen naast de bijdragen die zij jaarlijks heeft te voldoen aan het DGF in vredestijd zoals haar bijdrage aan monitoringtrajecten en waakvlamcontracten.

De bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van het DGF gebeurt conform de afspraken gemaakt in het convenant. Er is veel draagvlak bij de belanghebbenden uit de veehouderijsectoren voor de huidige vorm van het DGF. Echter, er zijn een aantal factoren die het draagvlak bij de verschillende veehouderijsectoren voor het DGF (negatief) beïnvloeden:

- a. Vanuit de samenleving en politiek is een situatie waarbij de overheid voor alle kosten van de door de overheid uitgevoerde bestrijding ongewenst.
- b. In de pluimveesector vreest men, door de toename van het aantal uitbraken van HPAI, een stijging van het plafondbedrag. Dit gaat mogelijk gepaard met een afname van het draagvlak.
- c. In de varkenshouderijsector zijn er twee onderwerpen die van invloed zijn op het draagvlak: afzet van producten van gevaccineerde dieren en de bijdrage in de schade bij een introductie van AVP in de varkenshouderij in Nederland.

2. *Wat zijn de belangrijkste effecten van het DGF?*

- *Wat is het effect van het DGF op de financiering van het diergezondheidsbeleid?*

De kosten voor de overheid met betrekking tot de kosten voor de bestrijding van dierziekten zijn in vergelijking met de situatie voor het in werking treden van het DGF met onderliggende convenanten, gedaald. De reden zijn de afspraken met betrekking tot de bijdragen aan de financiering van het DGF van de verschillende veehouderijsectoren gemaakt in de convenanten.

- *Wat is het effect van het DGF op het voorkomen van introductie en verspreiding van dierziekten? En zijn er aanwijzingen dat er sinds de invoering van het DGF minder uitbraken zijn van besmettelijke dierziekten, dat deze adequater worden bestreden en dat deze uitbraken tot minder schade hebben geleid?*

Het DGF als financieel instrument binnen het diergezondheidsbeleid draagt in de ogen van de geïnterviewde personen slechts beperkt bij aan het voorkomen van insleep en verspreiding van dierziektes en het sneller melden van mogelijke dierziekte-uitbraken. Deze bijdrage is vooral indirect doordat het DGF het door de overheid uitgevoerde en meegefinancierde

diergezondheidsbeleid mogelijk maakt. Andere aspecten van het diergezondheidsbeleid van overheid en veehouderijsectoren hebben een grotere bijdrage aan het voorkomen van insleep en verspreiding van dierziektes en het sneller melden van mogelijke dierziekte-uitbraken.

Convenantspartijen geven als collectief veel aandacht aan diergezondheid inclusief voorkomen van insleep en verspreiding van dierziektes. Het belang van vermijden van uitbraken is breder dan om de plafondbedragen niet te laten stijgen, maar is los daarvan te bezien.

– Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement)? Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

Tot aan de plafondbedragen dragen de veehouderijsectoren de kosten rond de bestrijding door de overheid van besmettelijke dierziektes. De overheid draagt altijd bij aan de kosten rond monitoring en bewaking zoals in de convenanten bepaald. Bij overschrijding van de plafondbedragen zal de overheid de meerkosten dragen. In de meeste afgelopen convenantperiodes zijn deze extra uitgaven niet opgetreden; bij de grootschalige uitbraken van MKZ in 2001, AI in 2003 en Q-koorts in 2010 waren er wel substantiële onvoorziene extra uitgaven voor de overheid, omdat toen de in de convenantafspraken overeengekomen plafondbedragen overschreden werden.

Onderbouwing van de uitgaven vindt plaats in de jaarlijkse rapportages aan het parlement. Bij grote uitbraken vinden evaluaties van de uitbraak plaats hierin is de verantwoording van kosten een belangrijk onderdeel.

3. *Wat was de aanleiding voor het beleid en is deze aanleiding nog actueel?*

De aanleiding voor het beleid -delen van (financiële) medeverantwoordelijkheid door de veehouderijsectoren voor het door de overheid uitgevoerde diergezondheidsbeleid - is nog steeds actueel.

- a. Het belang is sinds het overnemen van een aantal taken voor de productschappen door de overheid verder toegenomen. Het aandeel van monitoringsprogramma's is een steeds groter deel van de totale begroting van het DGF gaan uitmaken.
- b. Wel is er verschil van inzicht over de financiering van uitbraken van dierziektes waarbij naast de veehouderij ook een reservoir in wilde dieren kan optreden (zoals AVP en HPAI).

4. *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en van het bedrijfsleven?*

De financiële verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en van het bedrijfsleven in de ontwikkeling en uitvoering van het DGF is helder omschreven in de convenanten en voor de verschillende partijen helder en gedragen.

De veehouderijsectoren dragen alle kosten voor de bestrijding van in het convenant genoemde dierziektes in hun sector tot aan het per convenantperiode afgesproken plafondbedrag. De overheid draagt de kosten die het convenantbedrag overschrijden als ook voor dierhouders die niet door de veehouderijsectoren vertegenwoordigd worden zoals hobbydierhouders of dierentuinen.

Verder zijn er afspraken tussen overheid en veehouderijsectoren over de verdeling van de kosten die gemaakt worden voor monitoring of specifieke activiteiten die worden uitgevoerd ter bevordering van de diergezondheid in Nederland zoals de High Containment Unit en de financiering van de Stichting Diergeneesmiddelen autoriteit.

De bijdrage van de EU aan de kosten voor bestrijding zijn eenduidig vastgelegd in de EU Regeling (EU) No 652/2014.

5. *Wat is de bijdrage van het DGF aan de naleving van controlemaatregelen en een effectieve implementatie?*

Door het ontbreken van duidelijk kwantificeerbare doelstellingen is het niet mogelijk om vast te stellen in welke mate het DGF doeltreffend en doelmatig is. Door de geïnterviewde

belanghebbenden wordt het DGF echter in het algemeen als doeltreffend en doelmatig gezien. De relatie tussen de effecten van het beleid gericht op het handhaven van gezondheid en welzijn van dieren en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement) is op grond van de beschikbare gegevens niet te bepalen:

- a. De onderbouwing van de uitgaven zijn wel goed te bepalen. Jaarlijks worden de verwachte uitgaven en de daarbij horende activiteiten in jaarplannen vastgesteld en gerapporteerd in jaarrapportages en met de sectoren overlegd.
 - b. Om vooraf duidelijkheid te hebben over een aantal te verwachte kosten bij eventuele uitbraken worden activiteiten door derden tijdens uitbraken zoveel mogelijk aanbesteed in redestijd middels op EU-regels gebaseerde aanbestedingsprocedures.
6. *Is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF na 2015 gewijzigd vanwege het innen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van door de Productschappen)?*

Door het opheffen van de productschappen zijn er een aantal taken van de productschappen door de overheid overgenomen. Dit heeft geleid tot een groter aandeel van monitoringskosten in de totale begroting van het DGF.

De inningskosten van de sectorbijdragen zijn gestegen met de opheffing van de productschappen. Gedeeltelijk is dit te wijten aan opstartperiodes bij RVO en gedeeltelijk is dit structureel door de heffingssystematiek. De verwachting is dat deze kosten zullen afnemen. Heffing door de sectoren door bestaande producentenorganisaties (PO's) zelf wordt op korte termijn niet haalbaar geacht.

De bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van het DGF gebeurt conform de afspraken gemaakt in het convenant. Er zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar om vast te stellen of het DGF doeltreffend en doelmatig is. De belangrijkste reden is dat er geen concrete doelstellingen geformuleerd zijn waaraan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF getoetst kan worden. De beschikbare gegevens wijzen er ook niet op dat het beleid niet werkt, integendeel. Door de geïnterviewde belanghebbenden wordt het DGF als effectief en doelmatig gezien.

8.2 Aanbevelingen

1. Handhaaf de huidige structuur en opzet van de financiering van het DGF. Wel is het te overwegen om de plafondbedragen die met de verschillende veehouderijsectoren afgesproken worden te splitsen in een meer voorspelbaar *bewakingsdeel* en een onvoorspelbaar *bestrijdingsdeel*. In het bewakingsdeel zijn dan de kosten voor de bewaking van dierziekten en de overige kosten opgenomen. In het bestrijdingsdeel zijn de kosten voor de bestrijding van dierziekten en de kosten voor het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen opgenomen.
 - a. Dit doet beter recht aan de oorspronkelijke doelstelling van plafondbedragen. Deze zijn vooral ingesteld om de gevolgen van grote uitbraken voor de veehouderijsectoren beperkt te houden.
 - b. Onvoorziene bedreigingen kunnen het noodzakelijk maken om nieuwe bewakingsactiviteiten te starten. Dit heeft gevolgen voor het aandeel van het bewakingsdeel van het plafondbedrag (dit wordt groter).
 - c. Het geeft een directe prikkel aan de veehouderijsectoren om de kosten van het bewakingsdeel laag te houden. Het handhaven van één plafondbedrag heeft het risico dat indien de bewakingskosten dalen het sector aandeel in het bestrijdingsdeel toeneemt.
 - d. Voor het bewakingsdeel kan jaarlijks begroot worden en hiervoor een heffing aan veehouders worden opgelegd. De crisisreserve kan dan beperkt blijven tot het bewakingsdeel. Dit leidt tot lagere initiële kosten als (opnieuw) een crisisreserve moet worden opgebouwd.
2. Een verkenning naar mogelijkheden en draagvlak van een gesubsidieerd onderling fonds via GLB middelen voor het financieren van gevolgschade van uitbraken van besmettelijke dierziekten kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor het *vaccination to live*-beleid bij de bestrijding van MKZ en KVP. Een dergelijke regeling valt dan wel buiten de reikwijdte van het DGF.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Pascal de Ruyter	Ministerie van LNV
Hans van Dongen	Ministerie van LNV
Edwin de Vries	NVWA
Heleen Kamermans	RVO, uitvoeringsbeleid
John Valkenhoff	RVO
Folkert Beekman	Zuivel NL
Henk Bekman	SBK
Alfred van Lenthe	POV
Alex Spieker	AVINED
Jeannette Van de Ven	Portefeuillehouder Diergezondheid LTO/ geit en schaap
Jan Klaver	Voormalig productschappen
Ben Dellaert	AVINED
Gijsbert Six	Platform van Kleinschalige Schapen en Geiten
Jos Peerlings	ZLTO
Yvonne Goos	LTO

Bijlage 2 Vragenlijst

1. Aanleiding tot de oprichting van het DGF begin 1998

Tot 1998 financierde het ministerie van LNV dierziektebestrijding zonder private cofinanciering. Na de grote en kostbare uitbraak van Klassieke Varkenspest in 1997 besloot de regering echter de overheidsfinanciering voor dierziektebestrijding in de toekomst te beperken. Er werd besloten dat de veehouderijsector de directe kosten moest mede-financieren en dat publieke financiering alleen zou worden verleend in geval van grootschalige uitbraken. De manier van financiering vanuit de veehouderij binnen deze randvoorwaarde stond open voor discussie. Het resultaat van de besprekingen tussen de overheid en de commerciële veehouderijsectoren (vertegenwoordigd door de productschappen) was het convenant voor de financiering van de bestrijding van besmettelijke dierziekten. Deze overeenkomst documenteerde formeel de verplichtingen van zowel het Ministerie van LNV als de drie productschappen.⁴⁰

De financiële middelen voor het afdekken van de directe kosten voor bewaking en bestrijding van dierziekten, door of in opdracht van het ministerie van LNV, komen uit het DGF. Het convenant bevat de afspraken over de uitgaven uit het DGF en de verdeling van de kosten tussen de convenantpartners. Betrokken partijen waren tot de opheffing van de productschappen in 2015 het ministerie van LNV en de Productschappen voor Vee en Vlees (PVV), Pluimvee en Eieren (PPE) en Zuivel (PZ).

1a. Hoe belangrijk was het verminderen van de lasten voor de nationale begroting (ten gevolge van onvoorziene grote uitgaven in relatie met de bestrijding van grote uitbraken van aangifteplichtige/bestrijdingsplichtige dierziekten) als argument om te kiezen voor de gebruikte vorm van financieren van het DGF in 1998?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk		Heel belangrijk	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

⁴⁰ Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten LNV – PVV – PPE – PZ 2010 -2014 van 29 juni 2010, nr. 123215) (2010). [Online]. Overheid.: zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-11754.html

1b. Hoe belangrijk is het verminderen van de lasten voor de nationale begroting (ten gevolge van onvoorziene grote uitgaven in relatie met de bestrijding van grote uitbraken van aangifteplichtige/bestrijdingsplichtige dierziekten) als argument om te kiezen voor de gebruikte vorm van financieren van het DGF nu?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk			Heel belangrijk
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

1c. Hoe belangrijk was het voorkomen van een openeindregeling bij de veehouderijsectoren een argument om te kiezen voor de gebruikte vorm van financieren van het DGF in 1998?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk			Heel belangrijk
-3	-2	-1	0	1	2	3

(Onder de huidige inrichting van het DGF met plafondbedragen per sector voor de verschillende veehouderijsectoren weten de sectoren bij het ingaan van het convenant het maximale bedrag dat ze moeten bijdragen in een 5-jaarlijkse periode aan het DGF. De overheid moet inspringen voor alle kosten boven dit plafondbedrag.)

Toelichting:

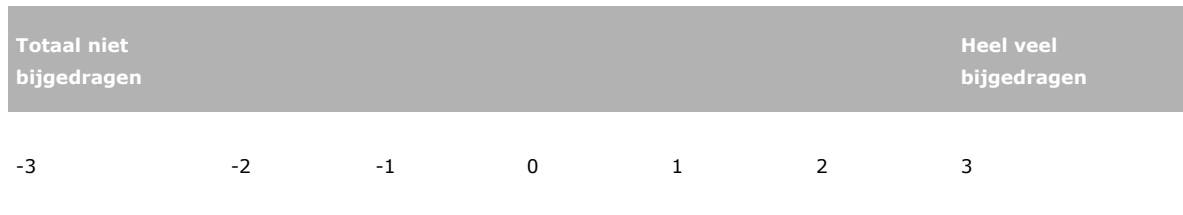
1d. Hoe belangrijk is het voorkomen van een openeindregeling bij de veehouderijsectoren nu?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk			Heel belangrijk
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

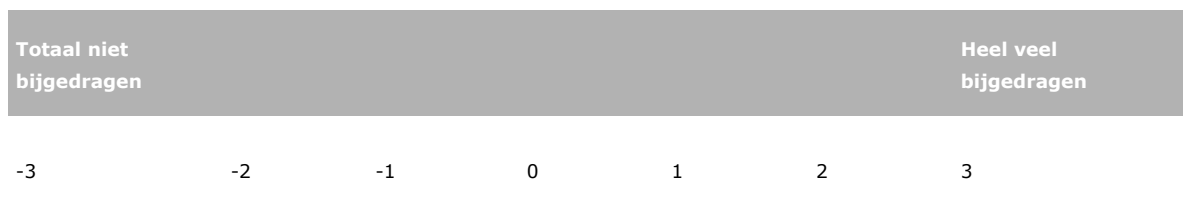
2. Bijdragen DGF aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling

2a. In hoeverre heeft het DGF bijgedragen aan het handhaven van de diergezondheid in Nederland?



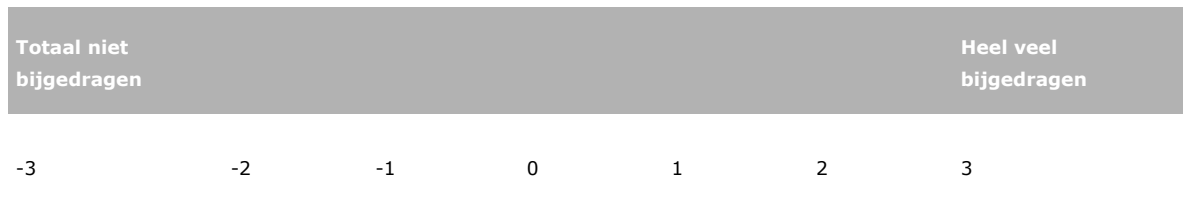
Toelichting:

2b. In hoeverre heeft het DGF bijgedragen aan het afdekken van de kosten die de overheid maakt voor de bestrijding van de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) aangewezen dierziektes?



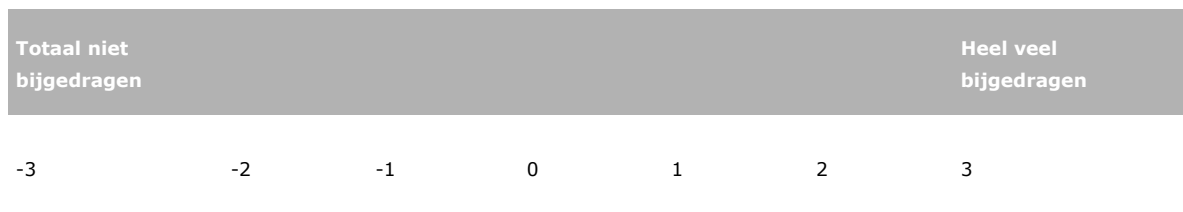
Toelichting:

2c. In hoeverre draagt het DGF bij aan de bewustwording van de diergezondheid in Nederland bij bestuurders en andere sectorpartijen?



Toelichting:

2d. In hoeverre draagt het DGF bij aan de bewustwording van de diergezondheid in Nederland bij veehouders?



Toelichting:

2e. In hoeverre draagt het DGF bij aan het handhaven van de hoge diergezondheidsstatus in Nederland?

Totaal niet bijgedragen				Heel veel bijgedragen		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

2f. Heeft de eigen bijdrage vanuit de sector (via DGF) bijgedragen aan het voorkomen van insleep
Indien ja, hoe dan? Indien nee, waarom niet?

Totaal niet bijgedragen				Heel veel bijgedragen		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

2g. Heeft de eigen bijdrage vanuit de sector (via DGF) bijgedragen aan het voorkomen van
verspreiding? Indien ja, hoe dan? Indien nee, waarom niet?

Totaal niet bijgedragen				Heel veel bijgedragen		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

2h. Hebben de convenanten bijgedragen aan het sneller melden van mogelijke dierziekte-uitbraken?

Totaal niet bijgedragen				Heel veel bijgedragen		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

2i. In hoeverre draagt het DGF bij aan het onder de aandacht brengen/houden bij de veehouders van de gevaren van introductie en verspreiding van dierziekten in vredeestijd?

Totaal niet bijgedragen						Heel veel bijgedragen
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting

3. Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en van het bedrijfsleven

Zoals bepaald in de GWWD en verder uitgewerkt in de convenanten hebben overheid en bedrijfsleven verantwoordelijkheden voor het waarborgen van de diergezondheid in Nederland.

Productschappen hadden voor hun opheffing ook een rol in de bestrijding van een aantal dierziekten in Nederland. Hiervoor werden aan betrokken partijen heffingen opgelegd. Na het opheffen van de productschappen is de financiering overgenomen door de overheid.

De begroting van het DGF bevat sinds 2015 ook de kosten van het voorkomen en/of bestrijden van dierziekten als de Ziekte van Aujeszky, Salmonella (Se en St), Leukose, en een monitoringsprogramma voor AI, NCD, non-zoönotische Salmonella, en Mycoplasma.

Heeft de opheffing van de productschappen nog invloed gehad op deze verdeling van verantwoordelijkheden in de bestrijding van de bovengenoemde dierziekten?

Totaal geen invloed			neutraal			Heel veel invloed
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Welke gevolgen heeft dit volgens u?

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

4a. Is het huidige DGF (vanaf 1998) doeltreffend? (wordt het juiste gedaan en worden de doelstellingen gehaald?)

Totaal niet doeltreffend			Neutraal		Heel erg doeltreffend	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Wat gaat goed en wat kan beter?

4b. Is de doeltreffendheid van het DGF na 2015 substantieel gewijzigd vanwege het innen/opleggen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van productschappen)? (wordt het juiste gedaan en worden de doelstellingen gehaald?)

Heel erg verslechterd			Neutraal		Heel erg verbeterd	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Wat gaat goed en wat kan beter?

4c. Is het huidige DGF doelmatig? (Worden de ingezette middelen efficiënt ingezet?)

Totaal niet doelmatig			Neutraal		Heel erg doelmatig	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Wat gaat goed en wat kan beter?

4d. Is de doelmatigheid van het DGF na 2015 substantieel gewijzigd vanwege het innen/opleggen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van Productschappen)? (Worden de ingezette middelen efficiënt geïnd?)

Heel erg verslechterd			Neutraal		Heel erg verbeterd	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Wat gaat goed en wat kan beter?

5. Uitvoeringsmaatregelen en effectiviteit

Controlemaatregelen tijdens een uitbraak van een besmettelijke dierziekte.

Tijdens een uitbraak van een besmettelijke dierziekte worden door de overheid maatregelen uitgevoerd om de uitbraak te bestrijden en verdere verspreiding tegen te gaan. Zo worden bijvoorbeeld op besmette bedrijven de dieren geruimd en de bedrijven ontsmet. In gebieden om de besmette bedrijven heen en op mogelijke contactbedrijven worden ook maatregelen genomen zoals een vervoersverbod en eventueel kan tot preventieve ruiming of vaccinatie van dieren worden over gegaan. Op deze bedrijven wordt nader onderzoek gedaan om mogelijke infecties tijdig op te sporen. Het uitvoeren van dergelijke controlemaatregelen is een ingrijpende logistieke operatie die een gecoördineerde inzet van overheid en bedrijfsleven vereist. In de beleid- en bestrijdingsdraaiboeken van ministerie en uitvoeringsorganisaties staan de maatregelen die genomen kunnen worden bij een uitbraak beschreven. Alle kosten verbonden aan het uitvoeren van deze controlemaatregelen komen ten koste van het DGF.

6. Hoe zou de doelmatigheid van het DGF nog vergroot kunnen worden?

6. Draagvlak voor diergezondheidsheffing

6a. Hoe belangrijk was draagvlak in de samenleving met betrekking tot financiering van de bestrijding van dierziekte-uitbraken een argument om te kiezen voor de gekozen vorm van financiën van het DGF in 1998?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk		Heel belangrijk	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Hoe belangrijk is dit draagvlak in de samenleving nu?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk	Heel belangrijk		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Indien de situatie sinds 1998 veranderd is wat is daarvan volgens u de belangrijkste oorzaak?

6b. Hoe belangrijk was het vergroten van de betrokkenheid van de veehouderijsectoren bij het nemen van preventieve maatregelen een argument om te kiezen voor de huidige vorm van financiën van het DGF in 1998?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk	Heel belangrijk		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

Hoe belangrijk is het vergroten van deze betrokkenheid van de veehouderijsectoren nu?

Totaal onbelangrijk			Niet belang/niet onbelangrijk	Heel belangrijk		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

6c. Is het draagvlak voor het DGF binnen de verschillende veehouderijsectoren toe- of afgenomen in de afgelopen jaren?

Rundveehouderij (inclusief vleeskalverhouderij)

Sterk afgenomen			Neutraal		Sterk toegenomen	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting

Varkenshouderij

Sterk afgenomen			Neutraal		Sterk toegenomen	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting

Pluimveehouderij

Sterk afgenomen			Neutraal		Sterk toegenomen	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting

Schapen- en geitenhouderij

Sterk afgenomen			Neutraal		Sterk toegenomen	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting

6d. Wat kan gedaan worden om het draagvlak binnen de sectoren (verder) te vergroten?

Bijvoorbeeld door aanpassingen binnen het DGF maar ook aan flankerende maatregelen (gedifferentieerde bijdrage gebaseerd op risicoprofiel van bedrijf en implementatie van preventieve maatregelen om insleep en verspreiding van dierziekten te voorkomen, vergoeding gevolgschade zoals leegstand).

6e. Is de huidige aanpak waarbij de sector tot een bepaald bedrag in de 5-jaarlijkse convenantperiode de kosten van het DGF draagt en waarboven de overheid de rest van bijdraagt nog steeds het gewenste model?

Totaal niet gewenst			Neutraal		Heel erg gewenst	
-3	-2	-1	0	1	2	3

Toelichting:

6f. Of moet er bijvoorbeeld gekozen worden voor het Duitse model waarbij de overheid en sector beiden de helft van de totale kosten betalen?

6g. Of het Belgische model waarbij de sector de kosten van compensatie draagt en de overheid de kosten van bestrijding?

Heeft u nog aanvullingen? Zijn zaken die in uw ogen belangrijk zijn voor de evaluatie van het DGF nog niet aan de orde gekomen?

Bijlage 3 Specifieke antwoorden en opmerkingen

De resultaten van de interviews met vertegenwoordigers van de overheid en de verschillende veehouderijsectoren zijn samengevat in de hoofdtekst van dit rapport. Deze bijlage is een opsomming van specifieke antwoorden en opmerkingen van de geïnterviewde personen.

Aanleiding voor het beleid

- Tot aan de grote uitbraak van KVP was de samenleving zich niet bewust van de gevolgen van een dierziekte-uitbraak. Toen het ruimen van dieren echter steeds maar doorging, begon men zich er tegen te verzetten. Zeker toen de samenleving ook nog geconfronteerd werd met de hoge kosten die verbonden waren aan de bestrijding en de grote bijdragen vanuit overheid die daarvoor nodig waren.
- Het sentiment in de samenleving was: we gaan als belastingbetaler niet meer voor uitbraken betalen als er zaken niet veranderen. Binnen de samenleving en de Tweede Kamer was er geen draagvlak meer om de samenleving de kosten te laten dragen: de sector moest mee betalen. Het principe van 'de vervuiler betaald' gold ook voor de veehouderij.
- Bijdrage vanuit samenleving aan de kosten voor dierziektebestrijding werd minder vanzelfsprekend gevonden dan in het verleden. Het was een verandering van de tijdsgeest. Er was een andere visie op overheidsverantwoordelijkheid. Sinds 1998 is de samenleving minder betrokken bij de veehouderij en het beeld is minder positief. In het verleden was er vanuit samenleving/overheid draagvlak voor de veehouderij die er toe bijdroeg dat de sector niet zou omvallen.
- De veehouderijsectoren waren zich er van bewust dat het nemen van (mede)verantwoordelijk voor financiering erg belangrijk is voor beeld en imago. Goede afspraken waren nodig 'om geen gedonder te krijgen'.

Op het ogenblik, anno 2018:

- Er is wel meer maatschappelijke betrokkenheid bij de veehouderij. Dit mede door de grote crises rondom diergezondheid, en ook door het toegenomen besef dat de veehouderij gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld Q-koorts en fijn stof). Bovendien is er meer weerstand in de samenleving tegen het doden van dieren in geval van uitbraken van besmettelijke dierziekten.
- Draagvlak voor en imago van de veehouderij en de wijze van dierziektebestrijding is de laatste jaren eerder verslechterd dan verbeterd. Er zijn volgens respondenten uit de veehouderij groeperingen die stemming maakten tegen veehouderij in de samenleving

De bijdrage van het DGF aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling

- In 2001 is er voor MKZ een extra heffing aan rundveesector opgelegd en er is zo een zeer substantieel additioneel bedrag aan de overheid afgedragen.
- Voor de schapen en geiten sector heeft er sinds de invoering van het DGF en de convenanten geen overschrijding van de plafondbedragen plaatsgevonden (wel was dit regelmatig net op het randje). Plafondbedragen in de varkenssector zijn nooit overschreden. De sectoren hebben ook meebetaald aan de initiële bestrijdingskosten van Schmallerberg, ondanks dat het niet genoemd werd in de convenanttekst.

Door zowel overheid als sector wordt het belang van *plafondbedragen* onderkend en onderschreven. Het was een zeer belangrijke voorwaarde voor de veehouderijsectoren om deel te nemen aan de convenanten en het is een belangrijke voorwaarde voor het behouden van draagvlak voor de financiering van het diergezondheidsbeleid door de betrokken veehouderijsectoren. Wel is tegenwoordig in vergelijking met de eerste convenanten een aantal zaken anders dan tijdens de eerste convenantonderhandelingen:

- Vaccinatie bij uitbraken is belangrijk voor behoud van draagvlak in de samenleving voor de varkenshouderij bij een mogelijke uitbraak van KVP/MKZ. De mogelijkheid van *vaccination-to-live* geeft lagere verwachte directe bestrijdingskosten en daardoor lagere plafondbedragen maar

introduceert wel het probleem van afzet van gevaccineerde dieren waarvoor in de ogen van de sector nog steeds geen oplossing is gevonden. De kosten worden verschoven van het collectief naar de getroffen veehouders. Er is wel inspanning nodig om tijdens crisis vlees af te zetten (varkenshouderij).

- De plafondbedragen zijn niet alleen gebaseerd op risico-inschattingen. De overheid houdt ook rekening met de draagkracht van een sector. Het is ook een nationaal-economisch belang dat een sector niet ten onder gaat aan de gevolgen van een uitbraak van zeer besmettelijke dierziekten. Wel vraagt een geïnterviewde zich af of door de huidige systematiek van berekenen van plafondbedragen bij zeer incidentele (maar mogelijk grote uitbraken) het financiële risico niet grotendeels bij de overheid komt te liggen.
- Op het ogenblik zijn er zorgen over de kans dat je iets binnenhaalt zonder dat je hier als sector invloed op kunt uitoefenen. Sectoren kunnen risico's verkleinen en daardoor plafondbedragen beheersbaar houden. Echter, er zijn een aantal risico's van introductie waarbij de veehouderijsectoren geen knoppen hebben om aan te draaien. Voorbeelden zijn het reisgedrag van mensen en het wildbeheer waardoor het gevaar van introductie van dierziekten als AVP ontstaat.⁴¹ Er zijn vraagtekens bij de veehouderijsectoren of zij dan alleen voor de gevolgen van een dergelijke introductie moeten opdraaien.
- De pluimveehouderij werd in de vorige convenantperiode geconfronteerd met hogere plafondbedragen en met meerdere uitbraken van AI. Voor hen geldt dat men er alles aan wil doen om de plafondbedragen beperkt te houden. Men is zich er van bewust dat inspanningen (met name preventie maatregelen) van de sector nodig zijn om de plafonds op voldoende laag niveau te houden. Het niveau en de condities en voorwaarden waaronder zijn belangrijk voor de levensvatbaarheid van de sector.
- Voor de schapen- en geitensector met de relatief veel kleinschalige bedrijven maken de heffingskosten een belangrijk deel uit van het totale bedrag van de heffing. Deze heffingskosten worden als erg hoog ervaren.
- In de recentere convenanten zijn er meer afspraken over vaste kosten dan in voorgaande convenanten. Deze vaste kosten – door een geïnterviewde 'pseudo-bestrijdingskosten' genoemd, zijn een groter deel van de sectorbijdrage gaan uitmaken.

Het draagvlak voor het DGF binnen de verschillende veehouderijsectoren

De geïnterviewden maken over zaken die een mogelijk *negatieve invloed* hebben op het draagvlak bij de betrokken veehouders de volgende opmerkingen:

- Het draagvlak in de melkveehouderij op bestuurlijk niveau was en is hoog. Dit geldt ook voor de vleeskalverhouderij. Hoe het staat met het toekomstige draagvlak van de melkveeouders is moeilijk te beoordelen omdat de melkveeouders al vijf jaar geen heffing aan DGF meer betalen omdat er nog geld over was. Voorheen werd de heffing voor het DGF geïnd via melkgeld en slacht en merkten melkveeouders nauwelijks van het bestaan van het DGF.
- Voor de varkenshouderij was er een tot nu toe een vergelijkbare situatie. Voor 2015 werd de heffing door de slachterij geïnd. De varkenshouders merkten daar niks van (behalve als ze hun rekening helemaal doorpluisden). In de periode van 2015 tot 2018 werd de bijdrage van de varkenshouderij betaald uit de reserves van de productschappen. Vanaf 2018 gaat RVO.nl beginnen met het innen van heffingen. De varkenshouders gaan dat vanaf begin 2019 pas merken. Het is dus nog de vraag hoe dit binnen de sector zal vallen.
- In de pluimveehouderij is het draagvlak hoog maar het neemt wel af. De sector is bereid eigen verantwoordelijkheid te nemen. De afname komt door de hoge plafondbedragen en de hoge heffingen, er is nog veel uit te leggen. De grip van de sector op de besteding van middelen is verminderd. Een ander pijnpunt is de heffingsgrondslag. De pluimveehouderij was heel blij met de werkwijze van het productschap. De pluimveeouders werden al snel na het opheffen van de productschappen geconfronteerd met heffingen door de overheid (RVO.nl). De systematiek en heffingsgrondslag bij RVO.nl is anders dan de aanpak van de productschappen. Bovendien was RVO.nl nog niet ingesteld op het innen van heffingen. Bij het productschap werd uitgegaan van het aantal dieren bij opzet of het aantal ingelegde broedeieren. RVO.nl baseerde de heffingsgrondslag op een systematiek op het gemiddeld aantal dieren per jaar of het gemiddeld aantal afgeleverde dieren per jaar (een aanpak die werd toegepast door de productschappen bij varkens). Echter, deze

⁴¹ Een discussie die extra actueel wordt na de uitbraken van AVP in wilde zijnen in België.

heffingsgrondslag had haken en ogen omdat mede door de specifieke productiesystemen het gemiddeld aanwezige dieren bij pluimvee veel moeilijker is in te schatten. Vanaf 2018 kiest het RVO.nl voor een aanpak vergelijkbaar aan de oorspronkelijke aanpak van de productschappen voor pluimvee.

- Ook in de schapen- en geitensector zijn er zorgen over behoud van draagvlak. In de geitensector speelt de problematiek van Q-koorts. In schapensector zijn er zorgen over het draagvlak. Er zijn verschillende actoren en er is minder betrokkenheid bij de hobbysectoren (vergelijkbaar met paard). Bovendien vindt er relatief veel import plaats uit risicogebieden. Bedrijfsmatige schapenhouderij moet blijven meedoen. Met betrekking tot heffingen blijft de situatie grotendeels vergelijkbaar met het verleden. RVO.nl was al betrokken (leverde de info uit I&R) in deze sectoren en gaf de informatie door aan het productschap. RVO.nl werkt nu met dezelfde systematiek als de productschappen. Wel is er nu geen basisbedrag meer per bedrijf maar alleen een heffing per dier.
- Een dierziektecrisis helpt bij de bewustwording over het belang van het vangnet zoals geboden door het DGF.

Om het draagvlak binnen de sectoren (verder) te vergroten worden door de geïnterviewden de volgende suggesties gedaan:

- Transparant zijn over de uitgaven van het DGF en over de afwegingen die gemaakt worden, en het in stand houden van een goede overlegstructuur.
- Nieuwe bestuurders goed informeren en meenemen in het proces, hier ligt een verantwoordelijkheid zowel bij de overheid als bij de betrokken vertegenwoordigers van de sectoren. In communicatie vanuit overheid zijn er al verbeterlagen gemaakt. Onderwerpen die regelmatig moeten terugkeren:
 - basismonitoring toelichten
 - preventie en risicobeheersing
 - meenemen van sector in het proces en uitleggen wat er allemaal geregeld is.Hierdoor wordt het mogelijk dat bestuurders op basis van feiten een goede afweging kunnen maken.
- Voor de varkenssector geldt dat het oplossen van 'open eindjes' draagvlak verder kan vergroten. Genoemd zijn:
 - afzet van producten van gevaccineerde dieren
 - wildbeheer
 - risico van mensen/toeristen bij de introductie van met name AVP.

Relatie tussen DGF en de rest van het diergezondheidsbeleid in Nederland

- Met uitzondering van de MKZ-uitbraak hebben de rundveehouders tot nu toe weinig van het DGF gemerkt. (heffingen liepen in het verleden via de melkgeldnota van de zuivelfabriek en zijn al enkele jaren op nul gesteld omdat gebruikgemaakt wordt van de reserves van de productschappen).
- Door de pluimveesector wordt aangegeven dat het diergezondheidsbeleid bijdraagt aan preventie door:
 - Tijdig verdenking melden;
 - Opsporen van subklinische infecties;
 - Bestrijding en handhaven;
 - Vergoeden van dieren draagt bij aan de positieve attitude van de pluimveehouders;
 - Bij ruiming en onteigening. Doordat er van te voren goed is over nagedacht (bijvoorbeeld waardetabellen) verminderd dit de kans op discussie.Echter, maatregelen die sector neemt op gebied van preventie en biosecurity komen niet terug in DGF-plafonds.
- Na de KVP-uitbraak in 1998 zijn er in de varkenshouderij meer preventieve maatregelen genomen die de kans op introductie en verspreiding van dierziekte verkleinen. De sector vindt het erg belangrijk om vast te houden aan deze maatregelen. Het DGF helpt wel mee maar is niet van doorslaggevende betekenis.
- Monitoring is een belangrijk onderdeel van het DGF en wordt gezien als het fundament van het DGF. Per convenant wordt er meer monitoring in het DGF ondergebracht. De traditionele onderdelen worden 50/50 door overheid en sector betaald, de monitoringsprogramma's die sinds het opheffen van de productschappen zijn onder gebracht worden volledig door de sector betaald. De indruk bestaat dat de overheid steeds meer kosten naar de sector aan het overhevelen is (met name varkenssector).

- Het DGF fungeert als stok achter de deur: het hebben van uitbraken heeft impact op de huidige kosten (tot aan plafondbedrag) en de hoogte van toekomstige plafondbedragen (bijvoorbeeld in vleeskalverhouderij).
- Een geïnterviewde vanuit de overheid ziet wel nog steeds een spanningsveld tussen individueel belang en het collectief. Het blijft belangrijk om maximale bereidheid tot medewerking te stimuleren rond het aanmelden van verdenkingen. Ook zou er geen zorg moeten zijn over de impact van 'loze meldingen' of om mee te werken aan de collectief wenselijke vaccinatie (dus specifieke gevolgschade regelen).

De bijdrage van het DGF aan het handhaven van de hoge diergezondheidsstatus in Nederland en aan de naleving van controlemaatregelen en een effectieve implementatie

- Er is meer nodig dan het DGF om de diergezondheidsstatus in Nederland hoog te houden zoals bewustwording en gedragsverandering van veehouders en erfbetreders en misschien wel meer programma's om de dierziekte status te monitoren.
- Monitoringsprogramma's zijn voor de pluimveesector erg belangrijk om de vinger aan de pols te houden. Het is belangrijk dat monitoring collectief betaald blijft worden, ook diegenen die er minder belang bij hebben. Dit voorkomt verspreiden van ziekten. Op het ogenblik doet iedereen eraan mee en daardoor is de landelijke dekking optimaal.
- Er is veel aandacht voor de meldingscriteria voor verdenkingen van uitbraken van besmettelijke dierziekten. Bovendien is het gunstig dat er bij verdachte situaties al na één dag uitslag is in plaats van in het verleden pas na drie dagen: dit verkort de tijd dat een bedrijf op slot zit en daardoor de bereidwilligheid bij veehouders om te melden.
- In de zuivelsector is het DGF een serieus onderwerp op bestuurlijk niveau en bij de zuivelondernemingen, die zich zeer bewust zijn van de afzetrisico's ten gevolge van uitbraken van besmettelijke dierziekten. Daarentegen was en is de DGF-bijdrage voor de melkveehouders een beperkt zichtbare financiering. Maar melkveehouders zijn zich in het algemeen zeer bewust van de diergezondheid, ook door de grote aandacht die de zuivelondernemingen daar aan geven, met verschillende private bestrijdingsprogramma's, en door de ruime publiciteit gegeven aan de bevindingen van de diergezondheidsmonitoring.
- De kalversector onderneemt zelf actie via het kalfvolgsysteem en het scheiden van stromen kalveren.
- Bij varkenshouders leeft het DGF nog minder bij (nieuwe) bestuurders. In de varkenshouderij is bij de meeste veehouders onduidelijk waar ze voor gaan betalen. Dit speelt nu al met nieuwe generatie bestuurders die niet in verleden met het DGF geconfronteerd zijn geweest. De reden is dat er al aantal jaren bij de veehouders niet direct geheven is en er in de varkenshouderij geen uitbraken zijn geweest van in DGF bedoelde aandoeningen in de afgelopen 18 jaar sinds we DGF hebben. Veel uitleg/communicatie inspanning wordt nodig om duidelijk te maken waar de DGF-heffing voor is. De verwachting is dat er wel draagvlak bij leden is voor DGF. De dreigende situatie rond Afrikaanse varkenspest helpt mee om dit draagvlak te creëren.
- In de pluimveesector zijn de heffingen hoog in het huidige DGF. In de pluimveesector is de DGF bijdrage een van de hoogste rekeningen die binnenkomt bij de pluimveehouders. Het DGF is voor de sectorbestuurders aanleiding om met de leden in discussie te gaan. Het is een van de belangrijke thema's: de DGF-bijdrage wordt in combinatie met wat je aan preventie kan doen aan de orde gesteld. Een goede rapportage kan laten zien dat onder huidige omstandigheden het DGF voor de pluimveesector een onbetaalbare situatie wordt. Dit kan dan weer gebruikt worden door de sectorvertegenwoordigers om aan de leden duidelijk te maken dat een maximale inspanning nodig is om introductie te verminderen en de gevolgen van uitbraken te beperken. Discussies over plafondbedragen geven inzicht in argumenten en risico's. Dit is input voor de discussies om de plafonds in stand te houden.
- In de schapen- en geitenhouderij heeft de Q-koortsproblematiek de collectiviteit in deze sector ter discussie gesteld (Q-koorts kosten voor testen –tankmelk monitoring- vooral bij grotere geitenbedrijven en niet bij schapen die wel meebetaalden. Nu met verplichte vaccinatie is dit niet meer aan de orde). Om bij geiten/schapen de heffing laag te houden wordt teruggevallen op de minimale wettelijke taken voor financiering vanuit DGF. Dit betekent versmalling van takenpakket in basismonitoring. Er worden geen reserves opgebouwd om bij plotseling optredende calamiteiten (bijvoorbeeld zoals in verleden Smalenberg) actie te kunnen ondernemen. Er wordt geen medewerking vanuit overheid ervaren om zaken te regelen die je als sector niet zelf georganiseerd

krijgt. Vooral de monitoringstrajecten (brucella en scrapie) dragen bij aan verhogen van de diergezondheid en hebben toegevoegde waarde.

- Overleg over het DGF leidt bij bestuurders tot verbreden van de blik. Genoemd wordt bijvoorbeeld terugkoppeling vanuit basismonitoring. Hiervan worden de resultaten goed opgepikt door de sector en de kennis van dierziekten en hun bestrijding neemt toe.
- Met veehouders worden vooral de resultaten van de basismonitoring gedeeld. De rest is minder belangrijk.

Vergroten betrokkenheid veehouderijsectoren

- Door de DGF gefinancierde monitoringsprogramma's dragen bij aan het opsporen van ziekten.
- Dankzij het DGF is houding van veehouders veranderd en is er meer bewustwording.
- In de rundveesector wordt op bedrijfsniveau het besef voor dierziektepreventie niet door DGF gestuurd, maar vooral door de verschillende private bestrijdingsprogramma's en de diergezondheidsmonitoring. Er zijn weinig instrumenten om grip te kunnen krijgen op de import van overig rundvee.
- In de vleeskalverhouderij spelen de uitkomsten van de monitoringstrajecten een belangrijke rol bij het nemen van preventieve maatregelen. Genoemd worden het 'stoplichten model' en communicatie. Door het vinden van runder-tbc in Engelse kalveren is besloten om de import van deze dieren te staken.
- In de varkenssector zijn andere regelingen (waarvan de meeste zijn ingevoerd na de KVP-uitbraak in 1997) belangrijker als middel om insleep en verspreiding te voorkomen dan het DGF-instrument.
- In de pluimveesector worden de plafondbedragen voor het DGF als hoog ervaren. Onder de huidige omstandigheden wordt het DGF als een onbetaalbare situatie ervaren. Daarom is een maximale inspanning van de sector nodig om introductie en verspreiding te voorkomen. In de laatste convenantperiode zijn de plafonds toegenomen samen met de AI-uitbraken en is de risicoperceptie toegenomen. Men is bereid meer maatregelen te nemen om risico's te vermijden. Dit is ook opgenomen in de IKB-regelingen.⁴²
- De kleinschalige schapenhouderij ziet een beperkte rol voor zichzelf. De preventieregeling en I&R dragen wel bij. Grootschalige import door professionele schapenhouderij is een groot risico. Door de kleinschalige schapen en geitenhouderij is er weinig import (en dan met name fokmateriaal).

Risicoprofielen

- Men voorziet problemen met uitvoerbaarheid.
- Het is de vraag of het juridisch haalbaar is om een risico gebaseerde heffing toe te passen.
- Opzet en handhaven van systeem is lastig. Wordt dan een erg dynamisch systeem. De veehouder is ook afhankelijk van zaken die niet beïnvloedbaar zijn.
- Bovendien kunnen door veranderingen rond de introductie van een ziekte (zoals recent gezien bij AI) de bijdrage van specifieke risicofactoren veranderen. Het risicoprofiel van een bedrijf wordt dan anders.
- Oppassen dat een dergelijk systeem niet leidt tot minder draagvlak. Solidariteit tussen verschillende deelsectoren neemt af: vleeskuikens (weinig tot geen recente uitbraken) versus legpluimvee of eenden.
- Het bieden van een mogelijke korting op de DGF-heffing bij het geïmplementeerd hebben van voorzieningen/preventieve maatregelen verdient overweging. Echter, controleren of veehouders de maatregelen geïmplementeerd hebben is moeilijk. Dit kan wellicht ondervangen worden door aansluiting te zoeken bij de eisen van kwaliteitssystemen.
- Risico's zijn slecht objectief vast te stellen. Bovendien is er mogelijk een averechtse werking doordat veehouders met betrekking tot implementatie van maatregelen op het randje gaan zitten.
- Differentiatie van heffingen wordt gezien als een 'monster van Loch Ness': er wordt veel over gesproken maar het lost niks op. Een risicogebaseerde heffing moet leiden tot een verandering in het management. Dit levert te veel discussie op. Het is beter om onderscheid te maken tussen verschillende categorieën bedrijven.

⁴² Een voorbeeld is het Rapport Versterking zelfregulering eierketen, die de sector zelf de spiegel voor wil houden. In het rapport worden maatregelen gegeven die kunnen worden ingepast in IKB Ei, het bestaande kwaliteitsborgingssysteem van de keten. Deze aanpak op basis van zelfregulering maakt een adequate implementatie mogelijk.
https://ovoned.avined.nl/sites/ovoned/files/eindrapport_wvze_15-05-2018.pdf

- Kwaliteitssystemen en regelgeving zijn beter geschikt om risico's te beperken dan een risico gebaseerde heffing voor het DGF.

Verdeling verantwoordelijkheid tussen rijksoverheid en bedrijfsleven

- In het verleden waren er kortere lijnen tussen sector (productschappen) en overheid.
- Bij het bestaan van de productschappen werden meerdere partijen vertegenwoordigd door het productschap. Overleg en onderhandelingen werden steeds door dezelfde (productschap)mensen uitgevoerd. Het bedrijfsleven kon de krachten bundelen. Nu zijn er per sector vaak meerdere (nieuwe) partijen betrokken. Dit betekent dat men zich opnieuw moet organiseren.
- In het verleden en ook nu is de overheid verantwoordelijk voor de complete uitvoering van de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten als HPAI. In het verleden had de sector een belangrijk machtsmiddel in handen indien er vraagtekens waren bij de verantwoording van uitgaven door het DGF naar de sector: de collectief geïnde bijdrage. Hierdoor kon de sector extra informatie opvragen voordat er betaald werd. Dit machtsmiddel ontbreekt nu.
- In de pluimvee-sector verliep de door de productschappen georganiseerde bestrijding zoals *Salmonella* en *Mycoplasma gallisepticum* (Mg) door de korter lijnen overzichtelijk en praktisch. Nu bestrijding door overheid wordt uitgevoerd verloopt de bestrijding conform richtlijnen zoals opgesteld voor AI. Dit maakt het per bedrijf drie keer zo duur dan in het verleden. Dit heeft nadelige gevolgen voor het draagvlak. Ook is het met betrekking tot programma's die voorheen door de sector werden uitgevoerd via PBO-regelgeving minder makkelijk om wijzigingen in de regelgeving door te voeren (in verleden kon dit binnen 3 à 4 maanden geregeld zijn nu kost dit langer dan een jaar) en is handhaving moeilijker geworden (handhavingsintensiteit is afgenomen, in verleden via tuchtrecht kon snel worden opgetreden nu geldt de standaardhandhavingsprocedure van de NVWA). Dit speelt vooral voor de *Salmonella*-bewaking. Er worden meer positieve *Salmonella*-gevallen aangetroffen.
- De rolverdeling overheid/sector is minder gelijkwaardig dan ten tijde van de productschappen.
- Sinds het opheffen van de productschappen heeft het platform Kleinschalige Schapen en Geitenhouderij meer invloed gekregen. Bovendien is de heffingssystematiek aangepast naar een vast bedrag per dier en de basisheffing is vervallen, wat voor veel leden van het platform resulteerde in een lagere heffing.
- De overgang van productschappen naar overheid is in het algemeen soepel gegaan. Ook doordat een aantal mensen vanuit de productschappen bij de overheid zijn gaan werken.
- Er hebben verder geen substantiële veranderingen plaatsgevonden rond de bestaande inrichting van het DGF, de informatievoorziening en de monitoringsprogramma's.

Doeltreffendheid

- De uitvoering van de bestrijding is de verantwoordelijkheid van de overheid. Wel is het erg belangrijk dat er vertrouwen is tussen overheid en de sector/producenten.
- Bestrijding van besmettelijke dierziekten gebeurt steeds meer naar bevinding van zaken, men kijkt goed of men af moet/kan wijken van de beleidsdraaiboeken. Indien dit gepaard gaat met een verminderd aantal dieren die preventief gedood moeten worden heeft dit ook tot gevolg dat er mindere hoge bestrijdingskosten zijn.
- De juiste kosten worden vergoed, maar het verzamelen van de inkomsten is lastig omdat RVO de rekeningen stuurt.
- RVO moet voorzieningen achter de hand houden. In verleden is wel geopperd om slachthuispersoneel bij de bestrijding van uitbraken van besmettelijk dierziekten in te zetten maar er is terughoudendheid bij de overheid rond de inzet van andere partijen dan rijksambtenaren bij de bestrijding van dierziekte-uitbraken.
- Sinds de opheffing van de productschappen zijn er meer partijen vanuit de sectoren bij het overleg betrokken. Dit geeft ruis op de lijn. Het productschap in het verleden was de stabiele factor.
- De geïnterviewden uit de varkenssector hebben de indruk dat het DGF doet waarvoor het bedoeld is. Wel hebben ze een wensenlijstje/verbeterpunten die in hun ogen belangrijk zijn om de doeltreffendheid te verbeteren:
 - Terugdringen van wilde zwijnen uit niet aangewezen gebieden;
 - Afspraken rond aanbesteding destructiekosten;
 - Meer betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het maken van afspraken en aanbestedingen.

In hun ogen zou het DGF doeltreffender kunnen zijn als de gevoelde gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vergroot kan worden. Dit zou kunnen door het opnemen van bovenwettelijke verantwoordelijkheden in het DGF.

- Er zijn kosten onder het convenant gebracht die niet onder de invloed van de veehouderijsectoren vallen: introductie van AVP zal waarschijnlijk via andere bronnen dan via sector zoals burger/toerist/transport (niet veehouderij) plaatsvinden. De sector wordt wel aangesproken op het dragen van de kosten indien er een uitbraak optreedt, terwijl de sector er maar beperkt iets aan kan doen.
- Voor de monitoring worden de doelstellingen gehaald. Verder zijn er geen harde criteria benoemd die gebruikt kunnen worden om op te beoordelen.
- Om basismonitoring meer toekomstbestendig te maken moet beter gebruik worden gemaakt van bestaande data. Een gedeelte van de basismonitoring zou mogelijk vervangen kunnen worden door gebruik te maken van bijvoorbeeld slachthuisdata.
- Er zijn een paar weeffouten zoals financiering waakvlamovereenkomst destructiecapaciteit.
- Nu is de schapen en geitensector één sector. Q-koortsmonitoring was verantwoordelijk voor 40% van de kosten binnen DGF schaap/geit. Terwijl dit gezien wordt als bedrijfsgebonden kosten. De geïnterviewde uit de kleinschalige schapen- en geitenhouderij pleit ervoor dat de melkgeitensector een aparte categorie moet worden. Een ander vertegenwoordiger vanuit de schapen- en geitenhouderij pleit vanuit de principes van solidariteit juist voor het niet splitsen van geiten en schapenhouderij.
- In vergelijking met het verleden is na de opheffing van de productschappen volgens de geïnterviewden maar de doelstelling van het DGF is ongewijzigd gebleven. Echter, de productschappen stonden in het verleden korter bij het beleid en schakelden goed met bijvoorbeeld LTO. In de nieuwe situatie is dit afstandelijker geworden. In verleden was er meer coördinatie tussen de verschillende sectoren. Nu worden de discussies per sector gevoerd. Wel is het zo dat de sectoren nu scherper onderhandelen dan dat de productschappen in het verleden deden.
- Er minder transparantie in de verantwoording van de kosten en er is minder mogelijkheid om transparantie af te dwingen.
- In de schapen- en geitensector is de inning van de DGF-heffing een bijzonder punt van aandacht. De heffingskosten zijn toegenomen. Wel is er nu een vast bedrag per dier en geen basisbedrag waardoor het voor bedrijven met minder dan 100 dieren het goedkoper is geworden.

Doelmatigheid

- Regelmatig worden alle afspraken en kosten opnieuw tegen het licht gehouden. De sector probeert de kosten zo laag mogelijk te laten zijn. Dit bevordert de efficiëntie van het DGF.
- De overheid is transparant over uitgaven.
- Er is vertrouwen dat uitvoering goed gebeurt al blijft er altijd discussie over de details. De manier van berekenen vereist continue aandacht: niet zozeer de systematiek maar er zijn soms bijvoorbeeld rekenfouten in de overzichten.
- Doelmatigheid is een voortdurende discussie toegespitst op de aanbesteding van middelen. Er is wel zicht op de resultaten van de aanbesteding door een gedetailleerde en uitgebreide rapportage, maar de sector is niet bij de aanbesteding betrokken. Dit geeft een gevoel van onbehagen omdat anderen beslissen over de besteding van middelen van de sector. Men heeft het gevoel aan de zijlijn te staan. Men realiseert zich wel dat de manoeuvreerruimte van de overheid beperkt is ook door de door de EU opgelegde aanbestedingsprocedure.
- Bij de monitoringsaanbesteding zit de sector ook aan de zijlijn. Dit kan wellicht goedkoper maar dan met het risico van fragmentatie, doordat met meerdere partijen zaken wordt gedaan, en dat het overzicht verloren gaat. Het is moeilijk in te schatten of dit tot substantiële efficiëntieverbetering leidt, en of er voldoende scherp onderhandeld wordt.
- Alles wordt door de overheid goed op een rijtje gezet en de rapportage en verantwoording is voldoende transparant.
- Het is voldoende helder hoe het geld besteed wordt. Er vindt een sectorspecifieke verantwoording plaats. De kosten voor het uitvoeren van het DGF zijn te overzien. De materie is wel ingewikkeld en er zijn wel kosten waar de rundveesector moeite mee heeft. De vraag is of het beleid binnen het ministerie van LNV er voldoende bovenop zit.
- Het innen van heffingen was even minder efficiënt omdat RVO het moest overnemen van de productschappen die dat heel efficiënt konden doen. Hogere inningskosten bij die sectoren waarbij al sprake is van heffing bij de veehouders.

- In het verleden waren de productschappen betrokken bij de bestrijding. In het begin na het opheffen van de productschappen verliep de samenwerking tussen sector en overheid zeer moeizaam. Maar anno 2019 gaat dit al veel beter. Tijdens uitbraken is de betrokkenheid van de sector met betrekking tot meepraten weer op het oude niveau.
- De uitvoeringskosten voor het heffen van de DGF-bijdrage waren ten tijde van de productschappen relatief laag. De heffingen liepen mee met andere heffingen. Deze kosten zijn substantieel omhoog gegaan: € 600.000 uitvoeringskosten per jaar.
- Met name kosten voor bestrijden van *Salmonella* en *Mycoplasma gallisepticum* zijn gestegen door de overname onder DGF (en dus regie overheid). In het verleden werd uitvoering pragmatisch en met korte lijnen uitgevoerd. Uitvoering door overheid wordt gedaan op basis van protocollen bestrijdingsplichtige ziekten. Is in feite een te zwaar protocol, waardoor uitvoering minder efficiënt en duur is geworden.
- Inningskosten zouden naar beneden kunnen als verschillende heffingen gecombineerd kunnen worden (bijvoorbeeld combineren met I&R en bedrijfsheffing).
- Een geïnterviewde vindt de doelmatigheid moeilijk te beoordelen: GD en Wageningen Bioveterinary Research zijn monopolist met betrekking tot uitvoering van monitoringsprojecten. Er is geen vergelijkingsmateriaal.

Zaken die volgens de geïnterviewden voor verbetering vatbaar zijn:

- Een aantal sectoren wil de optie hebben dat door middel van AVV een sector weer zelf de heffing voor DGF verantwoordelijk wordt: dit geeft de sector invloed op de inning en kosten van de inning. Er is echter geen bereidwilligheid bij beleid en Tweede Kamer om de optie van AVV hiervoor toe te laten.

De doelmatigheid van het DGF na 2015 is substantieel gewijzigd vanwege het innen/opleggen van dieiergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van Productschappen).

- Het productschap was al ingericht op het innen van heffingen. RVO moest hiervoor nog ingericht worden en is dat nog steeds aan het aanpassen. Bij RVO zijn er ook hogere uitvoeringskosten. Daarnaast is het RVO door wettelijke kaders veel strikter gebonden aan bepaalde werkwijzen.
- De indruk in de rundveesector is dat met name het overleg minder doelmatig is. De sectoren zijn versnipperd met wisselende kennisniveaus. Dit maakt het minder effectief. In het verleden was de bijdrage voor DGF erg doelmatig via heffing via zuivel en vlees. Overig rundvee hoefde geen heffing te betalen. Dit gaat nu veranderen: iedereen gaat meebetalen.
- In de varkenssector is er nu een eerlijkere verdeling van de lasten over de varkenshouders. In het verleden met de oude manier van heffen droegen vermeerderaars met binnenlandse afzet niet bij. Anno 2018 gaat iedereen bijdragen.
- In de pluimveesector gaat het innen/opleggen van de heffingen door de overheid substantieel minder efficiënt. Ten eerste konden de productschappen de heffing combineren met andere heffingen, waardoor de facturatiekosten laag konden blijven. Ten tweede moest in het begin de overheid werken met eisen in de Gwwd, waardoor, conform de belastingwet, eerst een voorlopige factuur met gegevens van voorgaand jaar versturen en daarna een definitieve factuur met gegevens van het jaar waarover geheven moest worden. De overheid was op dat punt in het geheel niet goed voorbereid op het overnemen van de productschapstaken.
- Bij verschillende geïnterviewden zijn er zorgen over inzicht en gelijkwaardigheid. Was er ook discussie mogelijk over de inrichting van de programma's, nu is er alleen discussie over verdeling van kosten. Het geld zit bij de overheid en de sector heeft geen mogelijkheid meer om overheid onder druk te zetten door betalingen achter te houden. De positie van het bedrijfsleven is verzwakt geraakt. (De rundveesector heeft doordat tot op het ogenblik de DGF bijdrage financiert uit de productschap reserves dit drukmiddel nog wel. Op het moment dat deze op zijn valt dit weg.) Dit speelt met name bij het deel van het convenant dat gaat over bestrijding en minder over monitoring. Monitoring is gebaseerd op het werkplan van de GD en dit wordt met de sectorpartijen gecommuniceerd.
- Basismonitoring wordt regelmatig geëvalueerd en de sector is daar tevreden over.

De volgende suggesties zijn gedaan om de doelmatigheid verder te vergroten:

- Nog meer te evalueren en hier consequenties uit trekken. Dit gebeurt nu ook al. Na elke uitbraak wordt er geëvalueerd en hieruit worden lessen getrokken. Bij een grote uitbraak wordt door een

externe partij geëvalueerd. Maar als er maar op één bedrijf een uitbraak is wordt intern door het ministerie van LNV geëvalueerd. Bij de evaluaties worden steeds afwegingen gemaakt. Als er bij een uitbraak van AI bijvoorbeeld besloten wordt om pluimvee op buurbedrijven niet te ruimen, heeft dit het voordeel dan geen gezonde dieren gedood hoeven worden; de pluimveehouder van de buurbedrijf kan zijn broedeieren echter niet kwijt. Dit is een schadepost voor hem terwijl hij een vergoeding had gekregen als zijn dieren wel geruimd waren. Het is dus steeds een afweging: welke keuze had in dit geval meer geld gekost?

- De vraag is of het wenselijk is om met voor verschillende dierziekten met afzonderlijke plafonds te werken of om per sector één plafond te kiezen. Zo is Swine Vesicular Disease (SVD) van de lijst van ziekten verwijderd waarvan kosten onder DGF vallen. De varkenssector stelt voor om alles onder één plafond onder te brengen (ontschotting KVP en AVP in de plafondbedragen).
- De monitoring van bedrijfsgebonden dierziekten in de pluimveesector (waarvan vroeger de monitoring en bestrijding door de productschappen uitgevoerd werd), hoort in principe niet in het DGF maar is er nu om pragmatische redenen onder geplaatst. Dit betekende dat de overheid ook verantwoordelijk werd voor de uitvoering. Echter dit is een te log apparaat en staat te ver van de praktijk af. Regelingen moesten daarop worden aangepast en de uitvoering verliep niet altijd naar wens van de sector. Er is behoefte aan een meer flexibel instrument.
- De pseudo-bestrijdingskosten van de lijst halen en het convenant beperken tot de echte bestrijdingskosten.
- In de pluimveesector is er behoefte aan goede regelingen voor gevolgschade; met name een oplossing voor consumptie-eieren die worden getroffen door vervoersverbod.
- Voor de varkenssector heeft de *vaccination-to-live*-strategie als onderdeel van de bestrijding van MKZ en KVP het plafondbedrag aanmerkelijk doen verlagen. Er is echter behoefte aan afspraken over vergoeding van kosten rond afzet van gevaccineerde dieren. Dit kan collectief draagvlak rond meewerken aan vaccinatie vergroten.
- Implementatie van alternatieve datastromen kan bijdragen aan het vergroten van effectiviteit en verlagen van kosten. Bijvoorbeeld door vervangen van steekproef bloedonderzoek door slachtlijnonderzoek. De bereidwilligheid om data te delen is afhankelijk van de vraag: is afhankelijk van de mogelijkheid voor het creëren van individuele meerwaarde van data die collectief verzameld zijn.
- Om een afweging te maken van een herziening, moeten eerst kosten en consequenties voor Nederland in beeld gebracht worden voor de overheid en voor de sector. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met het feit dat het invoeren van een nieuw systeem geld, tijd en moeite kost.
- In de ogen van de geïnterviewden uit de veehouderijsectoren kost de huidige manier van inning teveel geld. Dit kan goedkoper en eenvoudiger zoals vergelijkbaar met de oude regeling. Wellicht dat door toegenomen inningskosten de sector gaat nadenken over een andere manier van innen bijvoorbeeld door de sector (middels AVV).
- Voor de pluimveesector is de verzekeraarbaarheid van mogelijke gevolgschade (op het ogenblik mogelijk via een Duitse verzekeraar) belangrijk. Ook maatregelen die kunnen bijdragen om de gevolgschade te beperken zijn belangrijk. Een goede afweging tussen veterinaire en economisch risico is daarbij essentieel (bijvoorbeeld met betrekking tot broedeieren of het plaatsen van nieuwe dieren). Bij gedeelde verantwoordelijkheid is er ook een verdelingsvraagstuk tussen bedrijfsleven/sectoren en overheid. De pluimveesector is de laatste jaren geconfronteerd met veel uitbraken. Het belang van goede afspraken wordt dan nog belangrijker. De laatste jaren is de samenwerking tussen sector en overheid sterk verbeterd.
- Plafondbedrag voor sector zijn heel belangrijk. Het hebben van een open eind wordt afgewezen.
- Het DGF wordt steeds meer gebruikt om allerlei zaken op gebied van diergezondheid waarbij medefinanciering vanuit de veehouderijsectoren gewenst is in onder te brengen. Tijdens de AI-uitbraak 2014-2015 is er een financiële tegemoetkoming gekomen voor broederijen en vermeerderingsbedrijven ten laste van het DGF. Terwijl het financieren van afzet van producten van gevaccineerde dieren een 'no-go area' is.
- Rapportages vanuit de overheid zijn abstract en moeilijk communiceerbaar. Suggesties voor verbeteringen zijn:
 - Veel duidelijker rapporteren;
 - Er kunnen nog efficiëntieslagen gemaakt worden en er is meer inzicht nodig in waarom bepaalde kosten hoog zijn en wat is tegengevallen.

Is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF na 2015 substantieel gewijzigd vanwege het innen/opleggen van diergezondheidsheffingen door de overheid (in plaats van productschappen)?

Het uitbreiden van de activiteiten gefinancierd door het DGF na de opheffing van de productschappen heeft zowel voor- als nadelen.

Voordelen die genoemd worden door de geïnterviewden:

- Er is frequenter overleg tussen veehouderijsectoren en overheid, met name over zaken van direct belang en interesse. Dit creëert vertrouwen tussen de partijen. Dit komt ook terug uit de interviews. Was men direct na het opheffen van de productschappen nog onwennig, de overheid zat met andere partijen aan tafel die soms minder goed in de materie ingevoerd waren, na verloop van tijd is dit steeds beter gegaan en is men over het algemeen redelijk tot heel positief over de informatiedeling van de overheid.

De belangrijkste nadelen die genoemd worden door de geïnterviewden:

- De overheid bestrijdt de bestrijdingsplichtige dierziekten op een manier waarbij naast efficiëntie ook het voorkomen van verspreiding van smetstof de allerhoogste prioriteit heeft. Deze manier van bestrijding werd ook toegepast op de bestrijding van andere ziekten waarvoor de overheid nu verantwoordelijk werd. Er is minder ruimte voor pragmatisme, waardoor kosten voor de bestrijding mogelijk hoger uitvallen. Bovendien bestaat het risico dat de sector het gevoel krijgt dat men de regie (die men in het verleden wel had) kwijt is.
- Hadden de productschappen een heffingssystematiek ontwikkeld die het mogelijk maakte via een beperkt aantal bronnen de bijdrage van veehouders te innen, na het opheffen werd niet alleen de overheid hiervoor verantwoordelijk, maar ook deze infrastructuur kwam te vervallen. Er moet geld geïnd worden bij de individuele veehouders. Bovendien het feit dat het DGF een belasting is, betekent dat ook de systematiek van belastingheffing noodzakelijk werd (vooraankondiging, voorlopige aanslag en definitieve aanslag). Beide zaken hebben geleid tot een toename van de inningskosten binnen het DGF.
- AVV die nodig zijn om sectoren zelf de DGF-bijdrage aan de veehouders op te leggen, waren in de vorige kabinetsperiode een 'no-go-area'. Wellicht in de huidige kabinetsperiode wat soepeler maar er blijft nog steeds de rem op staan.

Interview RVO

Voor de varkenshouderij en rundveehouderij is de doelmatigheid ten opzichte van 2014 ongewijzigd omdat het DGF nog steeds gevuld wordt vanuit de reserves van de opgeheven productschappen. Uitvoering DGF schapen en geiten is relatief eenvoudig voor RVO.nl vanwege beperkt aantal diercategorieën en omdat de gegevens voor deze heffing komen uit het I&R systeem. Echter, invoering van DGF-pluimvee is een ander verhaal. Gehanteerde heffingssystematiek en koppeling van het (private) Koppel Informatiesysteem Pluimvee (KIP) met de bestaande ICT-systemen van RVO.nl vereist relatief veel inzet van mankracht en ICT-investeringen. KIP beheert door AVINED (eind 2013 opgericht door LTO/NOP, NVP, NEPLUVI en ANEVEI om enkele activiteiten van het PPE voort te kunnen zetten) vormt in Nederland de officiële bedrijfsdatabank voor de pluimveesector. Daarnaast bevat het KIP-systeem wel data van aanvoer van pluimvee op een bedrijf, maar lang niet altijd de gegevens van afvoer. Hierdoor kon voor het bepalen van de heffing niet gerekend worden met de bedrijfseigen diergegevens maar moest gebruik worden gemaakt van een gemiddelde omloopsnelheid per pluimveesoort. Het gebruiken van gemiddelde omloopsnelheden uit het KIP-systeem in de beginjaren heeft veel problemen opgeleverd (zie paragraaf over bezwaarschriften). Ook is zowel in 2016 als in 2018 een overgangsregeling van kracht geweest. Deze overgangsregelingen moesten het verschil tussen de oude en nieuwe systematiek van heffen compenseren. Opgelopen achterstanden hadden vooral te maken met de overgangsregeling en de betalingsregeling voor door fipronil getroffen bedrijven.

De totale uitvoeringskosten (bouw en aanpassen ICT-systemen, heffen sectorbijdrage, bezwaar en beroep) zijn opgelopen van € 0,93 mln. in 2015 tot € 1,35 mln. in 2018. Afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse bijdrage sector is dat circa 5%. De verwachting is dat de komende jaren de heffingskosten in de pluimveehouderij zullen dalen maar dat de heffingskosten in de varkenshouderij zullen stijgen (vanwege transitie naar individuele heffing vanaf 2019). Samenvoegen met ander heffingen zodat de veehouder één factuur ontvangt is vooralsnog geen optie in verband met de ICT-structuur. Door alle

wijzigingen van de afgelopen jaren is RVO nog nauwelijks toegekomen aan het doorvoeren van verbeteringen. Met de nieuwe heffingssystematiek 2018 (die een duidelijke verbetering betreft) voorziet RVO een stabielere situatie waardoor er ruimte is om verbeteringen en vereenvoudigingen in het uitvoeringsproces door te voeren.

De basis voor de heffingen zijn de reeds bestaande identificatie en registratie systemen van landbouwhuisdieren (I&R en KIP) waarvan de verplichting voortvloeit uit Europese regelgeving. Naast voor bestrijding van dierziektes worden de geregistreerde gegevens bij bepaalde diersoorten ook gebruikt voor bijvoorbeeld controle op subsidieaanvragen en naleving van de mestwetgeving. De enige administratieve last voor veehouders is het betalen van de factuur diergezondheidsheffing (jaarlijkse voor schapen- en geitenhouders of maximaal per twee maanden voor pluimveehouders). Al bestaande kwaliteitschecks van identificatie- en registratiesystemen (administratieve controles en fysieke inspecties) worden uitgevoerd door RVO.nl en NVWA. Afgelopen drie jaar is veel geïnvesteerd in de systemen. Ook is er een betere samenwerking met LTO en AVINED. De verwachting is dat de komende jaren uitvoering efficiënter zal verlopen.

Bijlage 4 Contracten in het kader van georganiseerde dierziektebestrijding tussen overheid en derden?

Contract
Het op voorraad houden en leveren van vaccin tegen de Ziekte van Aujeszky
Inhuur Decontaminatieunits
Tijdelijke verkeersmaatregelen bij Calamiteiten
Transport Levend Vee
Doding van pluimvee en biggen tot 25 kg door middel van vergassingsunits
Diensten voor levering, beheer, distributie en opslag van Veterinaire producten
Monitoring Kleine herkauwers – Q-koorts
Monitoring Runderen– Runderbrucellose
Monitoring Runderen– Enzoötische Bovine Leucose
Monitoring Kleine herkauwers – Brucella melitensis
Monitoring Runderen– Blauwtong
Monitoring Pluimvee Zoönotische Salmonella
Verzorging van catering op maatregelloccaties
MKZ Markervaccins (productie, opslag en levering 6 stammen)
MKZ Markervaccins (productie, opslag en levering 2 stammen)
Huur, leveren en opslag van materieel ivm Dierziektebestrijding
Reiniging en Ontsmetting van ruimtes, materieel en vervoermiddelen
Monitoren wilde zwijnen
Vogelgriep testen
Erns-ELISA testen voor Klassieke Varkenspest (KVP)
KVP Tonsillen
Verwerking en transport van eieren
Sticker drukwerk t.b.v. dierziektebestrijding
Vervroegde slacht pluimvee bij MZNS
Veedrijvers en Paardenbegeleiders
Vervroegde slacht van varkens bij een uitbraak van Ziekte van Aujeszky
Inzet en Coördinatie Schade-expertise bij dierziektebestrijding
Ongediertebestrijding
Stalvergassing pluimvee
Productie, opslag en levering van markervaccin tegen klassieke varkenspest
Taxatie Dieren
Pluimveevangers en rapers
Verwerking afval
Transport afval
Doding varkens d.m.v. vergassingsunits
Inkoop, opslag en levering niet-veterinaire producten
Uitvoeringskosten calamiteitenreserve en –destructie
Koeriersdiensten Dierziektebestrijding
veterinaire diagnostiek
Monsternamen TSE/BSE
Coördinatie monitoring AI, NCD, Mycoplasma en niet zoönotische salmonella
Basismonitoring
TSE/BSE testen
TSE/BSE testen

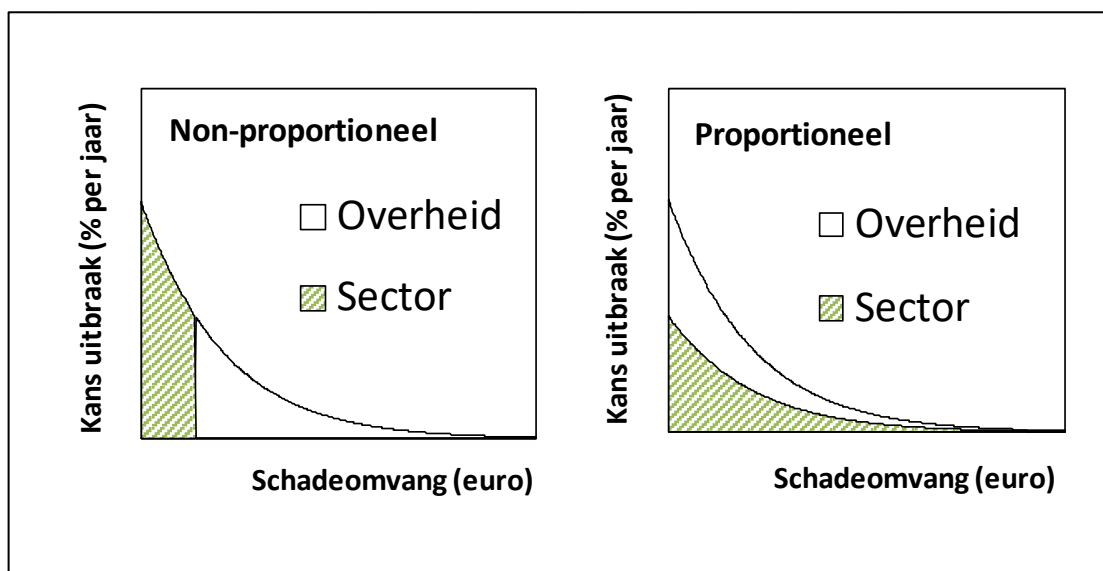
Bijlage 5 Alternatieve systemen

Inleiding

In België en Duitsland is er ook een vorm van cofinanciering van de taken uitgevoerd door de overheid voor de dierziektebestrijding. Ze hebben beide een andere manier van cofinanciering die afwijkt van het Nederlandse model. In Frankrijk betaalt de overheid de directe kosten voor dierziektebestrijding.

Arrangementen voor cofinanciering van dierziektebestrijding in ons omliggende landen

Een co-financieringsmodel kan proportioneel of non-proportioneel zijn (figuur B5.1). In geval van een proportionele financiering besluiten overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de kosten evenredig te betalen. Dat hoeft niet te betekenen dat ze een gelijk deel betalen, dat kan ook 40% - 60% zijn. In dit geval betalen overheid en bedrijfsleven wel dezelfde kosten. In geval van een disproportionele financiering zijn er vele keuzemogelijkheden. De eerste mogelijkheid is financiering van verschillende kosten door verschillende partijen. Bij gelijke kostenposten kan bijvoorbeeld de overheid beslissen haar bijdrage te maximaliseren. De onzekerheid over de hoogte van de bijdrage ligt dan bij het bedrijfsleven. Ook het omgekeerde kan het geval zijn (zoals het DGF in Nederland), namelijk dat de kosten voor het bedrijfsleven gemaximeerd zijn.



Figuur B5.1 Cofinanciering op basis van non-proportionele of proportionele verdeling

De EU-lidstaten hebben ieder afzonderlijk invulling gegeven aan de wijze van cofinanciering (als aanvulling op de EU bijdrage aan de kosten die de lidstaten maken voor de bestrijding van dierziekten). Drie typische methodieken van (co-)financiering zijn met elkaar vergeleken (tabel 4).

Tabel B5.1 Vergelijking methodiek (co-)financiering met andere EU-lidstaten, %

	Compensatie aan veehouders			Overige kosten bestrijding		
	EU	Lidstaat	Sector	EU	Lidstaat	Sector
België	50	0	50	50	50	0
Duitsland	50	25	25	50	25-50	0-25
Frankrijk	50	50	0	50	50	0

In België geschiedt de inning voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten via het 'begrotingsfonds' op basis van een verplichte sectorheffingen voor alle landbouwers behalve hobbyboeren.⁴³ Forfaitaire heffingen worden opgelegd per dier, en de enige differentiatie op basis van ziekterisico wordt toegepast op varkens, met lagere heffingen voor gesloten en contactloze bedrijven. Er worden geen voorzieningen getroffen voor paarden, konijnen, aquacultuur of bijen. Dierenverzorgers ontvangen geen vergoeding als deze dieren moeten worden geruimd tijdens het uitbreken van een exotische ziekte. Het fonds treedt op onder het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), dat verantwoordelijk is voor de inning van heffingen en betalingen van het fonds. Dit fonds financiert de vergoeding voor directe verliezen bij het uitbreken van besmettelijke dierziekten en draagt ook bij aan een aantal vredesbewakingskosten en uitroeiingskosten, evenals aan onderzoeksprojecten (het bedrag varieert van jaar tot jaar). Het omvat vijf fondsen (runderen, varkens, pluimvee, zuivelproducten en kleine herkauwers/herten) en elke sector is verantwoordelijk voor zijn eigen kosten. Elk fonds heeft een streefniveau van reserves vastgelegd in de vigerende wetgeving. Heffingen worden geïnt tot en voorbij dat niveau. Indien de beschikbare middelen voor de getroffen sector overschreden wordt, kunnen de gelden van andere sectoren tijdens de uitbraak worden ingezet en binnen een paar jaar via verhoogde heffingen van de getroffen sector worden terugbetaald. De overheid betaalt alle andere administratieve en bijkomende kosten in verband met de bestrijding van de uitbraak. Samenvattend kan worden gesteld dat België heeft gekozen voor een non-proportionele verdeling van de kosten (sector financiert compensatie aan veehouders en publieke financiering van de overige kosten).

De 16 deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland zijn grotendeels autonoom met betrekking tot hun interne organisatie. Elk van deze deelstaten heeft zijn eigen beleidsmatige invulling van diergezondheid en een eigen fonds ('Tierseuchenkasse').⁴⁴ Compensatie aan veehouders van directe verliezen wordt betaald door deze fondsen, die gefinancierd worden door de deelstaat (25%), sector (25%) en de EU-bijdrage (50%). De fondsen innen jaarlijks verplichte heffingen om hun verantwoordelijkheden in vreedetijd te dekken (met betrekking tot onder meer diergezondheidsprogramma's). Deze heffingen kunnen worden verhoogd als compensatiekosten moeten worden teruggevorderd na een uitbraak. Elke sector is verantwoordelijk voor zijn eigen kosten. De overheid betaalt doorgaans alle andere directe kosten, zoals organisatie bestrijding, maar dit verschilt per deelstaat (in Nedersaksen maar 50%). De Duitse methodiek van cofinanciering betreft dus een proportionele verdeling.

De Franse overheid financiert volledig de compensatie voor directe verliezen (zowel compensatie aan veehouders als overige kosten bestrijding). Overigens is recent een onderling fonds geïntroduceerd ter compensatie van schade als gevolg van uitbraken van ziekten bij zowel dieren als planten en milieuongevallen (FMSE).⁴⁵ FMSE kenmerkt zich door een intensieve publiek-private samenwerking met nauwe betrokkenheid van boeren en hun organisaties. Het geaccrediteerde onderlinge fonds FMSE ontvangt nationale en EU-steun onder het huidige Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB, 2014-2020, verordening 1308/2013, artikel. 38). Veehouders betalen een heffing en deelname is op basis van een 'opt-out' regeling.

In Denemarken financiert de overheid zoals in Frankrijk ook alle kosten met betrekking tot een uitbraak van ziekten zoals AI, CSF, ASF, CSF, BSE/TSE, MKZ, NCD. Naast een vergoeding voor dieren, ruiming, reiniging/desinfectie wordt echter ook ongeveer 20% van het inkomensverlies vergoed. Omdat dit inkomensverlies lastig te berekenen is wordt hiervoor een stelpost van 8% van de waarde van het dier aangenomen.

De sector financiert de rest (80%) van het inkomensverlies voor rundvee en varkens. Hiervoor is het Cattle Levy Fund en Pig Levy Fund ingesteld.⁴⁶ Daarnaast heeft de Deense regering ongeveer vijf jaar geleden een nieuw fonds (het Veterinair Fonds) ontwikkeld. Met behulp van dit fonds kunnen monitoringstrajecten worden gefinancierd. Hierdoor is EU-cofinanciering beschikbaar. De financiering

⁴³ <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/dieren/dierengezondheid/begrotingsfonds-dieren>

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Noordrijn-Westfalen, <http://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/tierseuchenkasse/>

⁴⁵ <http://www.fmse.fr/wp-content/uploads/2015/04/rapport-dactivite2014.pdf>

⁴⁶ Cattle Levy Fund: <https://kvaegafgiftsfonden.dk/om-fonden> en het Pig Levy Fund: <https://svineafgiftsfonden.dk/om-fonden>

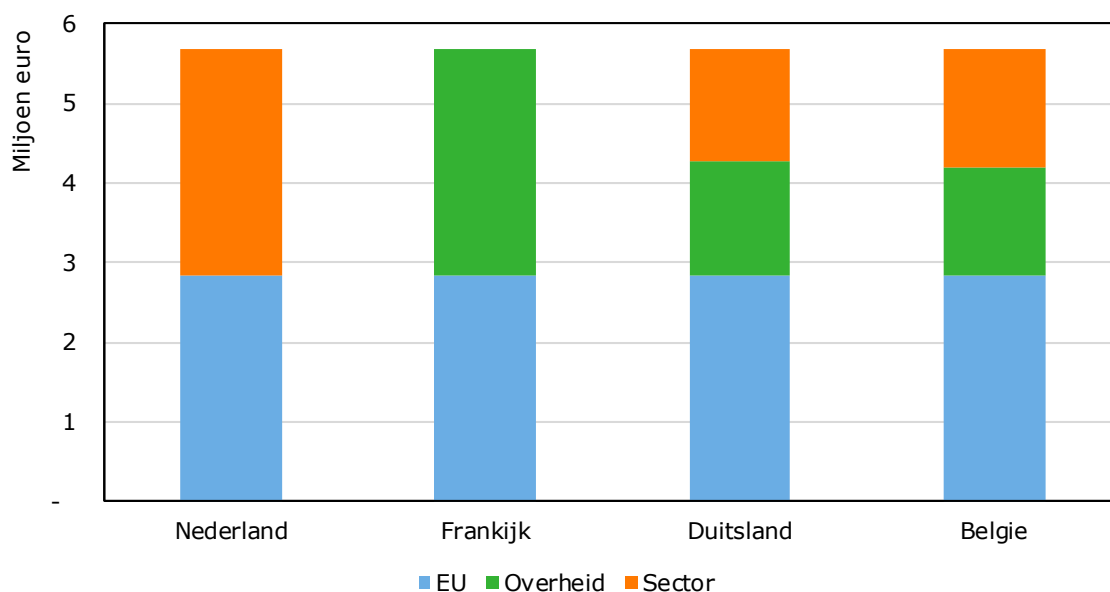
van de fondskosten verloopt middels een zekere heffing voor diersoorten waar de monitoring wordt uitgevoerd. De constructie met betrekking tot het Veterinair Fonds is goedgekeurd door de EU-commissie. Het Fonds heeft tot nu toe geen surveillanceprogramma's gefinancierd omdat de industrie het liever financiert zonder gebruik te maken van het Veterinair Fonds. Daarom financiert de industrie BSE/TSE en AI bij pluimvee en wildvogels, zodat er geen EU-cofinanciering voor deze bewakingsprogramma's wordt aangevraagd.

Casestudie aviaire influenza

Naast een algemene beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF voor de verschillende commerciële veehouderijsectoren is een verdiepende studie (casestudie) uitgevoerd voor de pluimveehouderij aan de hand van een recente uitbraak van aviaire influenza (HPAI 2016/2017) en de uitwerking en effecten voor het DGF. Hiervoor is de huidige structuur van financiering van het DGF (Convenant met plafondbedragen voor de maximale bijdrage voor de sector) vergeleken met drie alternatieven (rekening houdend met EU subsidie):

- de situatie zonder financiering door de sector (zoals in Frankrijk)
- een aanpak waarbij de kosten in gelijke maten verdeeld zijn tussen overheid en sector (zoals in Duitsland)
- een aanpak waarbij de overheid de kosten draagt van de dierziektebestrijding en de sector verantwoordelijk is voor de kosten van compensatie aan de veehouders (zoals in België).

Eind 2016 en begin 2017 zijn in het kader van besmettingen met HPAI 19 pluimveebedrijven geruimd. Negen bedrijven zijn geruimd vanwege een besmetting met HPAI en tien bedrijven zijn preventief geruimd omdat ze in het 1-km-gebied rondom een besmet bedrijf lagen.⁴⁷ De totale bestrijdingskosten waren € 5,68 mln., waarvan circa € 3 mln. voor schadeloosstelling pluimveehouders. De totale uitgaven exclusief EU-bijdrage was lager dan het plafondbedrag en is daarom in zijn geheel voor rekening gekomen voor de sector (figuur B5.2). Een alternatieve invulling zoals in Duitsland en België zou geresulteerd hebben in een gelijke kostenverdeling tussen sector en overheid.



Figuur B5.2 Alternatieve invulling co-financiering HPAI 2016/2017

⁴⁷ Ministerie van LNV. Uitwerking uitgaven HPAI 2016/2017.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
RAPPORT
2019-023

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E communications.ssg@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wur.nl/economic-research

Report 2019-023
ISBN 978-94-6343-910-7

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

