



Ex-ante raamwerk overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw

Marcel van Asseldonk, Ron Bergevoet, Nico Bondt en Harold van der Meulen

Ex-ante raamwerk overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw

Marcel van Asseldonk, Ron Bergevoet, Nico Bondt en Harold van der Meulen

Dit onderzoek is uitgevoerd door LEI Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken.

LEI Wageningen UR
Wageningen, september 2014

REPORT
LEI 2014-023
ISBN 978-90-8615-682-5

De overheid wil haar rol met betrekking tot risico's in de land- en tuinbouw beperkt zien tot interventies bij rampen en calamiteiten. Publiek-private partnerships en ex-ante arrangementen worden nagestreefd bij rampen en calamiteiten die de capaciteit van het individuele bedrijf overstijgen. Er is in het beleid door de overheid een richting ingeslagen waarbij nadruk wordt gelegd op structurele oplossingen in plaats van ad-hoc hulp. Om ad-hocregelingen te voorkomen is het bestaan van een robuust stelsel van compensatiemechanismen noodzakelijk. Deze studie probeert hieraan bij te dragen. Met behulp van een kwalitatieve beschrijving is het huidige raamwerk van de overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw geanalyseerd. Vervolgens zijn van een aantal expliciete condities uitgewerkt die mogelijk bepalend zijn voor het toekennen van een tegemoetkoming bij een ramp of calamiteit. Op basis hiervan is een overkoepelend raamwerk beschreven, inclusief de institutionele inbedding.

Public risk management policies typically focus on delivering disaster assistance for catastrophic risks that are clearly not tradable. However, disaster assistance programmes have typically been launched ad hoc and ex post. The goal of the current study is to develop a coherent ex-ante policy framework for disaster assistance in Dutch agriculture. A historic analysis is conducted of disaster assistance programmes in Dutch agriculture. Subsequently explicit conditions for triggering the disaster assistance are highlighted. Finally, ex-ante procedures for provision of assistance, including the decision-making process to provide assistance, are established.

Trefwoorden: rampen, risico, financiering

Dit rapport is gratis te downloaden op www.wageningenUR.nl/lei (onder LEI publicaties).

© 2014 LEI Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E informatie.lei@wur.nl,

www.wageningenUR.nl/lei. LEI is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).



Het LEI hanteert voor zijn rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2014

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 daardoor indruk gewekt wordt dat zij instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Het LEI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

LEI Report 2014-023 | Projectcode 2273000405

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	7
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	7
	S.2 Overige uitkomsten	8
	S.3 Methode	8
	Summary	9
	S.1 Important outcomes	9
	S.2 Complementary outcomes	9
	S.3 Method	10
1	Inleiding	11
	1.1 Achtergrond	11
	1.2 Doelstelling van het onderzoek	11
	1.3 Definities en afbakening	12
	1.4 Opbouw van dit rapport	12
2	Theoretisch kader	13
3	Analyse van bestaande raamwerken	15
	3.1 WTS-raamwerk	15
	3.2 DGF-raamwerk	17
	3.3 Faunafonds raamwerk	18
	3.4 GLB-raamwerk (publiek en publiek-privaat)	18
	3.5 Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz-) raamwerk	19
	3.6 Fiscaal raamwerk	21
	3.7 Ad-hocraamwerk/specifieke regelingen	21
	3.7.1 Risico's plantenziekten	22
	3.7.2 Specifieke regelingen in verband met extremen weersituaties	24
	3.7.3 Overige risico's	25
	3.8 Conclusie casussen toekenning overheidsbijdrage	26
	3.8.1 Cases toekenning overheidsbijdrage	26
	3.8.2 Cases rampen zonder overheidsbijdrage	27
	3.9 Voordelen en nadelen van huidige raamwerken	28
4	Conditie voor tegemoetkoming	29
	4.1 Ramp of calamiteit?	29
	4.1.1 Eisen van frequentie en omvang	29
	4.1.2 Preventieve maatregelen	31
	4.1.3 Aansprakelijkheid	33
	4.1.4 Verzekerbaarheid	34
	4.1.5 Nieuw risico	36
	4.1.6 Gevaar voor de volksgezondheid	37
	4.1.7 Vraaguitval	38
	4.1.8 Integrale beoordeling condities	39
	4.2 Institutionele inbedding	42
	4.2.1 Regie en procedures publiek-privaat raamwerk	44
	4.2.2 Expliciete condities financiële bijdrage publiek-privaat raamwerk	45
	4.3 Synthese raamwerk	46

5	Conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Conclusies	47
5.2	Aanbevelingen	47
	Literatuur	48
Bijlage 1	OECD-aanbevelingen	50
Bijlage 2	Plantenziekten	51
Bijlage 3	Ex-ante raamwerk Nieuw-Zeeland	53
Bijlage 4	Details rampen en calamiteiten	55

Woord vooraf

De overheid wil haar rol met betrekking tot risico's in de land- en tuinbouw beperkt zien tot interventies bij rampen en calamiteiten. Publiek-private partnerships en ex-ante arrangementen worden nagestreefd bij rampen en calamiteiten die de capaciteit van de ondernemer overstijgen. Er is in het beleid door de overheid een richting ingeslagen waarbij nadruk wordt gelegd op structurele oplossingen in plaats van ad-hochulp. Hierbij krijgt de verantwoordelijkheid van het individuele bedrijf meer nadruk. Om ad-hoc-regelingen te voorkomen is het bestaan van een robuust stelsel van compensatiemechanismen noodzakelijk. De uitdaging is om de ervaringen uit het verleden te gebruiken om te komen tot een coherent beleid ten aanzien van het ex-ante raamwerk. Deze studie probeert hier aan bij te dragen.

Met behulp van een kwalitatieve beschrijving is het huidige raamwerk van de overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw geanalyseerd. Vervolgens is een aantal expliciete condities uitgewerkt die mogelijk bepalend zijn voor het toekennen van een tegemoetkoming bij een ramp of calamiteit. Op basis hiervan is een overkoepelend raamwerk beschreven, inclusief de institutionele inbedding.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, waarbij het projectteam is bijgestaan door deskundigen van EZ (Roelf Gravemeijer en Henk Schollaart) en LTO (Jaap van Wenum). Ik wil de geraadpleegde personen bedanken voor hun deskundige inbreng.

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

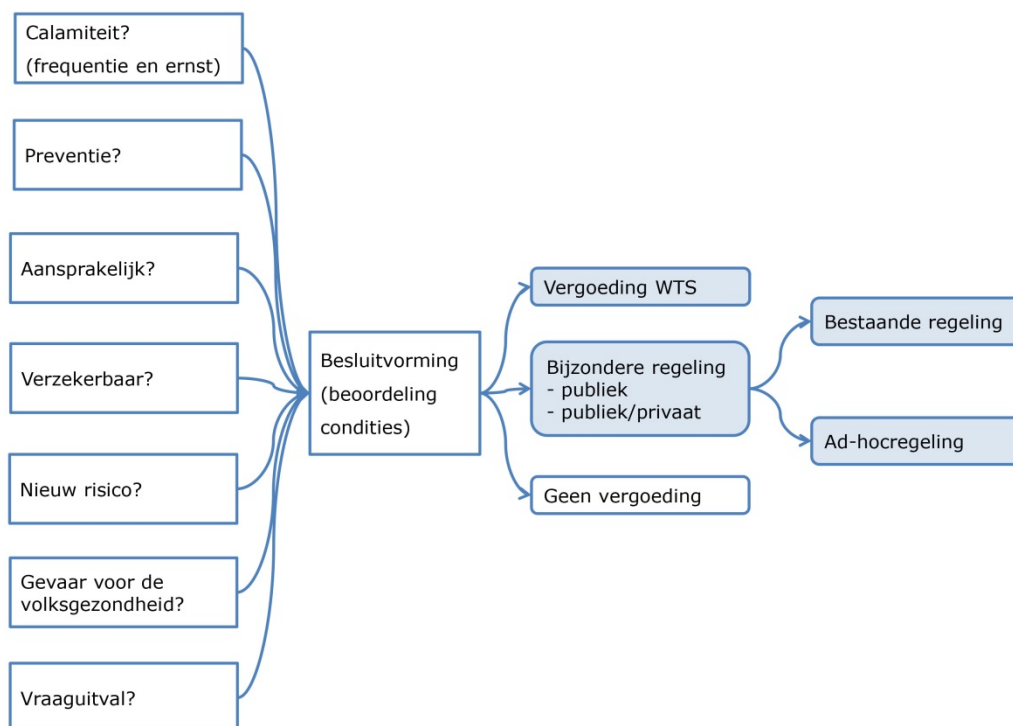
Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Een generiek ex-ante raamwerk structureert de besluitvorming over mogelijke overheidsondersteuning bij rampen en calamiteiten, en zorgt voor de gewenste duidelijkheid en transparantie. (Zie paragraaf 4.1.8.)

Dit raamwerk zou moeten worden gestoeld op een evaluatie van de volgende expliciete condities: Is het een ramp (op basis van frequentie en ernst)?; Zijn er preventiemogelijkheden?; Kan de schade elders worden geclaimd?; Is het verzekeraar?; Is het een nieuw risico en/of zijn er bijzondere redenen voor overheidsbemoeienis zoals een gevaar voor de volksgezondheid of massale vraaguitval? (Zie paragraaf 4.1.8.)

Het besluit over een eventuele vergoeding wordt genomen door in de eerste plaats de expliciete condities te beoordelen en op basis daarvan een integrale afweging te maken. Deze besluitvorming heeft drie mogelijke uitkomsten: een vergoeding op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS), een vergoeding middels een bijzondere regeling, of het afwijzen van een vergoeding. Een bijzondere regeling kan zowel een bestaande regeling als een ad-hocregeling betreffen. (Zie paragraaf 4.3.)



Figuur S.1 Beslisboom vergoeding bij calamiteiten.

S.2 Overige uitkomsten

Voor veterinaire risico's dienen voor de nieuwe convenantsperiode van het Diergezondheidsfonds heldere afspraken gemaakt te worden met representanten van betrokken sectoren hoe om te gaan met nieuwe risico's. (Zie paragraaf 3.2.)

Voor fytosanitaire risico's kan eenzelfde aanpak worden gevolgd via het Plantgezondheidsfonds indien er voldoende draagvlak is voor dit publiek-private deelraamwerk. (Zie paragraaf 3.7.)

Momenteel is er (nog) geen publiek-private samenwerking voor compensatie van schade door overige rampen en calamiteiten, die niet gerelateerd zijn aan fytosanitaire, veterinaire of weerrisico's. Dit geldt bijvoorbeeld voor rampschade door vraaguitval als gevolg van een contaminatie. Voor dit type van nieuwe risico's moeten gezamenlijke afspraken worden gemaakt, over a) ex-post procedure om tot een mogelijke regeling te komen, en b) hoe ondertussen gehandeld wordt om medewerking van belanghebbenden te krijgen zodat de schade zo veel mogelijk beperkt gehouden kan worden. (Zie paragraaf 3.7.)

S.3 Methode

De overheid wil haar rol met betrekking tot risico's in de land- en tuinbouw beperkt zien tot interventies bij rampen en calamiteiten. Er is in het beleid door de overheid een richting ingeslagen waarbij nadruk wordt gelegd op structurele oplossingen in plaats van ad-hoc hulp. Voorwaarde voor het voorkomen van ad-hoc regelingen is het bestaan van een robuust stelsel van compensatiemechanismen. Deze studie probeert hier aan bij te dragen.

Met behulp van een kwalitatieve beschrijving is het huidige raamwerk van de overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw geanalyseerd. Vervolgens zijn een aantal expliciete condities uitgewerkt die mogelijk bepalend zijn voor het toekennen van een tegemoetkoming bij een ramp of calamiteit. Op basis hiervan is een overkoepelend raamwerk beschreven, inclusief de institutionele inbedding.

Summary

S.1 Important outcomes

An ex-ante policy framework is needed for an efficient and effective disaster assistance in Dutch agriculture.

The framework should include explicit conditions for triggering the disaster assistance, based on rarity and severity of the event, mitigation opportunities, liability issues, emerging risk, human health concerns and declined demand as a result of for example food contamination.

The decision for disaster relief should be based on weighing the conditions. If disaster relief is granted, the type of assistance available could be either based on the 'Law Allowance Damage of Disasters' or a supplementary disaster relief programme issued the ministry of Economic Affairs.

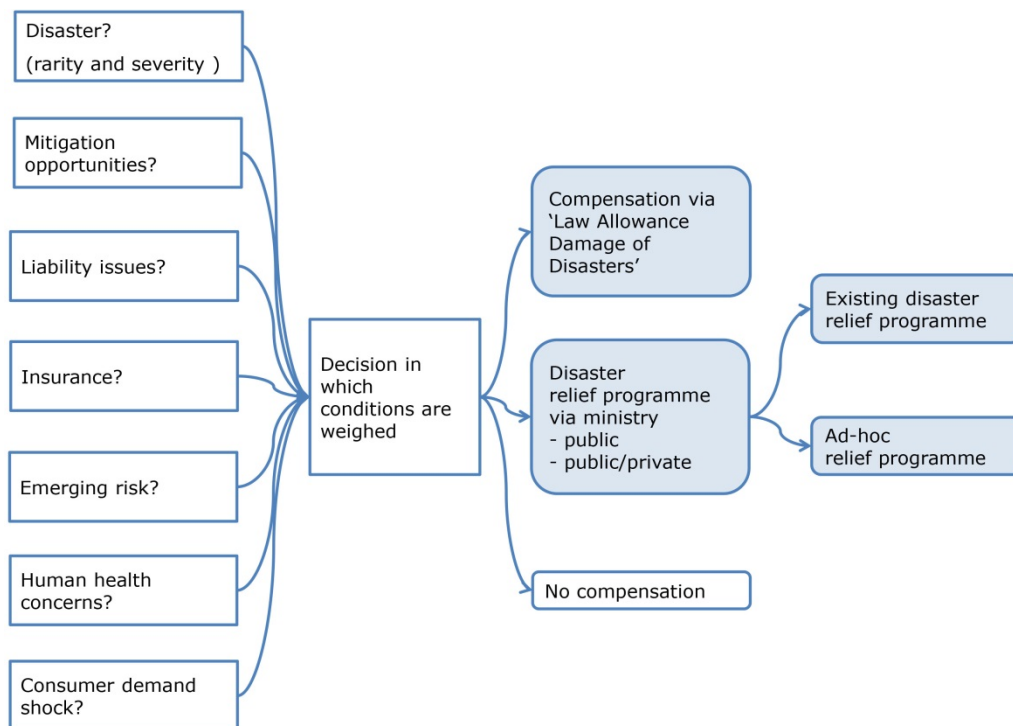


Figure S.1 Decision tree for disaster relief.

S.2 Complementary outcomes

How to deal with emerging notifiable livestock disease should be included in the renewal of the Dutch Livestock Veterinary Fund.

A similar approach could be followed for notifiable phytosanitary risks in the design of a Dutch Plant Phytosanitary Fund.

The possibility should be explored for increasing the scope of risk management instruments available to farmers that go beyond veterinary, phytosanitary and weather risks. For example, a public-private scheme for compensating consumer demand shocks as a result of a food contamination crisis is currently not available.

S.3 Method

Public risk management policies typically focus on delivering disaster assistance for catastrophic risks that are clearly not tradable. However, disaster assistance programmes have typically been launched ad hoc and ex post. The goal of the current study is to develop a coherent ex-ante policy framework for disaster assistance in Dutch agriculture. A historic analysis is conducted of disaster assistance programmes in Dutch agriculture. Subsequently, explicit conditions for triggering the disaster assistance are highlighted. Finally, ex-ante procedures for provision of assistance, including the decision-making process to provide assistance, are established.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Topsectoren Agrofood en Tuinbouw & Uitgangsmateriaal hebben een sterke internationale positie. Beide topsectoren willen hun internationaal leiderschap verder uitbouwen: zowel op het gebied van innovatie en duurzaamheid als in het vergroten van marktaandelen en versterken van de exportpositie.

Een sterke internationale oriëntatie brengt risico's met zich mee. De voorbije jaren zijn er verschillende oogstschades, fytosanitaire uitbraken en voedselveiligheid incidenten geweest, die een grote invloed op de afzetmogelijkheden hebben gehad. Daarnaast nemen prijsrisico's toe door afnemende marktbescherming geregeld via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en een toename van aanbodschommelingen op internationale grondstoffenmarkten. Het waarmaken van de ambities van de topsectoren in een steeds risicovollere omgeving vraagt om een heroriëntatie van risicomanagement op agrarische bedrijven en in agrarische ketens.

De Nederlandse agrofoodsector heeft veel mogelijkheden om met verschillende risico's om te gaan. Denk daarbij aan geavanceerde technologieën, effectieve coördinatiemechanismen in de keten, instituties die gezamenlijke afspraken en regels maken, adviseren en ondernemers ondersteunen bij de keuze voor managementstrategieën.

De overheid wil haar rol met betrekking tot risico's in de land- en tuinbouw beperkt zien tot interventies bij rampen en calamiteiten. Publiek-private partnerships en ex-ante arrangementen worden nagestreefd bij rampen en calamiteiten die de capaciteit van het individuele bedrijf overstijgen¹. Er is in het beleid door de overheid een richting ingeslagen waarbij nadruk wordt gelegd op structurele oplossingen in plaats van ad-hoc hulp. Hierbij krijgt de verantwoordelijkheid van de individuele ondernemer meer nadruk. Voorwaarde voor het voorkomen van ad-hoc regelingen is het bestaan van een robuust stelsel van compensatiemechanismen waardoor ad-hoc regelingen niet meer nodig zijn (Kamer 2005-2006). De uitdaging is om de ervaringen uit het verleden te gebruiken om te komen tot een coherent beleid ten aanzien van het ex-ante raamwerk. Deze studie probeert hier aan bij te dragen.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Ontwikkel een 'ex-ante raamwerk overheid voor hulp bij rampen en calamiteiten', met aandacht voor:

- expliciete condities om in aanmerking te komen voor financiële bijdrage van de overheid bij rampen en calamiteiten.
- ex-ante procedures van de overheid die een beslissing rond een mogelijke financiële bijdrage ondersteunen.

¹ In een recent OECD-onderzoek worden specifieke beleidsaanbevelingen voor de Nederlandse situatie gedaan ten aanzien van een ex-ante raamwerk. De beleidsaanbevelingen hebben betrekking op de expliciete condities en procedures. De complete lijst met aanbevelingen is weergegeven in bijlage 1

1.3 Definities en afbakening

Een *ramp* of *calamiteit* wordt gedefinieerd als een zeldzame gebeurtenis waarbij grote materiële belangen in ernstige mate worden geschaad.² Catastrofe en crisis zijn andere termen die betrekking hebben op grote materiële schade die in een vergelijkbare context gebruikt worden.

Het *raamwerk* wordt hierbij gedefinieerd als de geldende wet- en regelgeving die voorschrijft de condities voor het verkrijgen van een overheidsbijdrage (inclusief overheidsbijdrage via een publiek-private samenwerking middels verzekering of fondsvorming).

Het *ex-ante raamwerk* richt zich op procedures van de overheid die een beslissing rond een mogelijke financiële bijdrage ondersteunen van de *nationale* overheid en EU, en niet op de financiële bijdrage van de provinciale of gemeentelijke overheid. In dit raamwerk wordt niet gekeken naar een mogelijke financiële bijdrage van provinciale of gemeentelijke overheden.

Dit onderzoek beperkt zich tot financiële gevolgen van incidenten op primaire bedrijven in de land- en tuinbouw. Andere mogelijke gevolgen of gedupeerden in de keten worden in dit onderzoek niet meegenomen.

1.4 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader van risicomanagement beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het huidige raamwerk overheid bij rampen en calamiteiten in de land- en tuinbouw geanalyseerd. Hoofdstuk 4 is een uitwerking en analyse van een aantal expliciete condities, die bepalend zijn voor het toekennen van een tegemoetkoming bij een ramp of calamiteit. Ook komt een overkoepelend raamwerk aan de orde, inclusief de institutionele inbedding. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

² De term ramp wordt in een vergelijkbare betekenis ook gebruikt in de 'Wet tegemoetkoming schade bij rampen' (tot 1 oktober 2010: Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen).

2 Theoretisch kader

Het raamwerk zoals is ontwikkeld door de OECD is de basis voor dit theoretisch kader. Als onderdeel van de missie van de OECD ³ brengt deze organisatie regelmatig advies uit op het gebied van risicomanagement. Ze adviseert regeringen onder andere over beleid dat ondernemers in de landbouw 'empowered' om hun eigen bedrijfsrisico te managen.

De OECD hanteert in haar adviezen over risicomanagement een holistische benadering. Essentieel hierbij is dat risico's en risicomanagementinstrumenten in hun samenhang en hun interactie geanalyseerd dienen te worden (Melyukhina 2011-b). Een recente OECD-studie uit 2011 onderscheidt 3 niveaus van risico's waarvoor verschillende instrumenten het meest geëigend zijn:

1. 'risk retention layer'
2. 'insurance layer'
3. 'market failure layer'.

Het eerste niveau omvat risico's die vaak voorkomen en waarbij de verliezen beperkt zijn. Deze risico's worden typisch gemanaged op het bedrijf zelf (aangeduid als 'risk retention layer', ofwel het eigen risico).

Het derde niveau omvat risico's die zelden voorkomen en gepaard gaan met grote schade. Dit worden rampen genoemd. Bij deze rampen is vaak sprake van marktfalen. De overheid wordt vaak een rol toegedicht bij het afwikkelen van de gevolgen van rampen (aangeduid als 'market failure layer') (Melyukhina 2011-b).

Tussen deze twee niveaus bestaat een groep intermediaire risico's waarvoor verzekeringen of andere marktoplossingen goed kunnen functioneren (aangeduid als 'insurance layer'). Soms ontbreken deze oplossingen of wordt er weinig gebruik van gemaakt door ondernemers.

Het classificeren van incidenten is soms eenduidig, echter vaak komt het voor dat tijdens en na een incident belanghebbenden van mening verschillen over het classificeren van een incident. De discussie spitst zich dan vaak toe op de grenzen tussen de drie risicosegmenten. De classificatie in een bepaald risicosegment heeft invloed op wie er voor de gevolgen van het incident (financiële) verantwoordelijkheid moet nemen; de ondernemer zelf ('level 1'), de overheid ('level 3') of een collectief van ondernemers via verzekeraars ('level 2').

Aspecten rond risicomanagementstrategieën

Ex-ante en ex-post

Ex-ante strategieën omvatten strategieën om de mogelijke gevolgen van risico's te beperken als preventie, diversificatie en risico-overdracht (bijvoorbeeld door middel van het afsluiten van een verzekering).

Ex-post strategieën omvatten strategieën die zich richten op het beperken van de gevolgen nadat een crisis zich heeft voorgedaan.

Ex-ante en ex-post risicomanagementstrategieën zijn communicerende vaten. Hoe effectiever de ex-ante strategieën des te minder behoefte er is aan ex-post strategieën. Bovendien is er sprake van interactie tussen ex-ante en ex-post strategieën van bedrijven en de ex-ante en ex-post strategieën van publieke actoren. Ondernemers zullen bijvoorbeeld mogelijk proberen risico's te beperken indien de overheid de schade bij een ramp niet zal compenseren.

³ 'The mission of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) is to promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world.' (www.oecd.org).

Skoufias (2003) identificeert twee sleutelprincipes die het ontwerp en de implementatie van publieke interventies bij een ramp sturen:

4. Publieke interventies zijn efficiënter als de procedures zijn opgesteld voordat de crisis optreedt. Tijdens een ramp ontbreken namelijk de financiële middelen, mankracht en tijd.
5. Publieke interventies moeten doelgericht zijn, moeten voldoende bescherming bieden aan de zwaksten, voorkomen dat een cultuur van afhankelijkheid gecreëerd wordt, en moeten consistent zijn met het gevoerde economische beleid (Skoufias 2003).

Op grond van de bestudeerde rampen concludeert (Skoufias 2003) dat ex-ante instrumenten efficiënter zijn dan ex-post instrumenten. Daarbij geldt dat een publiek-private samenwerking de mogelijke financiële gevolgen van een ramp vaak beperkt.

Verzekeren tegen rampen

Voor het segment van intermediaire risico's is het afsluiten van verzekeringen een effectief instrument om de gevolgen te beperken van risico's die de individuele draagkracht van het bedrijf te boven gaan. Soms ontbreken deze oplossingen of wordt er weinig gebruik van gemaakt door ondernemers.

Kunreuther *et al.* (2008) hebben een aantal redenen beschreven rond de (on)wil van mensen om zich tegen de gevolgen van natuurrampen te verzekeren. Deze beschreven redenen kunnen ook de beperkte deelname aan verzekeringen in de land- en tuinbouw verklaren:

1. Budgettaire vuistregels:
 - a. Men kan zich geen verzekering veroorloven of men heeft geen middelen om in preventie te investeren;
 - b. Men vindt de investering te groot (mede omdat de gevolgen van het risico onderschat worden).
2. Onvoldoende inzicht over de kans:
 - a. Men verzamelt geen informatie over de kans dat een incident optreedt;
 - b. Men negeert risico's die zelden voorkomen;
 - c. Men heeft een vals gevoel van veiligheid, overschat het effect van preventieve maatregelen ('men zit veilig achter de dijken').
3. Mensen zijn slechte toekomstvoorspellers; men kan zich slecht voorstellen hoe de situatie zal zijn tijdens een ramp in de toekomst.
4. Toekomstige inkomsten zijn minder belangrijk:
 - a. Huidige kostenbesparingen zijn belangrijker dan (mogelijk) toekomstige baten;
 - b. Gebeurtenissen in de verre toekomst worden disproportioneel lager verrekend in vergelijking met gebeurtenissen in de nabije toekomst;
 - c. Uitstellen van investeringen omdat de crisis pas optreedt in de toekomst;
 - d. Vermijden van beslissingen met betrekking tot gebeurtenissen met een grote omvang maar een kleine kans.
5. De tijdshorizon waarop een beslissing genomen wordt is verschillend van de tijdshorizon van de mogelijke gebeurtenis (kortzichtig gedrag).
6. Men leert wel maar niet genoeg van vorige gebeurtenissen. Bovendien verdwijnt de aandacht naarmate het langer geleden is dat er een incident is geweest. De aandacht verdwijnt ook als de waarschuwingen in het verleden niet gevolgd zijn door het voorspelde incident (bijvoorbeeld afname in respons op een weeralarm).
7. Sociale normen en onderlinge afhankelijkheden:
 - a. Groepsgedrag;
 - b. Het volgen van personen die de toon zetten (opinion leader effect).
8. Men rekent op steun van overheid of internationale organisaties (ook gebaseerd op ervaringen uit het verleden) en doet door wel zelf voorzorgsmaatregelen te nemen zichzelf dus tekort in vergelijking met anderen die geen voorzorgsmaatregelen nemen.
9. Politieke dilemma's waarbij het geven van steun na een ramp meer publieke exposure geeft dan het (onzichtbaar) nemen van preventieve maatregelen waardoor de verleiding van politiek opportunisme aanwezig is (Kunreuther, 2008).

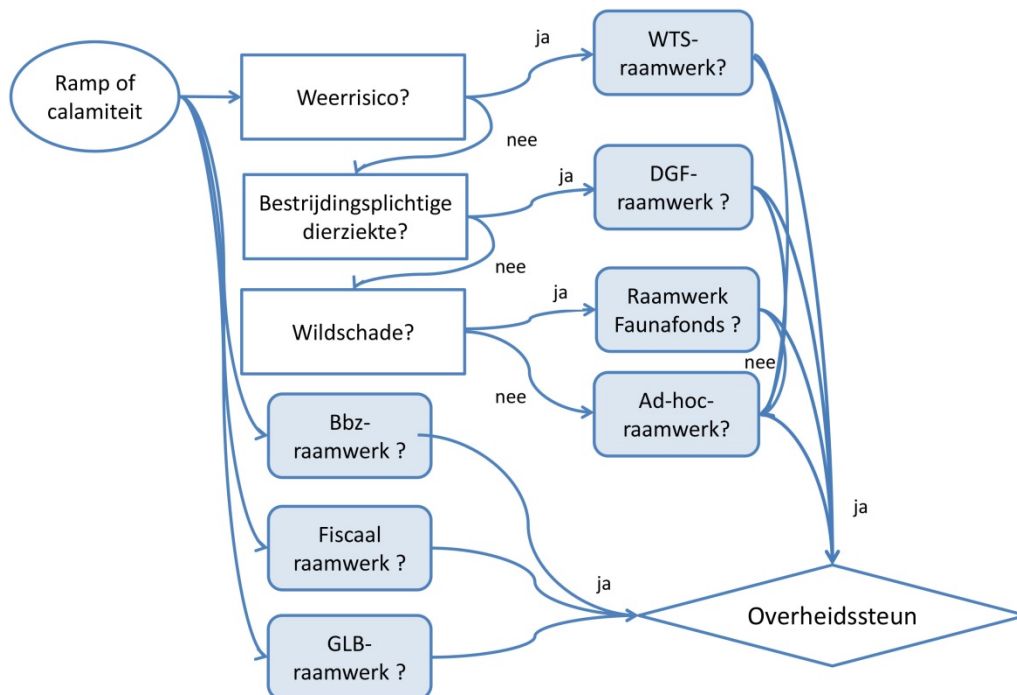
3 Analyse van bestaande raamwerken

In dit hoofdstuk worden de huidige deelraamwerken globaal beschreven met als doel het identificeren van condities die bij de besluitvorming rond deze deelraamwerken een rol hebben gespeeld.

In het huidige overkoepelend publieke raamwerk zijn zeven deelraamwerken te onderscheiden:

- 'Wet tegemoetkoming schade bij rampen' (WTS) raamwerk;
- Diergezondheidsfonds (DGF) raamwerk;
- Faunafonds raamwerk;
- Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)-raamwerk (publiek en publiek-privaat);
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) raamwerk;
- Fiscaal raamwerk;
- en daarnaast een 'ad hoc'-raamwerk.

In Figuur 3.1 is het overkoepelend ex-ante raamwerk weergegeven. In dit hoofdstuk worden de deelraamwerken beschreven. Met behulp van stroomdiagrammen worden de condities om gebruik te kunnen maken van de deelraamwerken gevisualiseerd.



Figuur 3.1 Overkoepelend ex-ante raamwerk overheid bij rampen in de land- en tuinbouw.

Een vergelijkbaar raamwerk uit het buitenland is het ex-ante raamwerk rampen in Nieuw Zeeland ('On-Farm Adverse Events Recovery Framework'). Het is een breed programma met verschillende ministeriële regelingen en wordt door de OECD beoordeeld als een transparant ex-ante raamwerk (Melyukhina 2011-a). In Bijlage 3 is het Nieuw Zeelands raamwerk op hoofdlijnen beschreven.

3.1 WTS-raamwerk

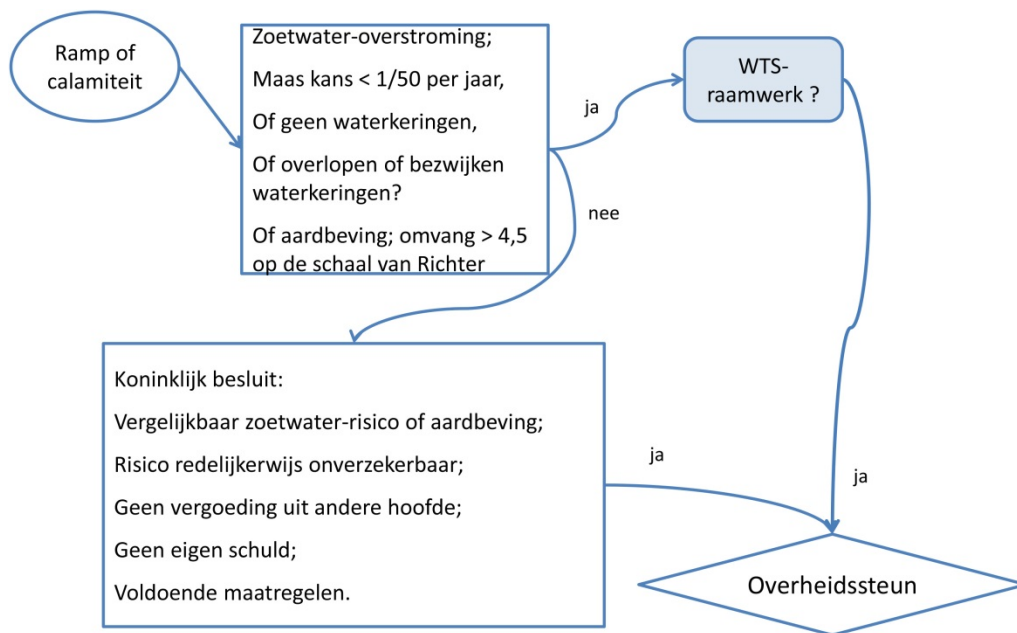
Type ramp en criteria compensatie

De WTS regelt de tegemoetkoming in de schade in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen. Bij koninklijk besluit kan deze wet ook van toepassing worden

verklaard in geval van een ramp die van ten minste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. Waarbij een gedupeerde géén recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft, voor zover:

- a. de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren
- b. de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming kan verkrijgen
- c. de schade is veroorzaakt door eigen schuld
- d. de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade (Figuur 3.2).

Op basis van het beperkt aantal keren dat WTS van toepassing is verklaard, is er nauwelijks sprake van een uitvoeringspraktijk (Faure, 2002). De extreme regenval in het najaar van 1998 was zo'n incident waarvoor twee ministeriële regelingen zijn opgesteld ('WTS1' en 'WTS2'). Ook bij de overstroming van de Maas in januari 2003 ('WTS Maas') en de dijkverschuiving in Wilnis in augustus 2003 ('WTS Wilnis') zijn op de WTS gebaseerde regelingen getroffen.



Figuur 3.2 Ex-ante raamwerk 'Wet tegemoetkoming schade bij rampen'.

Indien de WTS van toepassing is wordt de schade niet volledig vergoed; het betreft een tegemoetkoming (Faure, 2002). Tegemoetkoming vindt plaats als er sprake is van teeltplanschade als gevolg van beschadiging van gewassen en bedrijfsschade als gevolg van verlies of fysieke beschadiging. Bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming kan een eigen risico en een drempelbedrag worden gehanteerd waarvan de hoogte bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Regie

De minister van Binnenlandse Zaken, in overeenstemming met ministers die het mede aangaat, is belast met de uitvoering van deze wet. De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, en provinciale staten en gedeputeerde staten, waar de ramp zich heeft afgespeeld, kunnen worden ingeschakeld voor een goede uitvoering van deze wet.

Daarnaast heeft de burgemeester het opperbevel bij de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval ('Wet rampen en zware ongevallen'). Daarbij is een ramp of zwaar ongeval gedefinieerd als een:

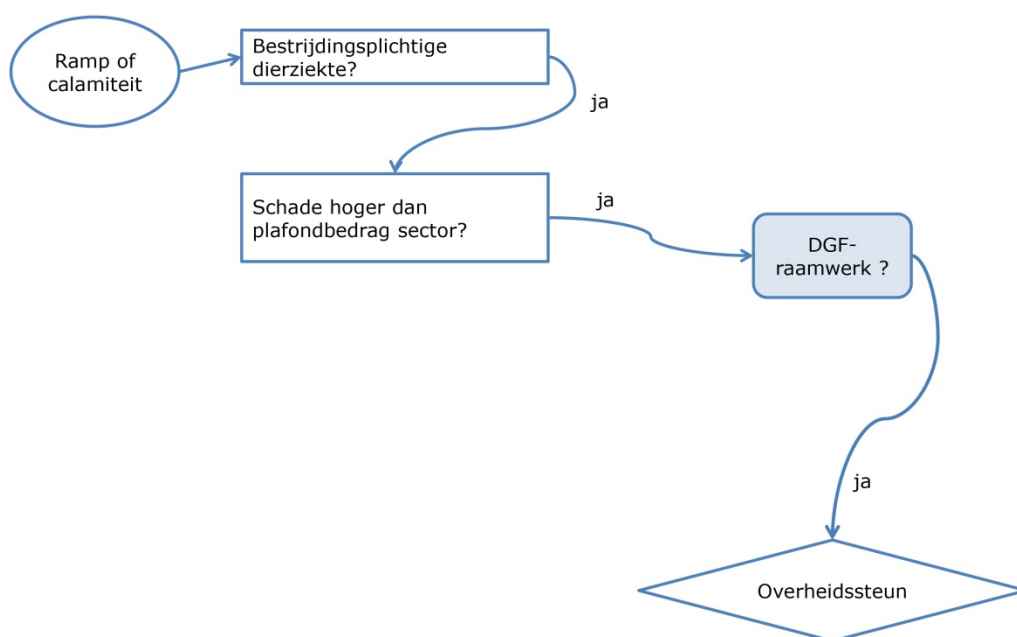
- a. een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad; en
- b. een gebeurtenis waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

3.2 DGF-raamwerk

Type ramp

In het convenant Diergezondheidsfonds (DGF) zijn de afspraken vastgelegd over de kostenverdeling tussen overheid en veehouderijsectoren met betrekking tot jaarlijkse bewakingskosten en eventuele bestrijdingskosten van besmettelijke dierziekten in Nederland. In Figuur 3.3 zijn de condities die leiden tot wel of geen overheidssteun bij uitbraken van dierziekten weergegeven.

Ziekten die onder het convenant vallen zijn uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten. Voorbeelden van uitbraken die door DGF zijn vergoed zijn mond-en-klauwzeer (MKZ) in 2001 en aviaire influenza (AI) in 2003. Uitbraken die gedurende een convenantsperiode bestrijdingsplichtig zijn geworden zijn de uitbraak in 2007-2008 van het blauwtongvirus en de uitbraak in 2008-2012 van de Q-koortsbacterie. De overheid heeft in deze gevallen de kosten van bijvoorbeeld vaccinatie en eventuele ruimingen volledig voor haar rekening genomen. Na uitbraken van nieuwe dierziekten zijn wel afspraken over de verdeling van de kosten voor monitoring en bestrijding in (volgende) convenantafspraken opgenomen.



Figuur 3.3 Ex-ante raamwerk Diergezondheidsfonds.

Criteria compensatie

Gedekt door het convenant zijn bestrijdingskosten inclusief vergoedingen voor (preventieve) ruimingen. In principe zijn de veehouderijsectoren verantwoordelijk voor het dragen van de bestrijdingskosten. Er zijn per veehouderijsector wel zogenaamde plafondbedragen afgesproken. De overheid draagt de extra kosten indien in een convenantperiode deze plafondbedragen overschreden worden.

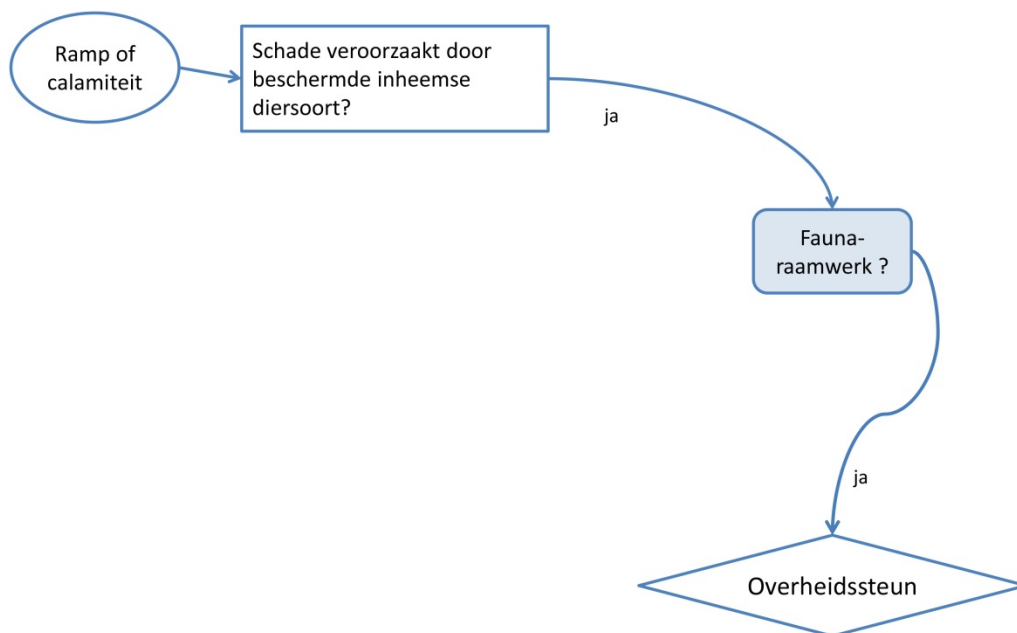
Regie

De convenantpartijen zijn de productschappen (PPE, PVV en PZ) en de minister van EZ. In 2009 is de derde 5-jaarlijkse periode ingegaan.

3.3 Faunafonds raamwerk

Type ramp en criteria compensatie

Onder voorwaarden kan een tegemoetkoming uitgekeerd worden voor schade veroorzaakt door beschermde inheemse diersoorten aan bedrijfsmatig geteelde landbouwgewassen of gehouden landbouwhuisdieren. Het beleid inzake de verstrekking van dergelijke tegemoetkomingen wordt gevoerd door het Faunafonds en is neergelegd in de 'Regeling vaststelling beleidsregels schadevergoeding Faunafonds' (Figuur 3.4).



Figuur 3.4 Ex-ante raamwerk Faunafonds.

Regie

Het Faunafonds is een zelfstandig bestuursorgaan, dat onder meer is belast met het toekennen van tegemoetkomingen in door beschermde diersoorten aangerichte schade.

3.4 GLB-raamwerk (publiek en publiek-privaat)

Type ramp

In het huidige en toekomstige gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een vangnet aanwezig waarmee de overheid ernstige marktverstoring - door klimatologische, veterinaire en fytosanitaire calamiteiten of tijdelijk lage prijzen - kan opvangen.

Voor een vangnet in het GLB na 2013 zijn de volgende punten van belang:

- Bij calamiteiten op klimatologisch, veterinair en fytosanitair gebied bieden vanuit Nederland de huidige publiek-private verzekeringen en fondsen voldoende basis om die in de toekomst gezamenlijk verder te optimaliseren met als doel productierisico's te reduceren.
- Interventies als publiek instrument voor zuivel en granen moeten voor de middellange en lange termijn op een laag prijsniveau blijven, zodat het geen extra productie uitlokt (Van der Meulen *et al.*, 2011).

Criteria compensatie

De financiering van een vangnet is in het GLB verankerd; artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009. Het vangnet is geen garantiesysteem voor ondernemers maar een calamiteitensysteem. Ondernemers moeten zo veel mogelijk het inkomen uit de markt halen. Ondernemers dragen een eigen verantwoordelijkheid voor een financiële buffer en risicomanagement.

Interventie

Om grote prijsfluctuaties van belangrijke producten zoals zuivel en granen te voorkomen bestaat het middel van interventie. Als de prijzen van producten onder een vooraf vastgesteld niveau dalen, wordt het product opgekocht door interventiebureaus. De Europese Unie wordt hiermee eigenaar van de ter interventie aangeboden producten. In perioden met hoge prijzen gebeurt het omgekeerde. Producten worden vanuit de interventie weer op de markt gebracht zodat de voorraden afgebouwd worden.

Volgens de integrale GMO-verordening 1234\2007 komen de volgende producten nog in aanmerking voor interventie:

- Zachte tarwe, durumtarwe, gerst, mais, sorghum, witte of ruwe suiker, vers of gekoeld rundvlees, boter en magere melkpoeder.

Interventie is een eenvoudig instrument dat voor bewaarproducten de prijsspieken en -dalen wat kan afvlakken. De interventieprijs moet op een zodanig niveau liggen dat het niet aantrekkelijk is hiervoor structureel te produceren. Hiermee wordt ruimte geboden aan andere instrumenten die bijdragen aan risicobeheer voor agrarische ondernemers. In Europees verband wordt interventie gezien als een nuttig instrument: het draagt bij aan stabiele prijzen, heeft een eenvoudige werking en geniet zodoende een breed draagvlak. Bij langdurig lage prijzen werkt het systeem echter niet. Gezien de breed gedragen ondersteuning voor het instrument interventie is de aanbeveling in de EU interventie als vangnet voor de middellange en lange termijn te behouden (Van der Meulen *et al.*, 2011).

Inkomensstabilisatie

In Europees verband wordt gedacht aan een nieuw soort publiek gefinancierde inkomensstabilisatie-regeling als onderdeel van het GLB na 2013. Zo'n regeling voor bedrijfsinkomens kan zorgen voor vermindering van de belangstelling voor termijnmarkten, andere vormen van contracten en diversificatie als risicomanagementstrategie.

Regie

De ex-ante vangnetconstructie worden op Europees niveau geregeld. In uitzonderlijke gevallen kan de EU-Raad van landbouwministers ex-post besluiten om een Europees noodfonds beschikbaar te stellen om de schade te compenseren die bedrijven in de land- en tuinbouwsector oplopen door een crisis (zoals bij de EHEC-crisis).

3.5 Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz-) raamwerk

Type ramp

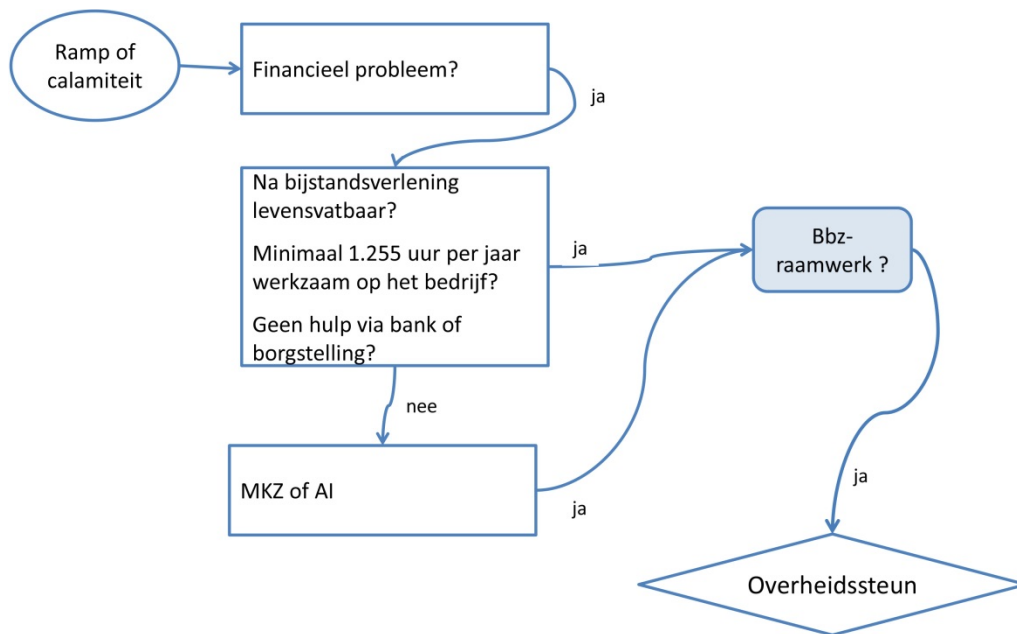
In bijzondere omstandigheden kunnen ook land- en tuinbouwers een beroep doen op het 'Besluit bijstandsverlening zelfstandigen' (Bbz). Via deze specifieke wettelijke regeling kunnen zelfstandigen namelijk bij (tijdelijke) financiële problemen een lening of een periodieke uitkering krijgen (Figuur 3.5). In aanvulling van de generieke Bbz is op ad-hocbasis de regeling aangepast voor MKZ en AI in 2001 en 2003. Een nieuwe uitbraak kan niet onder deze regeling geschaard worden.

Het aantal jaarlijkse aanvragen voor Bbz in de landbouw schommelt in de periode 2001-2008 tussen de 200 en 600 (Van der Meulen *et al.*, 2009). In 2003 was er een groot aantal aanvragen door de slechte financiële situatie in de varkenshouderij en de uitbraak van AI (Berkhout, 2004).

Criteria compensatie

Op grond van de Bbz kunnen zelfstandigen bij de gemeente een verzoek indienen om het inkomen maximaal een jaar aan te vullen tot de bijstandsnorm met de mogelijkheid van verlenging bij omstandigheden van externe aard (Hessels, 2003). Het bedrijf moet daarbij levensvatbaar zijn, voldoen aan eventuele vestigingseisen en aan het urencriterium. Ook vindt een vermogenstoets plaats (Folkeringa en De Jong, 2007). Het bezit van eigen vermogen staat een uitkering in principe niet in de weg. Maar de sociale dienst past geen Bbz toe als de ondernemer dankzij aanwezig eigen

vermogen een lening bij een bank kan afsluiten. Als het eigen vermogen een bepaalde grens te boven gaat, verstrekt de sociale dienst de bijstand op grond van het Bbz als lening. De te betalen rente volgt het niveau van de banken. Het verschil met de 'gewone' bijstandsuitkering is de mogelijkheid van het hebben van een vermogen tot een veel hoger niveau. Vermogen dat verbonden is aan het bedrijf wordt buiten beschouwing gelaten.



Figuur 3.5 Ex-ante raamwerk 'Besluit bijstandsverlening zelfstandigen' (Bbz).

Als een ondernemer niet in zijn levensonderhoud kan voorzien wordt bij gebruikmaking van de Bbz een periodieke uitkering verstrekt. Deze vult het inkomen aan tot de bijstandsnorm. De uitkeringsduur is maximaal 12 maanden. In bepaalde omstandigheden kan de sociale dienst besluiten de uitkering met maximaal 24 maanden te verlengen.

Als het voortbestaan van een levensvatbaar bedrijf gevaar loopt, kan een ondernemer binnen de Bbz ook in aanmerking komen voor bedrijfskapitaal. Het maximumbedrag is € 185.402. Dit bedrag geldt per 1 januari 2012. Het gaat hier om een rentedragende lening. De lening moet binnen 10 jaar worden terugbetaald.

Als een ondernemer langere tijd een inkomen heeft onder bijstandsniveau, kan een ondernemer in aanmerking komen voor bedrijfskapitaal in de vorm van een gift. Het vermogen mag dan niet hoger zijn dan € 178.431. De gift bedraagt maximaal € 9.270. Deze regeling gaat echter niet samen met de hierboven vermelde lening van maximaal € 185.402.

Regie

Een aanvraag voor Bbz verloopt via de gemeenten. Dienst Regelingen beschikt over een aantal financieringsdeskundigen die door gemeenten voor advies ingeschakeld kunnen worden met betrekking tot het bepalen van de levensvatbaarheid van een bedrijf. Dit gebeurt regelmatig maar is niet verplicht.

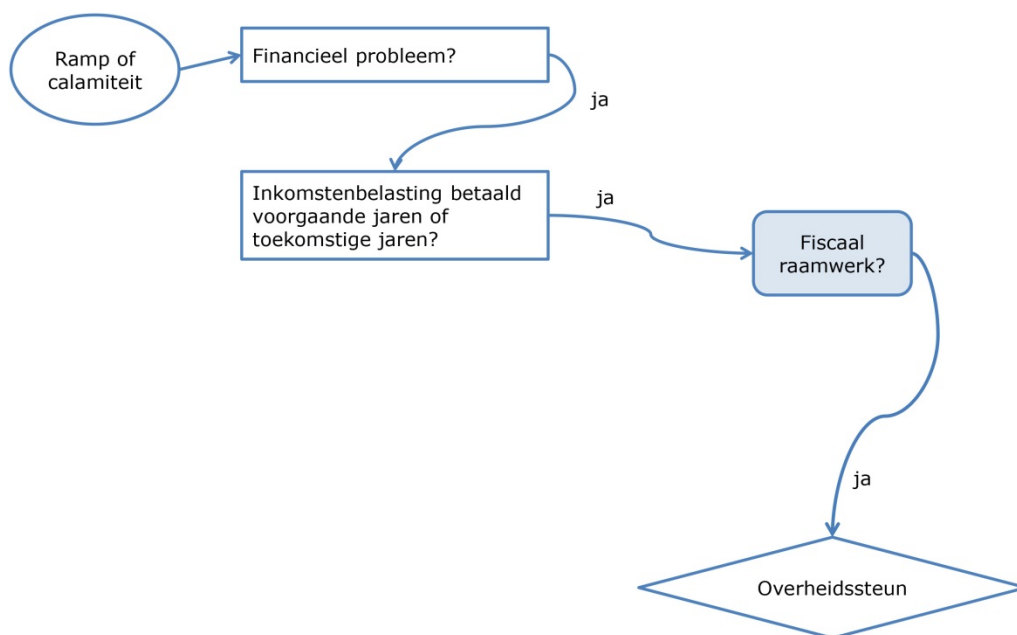
3.6 Fiscaal raamwerk

Type ramp

Het huidige fiscale raamwerk kent een tweetal algemene faciliteiten die het mogelijk maken een inkomen van een bepaald jaar te verrekenen met inkomens uit het verleden en met toekomstige inkomens (Figuur 3.6). Deze faciliteiten stellen ondernemers in staat een ramp met financiële gevolgen deels te verrekenen.

Criteria compensatie

Door verrekening kan het belastbaar inkomen achteraf over een drietal jaren gemiddeld worden. Een negatief jaarinkomen wordt op nul gezet. Daardoor leidt een jaar met een laag belastbaar inkomen (bijvoorbeeld als gevolg van een ramp), in wezen tot een teruggave van inkomstenbelasting uit een voorgaand jaar (carry back). Bij een bv is dit beperkt tot één jaar. Is verliesverrekening met het voorgaande jaren niet meer mogelijk, dan mag het verlies verrekend worden met toekomstig inkomen uit de daaropvolgende 9 jaar (carry forward).



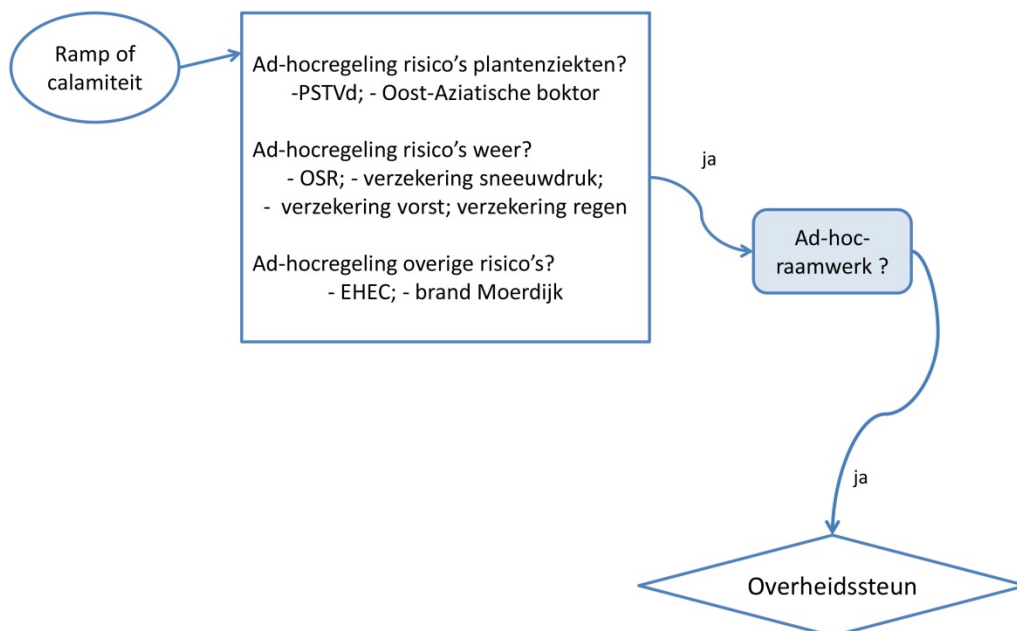
Figuur 3.6 Ex-ante fiscaal raamwerk

Regie

Verrekening verloopt via de jaarlijkse aangifte bij de belastingdienst.

3.7 Ad-hocraamwerk/specifieke regelingen

Naast op bovenstaande regelingen gebaseerde vergoedingen, is er ook op aanvullende wijze rampschade vergoed door de overheid. De voorbeelden zijn in Figuur 3.7 samengevat en worden in de volgende paragrafen beschreven. De beschreven cases zijn toegepast binnen het bestaande juridische kader en zijn dus in juridische zin niet ad-hoc cases. Echter, omdat binnen het bestaande juridische kader specifieke ministeriële regelingen zijn opgesteld wordt de term ad-hocregelingen gebruikt.



Figuur 3.7 Ex-ante ad-hocraamwerk in de landbouw.

3.7.1 Risico's plantenziekten

In deze paragraaf wordt ingegaan op een tweetal cases waarin bij een besmetting van een quarantaine(Q)-organisme sprake is geweest van een ad-hocbijdrage van de overheid aan getroffen ondernemers⁴.

1. Een besmetting van kuipplanten met PSTVd. Een aantal ondernemers zijn blijven procederen om een schadevergoeding te krijgen. Uiteindelijk zijn zij in het gelijk gesteld en hebben een schadevergoeding ontvangen vanuit het ministerie van EL&I.
2. De aanwezigheid van de Oost-Aziatische boktor in boomkwekerijgewassen in de regio Boskoop. Hierbij heeft het ministerie van EL&I eenmalig geld gestort in een Plantgezondheidsfonds (PGF) voor de boomkwekerij.

Schade veroorzaakt door een besmetting van planten met een Q-organisme of een kwaliteit (K) organisme worden door de OECD getypeerd als ramp (Melyukhina, 2011). De overheid heeft ten aanzien van deze geregistreerde organismen op de Q-lijst en K-lijst een expliciete verantwoordelijkheid. In dit kader zijn de overheidstaken het opzetten en onderhouden van een fytosanitair systeem ten behoeve van preventie, controle en monitoring van ziekten. Agrarische ondernemers zijn verantwoordelijk voor melding van een (mogelijke) besmetting met een van de op deze lijsten gemelde organismen en de implementatie van maatregelen afgekondigd door de nVWA.

De aanwezigheid van Q- of K-organismen in het gewas leidt tot extra controles en schade aan het gewas. Het standpunt vanuit Nederland is dat er geen financiële overheidsbijdrage is voorzien ter compensatie van verliezen in de bedrijfsvoering. Hoewel voor Q-organismen de Plantenziektewet de mogelijkheid biedt voor schadevergoeding, is deze voorziening in de praktijk nauwelijks toegepast (Melyukhina, 2011b).

Ondernemers moeten verliezen als gevolg van een besmetting zelf dragen. Plantenziekten die niet op de Q-lijst en K-lijst staan vermeld worden gezien als normaal bedrijfsrisico. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beheersen van een uitbraak met deze organismen ligt primair bij de agrarische producenten.

⁴ Bij uitbraken van *Clavibacter* via besmet zaad op tomatenbedrijven in 2007, 2008 en 2009 hebben getroffen ondernemers een deel van de schade vergoed gekregen door zaadleveranciers (bijlage 2). De overheid heeft hierin geen financiële bijdrage geleverd.

Fytorichtlijn en plantenziektewet

De Q-organismen van de EU zijn vermeld in bijlagen I en II van de Fytorichtlijn (2000/29/EG). De Fytorichtlijn maakt onderdeel uit van een Europees gemeenschappelijk plantgezondheidsregiem (CPHR). Het doel van de Fytorichtlijn is de preventie van introductie en verspreiding van schadelijke organismen in de EU. Deze richtlijn is van toepassing op import en interne EU-handel van plantaardige producten. Voor export naar derde landen gelden de regels die deze landen stellen, conform het IPPC-verdrag. In Nederland is de uitvoering van de Fytorichtlijn vastgelegd in de Plantenziektewet.

Op de Q-lijst van de EU staan ongeveer 300 organismen. Voor organismen die op de Q-lijst staan geldt een nultolerantie. Uit cijfers van de Plantenziekteskundige Dienst (PD) blijkt dat er in 2009 in Nederland 274 fyto-sanitaire meldingen zijn gedaan van geïmporteerde plantaardige producten. Dit was een stuk lager dan het aantal van 664 in 2008. Reden hiervoor is het verwijderen van 2 organismen van de Q-lijst.

Om ondernemers te stimuleren om zelf maatregelen te treffen voor risicoafdekking heeft de minister van EL&I in 1996 de door bruinrot getroffen aardappeltelers eenmalig een subsidie verleend. De hieraan verbonden voorwaarde was dat het agrarisch bedrijfsleven zelf structurele maatregelen zou treffen voor schadeloosstelling van getroffen telers. Dit heeft in 1997 geresulteerd in de oprichting van de Onderlinge Waarborgmaatschappij PotatoPol B.A (bijlage 2). Deze verzekering opgericht op initiatief van LTO Nederland in samenwerking met de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, verzekert het risico van financiële schade door bruinrot en ringrot in aardappelen en sinds teeltseizoen 2008 ook het risico van schade door PSTVd.

K-organisme

K-organisme worden getypeerd als endemisch en kunnen net zo schadelijk zijn als Q-organisme. Deze organismen vallen niet onder het EU-plantgezondheidsregiem (CPHR) maar worden gereguleerd vanuit EU-richtlijnen. Om het overbrengen van ziekte te voorkomen ligt de nadruk hierbij op het uitgangsmateriaal. Voor K-organismen geldt een lage tolerantie. Dit betekent dat er geen organismen in het uitgangsmateriaal mogen zitten of dat de aanwezigheid wordt getolereerd tot een bepaald niveau. De risicomanagementinstrumenten bestaan uit controles, inspectie, certificering van producenten en handelaren van uitgangsmateriaal. Om verspreiding te voorkomen kunnen besmette gewassen en producten worden vernietigd. De kosten voor controles, inspectie en certificering komen voor rekening van de aanvrager. Kosten voor het nemen van maatregelen, waaronder vernietiging van planten, komen eveneens voor rekening van de eigenaar.

3.7.1.1 Casus ad-hocbijdrage PSTVd

Type ramp

In 2006 leidt een besmetting van kuitplanten met het Q-organisme PSTVd (aardappelspindelknolviroïde) tot het ruimen van besmette partijen op 30 à 40 bedrijven. De schade komt geheel voor rekening van de getroffen ondernemers en bedraagt circa 3 tot 6 miljoen euro. In enkele gevallen heeft dit geleid tot noodzakelijke bedrijfsbeëindiging.

Compensatie en regie

Het ministerie van EL&I wijst een verzoek van het georganiseerde bedrijfsleven om tegemoetkoming in de schade in eerste instantie af. Schade veroorzaakt door een Q-organisme behoort volgens de mening van het ministerie tot het normale ondernemersrisico. Na Kamervragen laat de minister per brief (1 februari 2007, kenmerk DL 2007/228) weten dat verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van een structurele oplossing voor dit soort risico's bij de sector ligt. Wanneer de sector met een faciliteit komt die gedragen wordt door de achterban is de minister bereid zich in te spannen voor tegemoetkoming in schade voor de getroffen kuitplanttelers. Deze faciliteit is vanuit de sector niet tot stand gekomen. Uiteindelijk zijn 4 kwekers blijven procederen om schadevergoeding te krijgen. Deze zijn door het college van Bezwaar en Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) in het gelijk gesteld en hebben een tegemoetkoming in de schade gekregen (11 mei 2010, Directie JZ, referentie 130139). Het CBB constateert dat de schade door PSTVd in kuitplanten niet volledig tot het normale bedrijfsrisico kon worden gerekend, omdat het tot het najaar van 2006 niet bekend was dat de viroïde in de kuitplanten kan voorkomen, de viroïde symptoomloos aanwezig kan zijn in kuitplanten en de viroïde voor 2006 in kuitplanten niet kon worden aangetoond. Het CBB onderschrijft nadrukkelijk een

terughoudende toepassing van artikel 4 uit de Plantenziektewet (PZW). Artikel 4 PZW beoogt geen algemene schadevergoedingsplicht in het leven te roepen.

3.7.1.2 Casus ad-hocbijdrage Oost-Aziatische boktor

Type ramp

In 2009 hebben boomkwekers in Boskoop hoge kosten moeten maken voor de bestrijding en verplichte extra keuringskosten vanwege de Oost-Aziatische boktor.

Compensatie

Om de schade als gevolg van bestrijdingsmaatregelen te kunnen vergoeden heeft de boomkwekerijsector een Plantgezondheidsfonds opgericht (www.wetten.overheid.nl / verordening PT Plantgezondheidsfonds). In principe is het fonds opengesteld voor alle specifieke gewasgroepen in de tuinbouw die getroffen kunnen worden door Q-organismen. Het fonds heeft als doel geldmiddelen bijeen te brengen ter (mede) financiering van schade die het gevolg is van preventieve maatregelen of bestrijdingsmaatregelen die de Minister heeft opgelegd als gevolg van artikel 3 van de Plantenziektewet. Een uitkering uit het fonds ten aanzien van een specifieke gewasgroep is slechts mogelijk indien de fondsrekening voor die specifieke gewasgroep gevoed is met middelen vanuit een gewasspecifieke heffing. Ter stimulering van het initiatief heeft Staatssecretaris Bleker van EL&I eenmalig 200.000 euro gestort in het op te richten plantgezondheidsfonds voor de boomkwekerij (www.deboomkwekerij.nl). Vanwege deze eenmalige uitkering is er geen generieke heffing geheven. De middelen van het fonds maken deel uit van het vermogen van het Productschap Tuinbouw. Uiteindelijk hebben in totaal 246 kwekers aanspraak gemaakt op compensatie uit het plantgezondheidsfonds na de problemen met de Oost-Aziatische boktor in 2009. In totaal is 135.000 euro vergoed. Het resterende bedrag wordt in het plantgezondheidsfonds gehouden, hoewel het nog onduidelijk is of het fonds blijft bestaan vanwege opheffing Productschap Tuinbouw (www.deboomkwekerij.nl).

Regie

Het bestuur van het Productschap Tuinbouw beslist omtrent uitkeringen uit het fonds na advies van de commissie. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van LTO Nederland, een vertegenwoordiger van Anthos, een vertegenwoordiger van het productschap en vertegenwoordigers van andere organisaties indien de werking van het fonds wordt uitgebreid.

3.7.2 Specifieke regelingen in verband met extremen weersituaties

Regeling oogstschaderegeling

Na de overstromingen van de grote rivieren in 1998 is WTS1 en WTS2 van toepassing verklaard voor een tweetal regio's. In de andere gebieden met wateroverlast konden de ondernemers een beroep doen op de 'Regeling oogstschaderegeling' (OSR). De OSR kent een eigen risico van 30% van de omvang van elk afzonderlijke teelt, waarbij het eigen risico geen absoluut maximum kent.

Vergoeding na oprichten verzekering

In drie gevallen is een vergoeding door de overheid verstrekt na het oprichten van een verzekering. Dit geldt voor de regenregeling in 2002, de sneeuwdrukregeling in 2005 en de vorstregeling in 2005.

Publiek-private verzekeringen

In Nederland kunnen productierisico's deels afgedekt worden met een schadeverzekering (Van der Meulen *et al.*, 2006; Van der Meer *et al.*, 2007). In Nederland is het voor agrarische ondernemers sinds 2010 bovendien mogelijk om een brede weersverzekering af te sluiten. Deze verzekering dekt schade aan de gewassen als gevolg van extreme weersituaties zoals hagel en neerslag. Het risico van hagel kan sinds lange tijd verzekerd worden, echter een neerslagdekking is meer recent. In geval van een bovenmatige regenneerslag dekt de verzekering schade aan gewassen indien een zekere grenswaarde is behaald (minimale hoeveelheid neerslag per tijdseenheid). De grenswaarde verschilt per verzekeringsmaatschappij. Per voorval geldt een schadedrempel van 30% van het verzekerde bedrag van het beschadigde gewas per perceel. De subsidie op de brede weerpolis bedraagt in 2010 maximaal 61,1% en in 2011 maximaal 60,5%. De verzekerde vraagt zelf de subsidie aan bij Dienst Regelingen (Van der Meulen *et al.*, 2011).

3.7.3 Overige risico's

BSE

Type ramp

Bovine spongiforme encefalopathie (ook wel BSE of gekkekoeienziekte) is een ziekte van runderen die door prionen wordt veroorzaakt. BSE is overdraagbaar van rund op mens en veroorzaakt een nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. In het Verenigd Koninkrijk werd in 1996 bekend gemaakt dat vanaf 1994 tien mensen hieraan overleden waren. Kalvermesters in Nederland werden geconfronteerd met maatregelen om te voorkomen dat kalveren uit het Verenigd Koninkrijk voor humane consumptie beschikbaar kwamen. Bovendien was er sprake van een ernstige marktverstoring/vraaguitval op de rundvleesmarkt.

Compensatie en regie

Een aantal ministeriele regelingen is van toepassing verklaard ter tegemoetkoming van schade bij getroffen bedrijven;

- De 'Regeling tegemoetkoming schade kalvereigenaren BSE 1996' voorzag erin kalvermesters, die ten gevolge van de maatregelen die waren getroffen tegen kalveren afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk en werden geconfronteerd met leegstand op hun bedrijf, aanspraak te geven op een tegemoetkoming in de schade die met die leegstand verband hield. Deze regeling is uitgevaardigd door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en gefinancierd uit algemene middelen.
- De 'Regeling compensatie gevolgen BSE-crisis 1996' kent een tegemoetkoming toe van het inkomensverlies opgetreden door een verstoring van de rundvleesmarkt (vleesvee en vleeskalveren). Het betreft extra betalingen bovenop de EU premiebedragen.

EHEC

Type ramp

In 2011 heeft de groenten- en fruitsector te maken met een consumptieafname van hun producten die het gevolg was van de crisis met de EHEC-bacterie.

Regelingen

Getroffen bedrijven in de tuinbouwsector konden een beroep doen op de volgende regelingen:

- *EU-noodfonds*
In de periode tot 1 juli 2011 is voor een bedrag van 27 miljoen euro aan producten uit de markt genomen. Telers kunnen een vergoeding aanvragen uit dit fonds.
- *Garantieregeling tuinbouwsector*
De voorwaarden voor de 'Garantstelling landbouw' zijn verruimd. Dit betekent dat zo'n 80 telers die van de garantieregeling gebruikmaken een jaar langer over de aflossing van hun lening mogen doen.
- *Calamiteitenregeling werktijdverkorting*
Getroffen bedrijven kunnen werktijdverkorting aanvragen voor hun werknemers.
- *Regeling met Belastingdienst*
Ondernemers in de tuinbouwsector kunnen de Belastingdienst vragen voorlopige belastingaanslagen te verlagen en eventuele teruggaven versneld te laten behandelen. Daarnaast kunnen zij vragen om uitstel van betaling of een betalingsregeling treffen in gevallen waarin dat nodig is.

De vergoeding via het EU-noodfonds bedraagt 50% van de op basis van referentiegegevens berekende prijs die telers zonder de EHEC-crisis hadden mogen verwachten. Het betreft een 100% EU-financiering en er is geen cofinanciering vanuit het bedrijfsleven vereist. De regeling is opengesteld voor de producten komkommers, tomaten, sla (waaronder ook ijsbergsla en andijvie), paprika en courgette. Het pakket noodmaatregelen komt boven op de crisismaatregelen en de al bestaande GMO-interventieregeling. De verwachting is dat telers tot 70% vergoed zullen krijgen. Volgens het Productschap Tuinbouw is in totaal circa 56 miljoen kilo product uit de handel genomen of groen geoogst. De schade heeft betrekking op uit de handel genomen/niet-verkochte producten en de schade van groen geoogste/niet-geoogste producten. De schade voor de Nederlandse handel wordt becijferd op circa 85 miljoen euro maar kreeg geen enkele schadevergoeding.

Regie

Aanvragen voor de verschillende regelingen verloopt via Dienst Regelingen en de belastingdienst.

Brand Moerdijk

Type ramp

Via de 'Regeling tegemoetkoming groentetelers Moerdijk' ontvangt een ondernemer een tegemoetkoming naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack (EL&I, 2011). Veel telers mochten hun groente vlak na de brand niet verkopen in verband met neergedaalde roetdeeltjes. Het betrof vollegrondsgroente die was geteeld op een perceel dat is gelegen binnen het gedupeerde gebied en niet in de handel is gebracht.

Financiële bijdrage

Circa 32 telers van vollegrondsgroenten die na de brand hun groenten niet in de handel konden brengen krijgen een vergoeding. Het subsidieplafond bedraagt 1,1 miljoen euro.

Regie

Een aanvraag tot verlening van een tegemoetkoming wordt ingediend bij het Productschap Tuinbouw.

Ongeval kerncentrale Tsjernobyl

Type ramp

De meest directe effecten in de landbouw veroorzaakt door het ongeval in de kerncentrale van Tsjernobyl op 26 april 1986 zijn onder controle gebracht door enkele praktische tijdelijke maatregelen. Door onder meer een graasverbod voor koeien, vernietiging van spinazie en het verbod op het gebruik van schapenmelk is de stralingsbelasting voor mensen beperkt.

Compensatie en regie

De minister van Landbouw en Visserij heeft een tegemoetkoming toegekend voor de vernietigde spinazie gelijk aan de doordraaiprijs. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor schapenmelk die niet op de gebruikelijke wijze kon worden aangewend ('Werkplan afwikkeling Tsjernobyl', 1986).

3.8 Conclusie casussen toekenning overheidsbijdrage

3.8.1 Cases toekenning overheidsbijdrage

Op basis van de inventarisatie kan geconcludeerd worden dat de WTS zelden van toepassing is verklaard. Relatief veel aanvullende regelingen zijn op ad-hocbasis van toepassing verklaard. In Tabel 3.1 zijn de besproken regelingen samengevat.

Tabel 3.1

Samenvattend overzicht overheidsbijdrage bij rampen (in de periode 1986-2012).

Ramp	Terugkeertijd (1 op x jaar)	Overheidsbijdrage ¹	Aansprakelijkheid	Gevaar volksgezondheid
Tsjernobyl, 1986	- ²	Ministeriële regeling	Ja ³	Ja
BSE 1996	-	Ministeriële regeling	Nee	Ja
Extreme regenval, 1998	1 op 110 jaar / 1 op 125 jaar	'WTS1', 'WTS2', 'OSR'	Nee	Nee
KVP, 1997	1 op 10 jaar	Besluit bijzondere tegemoetkoming varkenshouders in verband met klassieke varkenspest 1997	Nee	Nee
MKZ, 2001	1 op 10 jaar	DGF	Nee	Nee
AI, 2003	1 op 7 jaar	DGF	Nee	Nee
PSTVd, 2006	-	Plantenziektewet	Nee	Nee
Blauwtong, 2006-2007	-	DGF	Nee	Nee
Q-koorts, 2008-2012	-	DGF	Nee	Ja
Oost-Aziatische boktor, 2009	-	Plantgezondheidsfonds	Nee	Nee
Regen, 2002	-	Regenregeling	Nee	Nee
Vorst, 2005	1 op 100 jaar	Vorstregeling	Nee	Nee
Sneeuw, 2005	1 op 50 jaar	Sneeuwdruckregeling	Nee	Nee
EHEC, 2011	-	Verschillende regelingen	Nee	Nee
Brand Moerdijk, 2012	-	Regeling tegemoetkoming groentetelers Moerdijk	Ja	Nee ⁴

1 Bbz-raamwerk en fiscaal raamwerk zijn van toepassing voor alle rampen; 2 Terugkeertijd is onbekend; 3 Wel aansprakelijkheid, echter geen aansprakelijkstelling mogelijk; 4 Onder wettelijk toegestane maximale restgehalte (residu).

3.8.2 Cases rampen zonder overheidsbijdrage

Bij een aantal rampen is de schade niet gecompenseerd door de overheid. Tabel 3.2 geeft een kort overzicht van de een aantal calamiteiten in de afgelopen jaren waarbij er geen sprake was van compensatie door de overheid. Een korte beschrijving is in de voetnoot van de Tabel per ramp beschreven.

Tabel 3.2

Samenvattend overzicht rampen waarbij de schade niet is gecompenseerd door de overheid (in de periode 1986-2012).

Ramp	Overheidsbijdrage ¹⁰	Aansprakelijkheid	Gevaar volksgezondheid
Dioxine, 1999 ¹	Nee	Ja	Ja
MPA, 2002 ²	Nee	Ja	Ja
Dioxine, 2003 ³	Nee	Ja	Ja
Vorstschade, 2009 ⁴	Nee	Nee	Nee
Clavibacter, 2007 – 2009 ⁵	Nee	Soms	Nee
Waterschade, 2010 ⁶	Nee	Nee	Nee
Schmallenbergvirus, 2011 ⁷	Nee	Nee	Nee
Hoog water, 2012 ⁸	Nee	Nee	Nee
Vorstschade, 2012 ⁹	Nee	Nee	Nee

1 Dioxine, 1999: In 1999 vond men dioxine in het voer bij veehouderijbedrijven, afkomstig van vet dat met afvalolie was verontreinigd en verwerkt door mengvoederfabrikanten; 2 MPA, 2002: In de zomermaanden van 2002 werd de varkenssector en melkveesector opgeschrikt door een grootschalige verontreiniging van veevoeder met medroxyprogesteronacetaat (MPA). De contaminatie was afkomstig van glucosestroop; 3 Dioxine, 2003: Broodmeel verontreinigd met dioxine leverde een probleem op voor veehouderijbedrijven in 2003; 4 Vorstschade, 2009: De strenge winter begin januari 2009 in Zuid-Nederland veroorzaakte vorstschade in prei en spruiten; 5 Clavibacter, 2007-2009: Bij uitbraken van Clavibacter via besmet zaad op tomatenbedrijven in 2007, 2008 en 2009 hebben getroffen ondernemers een deel van de schade vergoed gekregen door zaadleveranciers (bijlage 2); 6 Waterschade, 2010: In 2010 is met name in Twente en de Achterhoek schade bij glastuinders en akkerbouwers als gevolg van de extreme neerslag opgetreden; 7 Schmallenbergvirus, 2011: In december 2011 is een nieuwe dierziekte gevonden bij schapen en koeien in Nederland: het Schmallenbergvirus (niet bestrijdingsplichtig); 8 Hoog water, 2012: In januari 2012 stond een dijk langs het Eemskanaal op doorbreken. Melkkoeien en schapen in de omgeving van het Groningse dorp Woltersum zijn daarbij geëvacueerd; 9 Vorstschade, 2012: De strenge vorst in februari 2012 veroorzaakte schade in de fruitteelt, het meest in Flevoland en de Noordoostpolder; 10 Bbz-raamwerk en fiscaal raamwerk zijn van toepassing voor alle rampen.

3.9 Voordelen en nadelen van huidige raamwerken

Op basis van de inventarisatie van het huidige raamwerk zijn een aantal voordelen te benoemen:

- In de wettelijke regelingen zijn de belangrijkste bekende risico's vervat. In deze regelingen zijn duidelijk de condities beschreven die leiden tot het van toepassing verklaren van de regeling. Dit geldt specifiek voor het WTS-raamwerk en het DGF-raamwerk.
- Het ad-hocraamwerk laat veel ruimte aan de uitvoerder zodat flexibiliteit en maatwerk mogelijk is.
- Het Bbz-raamwerk en het fiscale raamwerk zijn van toepassing op alle rampen indien voldaan wordt aan de condities van de raamwerken.

De volgende nadelen zijn van toepassing voor het huidige raamwerk:

- De ad-hocregelingen zijn slechts op hoofdlijnen gedefinieerd waardoor:
 - onduidelijkheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partners
 - de gedupeerde ondernemer in onzekerheid verkeert of hij in aanmerking komt voor een overheidsbijdrage
 - de ondernemer rekent en anticipeert op steun van overheid
 - politici kwetsbaar zijn voor politiek opportunisme
 - toezeggingen door de overheid over compensatie worden gedaan bij onvolledige informatie tijdens de ramp voordat de aard en omvang van de schade voldoende bekend zijn.
- Verwarring ontstaat bij rampen veroorzaakt door nieuwe risico's. Bestaande regelingen zijn (nog) niet van toepassing. Dit heeft betrekking op zowel ad-hocregelingen als het DGF.
- Specifieke problemen ontstaan bij contaminatie van levensmiddelen waarbij geen wettelijke beperkingen zijn om het gecontamineerd product als onveilig te verklaren (onder grenswaarden of stoffen niet beschreven). Van de overheid wordt verwacht om belangen en/of gezondheid van burgers te beschermen ook al ontbreekt daarvoor de wettelijke regelgeving. Vanuit voorzorgsprincipe en het herstellen van het vertrouwen van de consument wil/moet de overheid toch ingrijpen.
- Bij een sommige rampen bestaat de mogelijkheid om de schade te verhalen op basis van aansprakelijkheid. Echter, in die gevallen waar de veroorzaker de verplichting niet kan nakomen vanwege faillissement wordt een beroep gedaan op een overheidsbijdrage.
- Het Bbz-raamwerk en het fiscale raamwerk vormen een beperkt financieel vangnet.

4 Condities voor tegemoetkoming

Burgers en bedrijven verwachten dat de overheid na een ramp of calamiteit compensatie zal bieden voor de geleden schade, zelfs in gevallen waarin de overheid vooraf herhaaldelijk heeft duidelijk gemaakt dat dit niet het geval zal zijn ('Samaritan syndrome'; SEO, 2007). Door het formuleren van expliciete condities, waaronder overheidsinterventie te verwachten mag zijn, kan deze reflex deels worden tegengegaan. Om te komen tot een robuust stelsel van compensatiemechanismen waarbij de noodzaak tot ad-hocregelingen beperkt is, wordt een overkoepelend raamwerk voorgesteld.

Een overkoepelend raamwerk biedt een structurele aanpak als alternatief voor de huidige ad-hocsystemen. Hierbij zijn de volgende randvoorwaarden van belang: het te ontwikkelen raamwerk behoudt zo veel mogelijk de voordelen van de huidige ad-hocsystemen, zoals flexibiliteit door in te kunnen spelen op nieuwe risico's maar ondervangt zoveel mogelijk de nadelen van de huidige systemen, zoals onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partners.

Het raamwerk heeft betrekking op die situaties waarbij er geen sprake is van een ramp of calamiteit volgens de definitie van de WTS. Indien dit het geval is, dan moet worden beoordeeld in hoeverre is voldaan aan andere expliciete condities voor het verkrijgen van een tegemoetkoming door de overheid. Op grond van de behandelde cases in het vorige hoofdstuk, het OECD-rapport (Melyukhina, 2011b), en andere relevante literatuur zijn we gekomen tot zeven expliciete condities die bepalend zijn voor het toekennen van een tegemoetkoming bij een ramp of calamiteit. In dit hoofdstuk zijn deze condities, die onderdeel gaan uitmaken van het raamwerk, nader uitgewerkt en geanalyseerd.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Eerst worden de condities die van belang zijn voor de beoordeling beschreven of een incident als ramp of calamiteit te classificeren is.
- Daarna worden ze samengevoegd tot een beoordelingskader.
- Als laatste wordt aandacht besteed aan de institutionele inbedding van een dergelijk raamwerk.

4.1 Ramp of calamiteit?

De eerste vraag is dus of er sprake is van een ramp of calamiteit, zodat de WTS in werking treedt. De WTS verwijst naar de Wet veiligheidsregio's, waarin een ramp wordt gedefinieerd als 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Zie de condities van de WTS, die zijn beschreven in paragraaf 3.1.

4.1.1 Eisen van frequentie en omvang

Definitie

Als er geen sprake is van een ramp of calamiteit, volgens de WTS-definitie, zal de overheid bij een grote schade alleen een tegemoetkoming overwegen als de calamiteit voldoet aan bepaalde eisen van frequentie en omvang. Bij de definitie van een ramp of calamiteit is dus van belang:

1. frequentie (*zeldzame gebeurtenis*);
2. omvang (*zeer ernstige schade, grote materiële belangen*).

De conditie van frequentie en omvang is bepaald niet eenduidig. In verschillende contexten wordt een 'calamiteit' verschillend gedefinieerd.

Ad 1. Frequentie

De kans dat een gevaar optreedt kan in drie niveaus worden ingedeeld ^{5, 6} (Melyukhina, 2011; Baltussen *et al.*, 2006):

- Kleine kans (zeldzaam, niet waarschijnlijk): minder frequent dan eens per 50 tot 100 jaar
- Matige kans (kan voorkomen): vaker dan eens per 50 tot 100 jaar maar minder dan eens per 10 jaar
- Grote kans (komt herhaaldelijk voor): vaker dan eens per 10 jaar.

Ad 2. Omvang van de schade.

Bij de omvang gaat het om:

- de schade per bedrijf én
- het aantal getroffen bedrijven. Als beide ernstig/groot zijn is er sprake van 'zeer ernstige schade van grote materiële belangen'.

Schade per bedrijf

Als conditie kan gesteld worden dat de gevolgen voor het bedrijfsresultaat '(zeer) ernstig' moeten zijn. In regelgeving van de EU aangaande oogstverzekering worden 'ongunstige weersomstandigheden' gedefinieerd als weersomstandigheden die met een natuurramp kunnen worden gelijkgesteld, zoals vorst, hagel, ijs, regen of droogte, en die voor een landbouwer leiden tot een verlies van meer dan 30% van de gemiddelde jaarproductie in de laatste drie jaar of de gemiddelde productie van drie van de laatste vijf jaren, de hoogste en de laagste productie niet meegerekend.

Een voorbeeld is de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Rijkswaterstaat 1999), die betreft vergoeding van het nadeel van rechtmatig overheidshandelen. In de jurisprudentie rond deze regeling is geaccepteerd dat het normale ondernemersrisico in beginsel ligt bij een drempel van 15% van de gemiddelde jaaromzet. Alleen schade die boven deze drempel uitkomt, komt voor vergoeding in aanmerking, mits ook aan de andere vereisten is voldaan.

Baltussen *et al.* (2006) relateren de schade niet aan de jaarproductie of jaaromzet, maar aan het gezinsinkomen, waarbij ze drie niveaus van 'ernst' onderscheiden:

- *klein*
Geringe gevolgen voor het bedrijfsresultaat (daling van het bedrijfsresultaat ten opzichte van het verwachte gezinsinkomen uit normale bedrijfsvoering minder dan 25%)
- *matig*
Substantiële gevolgen voor het bedrijfsresultaat (daling van het bedrijfsresultaat ten opzichte van het verwachte gezinsinkomen uit normale bedrijfsvoering tussen 25% en 50%)
- *groot*
Ernstige gevolgen voor het bedrijfsresultaat (daling van het bedrijfsresultaat ten opzichte van het verwachte gezinsinkomen uit normale bedrijfsvoering met meer dan 50%).

Aantal getroffen bedrijven

Als conditie zou kunnen worden gesteld dat een groot aantal bedrijven (of hectares) door de schade getroffen moeten zijn. Bijvoorbeeld het raamwerk van Nieuw-Zeeland kijkt naar economische en sociale impact, waarbij voor het laatste niet het aantal bedrijven of hectares, maar de omvang van het getroffen gebied bepalend is (lokaal, district en regionaal/nationaal niveau) (OECD, 2012). In Nederland kan dit worden vertaald naar: gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. Een ander voorbeeld is de weersverzekering Aquapol, waarin indertijd een aaneengesloten oppervlakte van 150 ha als norm werd gehanteerd.

⁵ Vergelijk WTS: 'hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan 1/50 per jaar'

⁶ World Bank hanteert in een notitie over disaster risk management een indeling in 5 niveaus van frequentie: minder dan eens per 20 jaar, eens per 20-30 jaar, eens per 30-100 jaar, eens per 100-200 jaar, minder dan eens per 200 jaar (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10104/604560BRI0231R10BOX358322B01PUBLIC1.txt?sequence=2>)

Overheidsinterventie

Afhankelijk van de oorzaak speelt de overheid een rol van betekenis bij het beperken van de omvang van de mogelijke schadelast. Fytosanitaire en veterinaire risico's verspreiden zich gemakkelijk als een olievlek naar andere bedrijven indien geen aanvullende maatregelen worden uitgevorderd door de overheid. Om marktschade te voorkomen kan de overheid ook partijen uit de voedselketen halen zoals bij de EHEC-uitbraak en de brand in Moerdijk.

Casus besmettelijke dierziekten

De Nederlandse overheid stelt dat het voorkomen van veeziekten deels tot het normale ondernemersrisico in de agrarische sector kan worden gerekend, en dat het daarom logisch is dat het bedrijfsleven het Diergezondheidsfonds deels financiert (SZW, 2012). In de WTS worden uitbraken van KVP, MKZ en AI beschouwd als normale bedrijfsrisico's, en niet als uitzonderlijke gebeurtenissen. Bij de aangegeven indeling naar drie niveaus van frequentie is een uitbraak van KVP inderdaad geen zeldzame gebeurtenis, want de kans dat het zich voordoet is matig tot groot. Hetzelfde geldt voor MKZ. De kans op Afrikaanse Varkenspest (AVP) is veel lager, en zouden daarom mogelijk wel als 'ramp of calamiteit' kunnen gelden.

4.1.2 Preventieve maatregelen

Definitie

Als er schade is opgetreden, is een van de eerste vragen of de schade geheel of gedeeltelijk te wijten is aan de benadeelde zelf of een andere veroorzaker. Als de schade door de benadeelde te voorkomen was, door het nemen van preventieve maatregelen, kan worden gesproken van vermijdbaarheid of eigen schuld. In het geval een 'derde' de schade veroorzaakt heeft, kan deze daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Zie voor aansprakelijkheid paragraaf 4.3.

Door middel van preventieve maatregelen wordt geprobeerd de kans op en omvang van schade te verkleinen. Het gaat hier om preventieve maatregelen die de ondernemer redelijkerwijs had kunnen nemen om de schade te voorkomen of te beperken: een soort zorgplicht. Indien de ondernemer willens en wetens deze maatregelen niet getroffen heeft zijn de gevolgen (deels) voor eigen risico. De WTS noemt dit in artikel 4 'eigen schuld'.

In verzekeringen wordt soms 'goed huisvaderschap' als voorwaarde gesteld. 'Goede huisvader' is een juridische term die in het kader van artikel 1382 en in het Burgerlijk Wetboek gebruikt wordt bij de invulling van het foutbegrip bij het bepalen van de aansprakelijkheid. De 'goede huisvader' handelt als een normaal, voorzichtig en redelijk persoon. Goed huisvaderschap vereist dat wordt voldaan aan 'ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer'. Artikel 283 lid 1 eerste deel WvK bepaalt dat de verzekerde verplicht is alles in het werk te stellen om schade te voorkomen of te verminderen, de bereddingsplicht (Hendrikse, 2002). Hierbij gaat het om het opheffen van onmiddellijk dreigend gevaar, dus smaller dan bijvoorbeeld een product recall (Meuwissen, 2006).

Meuwissen *et al.* (2006) introduceren het begrip 'gepaste ijver'. Zij stellen dat het op bedrijfsniveau van belang is om continu zo adequaat mogelijk op alle factoren in te spelen. Daarbij gaat het niet alleen om het tijdig behalen en updaten van de benodigde certificaten, maar om objectief verifieerbare 'gepaste ijver' te betrachten op alle voor het bedrijf relevante risicoterreinen.

In het Burgerlijk Wetboek is de 'eigen schuld' als volgt geformuleerd, in artikel 6:101:

'Wanneer de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend, wordt de vergoedingsplicht verminderd door de schade over de benadeelde en de vergoedingsplichtige te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen, met dien verstande dat een andere verdeling plaatsvindt of de vergoedingsplicht geheel vervalt of in stand blijft, indien de billijkheid dit wegens de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten of andere omstandigheden van het geval eist.'

Arbitraire elementen

Arbitraire elementen zijn:

- wat de benadeelde kan worden toegerekend, ofwel welke maatregelen 'redelijkerwijs' verwacht mochten worden
- hoe ernstig het is dat de maatregelen niet genomen zijn (billijkheid) ⁷
- Bovendien zal het niet eenvoudig zijn om vast te stellen in welke mate het ontbreken van bepaalde preventieve maatregelen heeft bijgedragen aan de schade (causaliteit). Vaak zullen deze aspecten achteraf door een rechter beoordeeld moeten worden (SEO, 2007).

Casus

De vorstschade in vollegrondsgroente in 2009 is een typisch voorbeeld van een weerrisico. De strenge vorst begin januari 2009 heeft in Noord-Limburg veel schade gegeven. Zeventig telers hebben zich bij de LLTB gemeld met schade in prei en spruiten. In totaal gaat het om ruim 500 ha. Verwacht schadebedrag is getaxeerd op 6,5 miljoen euro (Van der Meulen, 2012). Het ministerie van LNV komt niet met een schadevergoeding omdat vorst zich nu eenmaal kan voordoen in de winter en bovendien hadden de telers zelf maatregelen kunnen nemen om de schade te beperken, bijvoorbeeld door de boel af te dekken of eerder te oogsten zoals ook andere collega's hebben gedaan ⁸. Als je ervoor kiest om bijvoorbeeld prei te telen in de winter, dan is vorstschade een bijbehorend eigen risico. Bij het nemen van maatregelen draait het uiteindelijk om economisch rendement. Ook het beperken van het weerrisico vergt soms extra inspanning van arbeid en inzet van extra middelen.

Discussie

Gedrag is niet verwijtbaar als de onrechtmatige daad kan worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld doordat je de consequenties niet kon weten (nieuwe risico's), je al het mogelijke in het werk stelde om de gevolgen af te wenden (preventieve maatregelen), of door overmacht (natuurramp, terroristische aanslag) ^{9, 10}. Een ondernemer wordt geacht risico's zo veel mogelijk te beperken door preventieve maatregelen te nemen. Belangrijke aspecten hierbij zijn:

- a. Zijn ondernemers van het risico op de hoogte?
- b. Hebben ze belang bij het verminderen van het risico?
- c. Zijn ze in staat om het risico te verminderen: kennis, vaardigheden, (financiële) middelen? (Bremmer *et al.*, 2011).

Om het bewustzijn op het gebied van preventieve maatregelen te verhogen zijn bijvoorbeeld in Frankrijk de 'Groupements de Défense Sanitaire' actief met voorlichting, training en communicatie, en in Canada wordt er veel gedaan aan educatie (OECD, 2012). Het is de vraag of de preventieve maatregelen betrekking moeten hebben op heel specifieke risico's. Ondernemers kunnen namelijk in algemene zin het totale bedrijfsrisico sterk verminderen, door technische maatregelen te nemen zoals hygiënemaatregelen tegen plant- en dierziekten, pootgoedontsmetting, implementeren van HACCP, raskeuze, drainage/beregeningsapparatuur, hagelnetten, aanpassing van de bedrijfsvoering (all-in-all-out, hygiënesluizen, gescheiden aan- en afvoerroute op/naar bedrijf), leveranties van uitsluitend gecertificeerde bedrijven, of - als er een groot risico van besmetting met een dierziekte is - preventief vaccineren (Baltussen *et al.*, 2006). Deelname aan een adequaat kwaliteitssysteem als leverantievoorwaarde of als middel om toeslagen te verkrijgen kan worden gebruikt om behoorlijke ziektepreventie te belonen en slechte praktijken te straffen (OECD, 2012).

⁷ Bij het Schmallenbergvirus is er bijvoorbeeld geen specifieke behandeling en geen vaccin beschikbaar. De enige mogelijkheid tot preventie is het verminderen van verspreiding door bestrijding van knutten (de vectoren) in het warme seizoen. Het is vervolgens de vraag of bijvoorbeeld het aanbrengen en frequent vervangen van oorplaatjes als onderdeel van vliegenbestrijding 'redelijkerwijs' van veehouders verwacht mag worden. Hetzelfde geldt voor andere preventieve maatregelen.

⁸ <http://www.gfactueel.nl/Home/Achtergrond/2009/4/Verburg-vergoedt-vorstschade-prei-niet-GFA131296W/>

⁹ Bij overmacht wordt wel de term 'act of God' gebruikt, als aanduiding van een onvoorspelbaar natuurverschijnsel, waarop mensen geen enkele invloed hebben.

¹⁰ Is eventuele verwijtbaarheid een vraag vooraf, of is het pas later aan de orde, tijdens het toekennen van tegemoetkomingen? (PriceWaterhouseCoopers (2004). Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'; Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (WTS). PWC. Den Haag.)

4.1.3 Aansprakelijkheid

Definitie

Het Nederlands recht kent naast contractuele aansprakelijkheid ¹¹:

1. Schuldaansprakelijkheid, voor eigen feitelijke handelingen: de eigenlijke onrechtmatige daad (afdeling 6.3.1. BW); dit wordt ook wel 'wettelijke aansprakelijkheid' genoemd;
2. Risicoaansprakelijkheid, voor onrechtmatige gedragingen van andere personen (bijvoorbeeld werknemer, kind), voor zaken, stoffen en dieren (afdeling 6.3.2. BW).

Ad 1. Bij *schuldaansprakelijkheid* moet er sprake zijn van enige verwijtbaarheid ('schuld') aan de zijde van de het incident veroorzakende persoon om tot aansprakelijkheid te komen. Een veroorzaker kan ook aansprakelijk worden gesteld als hij onvoldoende maatregelen heeft genomen om het veroorzaken van schade te voorkomen, of om de schade te beperken. Zie ook paragraaf 4.2 over 'goed huisvaderschap' en bereddingsplicht.

In het Burgerlijk Wetboek staat het volgende over een onrechtmatige daad, in artikel 6:162:

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Ad 2. Bij *risicoaansprakelijkheid* is schuld of verwijtbaarheid geen beoordelingscriterium, maar is de aansprakelijkheid gebaseerd op een bepaalde rol, hoedanigheid of kwaliteit (bijvoorbeeld werkgever of eigenaar). Als een bepaald risico zich verwezenlijkt dan is daarmee de aansprakelijkheid gegeven, ook al is er geen sprake van schuld. Een voorbeeld hiervan is de aansprakelijkheid van de eigenaar van een pand waaraan een gebrek kleeft. Als door dat gebrek schade zou ontstaan aan een naastliggend pand dan is de eigenaar aansprakelijk voor die schade ook al kende hij het gebrek niet.

Als er een veroorzaker is, dan moet die de schade vergoeden, volgens het principe van 'de-veroorzaker-betaalt'.

Arbitraire elementen

De omschrijving in het Burgerlijk Wetboek laat zien dat verwijtbaar gedrag niet heel eenvoudig vast te stellen is. Belangrijk element is vermijdbaarheid: wie anders had kunnen handelen en dit niet heeft gedaan, heeft verwijtbaar gehandeld.

Casus

Bij een routinecontrole door de Nederlandse zuivelindustrie in oktober 2004 wordt in boerderijmelk een te hoog gehalte aan dioxinen aangetroffen. Uit onderzoek blijkt dat de oorzaak ligt in het voeren van aardappelbijproducten, die waren verontreinigd door het gebruik van mergelklei in het was- en sorteerproces van de aardappelen. De met dioxine verontreinigde klei blijkt afkomstig te zijn van een leverancier in Duitsland. Er zijn vervolgens maatregelen getroffen ¹² en ook werd besloten dat de veevoerindustrie in zulke gevallen voortaan aansprakelijk zou worden gesteld (PDV, 2005).

¹¹ Contractuele aansprakelijkheid vloeit voort uit het niet-nakomen van een overeenkomst, deze aansprakelijkheid volgt uit een rechtshandeling. In de context van dit rapport is contractuele aansprakelijkheid meestal afhankelijk met de andere vormen van aansprakelijkheid, en is daarom niet verder uitgewerkt.

¹² McCain gebruikt inmiddels geen mergelklei meer maar gebruikt nu zout water om de aardappelen op onderwatergewicht te sorteren (Lindsey, C. (2012). Agrarisch Magazine.).

Discussie

Gedrag is niet verwijtbaar als de onrechtmatige daad kan worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld door overmacht. Zonder verwijtbaarheid kan er geen sprake zijn van schuld aansprakelijkheid.¹³

Meuwissen *et al.* (2006) signaleren ontwikkelingen in de aansprakelijkheid die de kans op claims en de omvang ervan lijken te gaan vergroten. Als relevante ontwikkelingen noemen ze een toenemend claimgedrag, het mogelijk belangrijker worden van de zogenaamde risicosfeer, het groter worden van toerekenbare schades en het steeds herkenbaarder worden van partijen door steeds betere traceerbaarheid. Een reactie hierop is bijvoorbeeld de ontwikkeling van een gezamenlijke verzekering van mengvoerleveranciers voor aansprakelijkheidsschade in TrusQ (Meuwissen *et al.*, 2006).

Het 'veroorzaker-betaalt-principe' werkt in de praktijk lang niet altijd. Ook als eenmaal de aansprakelijkheid van een veroorzaker is vastgesteld, is de kans groot dat benadeelde partijen met lege handen achterblijven. Een aansprakelijke is zelden voldoende draagkrachtig om de enorme schade als gevolg van een ramp te kunnen vergoeden (CTRC, 2004), en de aansprakelijkheidsverzekering is beperkt tot het verzekerd bedrag. Daarnaast is er een attributieprobleem: wie of wat is precies de oorzaak van de schade (WRR, 2011)? Daar komt bij dat juridische procedures zeer belastend zijn, zeker wanneer die lang duren en een heel ongewisse uitkomst hebben (Ombudsman, 2012).

Een faillissement van de veroorzaker kan ertoe leiden dat de schade feitelijk onverhaalbaar is. Verplichte aansprakelijkheidsverzekering en/of een aansprakelijkheidsverzekering als voorwaarde voor vergunningverlening lijken in beginsel de meest directe en adequate instrumenten voor vergoeding van schade door de veroorzaker, mits de dekking in overeenstemming is met de betreffende risico's (PriceWaterhouseCoopers, 2004). Echter, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie ziet niets in een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor risicovolle bedrijven. VNO-NCW heeft in dit verband gewezen op de Europese Richtlijn milieuaansprakelijkheid waarin - voorlopig - geen financiële zekerheid verplicht is gesteld.

De overheid kan een vangnetfunctie vervullen, zonder de financiële gevolgen volledig voor eigen rekening te laten komen. In de 'Regeling tegemoetkoming groentetelers Moerdijk' (EL&I, 2011) beoogde de overheid telers een tegemoetkoming te verstrekken in de vorm van een voorschot, op een wijze die de verhaalbaarheid van vorderingen op Chemie-Pack onaangetast laat. In de regeling is daarom bepaald dat een tegemoetkoming alleen wordt vastgesteld en uitgekeerd nadat de teler Chemie-Pack aansprakelijk heeft gesteld voor de inkomstenderving, en de vordering op Chemie-Pack heeft gecedeerd aan de Staat. Inmiddels is Chemie-Pack failliet verklaard en kan de schade niet meer op de veroorzaker worden verhaald (WRR, 2011).

Ook de overheid zelf kan aansprakelijk worden gesteld voor het tekortschieten in toezicht en handhaving of bij gebrekkig onderhoud. Echter, de overheid geniet hierbij vrij vergaande immuniteit (WRR, 2011). Naast aansprakelijkheid geldt vooral voor de overheid ook behoorlijkheid. In zijn rapport over de Q-koorts geeft de Ombudsman aan dat er niet vanuit juridische aansprakelijkheid, maar wel vanuit de behoorlijkheid een grondslag is voor compensatie door de overheid¹⁴.

4.1.4 Verzekerberaarheid

Definitie

Het afsluiten van een verzekering is één van de belangrijkste mogelijkheden voor een consument of ondernemer om zich te beschermen tegen de gevolgen van financiële schade. Andere mogelijkheden tot bescherming zijn bijvoorbeeld reserveringen en preventie (SEO, 2007).

¹³ Zie Bremmer en Slobbe (2011) over omkering bewijslast bij verwijtbaarheid als middel tot reductie van fytosanitaire risico's.

¹⁴ http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/rapport_2012-100_over_q-koorts_en_de_menselijke_maat.pdf

In de WTS wordt bij verzekeraarbaarheid opgemerkt dat van 'redelijkerwijs verzekeraar' kan worden gesproken indien het risico *in het algemeen* niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat er zeer beperkende voorwaarden gelden en/of dat er zeer hoge kosten tegenover staan. De hoogte van de premie en de omvang van de dekking zouden in een redelijke verhouding tot elkaar moeten staan. In de praktijk gaat het er niet om of een risico theoretisch verzekeraar is, maar of er daadwerkelijk passende en betaalbare verzekeringen voorhanden zijn.

Arbitraire elementen

De definitie van 'verzekeraarbaarheid' bevat diverse arbitraire elementen:

- d. wat zijn 'zeer beperkende' voorwaarden?
- e. wat zijn 'zeer hoge' kosten?
- f. welke verhouding tussen premie en omvang dekking kan 'redelijk' worden genoemd?

Casus

Een aantal verzekeraars verkoopt aan agrarische ondernemers bedrijfsstagnatie verzekeringen. Als een ondernemer door leegstand of gevolgschade van het verlies van bijvoorbeeld dieren de productie ziet dalen, zorgt de bedrijfsstagnatieverzekering dat deze schadepost is gedekt.

Discussie

Als een benadeelde het risico welbewust niet verzekerd heeft, dan moet dat consequenties hebben voor tegemoetkomingen van overheidswege (PriceWaterhouseCoopers, 2004). De CTRC concludeerde dat het bij natuurrampen de eigen verantwoordelijkheid van mensen is om zich adequaat te verzekeren tegen schade. Het is daarbij de taak van de overheid om onverzekeraarbaarheid zoveel als mogelijk terug te dringen. Een optreden van de overheid als herverzekeraar kan daarvoor noodzakelijk zijn (SEO, 2007). Of een risico verzekeraar is, wordt uiteindelijk door de verzekeraars bepaald (RVZ, 2001). Ook de potentiële verzekerden spelen een belangrijke rol: als het aantal verzekerden gering is zal de verzekeraar de verzekering opheffen zoals bij de regenverzekering Aquapol.

Een verzekering biedt meer rechtszekerheid dan een overheidsregeling achteraf. Burgers en bedrijven kunnen namelijk - in geval de verzekeraar in gebreke blijft - op basis van hun polis naar de rechter stappen.

De Nederlandse overheid heeft altijd gesteld dat indirecte schade ten gevolge van dierziekten een private verantwoordelijkheid voor de betrokken bedrijven zijn (OECD, 2012). Het verzekeren van zulke schade is maar in een beperkt aantal lidstaten van de Europese Unie mogelijk. In Duitsland zijn zonder enige overheidstussenkomst ondernemers bereid zich te verzekeren tegen indirecte verliezen van besmettelijke dierziekten, inclusief degene te wijten aan een 'standstil' (bedrijfsonderbreking en verliezen in restrictiezones). Het niveau van participatie is relatief hoog ¹⁵. Ondertussen is de gevolgschade van uitbraken van dierziekten ook in Nederland verzekeraar ¹⁶. In het Diergezondheidsfonds is gevolgschade uitgesloten van vergoeding.

Of het overdragen van een zeldzaam maar ernstig risico, bijvoorbeeld door verzekeren, voor een bepaalde boer aantrekkelijk is hangt af van de kosten en zijn inschatting van het risico en de gevolgen daarvan. Hierbij kan gedacht worden aan extreme weersomstandigheden (bijvoorbeeld hagel), dierziekten en veel persoonlijke risico's (bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, scheiding, sterfte) (Baltussen *et al.*, 2006). Een vrijwillige verzekering is alleen mogelijk als er voldoende draagvlak voor is, een alternatief is een verplicht collectief fonds. Voor veel agrarische verzekeringen is het verkrijgen van voldoende deelname een groot probleem gebleken (Van Horne, 2011).

¹⁵ <http://www2.vlaanderen.be/landbouw/downloads/volt/73.pdf>

¹⁶ <http://www.ltonoordverzekeringen.nl/producten/brand-en-bedrijfsschade/lto-dierziekteverzekering.html>

4.1.5 Nieuw risico

Definitie

Er is sprake van een nieuw risico als het geheel nieuw en onbekend is (voorbeeld: Schmallenbergvirus¹⁷). Er kan ook sprake zijn van een op zichzelf bekend risico, waarvan echter de omvang onverwacht groot is (voorbeeld: Q-koorts), voor het eerst schade veroorzaakt wordt in het eigen land of regio, of via een tot dan toe onbekende 'route'¹⁸ tot schade leidt. Bremmer *et al.*, (2011) geven aan dat risico's in de loop van de tijd niet stabiel zijn: de lijst met mogelijke dreigingen verandert voortdurend.

Arbitraire elementen

Het arbitraire zit in het 'onverwachte' van de schade door een nieuw risico, en vooral in de vraag of er daardoor geen sprake kan zijn van verwijtbaarheid en aansprakelijkheid.

Casus

Bij de besmetting van kuipplanten met PSTVd in 2006 is uiteindelijk aan vier telers een ad-hoc tegemoetkoming gegeven. Belangrijkste argument voor de vergoeding was dat het ging om een nieuw, onbekend risico. Het CBb heeft indertijd de algemene beleidslijn onderschreven dat een besmetting met een plantenziekte valt onder het normale bedrijfsrisico voor een ondernemer. Het CBb heeft echter tevens gesteld dat het om uitzonderlijke gevallen ging waardoor de schade niet volledig tot het normale bedrijfsrisico kon worden gerekend. Als reden is aangevoerd dat het tot het najaar van 2006 niet bekend was dat het viroïde in de kuipplanten kan voorkomen, het viroïde symptomeloos aanwezig kan zijn in kuipplanten en het viroïde vóór 2006 in kuipplanten niet kon worden aangetoond. Tevens stelde het CBb dat de door de PD opgelegde maatregelen er toe strekten te voorkomen dat PSTVd zou overslaan naar gewassen waar het viroïde wel schade kan aanrichten (tomaat en aardappel) (kamerstuk 27 858 Gewasbeschermingsbeleid).

Discussie

Als een ondernemer stelt dat preventie niet mogelijk was, omdat het om een onbekend gevaar gaat, dan is dat terecht voor zover het gaat om heel specifieke maatregelen. Echter, generieke maatregelen ter verbetering van de externe en interne hygiëne van een bedrijf (biosecurity, HACCP) zijn effectief tegen vele gevaren, zowel bekende als onbekende. Bremmer *et al.*, (2011) stellen dat bij PSTVd de overheid beschermende maatregelen moet nemen, omdat symptomen niet te herkennen zijn en bestrijding onmogelijk is.

Er kunnen specifieke problemen ontstaan als levensmiddelen zijn besmet met een onbekende stof en er daardoor geen wettelijke beperkingen zijn om het besmette product als onveilig te verklaren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om contaminatie met stoffen die niet beschreven zijn, waarvan geen MRL is vastgesteld en waarbij de overheid het voorzorgsprincipe wil hanteren ter bescherming van de volksgezondheid (zie ook paragraaf 4.1.6).

Een belangrijke ambitie van het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering van de NVWA is het onderzoeken van nieuwe, nog niet of niet voldoende onderkende risico's, en reeds in een vroeg stadium (proactief) te adviseren over mogelijkheden tot preventie of beheersing.

Omdat private kwaliteitssystemen GMP+ en HACCP grotendeels gebaseerd zijn op kennis uit het verleden kan het misgaan wanneer er nieuwe nog onbekende gevaren zich voordoen. Wanneer nieuwe gevaren eenmaal gekarakteriseerd zijn, wordt indien nodig het GMP+ en het HACCP-concept aangepast. Zie hiervoor de casus van de met dioxine verontreinigde aardappelstoomschillen (paragraaf 4.3).

¹⁷ Het Duitse Friedrich Löffler Instituut (FLI) heeft op 18 november 2011 in bloedmonsters van deze zieke runderen een nieuw virus aangetoond dat op dit moment het "Schmallenbergvirus" wordt genoemd.

¹⁸ Dioxines stellen producenten in de voedingsindustrie soms voor verrassingen, omdat besmettingen opduiken uit onverwachte hoek (Lindsey, C. (2012). Agrarisch Magazine').

4.1.6 Gevaar voor de volksgezondheid

Definitie

De Wet veiligheidsregio's noemt expliciet de bedreiging van de gezondheid van veel personen als element van een ramp. Meuwissen *et al.* (2006) zien als risico-verhogende ontwikkelingen het eerder ingrijpen van de overheid bij niet aantoonbare voedselveiligheid, naast vergrijzing en kwetsbaarheid van de consument. In de Europese Unie wordt als het gaat om volksgezondheid veelal het 'voorzorgsbeginsel' gehanteerd:

'in specifieke situaties waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, kunnen, in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een volledige risicobeoordeling, voorlopige maatregelen voor risicomanagement worden vastgesteld om het in de Gemeenschap gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen' (EU-verordening 178/2002).

Residuen kunnen in levensmiddelen terechtkomen door het gebruik van diergeneesmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen (bestrijdingsmiddelen toegepast in de landbouw) of biociden (bestrijdingsmiddelen toegepast buiten de landbouw). Een MRL is het wettelijk toegestane maximale restgehalte (residu) van een stof in of op levensmiddelen, een productnorm die wordt vastgesteld per stof-levensmiddelcombinatie (www.rivm.nl). Als een wettelijke norm (MRL, Maximale Residu Limiet) wordt overschreden is er volgens de wet mogelijk sprake van gevaar voor de volksgezondheid.

Abritraire elementen

Het is lang niet altijd duidelijk of en in hoeverre de volksgezondheid werkelijk in gevaar is. Bij onduidelijkheid hierover, als gevaar voor de volksgezondheid niet kan worden uitgesloten, wordt het voorzorgsbeginsel gehanteerd. Vanuit het voorzorgsbeginsel kunnen vergaande maatregelen worden genomen.

Casus

Na het ongeluk met de kerncentrale in Tsjernobyl (voorjaar 1986) stonden mogelijke gevaren voor de volksgezondheid centraal. De Minister van Landbouw heeft indertijd besloten een tegemoetkoming toe te kennen voor vernietigde spinazie, gelijk aan de doordraaiprijs. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor schapenmelk, die niet op de gebruikelijke wijze kon worden aangewend. Andere claims zijn afgewezen (Anoniem, 1986).

Ook bij de BSE-crisis speelde bescherming van de volksgezondheid een belangrijke rol. Door middel van de 'Regeling tegemoetkoming schade kalvereigenaren BSE 1996' konden kalvermesters een tegemoetkoming krijgen in de schade door leegstand, als gevolg van de maatregelen tegen kalveren afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk.

Bij de met dioxine verontreinigde melk is de volksgezondheid niet in gevaar geweest (PDV, 2005). De blokkades van de melkvee- en varkensbedrijven waren preventief van aard, met uitzondering van twee melkveehouderijbedrijven die voor langere duur geblokkeerd werden.

Discussie

Als er bij een calamiteit mogelijk gevaar is voor de volksgezondheid, zal de overheid sneller en grootschaliger willen ingrijpen om een olievlekwerking te voorkomen. Als niet snel wordt ingegrepen kan bijvoorbeeld een uitbraak van een ziekteverwekker tot grote schade leiden. Bij dreigend gevaar voor de volksgezondheid zullen vaak niet alleen primaire bedrijven schade ondervinden, maar ook volgende schakels in de keten. Bovendien kunnen andere bedrijven in het getroffen gebied schade ondervinden, zoals de horeca bij een uitbraak van MKZ. De OECD stelt dat de samenleving meer mag betalen aan tegemoetkomingen als er sprake is van gevaar voor de volksgezondheid (OECD, 2012).

4.1.7 Vraaguitval

Definitie

Vertrouwen in voedselveiligheid is fragiel en dit kan leiden tot consumentenstaking en vraaguitval (Baltussen *et al.*, 2006). Producten komen op een of andere wijze (bijvoorbeeld als gevolg van vogelgriep, BSE) in een verkeerd daglicht te staan waardoor de vraag naar de producten en de prijs van de producten een vrije val maakt. Dit speelt vooral in situaties waarin het gaat om de voedselveiligheid of een nieuw, onbekend risico. Bij een dergelijke calamiteit kan zoveel onrust ontstaan dat een complete afzetmarkt ernstig ontregeld raakt ('marktfalen')¹⁹.

Abritaire elementen

Het is niet eenduidig vast te stellen wanneer een verstoring van de markt zo 'ernstig' is dat van 'vraaguitval' kan worden gesproken. In dit verband zouden de criteria voor (de frequentie en) de omvang van een calamiteit kunnen worden gehanteerd (zie paragraaf 4.1).

Casus

Een duidelijk voorbeeld van marktverstoring en vraaguitval is de EHEC-crisis, waarin consumenten op grote schaal bepaalde producten hebben gemeden uit angst voor besmetting met de gevreesde EHEC-bacterie²⁰.

Door de EHEC-uitbraak zijn in juni en juli 2011 tientallen procenten minder Nederlandse verse groenten uitgevoerd naar Duitsland dan in 2010. Vooral de uitvoer van komkommer en tomaat was fors lager, terwijl de exportdaling van paprika redelijk beperkt bleef. Begin augustus 2011 wordt de schade voor de primaire teelt als gevolg van de afzetcrisis geraamd op een bedrag van ruim 171 miljoen euro. Middels een EU-compensatieregeling krijgt Nederland ruim 27 miljoen euro, ter vergoeding van verliezen in de periode van 26 mei tot 30 juni 2011. Brussel vindt de verhoging van de steun gepast gezien de ernstige verstoring van de groente- en fruitmarkt en de schade voor de sector.

De schade voor de handelsbedrijven bedroeg tot en met eind juni al 85 miljoen euro.²¹ Voor deze handel is echter geen compensatie geregeld.

Discussie

De Nederlandse overheid neemt in deze situatie een neutrale rol op zich door zich te beperken tot het geven van voorlichting en informatie (Baltussen *et al.*, 2006). Door het verstrekken van onafhankelijke kennis en informatie wordt getracht het publiek op de juiste wijze voor te lichten over eventuele gezondheidsrisico's en productveiligheidsaspecten.

De Nederlandse overheid wil geen financiële vergoedingen verstrekken voor de schade die sectoren leiden door consumentstakingen en vraaguitval. Op EU-niveau is echter besloten dat er vergoedingen beschikbaar komen voor de schade door de vraaguitval naar pluimveevlees binnen de Europese Unie, waarbij een eventuele vergoeding van de EU gekoppeld is aan een nationale bijdrage. Bij AI heeft de pluimveesector via het Productschap voor contrafinanciering gezorgd.

Het is mogelijk om de kans op ernstige vraaguitval te verkleinen door de herkenbaarheid van producten te verbeteren. Merken, concepten en - in mindere mate - verpakte producten, zouden relatief minder last van de crisis hebben, omdat de consument minder snel het vertrouwen verliest. Verder is het belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over de definitieve oorzaak van een besmetting en de mogelijke bron, waarbij effectieve tracking & tracing-systemen (van primaire producent tot en met de supermarkt) een rol kunnen spelen²².

¹⁹ De overheid houdt zich volledig afzijdig bij schade die ontstaat als gevolg van handelsconflicten, bijvoorbeeld daling van prijzen, verlies van afzetmarkten Baltussen *et al.* (2006). Risicobeheer in de land- en tuinbouw; Een visie op de rol van de overheid. LEI Wageningen UR. Den Haag.

²⁰ <http://www.gfactueel.nl/Home/Blogs/2011/7/De-markt-voor-en-na-de-Ehec-crisis-GFA138874W/>

²¹ <http://www.tuinbouw.nl/artikel/update-afzetcrisis-ehc-5-augustus-2011>

²² <http://www.gfactueel.nl/Home/Blogs/2011/7/De-markt-voor-en-na-de-Ehec-crisis-GFA138874W/>

4.1.8 Integrale beoordeling condities

Bij de uiteindelijke afweging zullen de besproken condities niet alleen individueel moeten worden bekeken en beoordeeld, maar vooral ook in onderlinge samenhang. De beschreven condities houden namelijk op allerlei manieren verband met elkaar. Zo zal bijvoorbeeld de kans op schade en de omvang daarvan (conditie 1) worden beperkt door effectieve preventie (conditie 2). Deze en diverse andere onderlinge afhankelijkheden zijn weergegeven in Tabel 4.1.

Toelichting bij de Tabel 4.1:

- De overheid kan de verzekeraar bevorderen door regulering van preventieve maatregelen. Dit kan verzekeraars helpen om bepaalde risico's te gaan verzekeren, waarbij naleving van de overheidsregels kan worden geëist. Ook premiedifferentiatie op basis van het risico van verzekerden kan hierbij een nuttig instrument zijn (SEO, 2007). Certificering kan hierbij eveneens een rol spelen (Bremmer *et al.*, 2011).
- Onzekerheid op zichzelf maakt een risico niet onverzekerbaar. De verzekerings-economische literatuur heeft aangetoond dat verzekeraars de mogelijkheid hebben om een risicopremie te vragen als tegenwicht voor de onzekerheid waar zij mee te maken hebben (RVZ, 2001)).
- Aansprakelijkstelling is beoordeeld vanuit het perspectief van getroffen agrarische bedrijven. Als de overheid vanuit het voorzorgsbeginsel hard ingrijpt om de volksgezondheid te beschermen, is in zekere zin de overheid 'aansprakelijk' voor de extra (materiële) schade die daarvan het gevolg is.
- De relatief ingrijpende maatregelen die de overheid kan nemen indien er mogelijk gevaar bestaat voor de volksgezondheid kunnen de schade voor betrokken bedrijven sterk vergroten. Dit is moeilijk voorspelbaar. De onzekerheid hierover is van invloed op de verzekeraar.

Integrale beoordeling in de praktijk

Zoals aangegeven zullen bij de beoordeling van een ramp of calamiteit de zeven expliciete condities zowel apart als integraal, in onderlinge samenhang moeten worden geanalyseerd. Hiervoor is in de eerste plaats een beoordelingskader nodig, waarin bij voorkeur met objectief meetbare drempelwaarden, wordt aangegeven hoe relevant een bepaalde conditie is. De toelichting op Tabel 4.2 geeft een eerste aanzet voor een dergelijk beoordelingskader.

Met gebruikmaking van dit kader kan vervolgens een ramp of calamiteit integraal beoordeeld worden. In Tabel 4.2 is dit uitgewerkt ter illustratie voor de diverse casussen. De Tabel laat zien welke condities een rol hebben gespeeld in de diverse casussen, en in welke mate (hoe meer stippen, hoe relevanter). De voorlaatste kolom van Tabel 4.2 is een optelling van alle stippen en geeft daarmee een eerste, ruwe indicatie van de mate waarin voldaan is aan de condities voor een tegemoetkoming. In de laatste kolom is aangegeven of in het betreffende geval overheidssteun is gegeven of niet. Meer informatie over de casussen is opgenomen in Bijlage 4.

Tabel 4.1

Verbanden tussen de expliciete condities.

Frequentie en omvang schade	Preventieve maatregelen	Aansprakelijkheid	Verzekeerbaarheid	Nieuw risico	Gevaar voor volksgezondheid	Vraaguitval
Frequentie en omvang schade	-	-	1.Vaak uitsluiting van rampen. Limieten voor dekking. 2.Onzekeerheid op zichzelf hoeft niet te leiden tot onverzekerbaarheid.	Bij nieuwe risico's is geen informatie over frequentie en omvang beschikbaar.	-	-
Preventieve maatregelen	-	Zowel veroorzaker als benadeelde kunnen aansprakelijk zijn door onvoldoende preventie.	1.Beheersbaarheid risico kan verzekeerbaarheid bevorderen. Preventie kan ook zo succesvol zijn dat verzekeren niet meer nodig is 2.Verzekering kan prikkel tot preventie verminderen.	1.Brede preventie verkleint ook kans op schade door nieuwe risico's. 2.Ondernemers kunnen stellen dat het niet mogelijk was maatregelen te nemen, omdat het gevaar onbekend was.	-	Traceerbaarheid is een specifieke vorm van preventie die bij een incident escalatie en vraaguitval kan beperken.
Aansprakelijkheid	-	-	Voorwaarden aansprakelijkheidsverzekering. Stellen van bovengrens aansprakelijkheid kan helpen verzekeringsmarkt te creëren (WRR-rapport, 2011).	-	Overheid aansprakelijk bij toepassen voorzorgsbeginsel?	-
Verzekeerbaarheid	-	-	-	Bij verzekeringen ook aandacht nodig voor onbekende, nieuwe risico's.	Ingrijpen overheid volgens voorzorgsbeginsel vergroot onzekerheid.	-
Nieuw risico	-	-	-	-	-	Vraaguitval is vooral risico bij onbekende gevaren.
Gevaar voor volksgezondheid	-	-	-	-	-	Vraaguitval is vooral risico bij (mogelijk) gevaar voor volksgezondheid.
Vraaguitval	-	-	-	-	-	-

Tabel 4.2

Integrale beoordeling expliciete condities

	Calamiteit (frequentie)	Calamiteit (omvang)	Preventieve maatregelen	Aansprakelijkheid	Verzekeraarbaarheid	Nieuw risico	Volksgezondheid	Vraaguitval	#	Overheidssteun
Tsjernobyl 1986	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●	●●●	●●●	22	+
BSE 1996	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	24	+
KVP 1997	●	●●●	●/○○○	●●●	●●●	●	●	●/○○	14 17	+
Extr regen 1998	●●●	●●●	●●	●●●	●●●	●	●	●	17	+
Dioxine 1999	●	●●●	●	●	●●●	●	●●●	●●●	16	neg
MKZ 2001	●	●●●	●/○○○	●●●	●●●	●	●	●/○○	14 17	+
MPA 2002	●●●	●●●	●	●	●●●	●●●	●●	●●●	19	neg
Regen 2002	●	●	●●	●●●	●●●	●	●	●	13	+
AI 2003 (hoog path.)	●	●●●	●/○○○	●●●	●●●	●	●	●/○○	14 17	+
Dioxine 2003	●	●	●	●	●●●	●	●●●	●●●	14	neg
Vorst 2005 (N.O.-polder)	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●	●	●	18	+
Sneeuw 2005	●●	●●	●●	●●●	●●●	●	●	●	15	+
PSTVd 2006	●	●	●●●	●●●	●●●	●●●	●	●	16	+
Blauwtong 2006/07	●	●●	●●	●●●	●●●	●●●	●	●/○	16 17	+
Clavibacter 07/09	●	●●	●●	●●	●●●	●	●	●	13	neg
Q-koorts 2008/12	●	●●●	●●●	●●●	●●●	●	●●●	●/○	18 19	+
Oost-Aziatische boktor 2009	●●●	●	●●●	●●●	●●●	●	●	●	16	+
Vorstschade 2009	●	●	●	●●●	●●● ?	●	●	●	12	neg
Waterschade 2010	●	●●	●●	●●●	●	●	●	●	12	neg
EHEC 2011	●●●	●●●	●●●	●●	●●●	●●	●●●	●●●	22	+
Schmallenbergvirus 2011	●●●	●	●●●	●●●	●●●	●●●	●	●/○	18 19	neg
Brand Moerdijk 2012	●●●	●	●●●	●	●●●	●	●●	●●●	17	+
Hoog water 2012	●	●	●●●	●●●	●●●	●	●	●	14	neg
Vorstschade 2012	●	●	●●●	●●●	●	●	●	●	12	neg

Toelichting op Tabel 4.2

Beoordeling	Calamiteit (frequentie)	Calamiteit (omvang)	Preventieve maatregelen	Aansprakelijkheid	Verzekeraarbaarheid	Nieuw risico	Volksgezondheid	Vraaguitval
●●●	< 1 op 50	zeer groot > € 50 mln	geen preventie mogelijk	Aansprakelijkstelling niet mogelijk	niet verzekeraarbaar	ja	ja, gevaar voor volksgezondheid	ja, vraaguitval
●●	> 1 op 50 < 1 op 10	groot < € 50 mln > € 10 mln	preventie matig effectief	Aansprakelijkstelling deels mogelijk			mogelijk gevaar volksgezondheid	beperkte vraaguitval
●	> 1 op 10	beperkt < € 10 mln	preventie effectief	Aansprakelijkstelling mogelijk	Verzekeraarbaar ten tijde calamiteit	nee	nee, geen gevaar volksgezondheid	nee, geen vraaguitval

NB: ● zwarte stippen hebben betrekking op *directe* gevolgen van de calamiteit; ○ witte stippen betreffen *indirecte* gevolgen.

Tabel 4.2 illustreert zowel de noodzaak als de complexiteit van een integrale beoordeling. De zeven condities moeten in samenhang worden beoordeeld, waarbij het bijzonder lastig en eigenlijk ook niet wenselijk is om per conditie harde drempelwaarden vast te stellen. De beoordeling zou mogelijk wat verder verbeterd kunnen worden door de condities te wegen, zodat een gewogen totaalscore kan worden vastgesteld.

De casus 'MPA 2002' laat zien dat het feit dat duidelijk aan diverse condities (omvangrijke schade, nieuw risico, onverzekerbaar) is voldaan, nog niet hoeft te betekenen dat overheidssteun aan de orde is. In dit specifieke geval waren daar twee redenen voor: er was preventie mogelijk en er kon een veroorzaker aansprakelijk worden gesteld. Een eenvoudige optelling van de 'score' op de zeven condities is niet voldoende voor een definitief oordeel.

Afweging condities voor het verlenen van overheidssteun

Samenvattend kan worden gesteld dat overheidssteun alleen aan de orde is a) bij een echte calamiteit, b) als de getroffensten weinig of niets te verwijten valt, en c) als de schade niet elders verhaald kan worden. Het overkoepelend raamwerk behelst daarom een aantal expliciete condities, die terugkomen in de volgende deelvragen:

1. Echte calamiteit?
 - a. Aard calamiteit?
 - i. zeldzame gebeurtenis?
 - ii. nieuw risico?
 - b. Omvang van de schade?
 - i. schade totaal/landelijk?
 - ii. schade per bedrijf?
2. Eigen schuld?
 - a. Preventie onvoldoende? ('gepaste ijver')
 - b. Bereddingsplicht niet nagekomen?
3. Kan schade elders worden geclaimd?
 - a. Aansprakelijkstelling mogelijk?
 - b. Verzekering mogelijk?
4. Bijzondere redenen voor overheidsbemoeienis?
 - a. Volksgezondheid in gevaar?
 - b. Vraaguitval?

Deze vragen vormen in de eerste plaats een goede basis voor overleg tussen belanghebbenden over de vraag hoe bij een ramp of calamiteit de wenselijkheid van overheidssteun zorgvuldig kan worden beoordeeld. Het overkoepelend raamwerk geeft een duidelijke structuur aan het overleg, en bevordert daarmee de duidelijkheid en transparantie in de besluitvorming.

Stelsel van compensatiemechanismen

Burgers en bedrijven moeten zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. Voorwaarde voor het voorkomen van ad-hoc-regelingen is het bestaan van een zodanig robuust stelsel van compensatiemechanismen dat geen behoefte bestaat aan incidentele regelingen (Kamerstukken 29 668, nr. 11, p. 1-2).

Een stelsel van compensatiemechanismen heeft twee doelen: 1) het dekken van schade; 2) het geven van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en proactief met onzekerheid om te gaan.

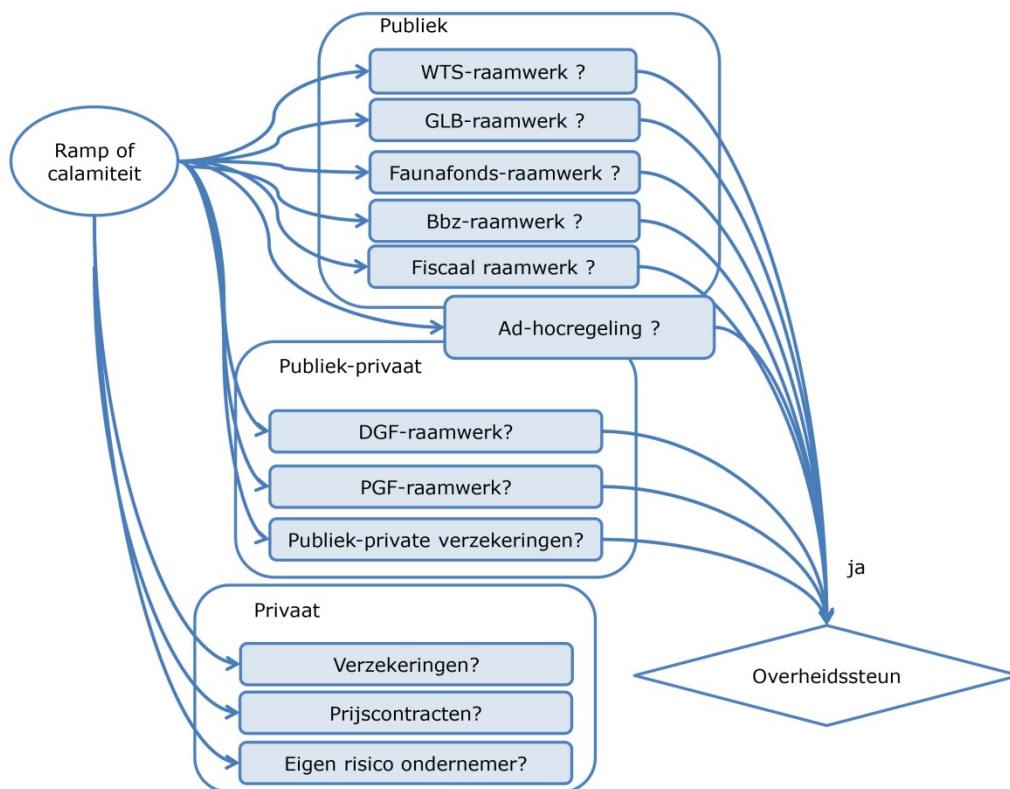
4.2 Institutionele inbedding

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat bij rampen en calamiteiten de overheid een rol wordt toegedicht (OECD, 2011). Voor het beheersen van de financiële gevolgen van dit type risico's is het WTS-raamwerk beschikbaar (Figuur 3.2). Daarnaast zijn een 4-tal deelraamwerken beschikbaar die ook uit publieke middelen worden gefinancierd (Fiscaal, Bbz, Faunafonds en GLB).

In het segment van intermediaire risico's bestaan inmiddels het DGF en de publiek-private verzekeringen. Daarnaast is een Plantgezondheidsfonds opgericht voor de boomkwekerijsector dat in principe opengesteld kan worden voor alle specifieke gewasgroepen in de tuinbouw die getroffen kunnen worden door Q-organismen.

Beperkte en frequent voorkomende schades zijn en blijven voor eigen risico van de ondernemer. De gevolgen kunnen met private instrumenten als private verzekeringen, prijscontracten of vanuit eigen reserves opgevangen worden.

Een overkoepelend raamwerk zou een meer structurele aanpak moeten bieden als alternatief voor de huidige ad-hocsystemen (Figuur 4.1). Het zou de voordelen van de huidige ad-hocsystemen, zoals flexibiliteit door in te kunnen spelen op nieuwe risico's, zo veel mogelijk moeten behouden, en de nadelen van de huidige systemen zoals onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partners, zoveel mogelijk moeten ondervangen (zie ook paragraaf 3.7).



Figuur 4.1 Voorstel overkoepelend ex-ante raamwerk

In deze aanpak zou naast de bestaande publieke-private initiatieven (DGF en de publiek-private verzekeringen) het bestaande publieke-private raamwerk verder uitgebreid kunnen worden. Deze uitbreiding zou dan zowel betrekking kunnen hebben op:

- Uitbreiding van de dekking binnen het bestaande DGF-raamwerk voor zaken rond ernstige incidenten rond diergezondheid.
- Ernstige incidenten rond plantgezondheid in het PGF-raamwerk.
- Andere incidenten waar een gedeelde verantwoordelijkheid is bij bedrijfsleven en overheid bij preventie en beheersen van de gevolgen van ramp of calamiteit ²³.

Dit sluit aan bij het wensen zoals verwoord in de uitvoeringsagenda van de Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen (Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, 2011).

²³ Overwogen zou kunnen worden om daarnaast eventuele contaminatie-incidenten (zoals de brand in Moerdijk) beperkt worden middels een Contaminatiefonds Landbouwproducten.

4.2.1 Regie en procedures publiek-privaat raamwerk

Regie

Een bestuurskundig kader bepaalt wat de gewenste rollen van de overheid en het bedrijfsleven zijn en wanneer de overheid meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven neerlegt (Bremmer *et al.*, 2011). De essentie van het kader is dat voor alle betrokken partijen duidelijk is hoe de scheiding in verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven uitpakt. Een onduidelijke lijn van de overheid bij het onverplicht verstrekken van financiële steun beïnvloedt de verwachtingen van burgers over vergoeding van hun schade (Solidariteit met beleid, 2004). Door expliciete voorwaarden te formuleren wordt tegemoetkoming door de overheid controleerbaar en transparant.

In principe zijn er vier potentiële sturingsmogelijkheden, in volgorde van een toenemende rol van de overheid:

1. **Zelfsturing.** De overheid voert alleen flankerend beleid, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing van de regelgeving of subsidies ter stimulering van initiatieven. Het bedrijfsleven bepaalt de inrichting van het stelsel zelf. Ten aanzien van publieke belangen is er vaker sprake van geconditioneerde zelfsturing: de overheid formuleert de doelstelling op hoofdlijnen, terwijl de partijen in het veld middels zelfsturing deze doelstelling trachten te bereiken.
2. **Netwerksturing.** De overheid is in interactie met partijen in het veld gericht op het bereiken van consensus bij de vorming van het stelsel: een meerzijdig proces.
3. **Transactionele sturing.** De overheid stuurt met financiële instrumenten om maatschappelijke actoren te prikkelen tot het gewenste gedrag. Overheid stelt zich in de interactie met de actoren actief op: actoren worden gehoord over de inzet van het beleidsinstrument.
4. **Hiërarchische sturing.** De overheid heeft een overheersende rol en kan maatregelen dwingend opleggen.

Voor wat betreft het segment van intermediaire risico's tussen de 'market failure layer' en 'risk retention layer' lijkt een netwerksturing het meest aangewezen om te komen tot publiek-private samenwerking.

Inrichting

Door publiek-private overeenkomsten (convenanten) worden tussen partijen, overheid en het bedrijfsleven, gezamenlijk afspraken vastgelegd over het inzetten van publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze convenantpartijen zijn tot nu toe vaak de productschappen en de minister van Economische zaken. In de huidige DGF convenanten is bijvoorbeeld vastgelegd de wijze waarop bevoegdheden, die in of bij de wet aan de overheid zijn toebedeeld maar niet in de wet zijn uitgewerkt, worden uitgeoefend. Een dergelijke aanpak zou ook toegepast kunnen worden voor PGF (Tabel 4.3).

Uitvoering

In het geval van publiek-private verzekeringen is de verzekeraar ²⁴ verantwoordelijk voor de uitvoering. Publieke middelen zijn beschikbaar indien aan de gestelde randvoorwaarden is voldaan (voornamelijk eisen aan frequentie en omvang van incident). De wijze van beschikbaar komen van publieke middelen verschilt op dit moment per regeling. Agrarische ondernemers met een brede weersverzekering kunnen vanaf 2010 een tegemoetkoming aanvragen voor de kosten van de verzekeringspremie. Voor de verzekering tegen vorstschade, de verzekering tegen regenschade en de verzekering tegen sneeuwdruk verstrekt de overheid een vergoeding aan de verzekeraar als de schadelast boven een drempel is gekomen.

²⁴ Particuliere verzekeraar of onderlinge waarborgmaatschappij.

Tabel 4.3*Kenmerken van het huidige publiek-private raamwerk.*

	DGF	PGF	Publiek-private verzekeringen
Regie	Productschap	Productschap	Verzekeraar
Segmentering	Per sector	Per sector	Per sector
Participatie	Verplicht	Verplicht	Vrijwillig

Segmentering

De schadedrempel waarboven de overheid bijdraagt geldt voor het DGF per sector (schadedrempel varkens, schadedrempel rundvee, schadedrempel schapen/geiten en schadedrempel pluimvee). De omvang van de heffingen worden ook per sector bepaald. Een dergelijke aanpak zou ook toegepast kunnen worden voor PGF. Bij publiek-private verzekeringen zijn gedifferentieerde premies het uitgangspunt waarbij de verzekeraar het product aanbiedt voor een specifieke sector of diverse sectoren.

Participatie

Deelname aan het DGF is verplicht, hetzelfde zou gelden voor PGF. Echter bij publiek-private verzekeringen is deelname op vrijwillige basis.

4.2.2 Expliciete condities financiële bijdrage publiek-privaat raamwerk

Vergoeding bij het DGF is op basis van een volledige compensatie van gezonde dieren om een snelle melding te bevorderen. Een soortgelijke aanpak is ook voor PGF zinvol als er sprake is van een zeer besmettelijk risico. In andere gevallen volstaat een tegemoetkoming zodat de continuïteit van het bedrijf gewaarborgd is. Publiek-private verzekeringen bieden een sommenverzekering aan waarbij het eigen risico verschilt per risico en verzekeringsmaatschappij (Tabel 4.4).

Tabel 4.4*Kenmerken van het huidige publiek-private raamwerk.*

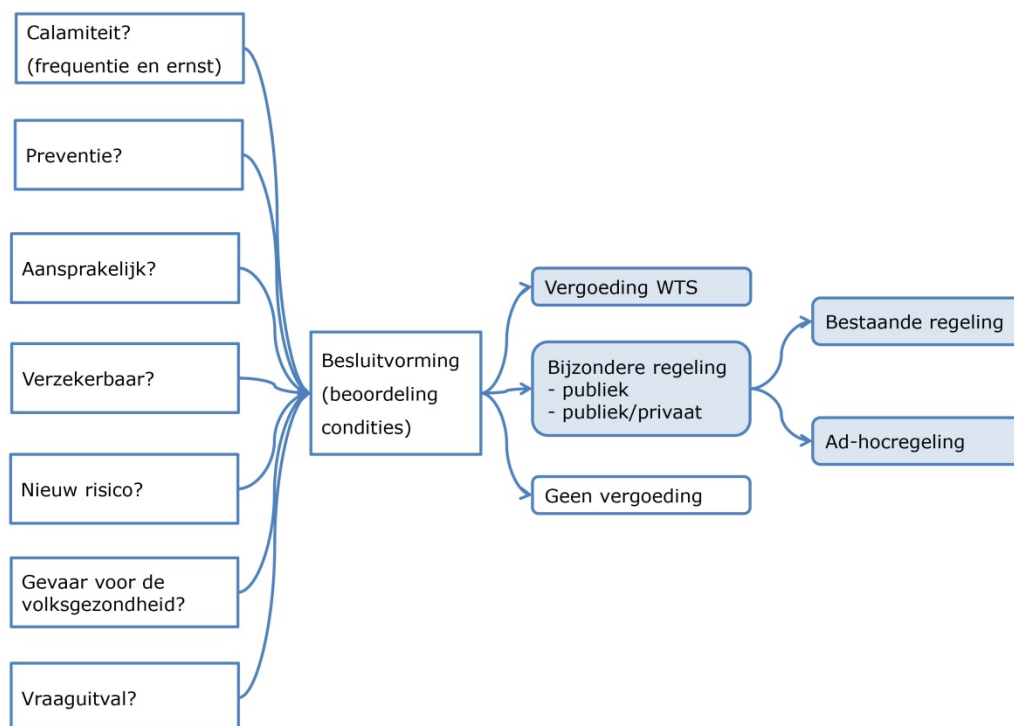
	DGF	PGF	Publiek-private verzekeringen
Dekking	Volledig	Volledig / Tegemoetkoming	Tegemoetkoming
Nieuwe risico's	Nieuwe convenant	Nieuwe convenant	Uitgesloten

In de convenanten worden de gedekte risico's benoemd (zoals de bestrijdingsplichtige dierziekten in het DGF). Voor nieuwe risico's die gedurende een convenantsperiode bestrijdingsplichtig zijn geworden (de uitbraak in 2007 – 2008 van het Blauwtongvirus en de uitbraak in 2008 – 2012 van de Q-koortsbacterie) heeft overheid de kosten voor haar rekening genomen. Na deze uitbraken van nieuwe bestrijdingsplichtig zijn wel afspraken over de verdeling van de kosten in geval van nieuwe uitbraken in (volgende) convenantafspraken opgenomen.

Tot op heden zijn de convenanten reactief terwijl een proactieve opzet veel onduidelijkheden wegneemt. Voorstel is om ook de financiering van nieuwe risico's in de convenanten op te nemen.

4.3 Synthese raamwerk

In Figuur 4.2 is een (concept) beslisboom weergegeven met betrekking tot de condities voor het verkrijgen van een tegemoetkoming binnen het publiek-private raamwerk.



Figuur 4.2 Beslisboom vergoeding bij calamiteiten.

Het besluit over een eventuele vergoeding wordt genomen door in de eerste plaats de expliciete condities te beoordelen en op basis daarvan een integrale afweging te maken. Deze besluitvorming heeft drie mogelijke uitkomsten:

1. Een vergoeding op grond van de WTS;
2. Een vergoeding middels een bijzondere regeling (publiek of publiek-privaat). Een bijzondere regeling kan zowel een bestaande regeling als een ad hoc-regeling betreffen.
3. Het afwijzen van een vergoeding.

5 Conclusies en aanbevelingen

Doel van het onderzoek was het ontwikkelen van een 'ex-ante raamwerk overheid voor hulp bij rampen en calamiteiten' met aandacht voor expliciete condities om in aanmerking te komen voor financiële bijdrage van de overheid bij rampen en calamiteiten. In samenhang daarmee zijn de ex-ante procedures van de overheid die een beslissing rond een mogelijke financiële bijdrage ondersteunen geïnventariseerd.

5.1 Conclusies

Met betrekking tot de te ontwikkelen ex-ante procedures van de overheid die een beslissing rond een mogelijke financiële bijdrage ondersteunen bij rampen en calamiteiten op primaire bedrijven in de land- en tuinbouw kan het volgende geconcludeerd worden:

1. Een generiek raamwerk kan de besluitvorming over mogelijke overheidsbemoeienis structureren, en zorgen voor de gewenste duidelijkheid en transparantie. Dit raamwerk zou moeten worden gestoeld op evaluatie van de volgende expliciete condities:
 - a. aard van de calamiteit;
 - b. omvang van de schade;
 - c. is er sprake van eigen schuld?;
 - d. kan de schade elders worden geclaimd (verzekering of aansprakelijkheid)?;
 - e. zijn er bijzondere redenen voor overheidsbemoeienis zoals een gevaar voor de volksgezondheid of massale vraaguitval?
2. Het is niet wenselijk om per criterium harde afspraken over grenswaarden te maken; beter is om ze in samenhang te beoordelen.
3. De expliciete condities in het raamwerk vormen een goede basis om vooraf met belanghebbenden discussie te voeren en tot afspraken te komen, primair in 'vredetijd', maar ook tijdens en na een incident.

5.2 Aanbevelingen

- 1) Voor veterinaire risico's dienen voor de nieuwe convenantsperiode van het Diergezondheidsfonds heldere afspraken gemaakt te worden met representanten van betrokken sectoren hoe om te gaan met nieuwe risico's.
- 2) Voor fytosanitaire risico's kan eenzelfde aanpak worden gevolgd via het Plantgezondheidsfonds. Het is nog onduidelijk of er voldoende draagvlak is voor dit publiek-private deelraamwerk.
- 3) Momenteel is er (nog) geen publiek-private samenwerking voor compensatie van schade door overige rampen en calamiteiten, die niet gerelateerd zijn aan fytosanitaire, veterinaire of weerrisico's. Dit geldt bijvoorbeeld voor rampschade door vraaguitval als gevolg van een contaminatie. Voor dit type van nieuwe risico's moeten gezamenlijke afspraken worden gemaakt, over a) de procedure om tot afweging ex-post over een mogelijke regeling te komen, en b) hoe ondertussen gehandeld wordt om medewerking van belanghebbenden te krijgen zodat de schade zoveel mogelijk beperkt gehouden kan worden.

Literatuur

- Baltussen W., M. van Asseldonk, A. de Buck (2006). Risicobeheer in de land- en tuinbouw; Een visie op de rol van de overheid. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Berkhout, P., C. van Bruchem (2004). Landbouw-Economisch Bericht 2004. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Bremmer, J., R. Stobbe (2011). Naar Fytopia; Heroverweging van fytosanitair beleid met behulp van een bestuurskundig kader. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- CTRC (2004). Solidariteit met beleid; aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. CTRC. Den Haag, Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten.
- EL&I (2011). Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 21 februari 2011, nr. 186066.
- Faure, M., T. Hartlief (2002). Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering. Maastricht.
- Folkeringa, M., P. de Jong-'t Hart (2007). Een eigen bedrijf: loon naar werken? Cijfers en achtergronden over inkomsten van ondernemers 1990-2004. EIM. Zoetermeer.
- Hendrikse, M. L. (2002). Eigen schuld, bereddingsplicht en medewerkingsplicht in het schadeverzekeringsrecht. Amsterdam.
- Hessels, S., P. Vroonhof (2003). Zelden Zo Populair: het ZZP-schap, zelfstandigen zonder personeel in de literatuur. Zoetermeer, EIM.
- Horne, P. van, M. van Asseldonk, R. Bergevoet (2011). Verzekeren van broedeieren bij een uitbraak van vogelgriep. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Kunreuther, H., E. Michel-Kerjan (2008). A Framework for Reducing Vulnerability to Natural Disasters: Ex-ante and Ex-post Considerations. Risk Management and Decision Processes Center. Pennsylvania.
- Lindsey, C. (2012). Agrarisch Magazine.
- Melyukhina, O. (2011-a). Risk management in agriculture in New Zealand. OECD. Paris.
- Melyukhina, O. (2011-b). Risk Management in Agriculture in The Netherlands. OECD. Paris.
- Meuwissen, M., R. Huirne (2006). Aansprakelijkheid in voedselketens; risico-analyse en risicofinanciering. Wageningen UR.
- OECD (2012). Livestock Diseases: Prevention, Control and Compensation Schemes. . OECD. Paris.
- Ombudsman (2012). 'Het spijt mij'; Over Q-koorts en de menselijke maat.
- PDV (2005). Evaluatie incident dioxinebesmetting aardappelbijproducten 2004. Den Haag.
- Price Waterhouse Coopers (2004). Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'; Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (WTS). PWC, Den Haag.
- Rijkswaterstaat (1999). Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.
- RVZ (2001). Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren; achtergrondstudie Verzekerbaarheid van nieuwe gezondheidsrisico's.
- SEO (2007). De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's; een analyse van markt- en overheidsfalen. Amsterdam.
- Skoufias, E. (2003). 'Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications.' World Development 31(7): 1087-1102.
- SZW (2012). brief Overzicht calamiteitenregelingen aan Tweede Kamer d.d. 20 april 2012.
- Tweede Kamer (2005-2006). 'Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007.'
- Van der Meer, R., M. van Asseldonk, H. van der Meulen (2007). Klimaat voor verzekeren? Oogstschadeverzekering in de akkerbouw. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Van der Meulen, H., M. van Asseldonk, J. Buurma, J. Nienhuis (2006). Mogelijkheden van een brede weersverzekering. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Van der Meulen, H., E. Oosterkamp, H. van der Veen, G. Venema, M. van Asseldonk (2009). Hoe landbouwers voorzien in hun sociale zekerheid. LEI-Wageningen UR, Den Haag.
- Van der Meulen, H., M. van Asseldonk en R. van der Meer (2011). Risicobeheer in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; Invulling 'vangnet' na 2013. LEI-Wageningen UR, Den Haag.

Van der Meulen, H., M. van Asseldonk, J. Verstegen (2012). Risicobeheer in de land- en tuinbouw; het belang van bewustwording en preventie (conceptrapport). LEI-Wageningen UR, Den Haag.

'Werkplan afwikkeling Tsjernobyl' (1986).

WRR (2011). Evenwichtskunst; Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. WRR, Den Haag.

Bijlage 1 OECD-aanbevelingen

Policy recommendations for the Netherlands

1. Develop an ex-ante policy framework for disaster assistance.
 - a. Introduce explicit conditions for triggering the disaster assistance.
 - b. Establish ex-ante procedures for provision of assistance, including the decision-making process to provide assistance, the type of assistance available (e.g. relief payments or concessional credit, technical services, or business/financial advice).
 - c. Consider the possibility of improving access of self-employed farmers to social safety nets by adjusting the asset test criteria for farmers to take into account higher farm assets.
2. Develop medium to long term policy strategy on insurance.
3. In the area of crop diseases, explore the possibility of increasing the scope of risk management instruments available to farmers.
4. Introduce further improvements in the design of the Livestock Veterinary Fund.
5. Encourage further improvements in risk awareness amongst all participants in the agro-food system. Support further research, information and extension related to the sources and characteristics of risks faced by farmers and the rest of the agro-food chain.
6. Mutual insurance funds targeted to specific risks and specific producer groups can better deal with problems of asymmetric information and moral hazard, and therefore offer insurance products which larger and more diversified insurers do not.
7. Industry organisations can assume important functions in the design and implementation of risk policies, particularly by developing industry-specific rules, best practices and advice.

Tekst box B1.1 *Beleidsaanbevelingen van de OECD voor Nederland*

Bron: Melyukhina, O. (2011), 'Risk Management in Agriculture in The Netherlands', OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 41, OECD Publishing.

Bijlage 2 Plantenziekten

*Uitbraak Q-organisme *Clavibacter**

Clavibacter komt tot heden op tomatenbedrijven binnen via besmet zaad, waarlangs de ziekte zich verticaal door de keten verspreidt. Horizontale verspreiding tussen planten vindt plaats via water (o.a. irrigatie) en teelthandelingen (bijvoorbeeld snoeien: verontreinigde mesjes). In totaal zijn in 2007 14 besmettingen gevonden. In 2008 waren 9 teeltbedrijven besmet. Ook in 2009 is *Clavibacter* diverse keren aangetroffen (8 bedrijven). De uitbraken in 2007 en in 2008 hebben geleid tot een geschatte schade voor ondernemers van respectievelijk 3,5 en 7 miljoen euro. Dat laatste schadebedrag voor telers is uiteindelijk verlaagd met enkele miljoenen euro's omdat er door de zaadleverancier een schadevergoeding is betaald (LTO Groeiservice, 2008).

Om in de toekomst een uitbraak van *Clavibacter* te voorkomen, hebben alle betrokken partijen de krachten gebundeld in een stuurgroep *Clavibacter*. De sector uitgangsmateriaal besloot dat er één gezamenlijk hygiëneprotocol moest komen. Niet de productielocatie moest het criterium zijn, maar de manier van produceren. Na jarenlange voorbereidingen is GSPP (Good seed and plant practices) vanaf 1 juli 2011 officieel van kracht. Het hygiëneprotocol wordt beheerd door de stichting GSPP, die is opgericht en gefinancierd door de Nederlandse en Franse veredelingsbedrijven en plantenkwekers. De stichting heeft een onafhankelijk en transparant systeem ontwikkeld voor risicomanagement en preventie van *Clavibacter*. Ook is er een GSPP-logo, dat het symbool moet worden voor de betrokkenheid binnen de keten. Dit logo wordt inmiddels afgedrukt op verpakkingen van zaden en in de toekomst, wanneer de plantenkwekers gecertificeerd zijn, ook op documenten voor planten.

Bij GSPP draait het niet om crisismanagement maar om risicomanagement. Door aangescherpte eisen op gebied van water, personen, productiemiddelen en uitgangsmateriaal, wordt de kans op zaadoverdraagbare ziektes tot een minimum beperkt. Indien er ergens binnen de GSPP-productieketen toch een uitbraak van *Clavibacter* plaatsvindt, wordt de Technical Investigation Procedure (TIP) in gang gezet. Een 'emergency team', met daarin een onafhankelijk expert, probeert vervolgens de hoofdoorzaak van het probleem op te sporen. Ook wordt dan bekeken of het nodig is de bestaande protocollen te herzien. De audits voor GSPP, inclusief de jaarlijkse herhalingsaudits, vinden plaats door Naktuinbouw en de Franse organisatie SOC.

'Naar Fytopia'

'Naar Fytopia' beschrijft een bestuurskundig kader hoe het plantgezondheidsbeleid idealiter vorm kan worden gegeven (Bremmer *et al.*, 2011). Aan de hand van het kader kan bepaald worden wat de gewenste rollen van de overheid en het bedrijfsleven zijn. Uitgangspunten bij het bestuurskundig kader waren: privaat wat kan, publiek wat moet, en individueel wat kan, collectief wat moet. Besmetting van plantaardige producten met invasieve plantenziekten leidt tot welvaartsverlies door marktfalen. Marktfalen ontstaat door het optreden van externe effecten en informatieasymmetrie in de markt van plantaardige producten. De overheid is verantwoordelijk voor het corrigeren van marktfalen als publieke belangen in het geding zijn. De mate van betrokkenheid van de overheid hangt af van:

- de beschikbaarheid van informatie over (de risico's op) schade door plantenziekte of plaag;
- de verantwoordelijke actoren (economisch) die geprikkeld worden om risico's te voorkomen en te beheersen;
- ee (technische) mogelijkheden om effectieve maatregelen te treffen.

Wanneer ondernemers *weten, willen en kunnen* dan kan de rol van de overheid beperkt zijn en kan de overheid het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid geven. Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft, dan volgt de vraag op welke wijze de overheid dat het beste kan doen. Dit hangt samen met de vraag: 'wie loopt het risico?' Binnen 'naar Fytopia' worden de volgende sturingsmodellen toegepast:

- Zelfsturing.
- De overheid stelt alleen de randvoorwaarden vast.
- geconditioneerde zelfsturing.
- De overheid formuleert de doelstellingen.
- Netwerksturing.
- De overheidsactor in interactie met andere actoren gericht op bereiken van consensus.
- Hiërarchische sturing.
- De overheidsactor legt andere actoren eigen opvattingen op.

PotatoPol

Ondernemers hebben de mogelijkheid om voor een paar Q-organismen een verzekering af te sluiten. De Onderlinge Waarborgmaatschappij PotatoPol B.A., een verzekering in 1997 opgericht op initiatief van LTO Nederland in samenwerking met de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, verzekert het risico van financiële schade door bruinrot en ringrot in aardappelen en sinds teeltseizoen 2008 ook het risico van schade door PSTVd. Iedere aardappelteler in Nederland kan lid worden van de maatschappij. In 2010 telde PotatoPol 3.430 leden. De waarde van de in verzekering gegeven pootaardappelen (NAK en TBM), consumptieaardappelen en zetmeelaardappelen bedroeg totaal 501 miljoen euro. Het verzekerde areaal was 95.700 ha. In 2010 werden 2 leden geconfronteerd met schade door bruinrot en 12 leden met schade door ringrot.

PotatoPol verzekert het risico van schade door onvoorziene insleep dan wel het onvoorzien optreden van bruinrot-, ringrot- en PSTVd-besmettingen in aardappelen. De hoogte van de vergoeding is gebaseerd op de op de aangifte weergegeven verzekerde bedrag minus het eigen risico. De vergoeding is een tegemoetkoming voor de directe gewasschade en vernietigingskosten (www.potatopol.nl).

Bijlage 3 Ex-ante raamwerk Nieuw-Zeeland

Type ramp

Het ex-ante raamwerk rampen in Nieuw-Zeeland ('On-Farm Adverse Events Recovery Framework') is een breed programma met verschillende ministeriële regelingen (Melyukhina, 2011). Het omvat specifieke fiscale regelingen bij rampen (egalisatie en belastinguitstel) en hulpprogramma's. De speciale rampenregeling verstrekt een tegemoetkoming bij schade aan onder meer niet-verzekerbare opstallen, grasland en gewassen. Twee gebeurtenissen zijn in de afgelopen 15 jaar in aanmerking gekomen voor extra overheidssteun. Het betrof een overstroming in 2004 en een droogte in 2008.

Criteria compensatie

Het aantal regelingen waarop een ondernemer aanspraak kan maken is afhankelijk van de omvang van de ramp (Figuur B3.1). Een onderscheid wordt gemaakt tussen kleine rampen, middelgrote rampen en grote rampen. De rijksoverheid classificeert een ramp (klein, middelgroot of groot). Een speciale rampenregeling ('Special Recovery Measure') kan van toepassing worden verklaard in geval van een grote ramp (Figuur B3.2).

SMALL-SCALE ADVERSE EVENT (SSE)		MEDIUM-SCALE ADVERSE EVENT (MSE)		LARGE-SCALE ADVERSE EVENT (LSE)	
Initial clean-up	Task Force Green: labour assistance for initial clean up	SMALL-SCALE ADVERSE EVENT	Enhanced Taskforce Green: "enhanced" labour assistance for clean up and repairs	MEDIUM-SCALE ADVERSE EVENT	Same set of measures as for MSE
Tax relief	- Acceptance of late estimates of provisional tax - Income Equalisation Scheme (for adverse events) - Late payment and late filing of tax and tax outstanding		Same set of measures as for SSE		Same set of measures as for SSE/MSE
Individual and family support	- Emergency Unemployment Benefits (short-term) for workers for whom work (and income) is not available. Income and asset tests apply. - Seasonal Work Assistance: grants to workers unable to work due to poor weather conditions. Income and asset tests apply. - Special Needs Grants, Recoverable Assistance: a one-off, ad hoc aid, for example food grants. - Working for Families tax credits for families with dependent children with incomes below given thresholds.		Same set of measures as for SSE		Same set of measures as for SSE/MSE
Local recovery assistance			- Psychological recovery assistance - Civil Defence payments: for food, accommodation, clothing, loss of livelihood - New Start Grants: one-off aid to permanently leave commercial farming when it is no longer viable as a result of the adverse event - Rural Assistance Payments to farm families when their business cannot meet essential living needs. - Rural Support Trusts: funding for provision of financial advice and welfare support, and provision of local recovery facilitators - Technology transfer: funding for education and technical advice on recovery options - Agricultural Recovery Facilitator - Volunteer costs: travel and accommodation - Media communications		Same measures as for MSE
Special recovery measure					Special Recovery Measure: cost-sharing in restoration of on-farm infrastructure, pasture, crops and forestry

Figuur B3.1 Beleidsinstrumenten ex-ante raamwerk rampen in Nieuw-Zeeland.

Themes	Criteria	Small-scale (the majority of the criteria sit within this column)	Medium-scale (the majority of the criteria sit within this column)	Large-scale (the majority of the criteria sit within this column)
		Assessment/classification of the event		
Risk management options	Availability of options	Readily available	Moderately available	No practical options available
Magnitude of event	Likelihood of the event	Frequent	Infrequent	Rare
	Scale of physical impact	Local level	District level/ multi-district level	Regional/ national level
Capacity of community to cope	Degree of economic impact	Local level	District level/ multi-district level	Regional/ national level
	Degree of social impact	Local level	District level/ multi-district level	Regional/ national level

Figuur B3.2 Ex-ante raamwerk rampen in Nieuw Zeeland.

Regie

Een rampencommissie ('National Adverse Events Committee') adviseert het Ministerie van Landbouw over de gewenste regelingen.

Bijlage 4 Details rampen en calamiteiten

Tsjernobyl 1986

Ongeval in de kerncentrale van Tsjernobyl op 26 april 1986.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam
- Calamiteit (omvang): zeer groot
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: weliswaar is de kerncentrale in Tsjernobyl aansprakelijk, er is echter geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: ja. Door graasverbod voor koeien, vernietiging van spinazie en verbod op gebruik van schapenmelk is de stralingsbelasting voor mensen beperkt.
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: ja

BSE 1996

BSE is overdraagbaar van rund op mens en veroorzaakt een nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. In het Verenigd Koninkrijk werd in 1996 bekend gemaakt dat vanaf 1994 tien mensen hieraan overleden waren.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam
- Calamiteit (omvang): zeer groot; rundvleessector krijgt van kabinet 350 miljoen gulden als compensatie voor de schade door maatregelen tegen de gekkekoeienziekte BSE. (<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/BSE/nedmaatregelen.html>)
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: ja
- Gevaar voor volksgezondheid: ja
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: 'Regeling tegemoetkoming schade kalvereigenaren BSE 1996' (vleeskalveren); 'Regeling compensatie gevolgen BSE-crisis 1996' i.v.m. verstoring van de rundvleesmarkt (vleesvee en vleeskalveren).

KVP 1997

- Calamiteit (frequentie): 1 op 10 jaar
- Calamiteit (omvang): zeer groot; de kosten van de varkenspest en de nasleep ervan bedroegen in totaal 3 miljard gulden. (<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Varkenswet/000801b.html>)
- Preventieve maatregelen: preventie tegen besmetting van het eigen bedrijf is effectief; preventie tegen indirecte gevolgen van een uitbraak is niet mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee (*wel indirect door exportbelemmeringen*)
- Schadevergoeding: ja

Extreme regen 1998

- Calamiteit (frequentie): De gemiddelde herhalingstijd van de neerslagsituatie als in oktober 1998 bedraagt circa 1 op 110 jaar. De regenval in september 1998 was extremer met een frequentie van 1 op de 125 jaar.
- Calamiteit (omvang): zeer groot, ruim 400 miljoen euro; bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade

- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja

Dioxine 1999

In 1999 vond men dioxine in het voer bij veehouderijbedrijven; contaminatie was afkomstig van vet dat met afvalolie was verontreinigd en verwerkt door mengvoederfabrikanten.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): zeer groot; eventuele schadeclaim van de Nederlandse pluimveesector tegen de Belgische staat kan oplopen tot honderden miljoenen gulden (<http://archief.fembusiness.nl/1999/07/24/nummer-30/Dioxine-Miljoenen-kippen-wachten-op-betere-tijden.htm>); 1821 varkensbedrijven, pluimveebedrijven en melkveebedrijven getroffen
- Preventieve maatregelen: effectieve preventie is mogelijk, met name middels zorgvuldige GMP-kwaliteitsborging veevoerbedrijven
- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: ja
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: nee

MKZ 2001

- Calamiteit (frequentie): 1 op 10 jaar
- Calamiteit (omvang): zeer groot; CPB schat schade MKZ-crisis op 2,8 miljard gulden (<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/CCDC5722-A89B-4C97-881F-C22705F44252/0/im0901.pdf>)
- Preventieve maatregelen: preventie tegen besmetting van het eigen bedrijf is effectief; preventie tegen indirecte gevolgen van een uitbraak is niet mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): nee
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee (*wel indirect door exportbelemmeringen*)
- Schadevergoeding: ja

MPA 2002

In de zomermaanden van 2002 werd de varkens- en melkveesector opgeschrikt door een grootschalige verontreiniging van veevoer met medroxyprogesteronacetaat (MPA), afkomstig van glucosestroop.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam
- Calamiteit (omvang): zeer groot; schade wordt door het PVV geraamd op een bedrag tussen 70 miljoen euro en 100 miljoen euro; 685 veehouderijbedrijven getroffen
- Preventieve maatregelen: effectieve preventie is mogelijk, met name middels GMP-kwaliteitsborging veevoerbedrijven
- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: ja
- Gevaar voor volksgezondheid: mogelijk gevaar
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: nee

Regen 2002

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): beperkt; Subsidieplafond van de regeling 'Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2002' is € 3,8 miljoen. http://wetten.overheid.nl/BWBR0019496/geldigheidsdatum_01-07-2012); bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja, regeling 'Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2002'; overheid heeft vergoeding verstrekt na het oprichten van een verzekering

AI 2003 (hoog pathogeen)

- Calamiteit (frequentie): 1 op 7 jaar; risico neemt toe doordat steeds meer pluimvee buiten wordt gehouden. Ook (illegale) import van siervogels vormt een risico. (<http://www.wageningenur.nl/nl/show/Vogelpest.htm>)
- Calamiteit (omvang): zeer groot; schade a.g.v. Vogelpest (AI) in 2003 door LEI geschat op 750 miljoen euro
- Preventieve maatregelen: preventie tegen besmetting eigen bedrijf is effectief; preventie tegen indirecte gevolgen van een uitbraak is niet mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee (*wel indirect door exportbelemmeringen*)
- Schadevergoeding: ja

Dioxine 2003

Broodmeel verontreinigd met dioxine leverde een probleem op voor 237 veehouderijbedrijven in 2003.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): beperkt; 237 veehouderijbedrijven getroffen
- Preventieve maatregelen: effectieve preventie is mogelijk; met name middels GMP-kwaliteitsborging veevoerbedrijven
- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: ja
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: nee

Vorst 2005 (N.O.-polder)

- Calamiteit (frequentie): 1 op 100 jaar
- Calamiteit (omvang): beperkt; het totale subsidiebedrag, dat in het kader van de regeling 'Vorstschade fruitteeltsector 2005' is uitbetaald, bedraagt circa € 6 miljoen. (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/03/19/vorstschade-2005.html>); bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen:
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee

-
- Schadevergoeding: ja, regeling 'Vorstschade fruitteeltsector 2005'; overheid heeft vergoeding verstrekt na het oprichten van een verzekering

Sneeuw 2005

- Calamiteit (frequentie): 1 op 50 jaar
- Calamiteit (omvang): beperkt; Subsidieplafond 'Tegemoetkomingsregeling sneeuwdrukschade boomkwekerij' is 3,5 miljoen euro. (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/11/12/tegemoetkomingsregeling-sneeuwdrukschade-boomkwekerij.html>); bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief; effectieve preventie is mogelijk door takken van bomen op te binden; het is gelet op de zeldzaamheid van sneeuwdrukschade echter de vraag of deze maatregel van boomkwekers in Nederland verwacht mag worden
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerberaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja, 'Tegemoetkomingsregeling sneeuwdrukschade boomkwekerij'; overheid heeft vergoeding verstrekt na het oprichten van een verzekering

PSTVd 2006

Besmetting van kuipplanten met het Q-organisme PSTVd in 2006.

- Calamiteit (frequentie): 1 op 10 jaar
- Calamiteit (omvang): beperkt; schade € 3 tot € 6 miljoen. Besmette partijen geruimd op 30 a 40 bedrijven. In enkele gevallen heeft dit geleid tot noodzakelijke bedrijfsbeëindiging.
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerberaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: ja; het CBb constateert dat de schade door PSTVd in kuipplanten niet volledig tot het normale bedrijfsrisico kon worden gerekend, omdat het tot het najaar van 2006 niet bekend was dat de viroïde in de kuipplanten kan voorkomen, de viroïde symptomeloos aanwezig kan zijn in kuipplanten en de viroïde voor 2006 in kuipplanten niet kon worden aangetoond.
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja; vier ondernemers zijn blijven procederen om een schadevergoeding te krijgen. Uiteindelijk zijn zij in het gelijk gesteld en hebben een schadevergoeding ontvangen vanuit het ministerie van EL&I.

Blauwtong 2006/07

- Calamiteit (frequentie): regelmatig; frequentie neemt toe als gevolg van klimaatverandering
- Calamiteit (omvang): groot; LTO Nederland schat de schade in 2007 op 81 miljoen euro. (<http://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2007/11/Bluetongueschade-81-miljoen-euro-AGD106820W/>)
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerberaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: ja
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: niet voor gevolgschade

Clavibacter 07/09

Uitbraken van Clavibacter via besmet zaad op tomatenbedrijven in 2007, 2008 en 2009.

- Calamiteit (frequentie): 1 op 10 jaar
- Calamiteit (omvang): groot; schade ruim 10 miljoen euro
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief

- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling deels mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: nee, geen overheidsregeling; wel hebben getroffen ondernemers een deel van de schade vergoed gekregen door zaadleveranciers (bijlage 2)

Q-koorts 2008/12

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): zeer groot, vooral als ook humane gevolgen worden meegerekend; schade melkgeitenbedrijven naar schatting 27,1 miljoen euro, kosten uitvoeren ruiming (en andere overheidsmaatregelen) 34 miljoen euro (bron: SEO rapport 2011 'Economische gevolgen van de uitbraak van Qkoorts')
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: ja
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja; directe schade melkgeitenbedrijven is grotendeels vergoed door de overheid

Oost-Aziatische boktor 2009

De aanwezigheid van de Oost-Aziatische boktor in boomkwekerijgewassen in de regio Boskoop in 2009.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam; frequentie neemt toe als gevolg van globalisering
- Calamiteit (omvang): beperkt; schade circa 0,15 miljoen euro; ruim 300 boomkwekers hebben kosten gemaakt voor de bestrijding en verplichte extra keuringen.
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit):
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: ja; het ministerie van EL&I heeft eenmalig 0,2 miljoen euro gestort in het op te richten plantgezondheidsfonds voor de boomkwekerij.

Vorstschade 2009

De strenge winter begin januari 2009 in Zuid-Nederland ver-oorzaakte vorstschade in prei en spruiten.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): beperkt; circa 70 telers rapporteerden schade, circa 500 hectare; bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen: preventie effectief
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar (check Marcel)
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: nee; wel overheidssubsidie op premie van brede weersverzekering mogelijk.

Waterschade 2010

In 2010 is met name in Twente en de Achterhoek schade als gevolg van de extreme neerslag opgetreden.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig

- Calamiteit (omvang): groot; glastuinders met overlopen goten en water in de kas en akkerbouwers met ondergelopen akkers; bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen: preventie matig effectief
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): ja; in Nederland is het voor agrarische ondernemers sinds 2010 mogelijk om een brede weersverzekering af te sluiten (dekking bij extreme weersituaties zoals hagel en neerslag)
- Nieuw risico: n.v.t.
- Gevaar voor volksgezondheid: n.v.t.
- Vraaguitval: n.v.t.
- Schadevergoeding: nee; wel overheidssubsidie op premie van brede weersverzekering mogelijk.

EHEC 2011

De groenten- en fruitsector had te maken met een consumptieafname die het gevolg was van de crisis met de EHEC-bacterie.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam
- Calamiteit (omvang): zeer groot; schade primaire teelt bedraagt ruim 171 miljoen euro
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling deels mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: deels
- Gevaar voor volksgezondheid: ja
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: ja, diverse regelingen voor telers en tuinders (o.a. EU Noodfonds); geen tegemoetkomingen voor schade handel

Schmallenbergvirus 2011

In december 2011 is een nieuwe dierziekte gevonden bij schapen en koeien in Nederland: het Schmallenbergvirus. Door de ziekte ontstaan aangeboren afwijkingen. Als er misvormde lammeren of kalveren worden geboren, hebben veehouders en dierenartsen een meldplicht. Het virus is niet bestrijdingsplichtig.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam (check Ron); frequentie neemt toe als gevolg van klimaatverandering
- Calamiteit (omvang): beperkt; in augustus/september 2011 werd op ruim tachtig rundveebedrijven diarree, koorts en melkgiftedaling gemeld bij de GD (<http://www.wageningenur.nl/nl/show/Schmallenberg.htm>)
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: ja, nieuwe dierziekte
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: nee

Brand Moerdijk 2012

Brand bij Chemie-Pack in 2011. Veel telers mochten hun groente vlak na de brand niet verkopen in verband met neergedaalde roetdeeltjes. Het betreft vollegrondsgroente die was geteeld op een perceel dat is gelegen binnen het gedupeerde gebied en niet in de handel is gebracht.

- Calamiteit (frequentie): zeldzaam; zie Risicokaart

- Calamiteit (omvang): beperkt; subsidieplafond regeling is 1,1 miljoen euro; circa 32 telers krijgen een vergoeding ²⁵.
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: aansprakelijkstelling mogelijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: mogelijk gevaar; contaminatie is onder MRL gebleven; maatregelen zijn genomen om vertrouwen consument te behouden
- Vraaguitval: ja
- Schadevergoeding: ja, via 'Regeling tegemoetkoming groentetelers Moerdijk'.

Hoog water 2012

In januari 2012 stond een dijk langs het Eemskanaal op doorbreken.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): beperkt; evacuatie van 2000 melkkoeien en enkele honderden schapen in de omgeving van het Groningse dorp Woltersum.
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: geen aansprakelijkstelling mogelijk; het is de vraag of de dijkbeheerder aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van achterstallig onderhoud van de dijk
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): niet verzekeraar – schade a.g.v. dijkdoorbraak is uitgesloten van dekking
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: nee; LTO-er Sinnema stelt dat de overheid de kosten dient te vergoeden omdat zij de opdracht heeft gegeven tot de evacuatie
(<http://www.boerderij.nl/Home/Blogs/2012/1/Aanpak-hoogwater-vraagt-ook-om-gemalen-AGD579658W/>)

Vorstschade 2012

Streng vorst in februari 2012 veroorzaakte voornamelijk schade in de fruitteelt. Telers in Flevoland en de Noordoostpolder hadden het zwaarst te lijden. Maar ook in de Betuwe, Noord-Holland en Limburg heeft de vorst schade veroorzaakt. In bijvoorbeeld peren is veel sprake van bevroren onderstammen en bomen met veel vruchtuival.

- Calamiteit (frequentie): regelmatig
- Calamiteit (omvang): (zeer) groot; NFO schat de schade op zeker 85 miljoen euro; bij weerschade is o.a. het moment van optreden van het extreme weer van grote invloed op de omvang van de schade
- Preventieve maatregelen: geen preventie mogelijk
- Aansprakelijkheid: n.v.t.
- Verzekerbaarheid (ten tijde van de calamiteit): ja; echter, er is gekozen voor beperkte dekking van vorstschade om de verzekeringstarieven acceptabel te houden.
(<http://www.gfactueel.nl/Fruit/Nieuws/2012/9/OFH-Mogelijk-onvoldoende-dekking-vorstschade-1061840W/>)
- Nieuw risico: nee
- Gevaar voor volksgezondheid: nee
- Vraaguitval: nee
- Schadevergoeding: nee
-

²⁵ Voor opgeslagen spruiten geoogst vóór 5 januari 2011 geldt een vergoeding van 0,60 euro per kilo. Voor spruiten geoogst na 5 januari 2011, niet in de handel gebracht of niet geoogst geldt een vergoeding van 0,40 euro per kilo. Indien een tegemoetkoming is aangevraagd voor andere vollegrondsgroente bepaalt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de te hanteren prijs per eenheid.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

REPORT

LEI 2014-023

LEI Wageningen UR verricht sociaaleconomisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR 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



LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E publicatie.lei@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wageningenUR.nl/lei

REPORT

LEI 2014-023
ISBN 978-90-8615-682-5

LEI Wageningen UR verricht sociaaleconomisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR 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.
