



Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij

Eindrapportage



Committed to the Environment

Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij

Eindrapportage

Dit rapport is geschreven door:

Martijn Blom, Amanda Bachaus en Ward van Santen (CE Delft)

Anne Vogelzang-Wijlens, Albert Brouwer en Niels van Bronsgeest (TAUW)

Delft, CE Delft, Februari 2023

Publicatienummer: 23.220363.042

Veehouderijen / Varkens / Sanering / Overheidsbeleid / Doelgroepenbeleid / Evaluatie

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Uw kenmerk: IUC202203068

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Martijn Blom (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

	Samenvatting	4
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Doel en vraagstelling	6
	1.3 Afbakening	7
	1.4 Aanpak in vogelvlucht	8
	1.5 Leeswijzer	8
2	Methodiek van evaluatie	9
	2.1 Inleiding	9
	2.2 Methodiek in vogelvlucht	9
	2.3 Methodiek doeltreffendheid	10
	2.4 Methodiek doelmatigheid	11
	2.5 Methodiek inzichten in overwegingen bedrijfsbeëindiging en opvolging	11
3	Beleidshistorie	13
	3.1 Inleiding	13
	3.2 Tijdlijn	13
	3.3 Aanleiding en opening van de regeling	13
	3.4 Eerste ophoging van het budget	15
	3.5 Sluiting regeling en tweede ophoging van het budget	16
	3.6 Verlenging van de slooptermijn	16
	3.7 Conclusie	17
4	Beleidstheorie	18
	4.1 Inleiding	18
	4.2 Werking van de Srv	18
	4.3 Voorwaarden en subsidiebedragen	19
	4.4 Externe factoren	25
	4.5 Andere literatuur	28
	4.6 Conclusie	30
5	Doelbereik	32
	5.1 Inleiding	32
	5.2 Aantal aanvragen en daadwerkelijke toewijzingen	32
	5.3 Ontwikkeling varkensstapel	34
	5.4 Uitputting budget	40
	5.5 Conclusies	41
6	Doeltreffendheid	42
	6.1 Inleiding	42
	6.2 Effecten	42
	6.3 Conclusies doeltreffendheid	52



7	Doelmatigheid	54
	7.1 Inleiding	54
	7.2 Samenwerking binnen de Srv	57
	7.3 Conclusie	59
8	Overwegingen bedrijfsbeëindiging en gevolgen van opvolging	61
	8.1 Inleiding	61
	8.2 Beweegredenen om te stoppen	61
	8.3 Beweegredenen om niet te stoppen	62
	8.4 Knelpunten	63
	8.5 Verloop na bedrijfsbeëindiging	65
	8.6 Conclusie	66
9	Conclusies en aanbevelingen	67
	9.1 Conclusies	67
	9.2 Aanbevelingen	71
	Literatuurlijst	73
A	Casestudies	75
	A.1 Casus 1	75
	A.2 Casus 2	76
	A.3 Casus 3	78
	A.4 Casus 4	79
	A.5 Casus 5	81
B	Interviewlijst	85

Samenvatting

Aanleiding

Om geuroverlast door varkensbedrijven in veedichte gebieden in Nederland te verminderen is in 2019 de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' (Srv) opgesteld. Het hoofddoel van de Srv is het terugdringen van geuroverlast door het definitief en onherroepelijk doorhalen van varkensseenheden ('varkensrechten') van boeren die hun varkenshouderij beëindigd hebben. Dit rapport is een ex-post evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Srv.

Resultaten

Van de 502 aanvragen ontvingen 430 varkenshouderijen een positieve beschikking. 153 bedrijven met een positieve beschikking hebben zich teruggetrokken uit de regeling. De teruggetrokken aanvragen waren onder meer het gevolg van onduidelijkheid over de alternatieve bestemming van de grond in combinatie met de korte bedenktijd (acht weken). Daarnaast speelde het geboden compensatiebedrag een belangrijke rol.

Van de 277 deelnemers zijn bij 276 varkenshouderijen de varkensseenheden doorgehaald, de dieren geruimd en is de mest verwijderd (peilmoment: september 2022). In totaal zijn er door de Srv 580.593 varkensseenheden doorgehaald. Dit betreft 7% van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020. Het aantal varkenshouderijlocaties en varkens in veedichte gebieden is tussen 2020 en 2022 met respectievelijk 12% en 8% afgenomen. De Srv heeft hier substantieel aan bijgedragen.

De Srv is een doeltreffende maatregel

Door de Srv is het aantal varkens afgenomen, wat direct heeft geleid tot vermindering van geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en stikstofuitstoot en -depositie. Bovendien heeft de regeling bijgedragen aan het verminderen van de hoeveelheid varkensseenheden, hetgeen bij autonome krimp van het aantal varkenshouders niet zou zijn opgetreden. De Srv heeft de beslissing tot bedrijfsbeëindiging naar voren getrokken maar het is niet bekend met hoeveel jaar precies. Het reduceren van geurhinder (het hoofddoel van de Srv) is behaald door het stoppen van varkenshouderijen en het doorhalen van varkensseenheden. Het doorhalen van eenheden leidt tot een minder dan evenredige afname in de geurbelasting omdat in de achtergrondbelasting van geur ook andere factoren dan de omvang van de veestapel een rol spelen.

De Srv zorgt voor emissiereductie van methaan van 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar. Hiermee draagt de Srv voor 12% bij aan de ambitie uit het Klimaatakkoord voor de varkenshouderij van 1,3 Mton reductie in 2030 (en voor ruim de helft aan de resultaatverplichting van 0,3 Mton). Daarnaast heeft de Srv gezorgd voor 654 ton vermeden uitstoot van ammoniak uit stallen per jaar. Dit is een reductie van 5,1% van de Nederlandse ammoniakemissies uit varkensstallen.

... en kon doelmatiger voor wat betreft geur- en stikstofdoelen

We concluderen dat de regeling op het geur- en stikstofdoel doelmatiger ingericht had kunnen worden. De hoogte van het compensatiebedrag is niet gekoppeld aan de mate van geuroverlast, stikstofuitstoot of stikstofdepositie bij Natura2000-gebieden, maar is bepaald op basis van het aantal varkensseenheden en de geschatte economische waarde van de stallen. Deze aanpak brengt met zich mee dat varkenshouders met een relatief nieuwe stal - en dus relatief lage uitstoot - een hoger compensatiebedrag krijgen dan varkenshouders met oude stallen - en dus een relatief hoge uitstoot.

... maar is als integrale regeling kosteneffectief, ondanks afruil tussen doelen

Voor zowel stikstof en klimaat geldt dat de gerealiseerde effecten als bijvangst optreden van het hoofddoel geurvermindering. Dat maakt de regeling voor stikstof en klimaat een kosteneffectieve regeling voor de overheid. Wanneer we het volledige budget toerekenen aan klimaat dan is de kosteneffectiviteit vanuit overheidsperspectief 139 euro per vermeden ton CO₂-eq. Dit is relatief laag in vergelijking met andere klimaatmaatregelen. Indien we het volledige budget toerekenen aan de vermeden ammoniakuitstoot uit stallen komt dit neer op 417 euro per kilogram. Dat is relatief hoog vergeleken met de bedragen die in het kader van extern salderen op de vrije markt worden betaald voor veehouderijen (10-200 euro / kg ammoniak) en ook relatief hoog in vergelijking met de schatting vooraf van PBL van een kostprijs van ongeveer 300 euro per kg ammoniak. In het realiseren van natuur- en geurwinst is wel sprake van een sterke afruil: uitgekochte locaties nabij woonkernen zijn aantrekkelijk locaties voor het boeken van geurwinst, terwijl uitgekochte locaties nabij Natura2000-gebieden kosteneffectief bijdragen aan stikstof- en natuurdoelen.

Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Voortzetting van beëindigingsregelingen die zich richten op het sluiten van gevoelige locaties voor geur en stikstof en het uit de markt halen van dierenseenheden is noodzakelijk om milieudoelstellingen rond klimaat, geur en stikstofdepositie binnen bereik te brengen.
- Het inrichten van een effectieve en efficiënte regeling vraagt om een enkelvoudig - of vanaf het begin vastgesteld integraal - doel. Een regeling hoeft niet per definitie uit één doel te bestaan; het kan ook een integrale doelstelling bevatten, zolang vanaf het begin duidelijk is dat dit het integrale doel is en het toekennen van aanvragen aansluit bij de beoogde doelen.
- De toekenningseisen van een toekomstige opkoopregeling, en waar mogelijk de geboden compensatiebedragen, dienen zo veel mogelijk te worden afgestemd op de effecten die worden bestreden. Voor stikstof kan bijvoorbeeld de toekenning van een subsidie meer gericht worden op de afstand tot Natura2000-gebieden, en bij geurvermindering de afstand tot woonkernen en/of de mate van geuroverlast een grotere rol spelen. Dat kan door met verschillende openstellingsrondes te werken en/of subsidieallocatie te baseren op de omvang van effecten, waarbij spoedlocaties voorrang krijgen.
- Heldere communicatie en het tijdig bieden van duidelijkheid vergroten de kans aanzienlijk dat boeren aan een beëindigingsregeling deelnemen. In het bijzonder kan het verruimen van de bedenktijd de deelnamekans vergroten. Verder kunnen afspraken met gemeenten en provincies over de maximale tijd voor bijvoorbeeld bestemmingswijzingen en de geboden ondersteuning de kans op deelname vergroten.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Regeerakkoord 2017-2021 (*vertrouwen in de toekomst*) zijn door het kabinet maatregelen aangekondigd om gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een zeer hoge veedichtheid te verminderen. Vijf provincies, VNG en de ketenpartijen uit de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij zijn vervolgens maatregelen overeengekomen waarmee op korte termijn geuroverlast door varkenshouderijen in veedichte gebieden kan worden gereduceerd. De veedichte gebieden betreffen de hoge zandgronden in het Zuiden en Oosten van Nederland waar er belangrijke uitdagingen liggen op het vlak van milieucondities en de kwaliteit van de leefomgeving. Er wordt ingezet op een aanpak langs twee sporen:

1. Op korte termijn verminderen van geuroverlast door varkensbedrijven in veedichte gebieden door het saneren en beëindigen van locaties of bedrijven die willen stoppen.
2. Ontwikkeling van en investeringen in nieuwe stal- en houderijsystemen.

In het kader van het eerste spoor is de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' (Srv) opgesteld. De openstelling van deze regeling liep van november 2019 tot januari 2020.

Het doel van de regeling was om op korte termijn geuroverlast te verminderen door varkensbedrijven in veedichte gebieden te saneren en het beëindigen van locaties of bedrijven die al wilden stoppen. De regeling is met toevoeging van extra budget ook twee nevendoelen gaan bedienen:

- een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen;
- en aan de doelen uit de Wet natuurbescherming.

Dit rapport is een ex post evaluatie van het beleid gericht op de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' waarbij doeltreffendheid en doelmatigheid centraal staan.

1.2 Doel en vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' (Srv) doeltreffend en doelmatig?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een aantal subvragen opgesteld, verdeeld over de hoofdcategorieën doeltreffendheid, doelmatigheid, opvolging en *lessons learnt*.

A. Doeltreffendheid

1. In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Srv vielen doeltreffend geweest?
2. In hoeverre is de regeling erin geslaagd om geuroverlast te beperken?
3. In hoeverre is de regeling erin geslaagd om stikstofuitstoot terug te brengen?
4. Was de opzet van de Srv de juiste om bij te dragen aan een verbeterend leefklimaat?

B. Doelmatigheid

1. In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Srv vielen doelmatig uitgevoerd?
2. Wat is de stand van zaken van de opkopen (proces) en wat leren we hier nu van (inhoud)?
3. In hoeverre zijn de verschillende betrokken overheidsorganisaties erin geslaagd om krachten te bundelen en waardevolle vormen van samenwerking aan te gaan?

C. Inzichten in overwegingen bedrijfsbeëindiging en gevolgen van opvolging

1. In hoeverre hebben varkenshouders zich primair of secundair laten leiden door een van de volgende overwegingen om zich aan te melden voor de regeling, of was er een andere primaire reden, zoals schuldsanering?
2. Sociaaleconomische/maatschappelijk (volksgezondheid) effecten;
 - natuur- en milieuwaarden;
 - marktsituatie voor varkensvlees;
 - hoogte van het subsidiebedrag;
 - toekomstperspectief.
3. Wat waren de beweegredenen van een grote groep varkenshouders om uiteindelijk toch niet te stoppen/mee te doen, zelfs na het ontvangen van een positieve subsidiebeschikking?
4. Hebben deelnemende varkenshouders fiscale knelpunten ervaren? Zo ja, welke?
5. In hoeverre voelen de deelnemende varkenshouders zich positief of negatief gesteund door de omgeving en hoe voelen zij zich na afloop? In hoeverre bestaat er behoefte aan geestelijke/sociaal-maatschappelijke ondersteuning?
6. Wat doen de veehouders nadat hun bedrijf is beëindigd en wat gebeurt er met het erf, de stallen en de grond?

D. Lessons learnt voor toekomstig beleid

1. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid?
2. In hoeverre heeft het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging zich aan te melden voor de regeling?

1.3 Afbakening

Deze evaluatie wordt uitgevoerd volgens de eisen van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)¹. We gaan in op doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook geven we aan waar bijsturingsmogelijkheden binnen het programma voor de hand liggen en logisch uit de analyse volgen.

De evaluatie is als volgt afgebakend:

- De evaluatieperiode start bij de openstelling van de subsidieregeling in 2019 en loopt door tot het heden. De subsidieregeling kent nog geen formele einddatum. De openstellingperiode liep van november 2019 tot januari 2020.²

¹ [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#)

² De externe dataverzameling beslaat echter een langere periode vóór de beleidsinterventie, om effecten ook kwantitatief in beeld te kunnen brengen.



- Het hoofddoel van de subsidieregeling was reductie van geuroverlast. Echter, in de loop van de subsidie heeft de regeling ook belangrijke nevensdoelen op het terrein van klimaat en stikstof gekregen. Deze ex-postevaluatie richt zich daarom op de effecten op het hoofddoel (vermindering geuroverlast) en de nevensdoelen (beperken van klimaat en stikstof-emissie/depositie).
- Het klimaateffect van de Srv betreft alleen de directe emissies van varkens. Dit omvat de emissies van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O) afkomstig van stallen en mestopslagen, darmfermentatie en mestbewerking en -verwerking. Hierbij nemen we dus niet de emissies van de productie van veevoer uit import of van vervoersbewegingen die verband houden met de productielocaties mee.
- Het stikstofeffect van de Srv is gekwantificeerd door de reductie in ammoniakemissies uit stallen te berekenen. Er is geen rekening gehouden met emissiereductie verder in de keten, bijvoorbeeld bij mestbe- of -verwerkers of door een vermindering vervoersbewegingen. De evaluatie heeft zowel een kwalitatief als kwantitatief karakter. Het betreft een mix van kwalitatieve en kwantitatieve methoden die wij in onze aanpak in zetten. Bewijskracht van conclusies neemt dus toe naarmate we meer resultaten vinden uit verschillende methoden die een conclusie rechtvaardigen.

1.4 Aanpak in vogelvlucht

Deze evaluatie is gebaseerd op een gecombineerde aanpak waarbij we kwantitatieve methoden koppelen aan een kwalitatief onderzoek. De kwantitatieve methode vergelijkt de trends van aantallen varkens en varkenshouderijlocaties in veedichte gebieden met gebieden waar de regeling niet is ingezet. Zo ontstaat een beeld over het effect van de inzet van de Srv. De kwalitatieve methode is gebaseerd op interviews met deelnemers en stakeholders in de uitvoering van de regeling. Deze interviews zijn gericht op overwegingen die meespelen bij het besluit om de productie op een varkenshouderij te beëindigen, de toekomstperspectieven na beëindiging en de vraag in hoeverre de Srv hierbij goed aansluit. Hoofdstuk 2 werkt de gehanteerde methode nader uit.

1.5 Leeswijzer

In **Hoofdstuk 2** wordt de methodiek van deze evaluatie beschreven. **Hoofdstuk 3** geeft de beleidshistorie van de Srv weer, **Hoofdstuk 4** gaat dieper in op het totstandkomingsproces van de Srv, de zogenaamde de beleidstheorie. **Hoofdstuk 5, 6 en 7** gaan respectievelijk in op het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. In **Hoofdstuk 8** wordt inzicht gegeven in de overwegingen voor bedrijfsbeëindiging en de gevolgen van opvolg. **Hoofdstuk 9** geeft tenslotte conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weer.

2 Methodiek van evaluatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de methode van de evaluatie. We presenteren de onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen en gaan vervolgens in op de wijze waarop de doeltreffendheid, doelmatigheid en inzichten in overwegingen van bedrijfsbeëindiging/opvolging wordt bepaald.

2.2 Methodiek in vogelvlucht

Deze evaluatie wordt uitgevoerd volgens de eisen van de RPE. Dat betekent dat wij voor de invulling van de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid aansluiten bij de formuleringen van de RPE. Kern in deze beleidsevaluatie is de methodiek van effectmeting, waarbij het effect van de Srv apart wordt geïsoleerd van andere (autonome) factoren die van invloed zijn op de beslissing van ondernemers om hun varkenshouderij te beëindigen.

Conform de RPE starten wij de evaluatie met een analyse van het beleid en de doelstellingen van het beleid. Het ministerie van LNV heeft de beleidstheorie aangeleverd, in dit onderzoek is de beleidstheorie verder uitgewerkt. De beleidstheorie geeft de doelen van het beleid weer en geeft overzicht welke inputs tot deze resultaten moeten leiden.

We gebruiken vervolgens een multiple-methodeaanpak waarbij we kwantitatieve methode koppelen aan een kwalitatieve onderzoeksaanpak, gericht op de overwegingen die meespelen bij het besluit om de productie op een varkenshouderij te beëindigen en in hoeverre de Srv daarbij op de juiste wijze en het juiste moment aansluit. Op deze manier brengen we doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) in kaart; in welke mate en op welke wijze de regeling heeft geleid tot de beoogde effecten en daarmee het behalen van de geformuleerde doelen en hoe die zich verhouden tot de ingezette (financiële) middelen binnen de Srv.

Tabel 1 - Onderzoeksvragen in relatie tot methoden

Onderzoeksvraag	Desk-research	Data-analyse	Inter-views	Case-studies
Doeltreffendheid				
In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Srv vielen doeltreffendheid geweest?	ü	ü	ü	ü
In hoeverre is de regeling erin geslaagd om geuroverlast te beperken?	ü	ü	ü	ü
In hoeverre is de regeling erin geslaagd om stikstofuitstoot terug te brengen?	ü	ü	ü	ü
Was de opzet van de Srv de juiste om bij te dragen aan een verbeterd leefklimaat?	ü			

Onderzoeksvraag	Desk-research	Data-analyse	Inter-views	Case-studies
Doelmatigheid				
In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Srv vielen doelmatig uitgevoerd?	ü	ü	ü	ü
Wat is stand van zaken van de opkopen (proces) en wat leren we hier nu van (inhoud)?	ü	ü		
In hoeverre zijn de verschillende betrokken overheidsorganisatie erin geslaagd om de krachten te bundelen en waardevolle vormen van samenwerking aan te gaan?			ü	
Inzichten in overwegingen bedrijfsbeëindiging en opvolging				
In hoeverre hebben varkenshouders zich primair of secundair laten leiden door een van de volgende overwegingen om zich aan te melden voor de regeling, of was er een andere primaire reden, zoals schuldsanering?			ü	ü
Wat waren de beweegredenen van een grote groep varkenshouders om uiteindelijk toch niet te stoppen/mee te doen, zelfs na het ontvangen van een positieve subsidiebeschikking?			ü	ü
In hoeverre deelnemende varkenshouders fiscale knelpunten hebben ervaren en zo, ja welke?			ü	ü
In hoeverre voelen de deelnemende varkenshouders zich positief of negatief gesteund door de omgeving en hoe voelen zij zich na afloop, in hoeverre bestaat er behoefte aan geestelijke/sociaal-maatschappelijke ondersteuning?			ü	ü
Wat doen de veehouders nadat hun bedrijf is beëindigd en wat gebeurt er met het erf, de stallen en de grond?			ü	ü
Lessons learned				
Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de rijksoverheid?	ü	ü	ü	ü
In hoeverre heeft het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging zich aan te melden voor de regeling?	ü	ü	ü	ü

2.3 Methodiek doeltreffendheid

In het hoofdstuk doeltreffendheid is de effectiviteit van de Srv in kaart gebracht. Hier staat de zogenaamde causaliteitsvraag centraal. We brengen in beeld welke effecten op de doelen worden *veroorzaakt* door de Srv. De doeltreffendheid van de Srv wordt op verschillende manieren getoetst.

De aanvraaggegevens - die door RVO beschikbaar zijn gesteld - gelden als basis voor de analyse. Ook zijn gegevens uit de landbouwtelling van CBS gebruikt. Daarnaast zijn voor de analyses voor geur, klimaat en stikstof aanvullende gegevens en kengetallen gebruikt. Dit wordt later verder toegelicht.

Er zijn een aantal analyses uitgevoerd waarmee het effect van de Srv op de geurbelasting is geschat. De analyses zijn uitgevoerd voor het concentratiegebied in de provincie Noord-Brabant (en deels Limburg), waarop de resultaten hiervan zijn geëxtrapoleerd naar de andere provincies. Het betreft zowel een gebiedsanalyse - waarbij naar de gehele geurbelasting wordt gekeken - als een analyse die het aantal (verschuivingen van) woonobjecten in geurklassen analyseert.

Het effect van de Srv op het klimaat wordt geanalyseerd op basis van beschikbare gegevens van de Emissieregistratie. Daarbij kijken we alleen naar de directe emissies van varkens. Dit omvat de emissies van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O) afkomstig van stallen en mestopslagen, darmfermentatie en mestbewerking en -verwerking. Hierbij nemen we dus expliciet niet de emissies die ontstaan bij de productie van voer (in Nederland en het buitenland) of overige verkeersbewegingen die verband houden met de productielocaties (aanvoer voer, vervoer biggen of varkens, uitstoot landbouwvoertuigen op de locaties) mee. In deze studie evalueren we de Srv ten opzichte van de ambitie voor de varkenshouderij voor 2030 om emissies te reduceren met maximaal 1,3 Mton CO₂-eq. per jaar (0,3 Mton resultaatverplichting en 1 Mton ambitie).

Het effect van de Srv op stikstof is geanalyseerd op basis van de beschikbare data over de verschillende stallen/afdelingen per locatie, zoals opgegeven in de Gecombineerde Opgave (GO) van 2019. Per stal/afdeling is het gemiddeld aantal gehouden dieren in 2018 opgegeven. Deze informatie is gebruikt om, aangevuld met RAV-code, een totale emissiereductie op ammoniak te berekenen die het gevolg is van de Srv. Deze emissiereductie is vergeleken met data uit de Emissieregistratie om een beeld te schetsen van de doeltreffendheid van de Srv.

2.4 Methodiek doelmatigheid

In het hoofdstuk doelmatigheid gaan we dieper in op de efficiëntie van de Srv. We bekijken in hoeverre de activiteiten die onder de Srv vielen doelmatig zijn uitgevoerd en hoe de samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsorganisaties is verlopen. Dit doen we door de effecten die zijn bepaald in het hoofdstuk doeltreffendheid af te zetten tegen de subsidieclaim. De subsidieclaim kan bepaald worden op basis van de aanvraaggegevens van RVO. De interviews moeten inzicht bieden in de samenwerking binnen de Srv en hoe dit heeft bijgedragen aan de doelmatigheid van het beleid.

2.5 Methodiek inzichten in overwegingen bedrijfsbeëindiging en opvolging

Om inzichten te krijgen in overwegingen van bedrijfsbeëindiging en opvolging hebben we gebruikgemaakt van interviews en casestudies.

Allereerst nemen we 25 interviews af met varkenshouderijen en andere stakeholders in de beleidsketen. Dit is afgestemd met de begeleidingscommissie. De interviews zijn uitgevoerd volgens een vast interviewstramien. Van de 25 interviews zijn er vijf gehouden om de daadwerkelijke effecten van (geplande) beëindigde bedrijven te onderzoeken op stankoverlast voor de woonomgeving en zowel stikstofemissie als -depositie. Dit doen we door te spreken met lagere overheden (programmamanagers, toezichthouders, bevoegd gezag) die een oordeel kunnen geven over de mate van reductie van deze hinder en effecten. De overige interviews worden gebruikt voor gesprekken met varkenshouders en intermediairs. De varkenshouderijen zijn, op basis van de RVO database, willekeurig gekozen. Hierbij is wel gekeken naar de representativiteit, o.a. soort varkenshouderij, verdeling tussen regio zuid en oost en verdeling tussen deelnemers, afwijzers en ingetrokken partijen.

De interviews met de varkenshouders vormen de basis voor de casestudies. Er zijn vijf casestudies uitgewerkt waarbij met verdiepend onderzoek (aanvullende interviews) wordt gekeken naar de beweegredenen voor het stoppen en in welke mate de Srv deze afweging heeft beïnvloed. Ook wordt er gekeken naar de motieven van bedrijfsbeëindiging. Daarmee hangt ook de doelmatigheid samen: of in beëindigingsituaties veel variatie bestaat en of de 'marginale kosten' om te stoppen sterk verschilt tussen grote en kleine bedrijven (kapitaal

of minderkapitaalintensief), en/of bedrijven die veel of in mindere mate tot stankoverlast en/of milieuoverlast voor de natuur zorgen. Dergelijke verschillen in ‘marginale stopkosten’ per bedrijf kunnen een belangrijk handvat zijn voor het vormgeven van de subsidieregeling in de toekomst.

De casestudies worden volgens een vast format opgesteld. In overleg met de opdrachtgever werken we de volgende vijf casestudies uit:

1. Een bedrijf dat minimaal één jaar beëindigd is (concentratiegebied Oost).
2. Een bedrijf met een relatief nieuwe stal (concentratiegebied Oost).
3. Een bedrijf in de buurt van een woonkern waar ook sprake is van een hoge concentratie veehouderijen (concentratiegebied Zuid).
4. Een bedrijf in de buurt van een woonkern waar ook sprake is van een lage concentratie veehouderijen (concentratiegebied Zuid).
5. Een bedrijf dat zich zeer dicht bevindt bij een natuurgebied (concentratiegebied Zuid).

3 Beleidshistorie

3.1 Inleiding

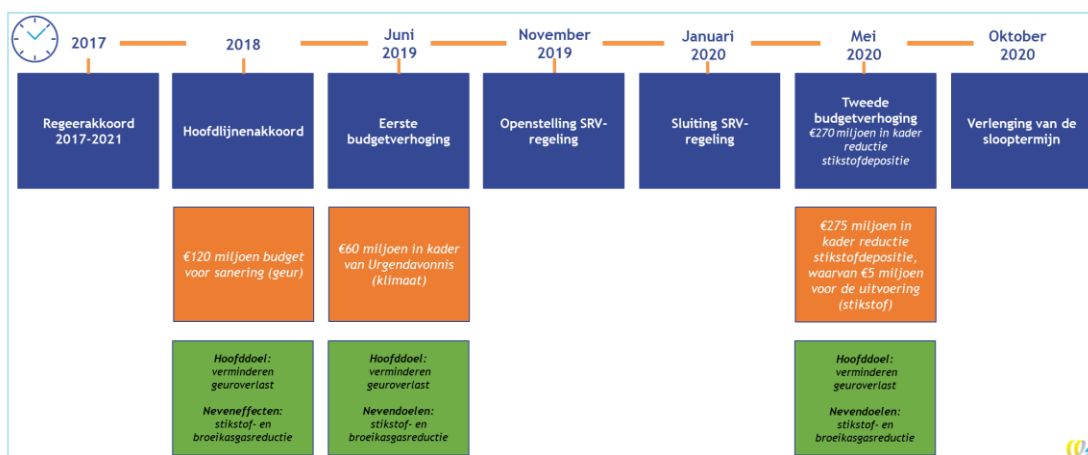
In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de ontwikkeling van de Srv. We gaan in op de aanleiding van de regeling, de eerste openstelling en de uitbreidingen door de jaren heen. We richten ons op de periode 2017-2021.

De Srv is niet de enige beëindigingsregeling in de veehouderij. Meer informatie over andere regelingen is te vinden in een studie van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2022).

3.2 Tijdslijn

Onderstaand figuur vat de tijdslijn samen met een aantal wijzigingen binnen de Srv weer. In de volgende paragrafen worden deze gebeurtenissen verder toegelicht.

Figuur 1 - Tijdslijn beleidshistorie



3.3 Aanleiding en opening van de regeling

In 2016 heeft de Regiegroep vitale varkenshouderij het Actieplan Vitalisering Varkenshouderij opgesteld. In dit plan zijn drie actielijnen omschreven (Regiegroep Vitale Varkenshouderij, 2016):

1. Bouwen aan ketensturing: omslag naar marktgericht produceren, door nieuwe producten en ketens te ontwikkelen en bestaande ketens te veranderen.
2. Revitalisering en innovatie: enerzijds het saneren van oude stallen en locaties en anderzijds het borgen van voldoende ontwikkelruimte en innovatiekracht bij de blijvers in de sector.
3. Kostenreductie: mestverwerking en -verwaarding.

In dit actieplan wordt in de tweede actielijn gesproken over een saneringsinitiatief.

In het Regeerakkoord 2017-2021 (VVD et al., 2017) is specifiek gesproken over de overlast door varkenshouderijen. Verplaatsing en concentratie van veehouderijen en schaalvergroting hebben in delen van Nederland geleid tot een verhoudingsgewijs grote concentratie van veehouderijbedrijven en een grote veedichtheid. Dit speelt met name op de zandgronden in de provincie Noord-Brabant, het noordelijke deel van de provincie Limburg en in gebieden in Gelderland en Overijssel. Tegelijkertijd is er in het landelijk gebied een grotere verwevenheid ontstaan van de landbouwfunctie met andere functies, zoals wonen en natuur. Zo zijn woonkernen uitgebreid en zijn er steeds meer woonlocaties in het buitengebied ontstaan. De concentratie van de varkenshouderijbedrijven in deze gebieden zorgen ervoor dat de emissies door individuele bedrijven van onder andere geur, fijnstof en ammoniak binnen de vergunningsvereisten vallen, maar dat door de cumulatie van emissies van aan elkaar grenzende bedrijven er in bepaalde gebieden sprake kan zijn van geuroverlast³ (Minister van LNV, 2019, 2020b). De geurhinder heeft verschillende effecten, zoals lichamelijke klachten (hoofdpijn, misselijk, verstoorde ademhaling en verstoorde hartslag), psychische klachten, waardevermindering van bestaande woningen en/of beperken van nieuwbouw mogelijkheden.

Het Kabinet heeft in 2017 besloten om de meest urgente overlast door varkenshouderijen op korte termijn aan te pakken. Het regeerakkoord 2017-2021 zet zich daarom in op het verminderen van gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een zeer hoge veedichtheid. In het regeerakkoord wordt gesteld dat het kabinet in samenspraak met de provincies (met name Noord-Brabant) beziet hoe een warme sanering van de varkenshouderij in belaste gebieden kan worden vormgegeven. Hiervoor is € 200 miljoen budget beschikbaar gesteld voor de jaren 2018 en 2019.

Op 7 juli 2018 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een brief gestuurd naar de Tweede Kamer. In deze brief wordt gesproken over een hoofdlijnenakkoord, een akkoord van het ministerie van LNV, vijf provincies (Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Utrecht en Overijssel), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ketenpartijen uit de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij. Dit hoofdlijnenakkoord geeft invulling aan de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen. Het hoofdlijnenakkoord bestaat uit twee sporen: enerzijds het op korte termijn verminderen van de geuroverlast door varkensbedrijven in veedichte gebieden door het saneren en beëindigen van locaties of bedrijven die willen stoppen en anderzijds de ontwikkeling van en investeringen in nieuwe stal- en houderijsystemen. Voor het eerste spoor is een besteding voorzien van € 120 miljoen, voor het tweede spoor € 60 miljoen (waarvan € 40 miljoen voor de varkens-, € 15 miljoen voor de pluimvee- en € 5 miljoen voor de melkgeitenhouderij) (Ministerie van LNV, 2018).

Dit hoofdlijnenakkoord heeft geleid tot het voorbereiden van een subsidieregeling waarbij wordt ingezet op warme sanering van varkenshouderijlocaties in veedichte gebieden. Hierbij zijn geur en geuroverlast het aangrijpingspunt (Ministerie van LNV, 2019). In 2019 is de regeling voor de verstrekking van subsidie voor het saneren van varkenshouderijlocaties in verband met geurhinder vastgesteld. Belangrijk hierbij was dat de Srv moest voldoen aan de staatssteunkaders uit de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C/ 204/01) (Deel II, hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.2.1. Sluiting van capaciteit om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen). De Europese Commissie

³ Daar bovenop komt dat sommige maatregelen die de emissies moeten beperken in de praktijk minder effectief zijn dan gedacht (bijvoorbeeld combi-luchtwassers). De gemiddelde geurverwijdering van de combilucht-wassers bleek in de praktijk 40% te bedragen, de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%. Voor ammoniakverwijdering was de gemiddeld gemeten reductie 59%, ten opzichte van een verwachte reductie van 85%. [Aanbiedingsbrief van Rapport: Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen.](#)



heeft op 10 oktober 2019 goedkeuring verleend met besluit SA.54275 (2019/N). De regeling is op 11 oktober 2019 gepubliceerd in de Staatscourant (Minister van LNV, 2019). De inschrijving voor deelname aan de regeling opende op 25 november 2019 en liep tot 15 januari 2020. Het gaat om een subsidieregeling voor varkenshouders die hun bedrijf of een locatie van hun bedrijf willen beëindigen, maar die zonder financiële ondersteuning deze stap niet kunnen zetten. Hier speelt vaak een combinatie van factoren: verouderde bedrijven of locaties, oudere ondernemers zonder bedrijfsopvolger, het ontbreken van financiële armslag om te verduurzamen of uit te breiden en het, vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de leefomgeving, ontbreken van milieuruimte om groei te realiseren.

3.4 Eerste ophoging van het budget

In de zomer van 2019 heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld die uitvoering moeten geven aan de extra klimaatmaatregelen vanuit het Urgendavonnis (Kamerstuk 35 234 nr. 1 en 2 (2019))⁴. Vanuit deze middelen is het budget voor de Srv met € 60 miljoen opgehoogd. Dit heeft als gevolg dat de Srv, naast het hoofddoel van verminderen van geuroverlast, in veedichte gebieden ook een bijdrage moet leveren aan de klimaatdoelen voor landbouw door reductie van emissie van broeikasgassen in veedichte gebieden. In Kamerstuk 35 334 nr. 1 wordt tevens gesteld dat de € 60 miljoen Urgendamiddelen een bijdrage levert aan de vermindering van de stikstofdepositie van in potentie 2,8 mol/ha/jr.

Tekstkader 1 - Doelen voor de varkenshouderij uit het Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord (Rijksoverheid, 2020) zijn de volgende twee doelen gedefinieerd voor de varkenshouderij:

1. “De Coalitie stelt zich ten doel om door de uitvoering van deze maatregelen in 2030 de methaanemissie vanuit de varkenshouderij met maximaal 1,3 Mton CO₂-eq. per jaar te reduceren. Hiervan is 0,3 Mton een resultaatverplichting en 1 Mton een ambitie.”
2. De varkenssector ziet hierbij kansen om de emissies van broeikasgasemissies verder te reduceren tot in totaal ca. 3,5 Mton CO₂-eq./jaar in 2050 door:
 - het tot stand brengen van een energieneutrale varkensvleesketen in 2050 door energieleverende varkensbedrijven (...);
 - de ontwikkeling en uitrol van nieuwe integraal duurzame en emissiearme stalsystemen (...);
 - circulaire economie: (...).”

Op 13 november 2019 hebben de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Milieu en Wonen een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd (Minister van LNV et al., 2019). Hierbij stond de problematiek rond stikstof en PFAS centraal en werden drie maatregelen gepresenteerd die op korte termijn in te voeren zijn en leiden tot een daling van de stikstofdepositie. Eén van de maatregelen is de warme saneringsregeling voor de varkenshouderij. In de brief wordt aangegeven dat de extra financiële middelen in het kader van Urgenda zowel een bijdrage moeten leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de natuur als aan het bieden van ruimte voor de realisatie van de benodigde extra woningbouw en infrastructuurprojecten. De € 60 miljoen beoogt daarmee expliciet, naast de reductie van broeikasgasemissies, bij te dragen aan vermindering van depositie van stikstof in natuurgebieden.

Met deze ophoging is de Srv gericht op de reductie van geuroverlast en zorgt daarnaast voor een reductie van andere emissies, waaronder broeikasgassen en stikstof.

⁴ In het Urgendavonnis wordt gesteld dat de Staat verplicht is om de uitstoot van de broeikasgassen voor het einde van 2020 met ten minste 25% te verminderen ten opzichte van 1990.



3.5 Sluiting regeling en tweede ophoging van het budget

De inschrijving voor deelname aan de regeling liep tot 15 januari 2020. Het totale budget van € 180 miljoen (€ 120 en 60 miljoen) was onvoldoende om alle aanvragen die voldeden aan de vereisten te kunnen toewijzen. In de brief van 7 februari 2020 (Schouten, 2020) (Kamerstuk 35 334 nr. 44) heeft het kabinet toegezegd aanvragen die zijn ontvangen in het kader van de Srv te zullen honoreren, mits deze aan de gestelde voorwaarden voldeden. Op basis van de beoordeling door RVO is vastgesteld dat daar € 270 miljoen additioneel budget voor nodig was.

Vanwege de noodzaak om op korte termijn een eerste reductie van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te kunnen realiseren heeft het kabinet besloten dat, in het kader van structurele aanpak van de stikstofproblematiek het subsidieplafond met € 270 miljoen wordt verhoogd naar € 450 miljoen over de gehele periode (Kamerstukken II 2019/2020, 35334 nr. 44)⁵. Daarnaast is € 5 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de uitvoering. Dit budget is in de Voorjaarsnota ingepast. Dankzij deze verhoging kunnen alle aanvragen die aan de voorwaarden voldeden positief beschikt worden (Ministerie van LNV, 2021 (Minister van LNV, 2020b)). Voor de verhoging was, vanwege staatssteunregels, goedkeuring van de Europese Commissie nodig. Op 20 mei 2020 heeft de Commissie goedkeuring verleend voor het verhogen van het subsidieplafond (Ministerie van LNV, 2021b). De benodigde wijziging van de Srv is gepubliceerd in de Staatscourant op 16 juni 2020 (Minister van LNV, 2020a).

3.6 Verlenging van de slooptermijn

Op 16 oktober 2020 (Minister van LNV, 2020b) is er een wijziging aangebracht binnen de Srv betreffende de slooptermijn. Varkenshouders die een subsidiebeschikking ontvangen dienen aan een aantal vereisten te voldoen (meer informatie in Paragraaf 4.3). Een van de vereisten ziet op de sloop en verwijdering van de productiecapaciteit op de varkenshouderijlocatie. Aan dit vereiste moet binnen 14 maanden na de datum van de subsidiebeschikking worden voldaan. In praktijk is echter gebleken dat deze termijn voor veel varkenshouders niet haalbaar is. Dit had twee redenen:

1. Een tekort aan capaciteit bij sloopbedrijven als gevolg van het grote aantal varkenshouderijlocaties dat in een korte tijd beëindigd wordt en de sterke concentratie van deze locaties in bepaalde regio's.
2. Op grond van de Wet natuurbescherming is een ontheffing nodig voor de sloop van de stallen indien de uit te voeren werkzaamheden schadelijke effecten hebben op beschermde soorten die daar aanwezig zijn. In het geval van varkensstallen is er kans op aanwezigheid van broedvogels en vleermuizen. Om te bepalen of er een kans is dat deze beschermde soorten in de te slopen bebouwing aanwezig is, moet er een quickscan worden uitgevoerd voordat er gestart kan worden met sloop. Als blijkt dat die kans er is zal er een nader soortonderzoek gedaan moeten worden. Afhankelijk van het moment waarop de quickscan is uitgevoerd en afhankelijk van de bevindingen wordt bepaald of een soortenonderzoek volgtijdelijk kan plaatsvinden of dat gewacht moet worden tot het juiste seizoen. Voor vleermuizen is dit tussen mei en september, voor broedvogels tussen 10 maart en 15 juli.

⁵ De stikstofreductie van de eerste en tweede verhoging van de Srv is door PBL geraamd op 8,5 mol/ha/jaar in 2030. Daarvan is in de stikstofbrief van 13 november 2019 2,8 mol/ha/jaar toegezegd ten behoeve van vergunningverlening voor woningbouw en MIRT-projecten in 2020. De opbrengst van de extra middelen wordt ingezet in het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) ten behoeve van vergunningverlening en wordt gezien als bronmaatregel in het kader van stikstofbeleid ([wijziging Regeling Natuurbescherming 13 maart 2020](#)).



Er is daarom besloten om de slooptermijn te verlengen tot 24 maanden vanaf de datum van de subsidieverlening.

3.7 Conclusie

De Srv is in 2019 opgezet met als doel het verminderen van de geuroverlast door varkensbedrijven in veedichte gebieden. In eerste instantie was er een budget van € 120 miljoen beschikbaar. In reactie op het Urgendavonnis is het budget opgehoogd met € 60 miljoen. Hierdoor kreeg de Srv twee nevensdoelen erbij: een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen voor de landbouw door reductie van broeikasgasemissies in veedichte gebieden en een bijdrage leveren aan de doelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering door reductie van stikstofdepositie in veedichte gebieden.

In 2020 bleek dat het budget niet voldoende was om alle aanvragen die voldeden aan de vereisten toe te wijzen. Om dit toch uit te voeren, en ook een eerste reductie van de stikstofdepositie op Natura2000-gebieden te realiseren, is het subsidieplafond in 2020 verhoogd met € 270 miljoen en daarbij € 5 miljoen extra voor de uitvoering.

4 Beleidstheorie

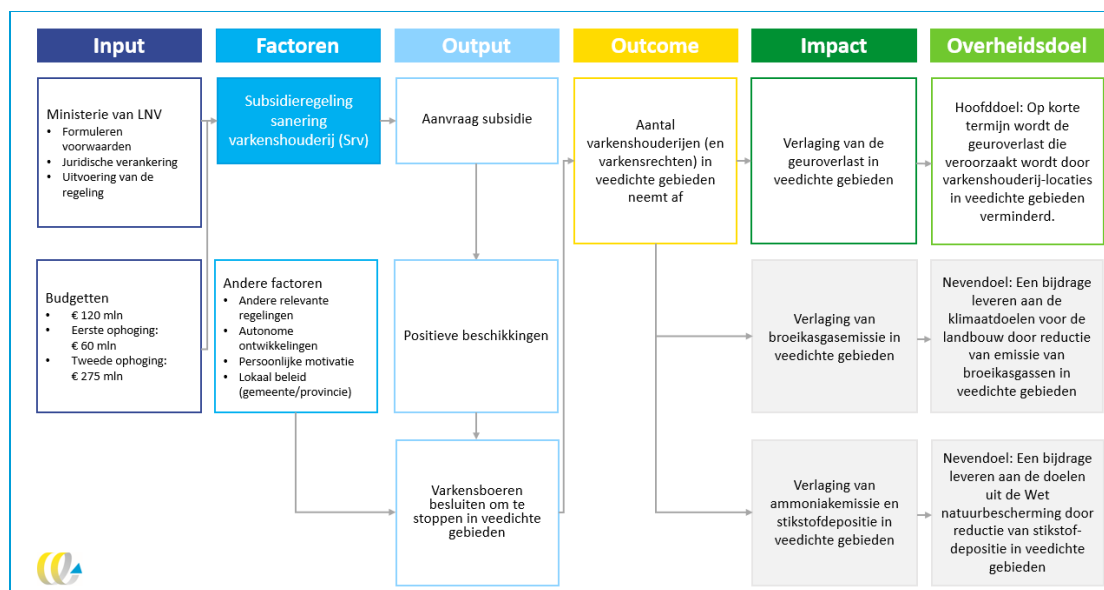
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de beleidstheorie van de ‘Subsidieregeling sanering varkenshouderijen’ door de zienswijzen en verschillende veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen te beschrijven. Dit hoofdstuk start met een omschrijving van de beoogde werking van de Srv als geheel en invulling van de regeling. Daarna volgt een overzicht van andere factoren die eveneens van invloed zijn op de beleidsdoelen geur, stikstof en klimaat.

4.2 Werking van de Srv

In Figuur 2 is de beleidstheorie van de Srv weergegeven. Deze interventielogica geeft weer wat de doelen van het beleid zijn en welke input tot deze resultaten moet leiden. In de volgende paragrafen wordt hier ook dieper op ingegaan.

Figuur 2 - Beoogde werking van de Srv (beleidstheorie)



Het doel van de regeling is het terugdringen van geuroverlast door het definitief en onherroepelijk sluiten van varkenshouderijen. Daarnaast heeft de regeling andere effecten (Minister van LNV, 2019).

- krimp van de varkensstapel en aantal varkenshouderijen;
- dienovereenkomstige afname van de productie van dierlijk mest;
- afname van de emissies van ammoniak, fijnstof en methaan;
- bijdrage aan de ambitie van de veehouderij in het Klimaatakkoord;
- verbetering van het algehele leefklimaat in het buitengebied, niet alleen door reductie van emissies, maar ook door afname van het aantal transportbewegingen, tegengaan van verrommeling en voorkomen van ondermijning.

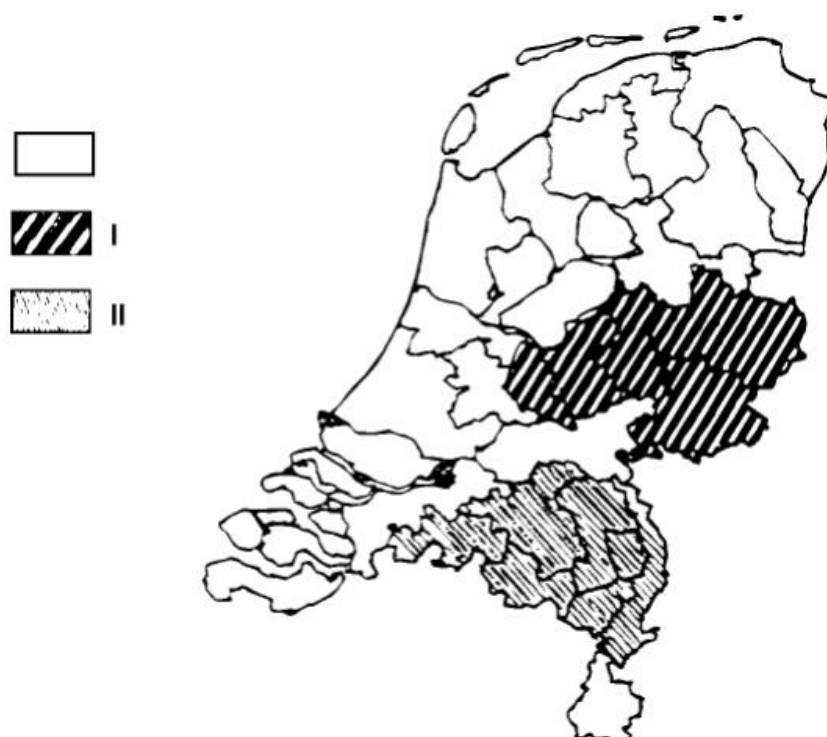
Na de openstelling van de Srv is tweemaal het budget verhoogd. Daarbij heeft de regeling er twee nevendoelen bij gekregen: enerzijds een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen voor de landbouw door reductie van emissie van broeikasgassen in veedichte gebieden en anderzijds een bijdrage leveren aan de doelen uit de Wet natuurbescherming door reductie van stikstofdepositie op Natura2000-gebieden in veedichte gebieden. Doordat dit nevendoelen zijn, zijn ze grijs gekleurd in Figuur 2.

4.3 Voorwaarden en subsidiebedragen

Concentratiegebieden

De regeling richt zich op de concentratiegebieden Zuid en Oost van de Meststoffenwet (Oost-Brabant, Noord-Limburg, stukken van Gelderland en Overijssel en een klein stuk Utrecht). In deze gebieden worden de meeste varkens gehouden, ongeveer 84% van alle varkens in Nederland (Minister van LNV, 2019). Onderstaand figuur geeft deze concentratiegebieden weer.

Figuur 3 - Concentratiegebieden Oost en Zuid



Bron: [Bijlage 1 van Meststoffenwet](#)

Voorwaarden

De grondslag van de regeling is dat de varkenshouderij zorgt voor geuroverlast voor woningen binnen een straal van 1.000 meter van de te sluiten locatie (uitgedrukt in een geurscore, minimaal $0,40 \text{ OU}_e/\text{m}^3$).

Om in aanmerking te komen voor de subsidieregeling zijn voorwaarden opgesteld, onder andere⁶:

- de te sluiten varkenshouderijlocatie ligt in concentratiegebied Zuid of Oost;
- de aanvrager heeft daadwerkelijk varkens voor productie gehouden op de varkenshouderijlocatie en de daarvoor gebruikte productiecapaciteit onafgebroken gedurende de vijf jaren voorafgaande aan de aanvraag op bedrijfseconomisch gangbare wijze gebruikt.

Daarnaast is er een aantal vereisten waar een varkenshouder die voor subsidieverstrekking (uitkering van het subsidiebedrag) in aanmerking wil komen aan moet voldoen:

- De aanvrager begint geen varkenshouderij meer op een andere locatie.
- De omgevingsvergunning of het gebruikte huisvestingsstelsel voldoet aan de eisen van het Besluit Emissiearme huisvesting.
- De dierverblijven, mestsilos, voersilos en mestkelders worden gesloopt en verwijderd. Hier wordt pas mee begonnen als de RVO heeft laten weten dat er een voorschot van 70% komt.
- Er wordt bij de betrokken overheden aangegeven dat er gestopt wordt met de varkenshouderij en de vergunningen worden hier overeenkomstig op aangepast.

Ook moet de varkenshouder een overeenkomst tekenen waarmee hij verklaart:

- niet langer op de varkenshouderijlocatie varkens te houden en ook geen andere diersoorten die bij intensieve veehouderij gehouden kunnen worden, noch als persoon, noch tezamen met anderen in de vorm van een rechtspersoon of samenwerkingsverband;
- zeker te stellen dat na al dan niet tijdelijke overdracht of ingebruikgeving van de varkenshouderijlocatie aan een verkrijger of gebruiker evenmin op die locatie varkens worden gehouden of andere diersoorten die bij intensieve veehouderij gehouden kunnen worden;
- geen varkens te gaan houden op een andere locatie dan waar de varkenshouder ten tijde van de aanvraag reeds een varkenshouderijlocatie heeft.

De varkenshouder mocht op de locatie andere activiteiten gaan verrichten mits naar het oordeel van de Minister voldoende zeker is gesteld dat andere activiteiten geen substantiële stikstofemissie opleveren. I.e. ten hoogste 15% van de gesloten varkenshouderij.

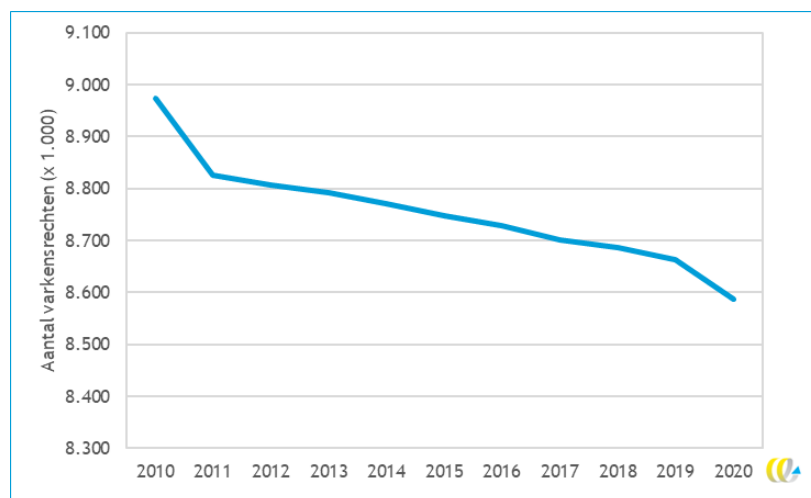
Belangrijk onderdeel van de regeling is dat de varkenshouder een vergoeding ontvangt voor het laten doorhalen van minimaal 80% van zijn varkensrecht. Er is **geen** sprake van opkoop van varkensrecht, omdat de overheid geen varkensrechten kan opkopen. Dit kan uitsluitend worden overgedragen tussen bedrijven.

⁶ Er zijn ook nog andere afwijsgonden opgenomen in de wet onder Artikel 4 (grondslag) en artikel 6 (afwijsgonden).

Tekstkader 2 - Varkensrechten

Het varkensrecht is per 1 september 1998 ingesteld en maakt onderdeel uit van het stelsel van productierechten uit de Meststoffenwet. Het stelsel van productierechten heeft tot doel de productie van dierlijke mest te beperken. Een varkenshouder mag niet meer varkens houden dan het op het bedrijf rustende varkensrecht. Het varkensrecht wordt uitgedrukt in varkenseenheden, waarbij het aantal varkenseenheden verschilt per diercategorie. Een vleesvarken komt overeen met 1 varkenseenheid. Een fokzeug komt overeen met 2,74 varkenseenheid. Het varkensrecht voor biggen is opgenomen in de varkenseenheid per fokzeug. Onderstaand figuur geeft het totaal aantal varkenseenheden in Nederland per jaar weer. De afname van het aantal varkenseenheden in de periode 2010-2020 is onder meer het gevolg van het vervallen van rechten als onderdeel van de ruimte voor ruimte-regelingen van de verschillende provincies (CBS, 2021).

Figuur 4 - Totaal aantal varkensrechten in Nederland



Bron: (CBS, 2021).

Als een varkenshouderij te weinig varkenseenheden of juist varkenseenheden over heeft kan er handel (verkoop of leasen) plaatsvinden. Hier zijn echter wel een aantal regels voor opgesteld. Het varkensrecht mag alleen worden overgedragen:

- binnen concentratiegebied Zuid;
- binnen concentratiegebied Oost;
- van concentratiegebied Zuid of Oost naar het gebied hierbuiten;
- buiten concentratiegebieden Zuid en Oost.

Het productierecht mag dus niet worden overgedragen van concentratiegebied Zuid naar concentratiegebied Oost (of andersom) en van een niet-concentratiegebied naar concentratiegebied Zuid of Oost. De reden hiervoor is dat concentratiegebieden Zuid en Oost veel veehouderijen met veel mest hebben en men wil voorkomen dat er meer dieren (en dus meer mest) in deze regio worden gehouden.

Tabel 2 - productierechten (1.000) in de varkenshouderij

	2009	...	2018	2019	2020	Procentuele verandering 2009-2020	Procentuele verandering 2018-2020
Varkenseenheden totaal	8.848		8.697	8.683	8.586	-3,2%	-1,3%
w.v. concentratiegebied Zuid	4.851		4.900	4.889	4.806	-0,9%	-1,9%
w.v. concentratiegebied Oost	2.284		2.283	2.285	2.256	-1,2%	-1,2%
w.v. overig	1.713		1.513	1.509	1.524	-11,0%	0,7%

–Bron: (Ministerie van EZ, 2011, WEER & CBS, 2022).

Geurscore

De regeling richt zich op het verminderen van de geurbelasting van individuele varkenshouderijlocaties. Om in aanmerking te komen voor de Srv moet de varkenshouderij een geurscore van 0,4 of hoger hebben.

Voor de berekening van de geurscore wordt allereerst gekeken naar de geurbelasting op 'geurgevoelige objecten' in een straal van 1.000 meter rond de productielocatie. Een geurgevoelig object is een woning die in de Basisregistratie adressen en gebouwen vermeld staat als verblijfsobject met een woonfunctie, met uitzondering van een woning die is gelegen op een locatie met een agrarische bestemming. Voor het vaststellen van de geurbelasting van een individuele varkenshouderijlocatie op een woning is aangesloten bij de uitgangspunten van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv).

Tekstkader 3 - Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv)

De Wgv is op 1 januari 2007 in werking getreden en is het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu voor het aspect geurhinder van dierenverblijven van veehouderijen. In deze wet zijn minimumafstanden en maximale waarden voor geurbelasting opgenomen. In Artikel 3 Lid 1 van de Wgv zijn de maximale waarden voor geurbelasting opgesteld. In dit Artikel wordt gesteld dat een omgevingsvergunning met betrekking tot één veehouderij wordt geweigerd als de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:

- a Binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan $3,0 \text{ OU}_e/\text{m}^3$.
- b Binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan $14,0 \text{ OU}_e/\text{m}^3$.
- c Buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan $2,0 \text{ OU}_e/\text{m}^3$.
- d Buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan $8,0 \text{ OU}_e/\text{m}^3$.

De Rgv is gebaseerd op de Wgv en is een verdere uitwerking van een aantal onderwerpen. In de Rgv is onder andere opgenomen dat V-Stacks vergunning moet worden gebruikt voor het berekenen van de geurbelasting en waar de geurbelasting moet worden bepaald. In de Rgv zijn ook de geuremissiefactoren opgenomen voor de berekening van de geuremissie van een varkenshouderij. Deze zijn uitgedrukt in het aantal odour units per seconde per dier.

Zowel de Wgv als de Rgv richt zich op de individuele geurscore van een varkenshouderij. Er wordt niet gekeken naar de totale geuroverlast van alle varkenshouderijen in één gebied.

Bij geurbelasting wordt onderscheid gemaakt tussen voorgrondbelasting en achtergrondbelasting. Voorgrondbelasting is de geurbelasting veroorzaakt door de veehouderij die voor dat geurgevoelige object dominant is. Oftewel, de geurbelasting van die veehouderij die de meeste geur bij het geurgevoelige object veroorzaakt. Dit gaat bijvoorbeeld om een grote veehouderij of een veehouderij die dichtbij het geurgevoelige object ligt. Achtergrondbelasting is de totale geurbelasting van alle veehouderijen in de omgeving van het geurgevoelige object. Oftewel, de cumulatie van geurbelasting door veehouderijen in de omgeving van een geurgevoelig object. De geurscore is bepaald op basis van voorgrondbelasting.

De geurbelasting op één geurgevoelig object wordt bepaald aan de hand van de kenmerken van de emissiepunten op een varkenshouderijlocatie (o.a. aantal, ligging, hoogte en diameter van de emissiepunten), de afstand van de emissiepunten tot het geurgevoelige object, de wijze van ventileren van de varkensstallen en de hoeveelheid geureenheden die een varkenshouderijlocatie uitstoot. Dit wordt uitgedrukt in Europese odour units per kubieke meter lucht (OU_e/m^3). Dit wordt gedaan aan de hand van het model V-stacks-



gebied⁷. Een odeur unit kan gezien worden als het aantal geurstofeenheden in een kubieke meter lucht dat een ‘goede ruiker’ net kan waarnemen. De GGD hanteert geurbelastingsnormen⁸. Voor voorgrondbelasting hanteert de GGD een maximale geurbelasting van 2 en 5 OU_e/m³ voor respectievelijk de bebouwde kom en het buitengebied. Voor achtergrondbelasting is dit 5 (bebouwde kom) en 10 OU_e/m³ (buitengebied). Voor de Srv geldt dat in een straal van 1.000 meter objecten met minimaal 2,0 OU_e/m³ meetellen in de berekening van de geurscore.

De mate waarin iemand geur als hinderlijk ervaart, hangt af van de mate van blootstelling, maar ook van bijvoorbeeld de onaangenaamheid van de geur (de geurbeleving), persoonsafhankelijke kenmerken en eigenschappen (zoals karakter en lichamelijke gezondheid) en de binding die iemand heeft met het bedrijf dat de geur veroorzaakt en, meer algemeen, met de agrarische sector. Geurhinder betreft dus een subjectieve beoordeling. Hierin kan bijvoorbeeld meespelen of de persoon in kwestie zelf werkgever is, of alleen de hinder ondervindt. Vanwege deze subjectiviteit wordt niet de ‘ongewogen’ geurbelasting op geurgevoelige objecten gehanteerd, maar wordt uitgegaan van de mate van geurhinder die ervaren wordt bij de vastgestelde geurbelasting (het hinderpercentage of weegfactor hinder). Dit hinderpercentage geeft aan welk deel van de mensen bij een bepaalde geurbelasting hinder ondervindt. Het hinderpercentage wordt in een weegfactor vertaald.

Tabel 3 - Categorieën van geurbelasting met de bijbehorende hinderpercentages en weegfactoren

Categorie	Geurbelasting (OU _e /m ³)	Hinderpercentage	Weegfactor
A	2 tot 3,0	7%	0,07
B	3,0 tot 5,0	10%	0,10
C	5,0 tot 8,0	15%	0,15
D	8,0 tot 14,0	21%	0,21
E	14,0 tot 20,0	28%	0,28
F	20,0 tot 32,0	36%	0,36
G	32,0 en hoger	40%	0,40

Bron: (Minister van LNV, 2019).

Bij de behandeling van een subsidieaanvraag wordt de geurscore van een varkenshouderijlocatie vastgesteld door de geurbelasting, het hinderpercentage en de bijbehorende weegfactor van elk van de geurgevoelige objecten binnen een straal van 1.000 meter rond de varkenshouderijlocatie te bepalen en door vervolgens de weegfactoren van alle geurgevoelige objecten bij elkaar op te tellen. Om in aanmerking te komen voor de Srv dient de geurscore gelijk of hoger te zijn dan 0,40 OU_e/m³. In de oorspronkelijke regeling was er sprake van een ranking op basis van geurscore. De budgetopphogingen voor klimaat en stikstof hebben ertoe geleid dat alle aanvragen gehonoreerd konden worden.

Tekstkader 4 - Voorbeeldberekening geurscore

De volgende tabel geeft een (fictieve) voorbeeldberekening van een geurscore voor een varkenshouderij. Hierbij wordt allereerst aan de hand van het model V-stacks-gebied de geurbelasting per geurgevoelig object in kaart gebracht. Op basis van de OU_e/m³ worden de geurgevoelige objecten verdeeld over de categorieën. Door het aantal geurgevoelige objecten te vermenigvuldigen met de bijbehorende weegfactor per categorie krijg je de geurscore per categorie. De optelsom is de geurscore van één varkenshouderijlocatie.

⁷ V-Stacks-gebied is gemaakt in opdracht van het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

⁸ [RIVM: Veehouderij: Gezondheidskundige advieswaarden](#)



Tabel 4 - Voorbeeldberekening geurscore

Categorie	Geurbelasting (OU _e /m ³)	Hinderpercentage	Weegfactor	Aantal geurgevoelige objecten in straal van 1.000 meter (fictief)	Geurscore per categorie
A	2 tot 3,0	7%	0,07	20	1,40
B	3,0 tot 5,0	10%	0,10	5	0,50
C	5,0 tot 8,0	15%	0,15	3	0,45
D	8,0 tot 14,0	21%	0,21	2	0,42
E	14,0 tot 20,0	28%	0,28	0	0
F	20,0 tot 32,0	36%	0,36	1	0,36
G	32,0 en hoger	40%	0,40	0	0
Totale geurscore					3,13

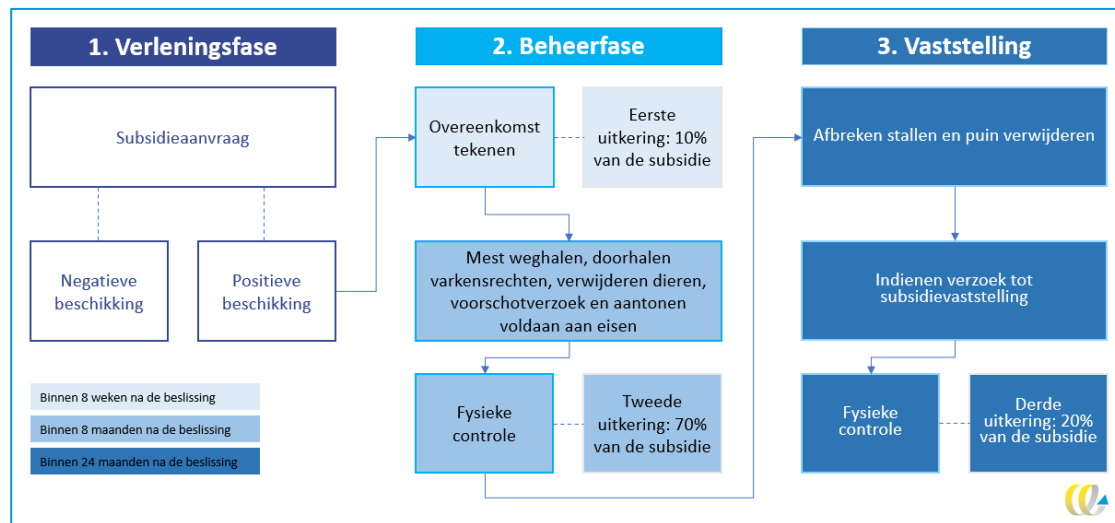
Subsidiebedrag

Het subsidiebedrag bestaat uit een vergoeding voor het volledig of gedeeltelijk doorhalen van de varkensseenheden en een vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit die gebruikt worden voor het houden van varkens. Wageningen University en Research (WUR) heeft een advies over de vergoedingen voor de varkensrechten opgesteld. De minister van LNV heeft de hoogte van de vergoeding vastgesteld (Staatscourant 2020, nr. 31510) Dit betreft € 151 voor concentratiegebied Zuid en € 52 voor het concentratiegebied Oost (RVO, 2019)(zie Tekstkader 5). Het subsidiepercentage voor het waardeverlies van de productiecapaciteit is vastgesteld op 65% van de gecorrigeerde vervangingswaarde. Het subsidiebedrag wordt berekend aan de hand van de leeftijd van de te saneren stallen en de oppervlakte in vierkante meters. Het bedrag varieert van € 94 per m² voor een stal van 40 jaar of ouder tot € 469,20 per m² voor een stal die net opgeleverd (Minister van LNV, 2019) Bijlage 3.

Tekstkader 5 - Vergoedingen voor varkensrechten

Dit verschil in vergoeding komt doordat er een verschil is in de gemiddelde prijs van het varkensrecht in beide gebieden. Wageningen Economic Research heeft in samenwerking met DLV-Advies een prognose gemaakt van de prijzen van varkensrechten per 25 november 2019. Hiervoor is uitgegaan van feitelijke transactiegegevens van kooprechten (benutbare rechten) over 2019 van meerdere makelaars in varkensrechten. Transactiegegevens uit de concentratiegebieden Zuid en Oost (datum, aantal rechten, concentratiegebied, benutbaarheid en prijs) zijn geanonimiseerd verzameld. Op basis van historische data tot en met midden november 2019 en op basis van marktinzicht en openbare informatie van handelsplatforms (varkensrechten.nu en varkensrechten.com) hebben Wageningen Economic Research en DLV-Advies de prognose opgesteld.

Figuur 5 - Subsidieproces



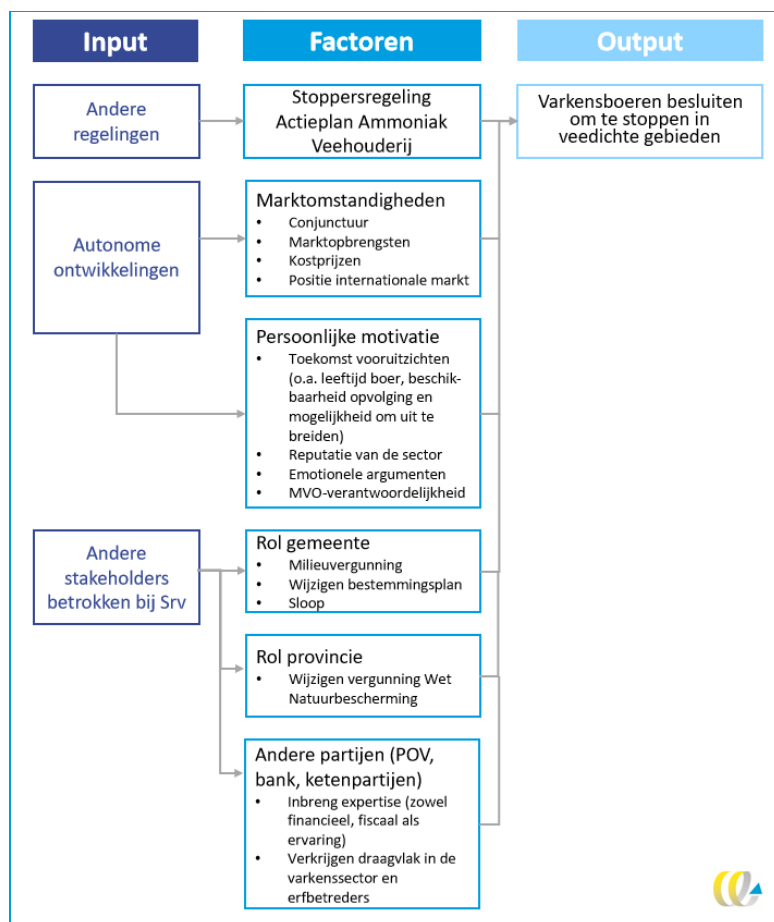
De uitkering van de subsidie vindt plaats op drie momenten:

- 10% na het indienen van de getekende overeenkomst;
- 70% nadat aan alle vereisten is voldaan die moeten borgen dat er sprake is van de definitieve en onherroepelijke beëindiging van de productiecapaciteit;
- 20% nadat sloop van de stallen heeft plaatsgevonden, het puin is verwijderd en de ondernemer een verzoek tot subsidievaststelling heeft ingediend.
- Voorafgaand aan de 70% bevoorschotting en de definitieve subsidievaststelling vindt een fysieke controle op de varkenshouderijlocatie plaats of alle dieren en mest zijn afgevoerd respectievelijk de sloop van de productiecapaciteit heeft plaatsgevonden (Ministerie van LNV, 2021b).

4.4 Externe factoren

In dit onderzoek staat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Srv centraal. Om de effecten zuiver in beeld te brengen en te scheiden van autonome factoren en ander beleid dient een goede vergelijking te worden gemaakt van situaties waarin Srv is toegepast en bedrijfssituaties die zonder de Srv tot stand zijn gekomen. Om dit te kunnen doen is het van belang om eerst een beeld te schetsen van deze invloeden. We maken hierbij onderscheid tussen regelingen, autonome factoren en effecten andere stakeholders.

Figuur 6 - Beleidscontext



Andere relevante regelingen

Naast de Srv zijn er ook andere regelingen die van invloed zijn op de daling van het aantal varkens en varkensbedrijven. Eén voorbeeld is de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak.

De Stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij liep tot 1 januari 2020 en was onderdeel van het Actieplan Ammoniak Veehouderij, het landelijk gedoogbeleid bij het Besluit emissiearme huisvesting veehouderij. Het Actieplan is in 2009 opgesteld door de Rijksoverheid, VNG, Interprovinciaal Overleg (IPO) en de landbouwsector. In het Besluit Emissiearme Huisvesting (BEH) zijn verplichte bedrijfsaanpassingen vereist (veelal ammoniak reducerende maatregelen). In het Actieplan is de mogelijkheid geboden om bedrijven zonder aanpassing voort te zetten. Bedrijven die deelnemen aan de stoppersregeling moesten ofwel vóór 1 januari 2020 stoppen met de veehouderijtak die niet voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting ofwel uiterlijk per 1 januari 2020 alsnog voldoen aan de vereisten van dat Besluit en beschikken over een nieuw omgevingsvergunning. Aangezien er al sprake is van bedrijfsbeëindiging geldt de Srv niet voor de bedrijven die zich hadden aangemeld voor deze stoppersregeling. Een groot verschil tussen de regelingen is echter dat bij de Stoppersregeling de productierechten niet uit de markt worden genomen. Hierdoor werden vrijgekomen rechten overgenomen door andere varkenshouders en er daardoor schaalvergroting kon optreden.

Autonome ontwikkelingen: persoonlijke motivatie en drempels

Daarnaast zijn er ook autonome ontwikkelingen die van invloed zijn op de beslissing van de varkenshouder om te stoppen met de varkenshouderij. Deze autonome factoren betreffen onder andere de marktomstandigheden (waaronder conjunctuur, de marktsituatie voor varkensvlees (zowel inkoop- als verkoopprijzen) en positie internationale markt) en persoonlijke motivatie. Denk bijvoorbeeld aan toekomstvooruitzichten van de varkenshouder zelf en de varkenshouderij, reputatie van de sector, emotionele argumenten en de mate van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)⁹. Uit het onderzoek (Ferro Explore, 2019) zijn ook factoren naar voren gekomen die een drempel vormen om te stoppen met de onderneming. Dit betreft de onzekerheid over de toekomst na het boeren. Op persoonlijk vlak is men onzeker over wat men nog meer kan dan het vak dat men vanaf jongs af aan heeft uitgeoefend. Op gebied van regelingen betreft het onzekerheid over wat men mag met betrekking tot herbesteding (andere activiteiten mogen uitvoeren op de locatie).

Rollen en verantwoordelijkheden partijen

Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord in 2018 is gesproken over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. In deze paragraaf worden kort de betrokken partijen en de bijbehorende rol benoemd.

Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het formuleren van de voorwaarden en de juridische verankering op zowel nationaal als Europees niveau. RVO draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling (o.a. toetsing op voorwaarden voor aanmelding, selectie op basis van de geurimpact, opkoop en doorhalen varkenseenheden en het vaststellen van de hoogte van de vergoeding).

De gemeenten hebben een belangrijke rol bij het benaderen, begeleiden en ondersteunen van potentieel stoppende varkenshouders, het treffen van maatregelen om verrommeling van het platteland door onder andere leegstaande stallen te voorkomen en om stoppende ondernemers een toekomstperspectief te bieden. Ook hebben de gemeenten een rol bij het intrekken van de omgevingsvergunningen en de herbesteding van de locaties. Concreet betekent het dat de milieuvergunning en de wijziging van het bestemmingsplan een verantwoordelijkheid én bevoegdheid van de gemeente is.

De provincie heeft een kleinere rol dan gemeenten en speelt vooral een rol bij de vergunning van Wet natuurbescherming en een eventuele wijziging hiervan. Vanaf 1 januari 2017 bepalen de provincies namelijk voor hun gebied wat wel en niet mag in de natuur. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningen en ontheffingen.

⁹ MVO richt zich op de manier waarop een bedrijf zijn kernactiviteiten uitvoert en verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van de effecten van hun bedrijfsvoering op mens, milieu en maatschappij.



Andere partijen binnen de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij (POV, Rabobank, Ketenpartijen) hebben een rol bij het inbrengen van expertise bij het opstellen van de regeling op basis van de ervaringen bij de pilotregeling Omgevingskwaliteit (ROK), financiële en fiscale expertise en het verkrijgen van draagvlak voor de sanering in de varkenssector en bij erfbetreders.

4.5 Andere literatuur

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van andere onderzoeken die zich richten op de Srv.

Beweegredenen

In 2019 is een onderzoek uitgevoerd naar de beweegredenen, gedragsbepalers en behoeften bij varkenshouders met betrekking tot het stoppen met hun bedrijf. Hierbij zijn de volgende triggers om te stoppen genoemd (Ferro Explore, 2019):

- wet- en regelgeving die leiden tot noodzakelijk hoge investeringen en onzekerheid over toekomstige regels;
- slechte bedrijfsresultaten (lage marktopbrengst, hoge kostprijs);
- leeftijd en geen opvolger;
- slechte reputatie van de sector;
- niet willen of kunnen uitbreiden als gevolg van gebrek aan (extra) personeel of ruimte;
- banken die alleen nog leningen willen verstrekken onder voorwaarde van bedrijfsuitbreiding;
- slechte positie van de sector op de internationale markt.

Daarnaast is er in het onderzoek gekeken naar factoren die een mogelijke drempel vormen om te stoppen met de onderneming (Ferro Explore, 2019):

- onzekerheid over de toekomst;
- afscheid nemen van levenswerk, de dieren en het vak waar men van houdt;
- geen duidelijk herbestemmingstraject van de gemeente;
- door hoge schulden kan men niet stoppen.

Verder is in kaart gebracht waar varkenshouderijen in het gehele proces tegenaan lopen.

Figuur 7 - Overzicht van aspecten waar varkenshouderijen tegenaan kunnen lopen in het Srv-proces



Bron: Overgenomen van (Ferro Explore, 2019).

Uit de bevindingen van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd die zich richten op de behoefte aan overzicht, korte communicatielijnen met de gemeente, delen van ervaringen en belevingen en loopbaanbegeleiding.

Algemene Rekenkamer

In 2021 heeft de Algemene Rekenkamer een verantwoordingsonderzoek uitgevoerd waar de Srv ook onderdeel van was (Algemene Rekenkamer, 2021). In het rapport wordt beschreven dat er vijf aanwijzingen zijn dat het zeer waarschijnlijk is dat deze regeling de geuroverlast van varkenshouderijen terugdringt in de gebieden waar veel varkens worden gehouden:

1. Alleen varkenshouders met varkenshouderijen met een geurscore van 0,4 of hoger komen in aanmerking voor een subsidie.
2. Alleen varkenshouders met varkenshouderijen in de concentratiegebieden Oost en Zuid kunnen gebruik maken van de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen'.
3. Een varkenshouder die deelneemt aan de regeling moet zorgen dat de bron van de mest- en varkensgeur verdwijnt op die locatie.
4. De regeling bevat waarborgen om te voorkomen dat de geuroverlast terugkomt op die locaties. De varkenshouder moet namelijk bij zijn gemeente/provincie zijn omgevingsvergunning en vergunning Wet natuurbescherming laten wijzigen of intrekken. Ook moet hij een verzoek indienen voor de wijziging van het bestemmingsplan. Ook tekent een deelnemer een contract met de Staat der Nederlanden waarin hij zich verbindt aan de voorwaarde in Nederland geen intensieve veehouderij-activiteiten meer te starten. In dat contract staat ook dat hij die verbintenis, voor de locatie waarmee hij deelneemt, doorgeeft als hij zijn grond verkoopt (via een kettingbeding). Er is echter nog geen plan voor de controle op de naleving van de eisen in dit contract.
5. De regeling voorkomt grotendeels dat de geuroverlast van de gestopte varkenshouderijen zich verplaatst naar een andere locatie. Een varkenshouder moet namelijk in ruil voor de subsidie minimaal 80% van de rechten doorhalen die hij nodig had voor het gemiddeld aantal varkens dat hij in 2018 hield. Deze rechten verdwijnen waardoor het aantal rechten in Nederland daalt.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is ook gebleken dat 30% van de varkenshouders die een goedkeuring ontving, zijn aanvraag weer heeft ingetrokken. Redenen die hiervoor genoemd werden waren:

- het is onzeker of de termijnen voor de beëindiging van het bedrijf haalbaar zijn;
- het is niet zeker of de gemeente akkoord gaat met de voorstellen voor herbesteding van de locatie;
- het subsidiebedrag valt hen tegen.

Verder concludeert het onderzoek dat de Srv niet financieel aantrekkelijker is voor grote veroorzakers van geuroverlast dan voor minder grote veroorzakers. Dit komt doordat de hoogte van de subsidie niet wordt bepaald door de mate van geuroverlast die een locatie veroorzaakt voor omwonenden. Door de hoogte van het subsidiebedrag ook afhankelijk te maken van de geuroverlast, zou er meer gestuurd kunnen worden op de deelname van grote veroorzakers. Doordat de hoogte van de subsidie afhankelijk is van het waarde verlies van de productiecapaciteit op de varkenshouderijlocatie en niet van de verminderde geuroverlast, zijn er grote verschillen in resultaat (verminderde geuroverlast) per euro subsidie. Een vergelijking van de 10% meest kosteneffectieve locaties met de 10% minst kosteneffectieve locaties laat zien dat bij de laatste groep de vermindering van de geuroverlast per euro subsidie meer dan 30 keer lager is dan bij de eerste groep.

Tekstkader 6 - Aanbevelingen Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer doet, als gevolg van het onderzoek, de volgende aanbevelingen:

- Overweeg om, met inachtneming van de Europese staatssteunregels, de hoogte van het subsidiebedrag bij een volgende saneringsregeling meer afhankelijk te maken van de bijdrage aan het beleidsdoel in plaats van alleen afhankelijk van het kapitaalverlies van de ondernemer.
- Zorg voor een betere afstemming tussen het rijksbeleid en de rol van de gemeente en provincie. Stimuleer ook dat ondernemers vroeg gaan nadenken over al dan niet deelnemen aan de saneringsregeling.
- Geef concreet aan in welke mate een doel wordt nagestreefd, bijvoorbeeld door het uit te drukken in termen van vermindering van emissies, aantallen dieren of hoeveelheid mest.

4.6 Conclusie

Het hoofddoel van de Srv is het terugdringen van geuroverlast door het definitief en onherroepelijk doorhalen van varkensenheden van boeren die hun varkenshouderij beëindigd hebben. Sommige varkenshouders willen wel stoppen, maar kunnen dat niet zonder financiële steun. Om dit probleem tegen te gaan heeft de minister van LNV de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' opgesteld. De regeling geldt in concentratiegebieden in Oost en Zuid-Nederland. In deze gebieden wordt het overgrote deel van de varkens gehouden. Om in aanmerking te komen voor de Srv dient de geurscore gelijk of hoger te zijn dan $0,40 \text{ OU}_e/\text{m}^3$.

De varkenshouderij die een positieve beschikking heeft voor de Srv ontvangt een vergoeding voor het helemaal of voor een deel laten vervallen van het varkensrecht (€ 151 per varkens-eenheid voor concentratiegebied Zuid en € 52 voor het concentratiegebied Oost) en het waardeverlies van de productiecapaciteit die gebruikt wordt voor het houden van varkens (65% van de gecorrigeerde vervangingswaarde, variërend van € 94 per m^2 tot € 469,20 per m^2). De uitkering van de subsidie vindt plaats op drie momenten.

De regeling biedt waarborgen om te voorkomen dat de geuroverlast terugkomt op die locaties. Een deelnemer moet namelijk bij zijn gemeente of provincie zijn omgevingsvergunning en vergunning Wet natuurbescherming laten wijzigen of intrekken. Ook moet hij een verzoek indienen voor de wijziging van het bestemmingsplan.

De twee budgetverhogingen hebben geleid tot twee nevensdoelen: enerzijds een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen voor de landbouw door reductie van emissie van broeikasgassen in veedichte gebieden en anderzijds een bijdrage leveren aan de doelen uit de Wet natuurbescherming door reductie van stikstofdepositie. In de oorspronkelijke regeling was er sprake van een ranking op basis van geurscore. De budgetophogingen voor klimaat en stikstof hebben ertoe geleid dat alle aanvragen gehonoreerd konden worden.

De regeling draagt bij aan de vermindering van de veestapel in Nederland en daarmee de uitstoot van broeikasgassen. Deze doorgehaalde rechten van gestopte varkensbedrijven verdwijnen namelijk waardoor het totaal aantal rechten dat in Nederland beschikbaar is, daalt. Er treedt maar een gedeeltelijk overlap op tussen de doelen voor geuroverlast en stikstof. Geuroverlast wordt namelijk gekoppeld aan de aanwezigheid van woningen. De varkenshouderijen die zorgen voor geuroverlast zitten vaak verder af van natuurgebieden en dragen daardoor per definitie relatief minder bij aan het stikstofdoel. De stikstofdepositie op de Natura2000-gebieden zal bij deze bedrijven minder hoog zijn dan bij bedrijven die dicht bij deze natuurgebieden zitten. Daartegenover staat dat bedrijven dicht bij de natuur over het algemeen zorgen voor minder geuroverlast, aangezien de woningen zich op een verdere afstand van de varkenshouderij bevinden.

Naast de Srv zijn er ook andere regelingen die van invloed zijn op de daling van het aantal varkens en varkensbedrijven. Eén voorbeeld is de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak. Ook autonome ontwikkelingen kunnen van invloed zijn, bijvoorbeeld conjunctuur, de marktsituatie voor varkensvlees (zowel inkoop- als verkoopprijzen), toekomstvooruitzichten van de varkenshouder zelf en de varkenshouderij en de mate van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

5 Doelbereik

5.1 Inleiding

Bij het evalueren van beleid maken we een onderscheid tussen doelbereik en doeltreffendheid. Onder doelbereik wordt verstaan: de mate waarin het doel van het beleid is bereikt. Bij doelbereik brengen we in beeld in welke mate het doel is behaald, ongeacht of dit komt door het instrument of door andere ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk wordt in eerste instantie de afhandeling van de aanvragen bestudeerd. Vervolgens wordt het onderdeel 'outcome' van de beleidstheorie onder de loep genomen; de ontwikkeling van het aantal varkenshouderijen en de omvang van het varkensrecht in veedichte gebieden. Ten slotte wordt de uitputting van het budget uiteengezet. Effecten in termen van bijdrage aan de hoofd- en nevendoele komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

5.2 Aantal aanvragen en daadwerkelijke toewijzingen

Gedurende de periode dat de Srv openstond, van november 2019 tot en met januari 2020 heeft RVO in totaal 502 aanvragen ontvangen. Van deze aanvragen zijn er 430 positief beschikt. Hiervan hebben zich uiteindelijk 153 boeren teruggetrokken, waarna 277 varkenshouderijen werkelijk hebben deelgenomen aan de regeling. Een overzicht is te zien in Tabel 5.

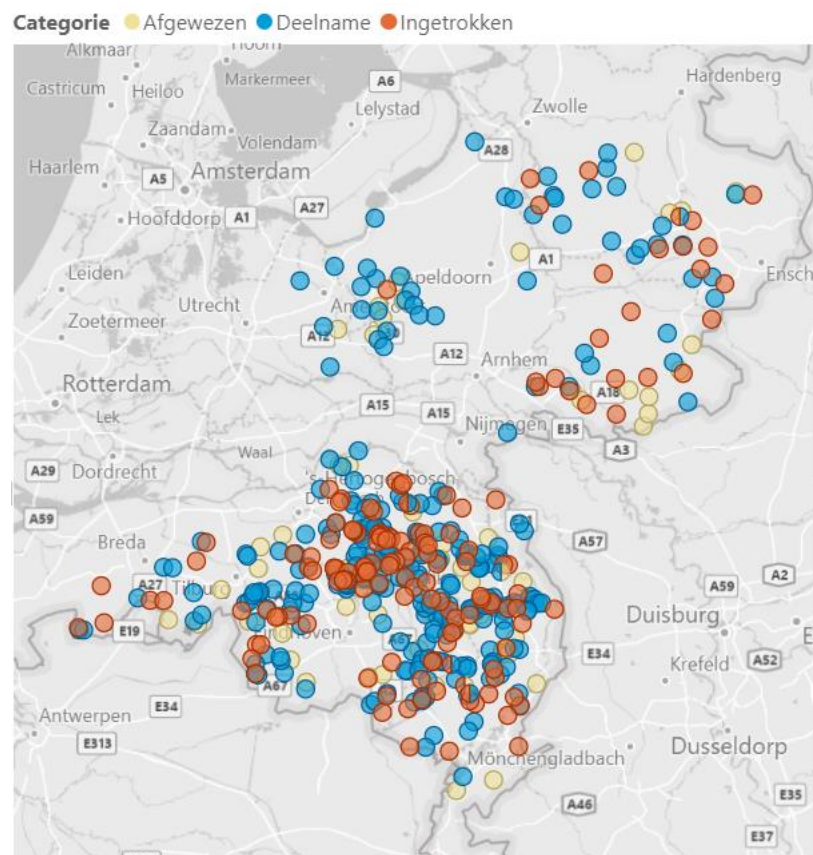
In totaal zijn er 72 Srv-aanvragen afgewezen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Het voornaamste deel (37 aanvragers) werd afgewezen omdat de varkenshouderij niet voldeed aan de vereisten van het Besluit Emissiearme Huisvesting (BEH) of de drempelwaarde voor de geurscore (29 aanvragers). Het resterende gedeelte werd negatief beschikt door een onvolledige aanvraag (2), het niet voldoen aan de vijfjaarstermijn (3) of een overtreding van de Meststoffenwet (1). Het is niet bekend of deze bedrijven alsnog, zonder gebruik te maken van de Srv-regeling, zijn gestopt.

Van de overgebleven 430 positief beschikten hebben uiteindelijk 153 boerenbedrijven zich teruggetrokken (36%). In Hoofdstuk 8 gaan we dieper in op de beweegredenen voor terugtrekking.

Tabel 5 - Overzicht Srv aanvragen (peildatum: 29 september 2022)

	Aantal
Ingediende aanvragen	502
Afgewezen	72
– Onvolledige aanvragen	2
– Voldoen niet aan drempelwaarde geurscore	29
– Voldoen niet aan BEH	37
– Voldoen niet aan vijfjaarstermijn	3
– Overtreding meststoffenwet	1
Positief beschikt	430
Ingetrokken	153
Deelnemers	277

Figuur 8 - Verdeling Srv-aanvragen over Nederland



Bron: RVO.

In Tabel 6 is een overzicht te zien van het aantal deelnemers naar regio en type bedrijf. Het grootste deel van de deelnemende varkenshouders valt binnen regio Zuid (82%). Dit is gezien het grotere aantal boerenbedrijven en de concentratie van de problematiek in dit gebied naar verwachting. Als we kijken naar het type bedrijf bestaat het grootste gedeelte van de deelnemers uit vleesvarkensbedrijven (106), bedrijven waar varkens worden gehouden voor vleesproductie, en vermeerderingsbedrijven (97), bedrijven waar varkens worden gefokt. Er bevinden zich 61 gesloten bedrijven, wat betekent dat er zowel vermeerdering als het houden van varkens voor vlees plaatsvindt, onder de deelnemers. De resterende dertien bedrijven zijn bedrijven met een gemixte bedrijfsvoering.

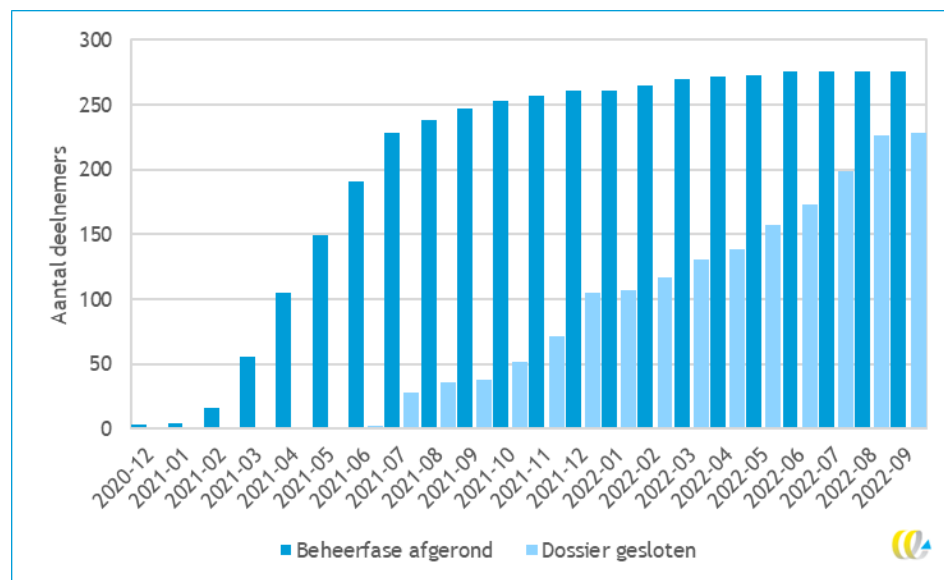
Tabel 6 - Aantal deelnemers naar regio en type bedrijf (peildatum: 29 september 2022)

	Regio		Type bedrijf			
	Oost	Zuid	Gesloten bedrijf	Vermeerderingsbedrijf	Vleesvarkensbedrijf	Anders
# deelnemers	51	226	61	97	106	13

Van de deelnemende varkenshouders hebben inmiddels 276 van de 277 bedrijven de beheerfase van het subsidieproces afgerond. Dit betekent dat zij de overeenkomst hebben getekend - goed voor een voorschot van 10% van het subsidiebedrag - en dat de varkens-eenheden zijn doorgehaald, de dieren zijn verwijderd, de mest is verwijderd en als gevolg hiervan 70% van het subsidiebedrag is ontvangen. De voortgang van dit proces is weergegeven in Figuur 9.

Voor 228 van de deelnemers (82%) is het dossier van de Srv inmiddels afgesloten (peildatum: 29 september 2022). Dit houdt in dat de stallen zijn afgebroken, het puin is verwijderd, de definitieve subsidievaststelling heeft plaatsgevonden en de resterende 20% van het subsidiebedrag is uitgekeerd.

Figuur 9 - Voortgang subsidieproces deelnemers (peildatum: 29 september 2022)

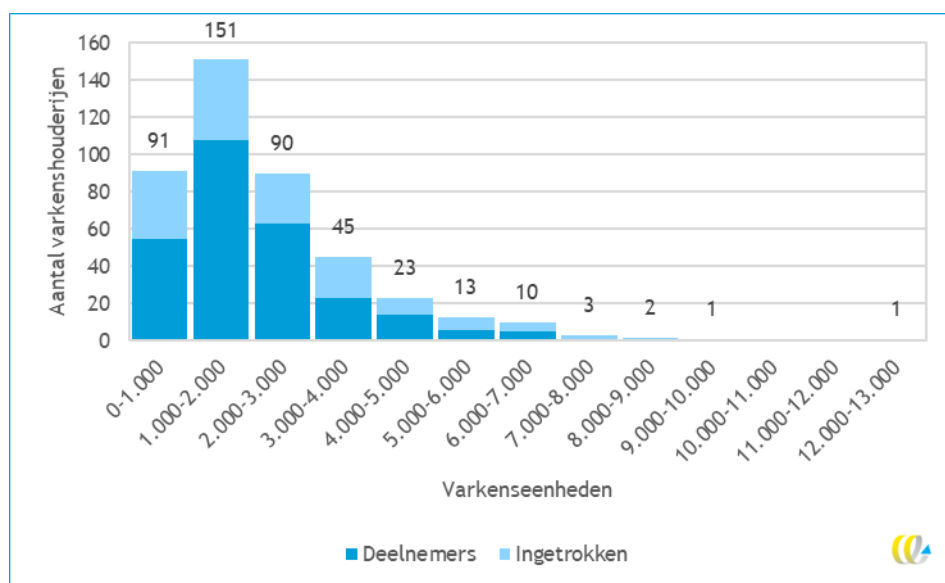


5.3 Ontwikkeling varkensstapel

Doorgehaalde varkenseenheden

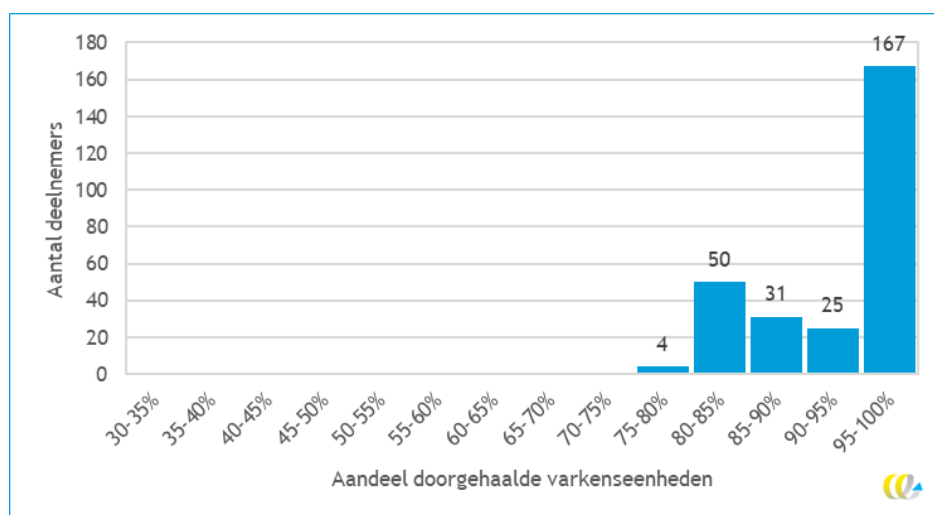
In Figuur 10 zien we de verdeling van het aantal doorgehaalde - of oorspronkelijk door de varkenshouder toegezegd door te halen - varkenseenheden over de varkenshouderijen die bij de Srv betrokken waren. Dit schetst tevens een beeld van de grootte van de varkenshouderijen. We zien dat bijna 60% van de varkenshouderijen aangaf minder dan 2.000 varkenseenheden door te halen. Het gemiddelde ligt op een kleine 2.100 varkenseenheden, de mediaan op bijna 1.700.

Figuur 10 - Verdeling aantal varkenshouderijen over aantal doorgehaalde of oorspronkelijk door de varkenshouder toegezegd door te halen varkensseenheden



Zodra de beheerfase van het subsidieproces is afgerond, zijn de varkensseenheden van de desbetreffende varkenshouderij definitief doorgehaald. Dit betekent dat minimaal 80% van de varkensseenheden van de varkenshouder uit de markt zijn gehaald. Uit de gegevens van RVO, weergegeven in Figuur 11, blijkt dat het grootste deel van de deelnemers (153, oftewel 55%) nagenoeg alle varkensseenheden door heeft gehaald. Een kleiner gedeelte (50, oftewel 19%) heeft tussen de 80 en 85% van de rechten doorgehaald. De vier aanvragen die in de categorie 75-80% vallen, liggen allen maximaal 1% onder de 80% en zijn geaccepteerd¹⁰.

Figuur 11 - Aandeel doorgehaalde varkensseenheden Srv-deelnemers

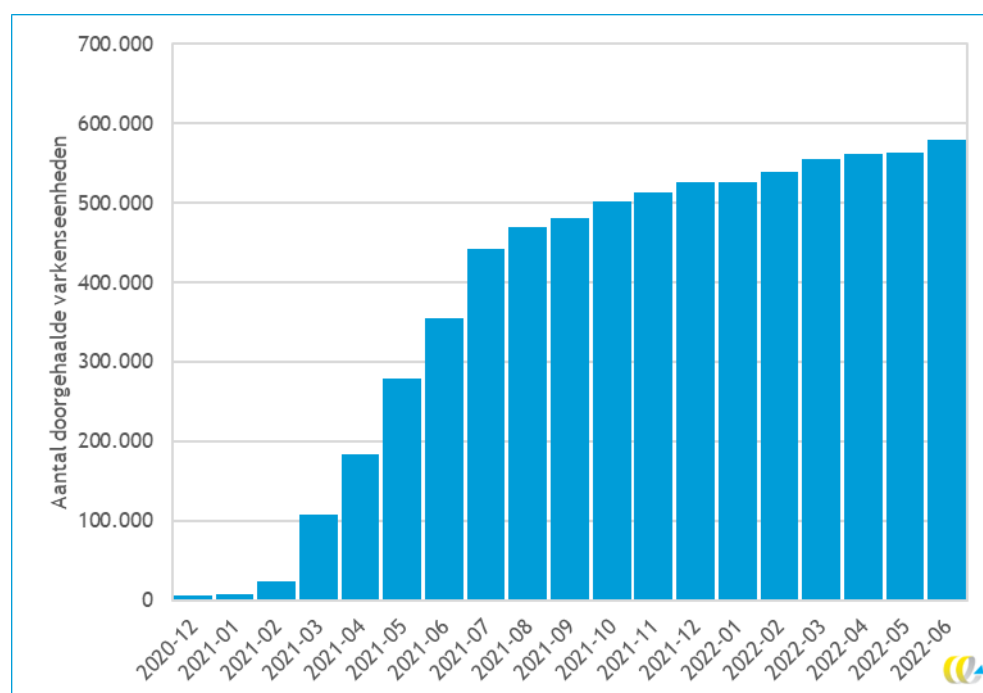


Bron: (RVO).

¹⁰ RVO hanteerde een handhavingsmarge van 1%. Als dit is toegepast, dan is dat bij aanvragers geweest die meerdere locaties hadden. Dit heeft ermee te maken dat varkensrechten niet op locatie zijn geregistreerd maar op bedrijfsniveau.

In Figuur 12 zijn de hoeveelheden varkensseenheden te zien die in het kader van de Srv-regeling zijn doorgehaald. In totaal zijn dit er 580.593. Dit betreft 7% van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020 en 8% van de rechten in concentratiegebieden (Ministerie van LNV, 2021a). De datum die in Figuur 12 is gebruikt is de datum waarop de beheerfase van het subsidieproces is afgesloten. Zoals gezegd moeten hiervoor de varkensseenheden zijn doorgehaald, de dieren zijn geruimd, de mest zijn verwijderd, een voorshotverzoek zijn ingediend en aangetoond zijn dat aan alle eisen is voldaan. Het kan dus zijn dat de varkensseenheden al (veel) eerder zijn doorgehaald dan de datum waarop de beheerfase is afgerond.

Figuur 12 - Aantal doorgehaalde varkensseenheden door deelnemers van Srv-regeling



Bron: (RVO).

Ontwikkeling aantal varkenshouderijen

Door de Srv-regeling is op 276 varkenshouderijen (locaties) in veedichte gebieden de productie gestopt. Uit de landbouwtelling van het CBS blijkt dat er in 2020 in veedichte gebieden 2.094 varkenshouderijen (bedrijven) stonden geregistreerd. Uit gegevens van het CBS¹¹ blijkt dat in 2020 ruim 17% van de varkenshouderijen twee of meerdere locaties had. Bij deelnemers aan de Srv gaat het om locaties. Het aantal varkenshouderijlocaties in veedichte gebieden in 2020 schatten we in op 2.568¹². Als we het aantal Srv-deelnemers afzetten tegen dit aantal, zorgt de Srv in veedichte gebieden dus voor een afname van 10,8% van de varkenshouderijlocaties.

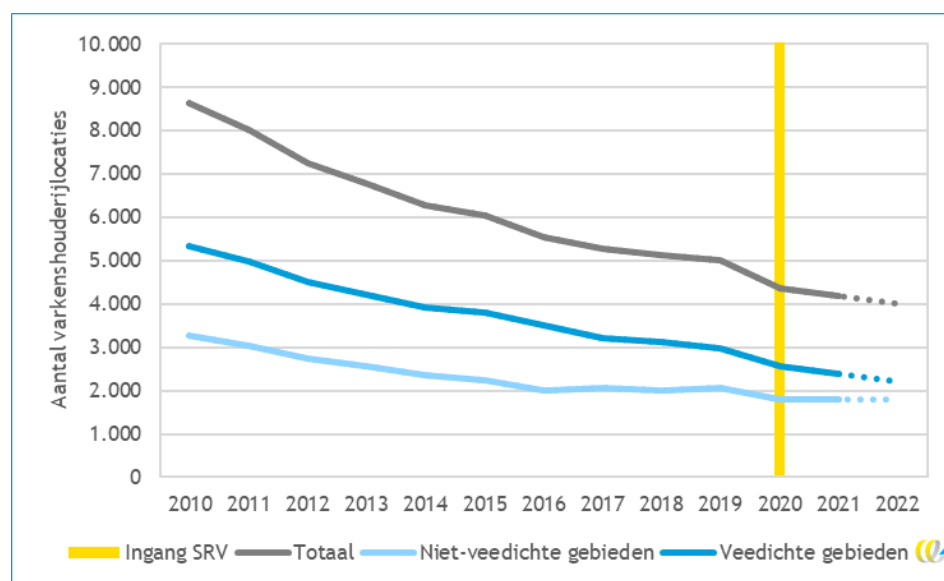
¹¹ [CBS: Veehouderijbedrijven met meerdere locaties, 2019-2021](#)

¹² Dit ligt 22,6% hoger dan het aantal van 2.094 omdat een deel van de bedrijven drie locaties (2,7%) of meer dan drie locaties (1,4%) heeft.

Volgens de landbouwtelling van het CBS, te zien in Figuur 13, is het aantal varkenshouderijen in veedichte gebieden in 2021 afgenomen met 150 (7,2%). Dit vertaalt zich naar 184 varkenshouderijlocaties. We weten niet welke deelnemende bedrijven in de landbouwtelling van het CBS geregistreerd staan als gestopt. Het is dus niet exact bekend welk aandeel van deze 184 is gestopt met behulp van de Srv. We kunnen dit wel benaderen. Zoals Figuur 9 laat zien, hebben eind 2021 105 deelnemers het Srv-dossier afgesloten en hebben 261 de beheerfase afgerond. Voor ondernemers die het dossier hebben afgerond is het aannemelijk dat dit ook bij het CBS is geregistreerd, voor ondernemers die de beheerfase hebben afgesloten is dat minder zeker. Aangezien 184 in het midden van deze bandbreedte (105 tot 261) valt, is te verwachten dat de afname van het aantal varkenshouderijlocaties dat in 2021 zonder de Srv-regeling is gestopt beperkt is¹³.

Op basis van de landbouwtelling van CBS en de gegevens van RVO is een extrapolatie gemaakt van het aantal varkenshouderijlocaties in 2022. Deze is weergegeven met de stippelijijn in Figuur 13. Hierbij hebben we voor veedichte gebieden de aanname gemaakt dat in 2021 en 2022 90% van de gestopte ondernemers gebruik heeft gemaakt van de Srv. Als tweede aanname wordt verondersteld dat alle Srv-deelnemende varkenshouderijlocaties eind 2022 zijn opgeheven. Daarnaast zijn er in 2022 geen andere externe factoren bekend die het aantal varkenshouderijen significant hebben doen afnemen. Voor concentratiegebieden is de geschatte afname van het aantal varkenshouderijlocaties tussen 2020 en 2022 bijna 12,0%, waarvan 10,8% door de Srv. Voor niet-concentratiegebieden bedraagt de afname minder dan 1%.

Figuur 13 - Ontwikkeling totaal aantal varkenshouderijlocaties



Bron: (CBS).

¹³ De analyse in deze alinea is gebaseerd op twee verschillende bronnen: de Srv-aanvraaggegevens van RVO en de landbouwtelling van CBS. We kunnen niet met zekerheid stellen dat de gegevens van deze twee bronnen volledig synchroon lopen. Omdat we geen één op één koppeling hebben kunnen maken tussen de gestopte bedrijven uit de Srv-aanvraaggegevens en de gegevens van het CBS bevatten de schattingen in deze analyse enige onzekerheid.

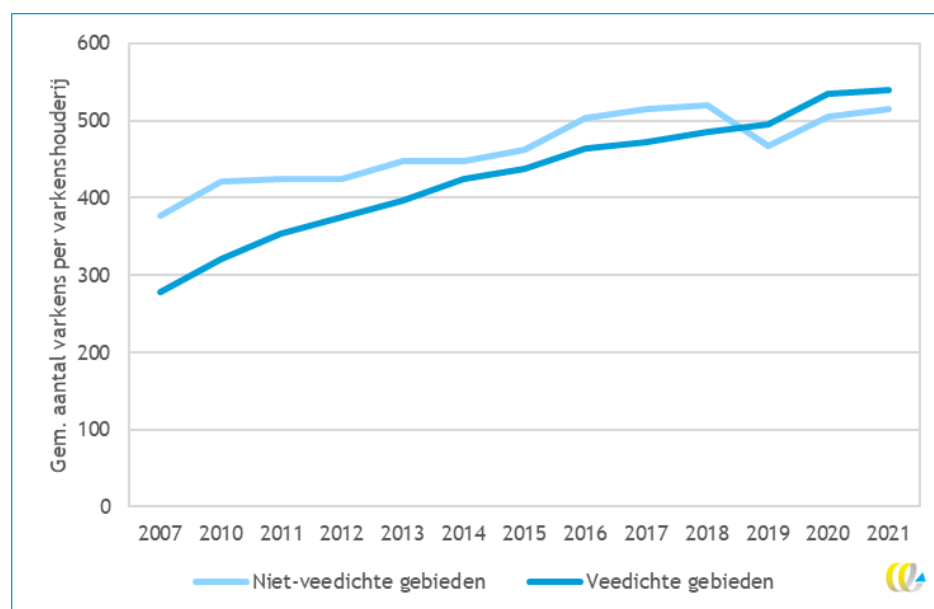
Het totaal aantal varkenshouderijen in niet-veedichte gebieden is tussen 2020 en 2021 afgenomen met twee bedrijven. De snelle afname van het aantal varkenshouderijen in niet-veedichte gebieden die in de periode voor 2016 zichtbaar was, is sindsdien grotendeels afgevlakt. Wel was in 2020 een relatief sterke afname (die ook in veedichte gebieden zichtbaar is) in het aantal varkenshouderijen te zien. Dit kan te maken hebben met de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. Bedrijven die deelnemen aan de stoppersregeling moesten ofwel vóór 1 januari 2020 stoppen met de veehouderijtak die niet voldeed aan het Besluit emissiearme huisvesting ofwel uiterlijk per 1 januari 2020 alsnog voldoen aan de vereisten van dat Besluit en beschikken over een nieuw omgevingsvergunning.

Schaalvergroting

Als we de doelen van de Srv - reductie van geuroverlast, een bijdrage aan de klimaatdoelen van de landbouw en een bijdrage aan de stikstofdoelen - in ogenschouw nemen, geven de werkelijke varkens aantallen een beter beeld dan het aantal varkenshouderijen.

Een varkenshouderij met een klein aantal varkens draagt gemiddeld gezien immers in mindere mate bij aan de doelen dan een grootschalige varkenshouderij. Daarnaast kan er door het overnemen van varkensrechten schaalvergroting optreden bij andere bedrijven. Dit is een trend die duidelijker zichtbaar is in Figuur 14. Het effect van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij lijkt in deze grafiek ook zichtbaar te zijn. Onder deze regeling stopten er wel varkenshouderijen, maar werden de rechten niet uit de markt gehaald. De schaalvergroting die als een gevolg hiervan optrad, lijkt tot uiting te komen in de knik omhoog na 2019. In de Srv is dit schaalvergrotingseffect grotendeels uitgesloten vanwege de subsidievereiste voor het onherroepelijk laten doorhalen van 80% van de productierechten.

Figuur 14 - Ontwikkeling gemiddeld aantal varkens per varkenshouderij



Bron: (CBS).

Ontwikkeling aantal varkens

In Figuur 15 is de ontwikkeling van het aantal varkens in veedichte en niet-veedichte gebieden te zien over de afgelopen tien jaar. De trends voor beide gebieden wijken duidelijk van elkaar af: voor veedichte gebieden neemt het aantal varkens af met ongeveer 135 duizend varkens per jaar, terwijl het bij niet-veedichte gebieden toeneemt met ruim 40 duizend per jaar. Een deel van de verklaring ligt in ieder geval in het strengere beleid in concentratiegebieden Oost en Zuid. Zo mogen varkensrechten niet verkocht van regio Oost naar Zuid (of andersom) of van niet-veedichte gebieden naar veedichte gebieden.

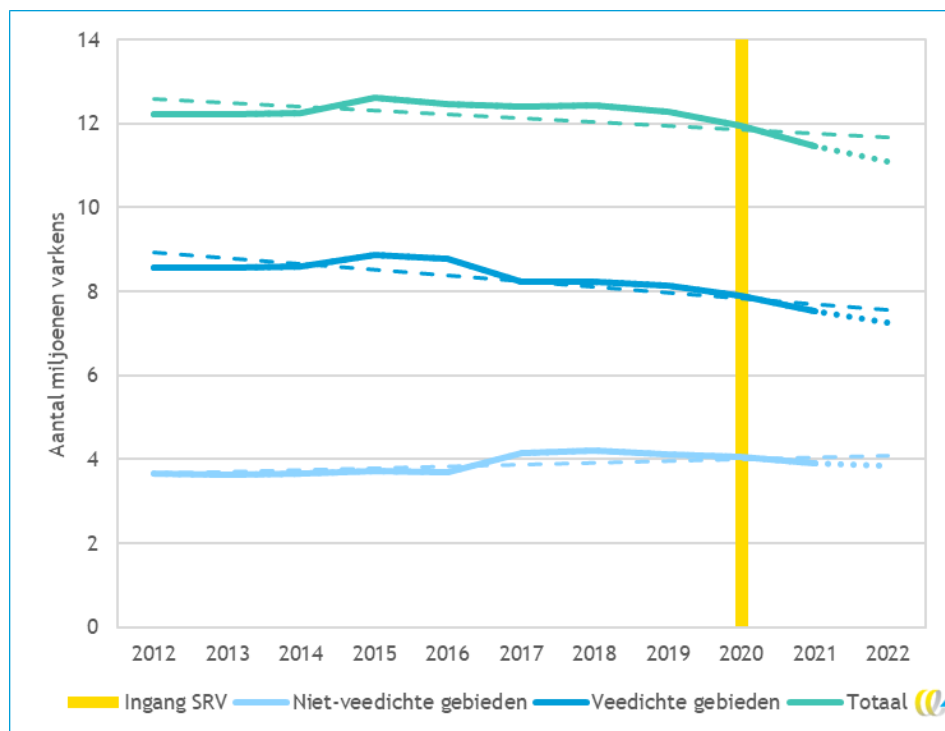
Zoals te zien in Figuur 15 bevat de landbouwtelling van CBS-data tot en met 2021. Om een schatting te maken van aantal varkens in 2022 is gebruik gemaakt van data over de varkensrechten. Deze data zijn door RVO beschikbaar gesteld en bevat de jaarlijkse aantallen varkensrechten per provincie tot en met 2022. Door het aantal varkens te schalen naar het aantal varkensrechten is een extrapolatie gemaakt voor het aantal varkens. Deze schatting is weergegeven met de stippellijn in Figuur 15. Voor veedichte gebieden is de geschatte afname van het aantal varkens 8,3% (waarvan 7,5% door de Srv) tussen 2020 en 2022, terwijl dit voor niet-veedichte gebieden 6,7% bedraagt.

Eerder schatten we de afname van het aantal varkenshouderijlocaties in concentratiegebieden tussen 2020 en 2022 op bijna 12,0%, waarvan 10,8% door de Srv. Het is dus aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de afname van het aantal varkens is toe te schrijven aan de Srv. Het is helaas niet mogelijk aan te tonen of dit verschil statistisch significant is. Toelichting hierop is te lezen in Tekstkader 7. Een deel zal vermoedelijk ook, zoals in niet-concentratiegebieden zichtbaar is, een autonome ontwikkeling zijn. Daarnaast is een deel van de varkensrechten van Srv-deelnemers, tot maximaal 20%, vrij verhandelbaar. Dit verklaart deels het procentuele verschil tussen de geschatte afname in het aantal varkenshouderijlocaties (12,0%) en het aantal varkens (8%) in concentratiegebieden.

Tekstkader 7 - Difference-in-difference-model

Voor het schatten van het beleidseffect kan, volgens de methode Theeuwes, een 'difference-in-difference'-model uitermate geschikt zijn. In een 'difference-in-difference'-regressie worden (constante) verschillen tussen de controle- en interventiegroep expliciet gemodelleerd, om zo verschillen tussen deze groepen uit het échte effect te filteren. Een dergelijke analyse werkt echter alleen wanneer de autonome groei van beide groepen een gelijke trend laat zien. Dit wordt getoetst met de 'common trend'-test. Het aantal varkens - als indicator voor geuroverlast, stikstofuitstoot en klimaateffecten - gold als kandidaat voor onze analyse, maar laat helaas twee afwijkende trends zien. Daarnaast is het aantal observaties, met alleen interventiedata uit 2021, te laag. Een statistische onderbouwing van een beleidseffect van de Srv kan daarom niet gemaakt worden.

Figuur 15 - Ontwikkeling aantal varkens in Nederland



Bron: (CBS & RVO).

5.4 Uitputting budget

Zoals in Hoofdstuk 3 besproken is het beschikbare budget voor de Srv tot stand gekomen in drie fases. Voor het initiële doel, reductie van geuroverlast, was een budget van € 120 miljoen vastgesteld. Nadat het klimaatdoel werd toegevoegd aan de regeling, is hier € 60 miljoen bovenop gekomen. Tenslotte is voor het behalen van derde doel, stikstofreductie, een additioneel bedrag van € 270 miljoen ter beschikking gesteld. In totaal komt dit dus neer op een budget van € 450 miljoen voor de Srv.

De opeenvolgende beschikbaar gestelde budgetten voor de drie beleidsdoelen hebben er niet toe geleid dat specifieke voorwaarden voor deelname aan de Srv zijn aangepast aan de later toegevoegde doelen voor klimaat effecten en stikstofuitstoot. Er zijn dus ook niet drie aparte 'potjes' of oormerken van waaruit subsidiebedragen zijn uitbetaald ten behoeve van het behalen van de afzonderlijke doelen.

In Tabel 7 is een overzicht te zien van de realisatie van de uitgaven ten opzichte van het beschikbare budget. De tabel laat zien dat er een onderuitputting van het budget heeft plaatsgevonden van € 177 miljoen (39%). Uit de gegevens van RVO blijkt dat wanneer alle varkenshouders die hun aanvraag hebben ingetrokken wel hadden deelgenomen aan de regeling, er ongeveer € 160 miljoen extra uitgegeven zou zijn. Bij volledige deelname zou het totale budget dus zo goed als uitgeput zijn.

Tabel 7 - Totale realisatie tegenover het totale budget

	Bedrag (mln. €)
Totaal uitbetaald (voorschotten + vaststellingen)	255
Nog uit te betalen	18
Totale subsidieclaim	273
Totaal budget	450
Onderuitputting	177

Bron: (RVO; peildatum: 29 september 2022).

5.5 Conclusies

De analyse van het doelbereik die in dit hoofdstuk is beschreven geeft inzicht in de effecten die de Srv heeft gehad op de varkenssector in veedichte gebieden. Hierbij wordt gekeken naar indicatoren die bijdragen aan de reductie van geuroverlast, klimaateffecten en stikstofuitstoot. De analyse heeft echter voornamelijk een beschrijvend karakter en legt expliciet nog geen directe verbanden met de beleidsdoelen.

Uit de analyse van de aanvraaggegevens die door RVO beschikbaar zijn gesteld blijkt dat er 502 varkenshouderijen een aanvraag hebben ingediend. Van deze ontvingen 430 een positieve beschikking. Van de positief beschikten trokken uiteindelijk 153 bedrijven zich terug. Hiermee ligt het aandeel teruggetrokken aanvragen relatief hoog (36%). Van alle 277 deelnemers zijn inmiddels (peildatum: 29 september 2022) bij 276 varkenshouderijen de varkensseenheden onherroepelijk doorgehaald, worden er niet langer dieren gehouden en is de mest verwijderd. Hiermee zou het beoogde maximale effect van de regeling bij deze aanvragers bereikt zijn. In totaal zijn er 580.593 varkensseenheden doorgehaald. Dit betreft 7% van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020 en 8% van de rechten in concentratiegebieden.

Op basis van de gegevens uit de landbouwtelling van het CBS en de gegevens van RVO is een schatting gemaakt van de afname van het aantal varkenshouderijlocaties en varkens tussen de start van de Srv in 2020 en eind 2022. Er kan geconcludeerd worden dat tussen 2020 en 2022 in veedichte gebieden een significant gedeelte van de totale geschatte afname van varkenshouderijlocaties en varkens is toe te schrijven aan de Srv. Voor varkenshouderijlocaties wordt de bijdrage van Srv geschat op 10,8 van de 12,0% en voor varkens op 7,5 van de 8,3%. Deze afname is in relatieve en absolute zin groter dan voor niet-veedichte gebieden, maar aangezien de autonome groei van beide type gebieden niet gelijk is, kunnen hier geen conclusies aan worden verbonden. Het aandeel stoppers dat ook zonder de Srv tot beëindiging zou zijn overgegaan is onbekend.

Voor de Srv was een totaalbudget van € 450 miljoen beschikbaar gesteld, die is uitgebouwd uit € 120 miljoen voor geuroverlast, € 60 miljoen voor klimaateffecten en € 270 miljoen voor stikstof. De beschikbaar gestelde budgetten voor de drie beleidsdoelen hebben er niet toe geleid dat specifieke voorwaarden voor deelname aan de Srv zijn aangepast aan de later toegevoegde doelen voor klimaateffecten en stikstofuitstoot. Door het grote aandeel uit de Srv teruggetrokken partijen heeft er een onderuitputting van het budget plaatsgevonden van ongeveer 39%. Zonder de teruggetrokken aanvragen zou het budget zo goed als uitgeput zijn.

6 Doeltreffendheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de doeltreffendheid in kaart worden gebracht. Bij doeltreffendheid wordt bekeken welke bijdrage de Srv levert aan het behalen van het doel. Hier staat de zogenaamde additionaliteitsvraag of causaliteitsvraag centraal. We brengen aldus in beeld welke effecten op de doelen worden *veroorzaakt* door de Srv.

6.2 Effecten

Als gevolg van de Srv zijn varkenshouderijen beëindigd en de varkensseenheden doorgehaald. Dit heeft een direct effect gehad op de geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en de stikstofuitstoot en -depositie. In dit hoofdstuk staan we ook stil bij het effect dat bereikt was door het aandeel intrekende partijen. Onderdeel van een effectieve regeling is immers ook dat aanvragende partijen uiteindelijk deelnemen.

We constateren dat de Srv de beslissing tot bedrijfsbeëindiging naar voren heeft getrokken, zo bleek uit de gesprekken met varkenshouders en intermediairs. Het is echter niet bekend met hoeveel jaar precies. De varkenshouders die we in de interviews hebben gesproken waren veelal tussen de 55 en 65 jaar en hadden geen opvolger voor hun bedrijf. Voor die groep is de beëindigingsbeslissing met 3 tot 10 jaar naar voren getrokken. De intermediairs geven aan dat de groep deelnemers wat betreft levensfase van de ondernemer divers is. Dit zou betekenen dat over de hele populatie gezien de beslissing meer naar voren is getrokken. Hiermee treden de effecten op bedrijfsbeëindiging dus eerder op dan zonder de Srv.

Het doorhalen van de varkensseenheden heeft een direct effect op vermindering van geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en stikstofuitstoot en -depositie. Dit effect zou zonder de Srv waarschijnlijk niet bereikt zijn. Bij autonome krimp van het aantal varkenshouders blijft immers nagenoeg de volledige productiecapaciteit (varkensseenheden en aantal varkens) in stand en resulteert dit dus niet in een daling van emissies.

Tabel 8 - Overzicht doorgehaalde en niet-doorgehaalde varkensseenheden

	Aantal aanvragen	Totaal aantal varkensseenheden*	%	Gem. aantal varkensseenheden*
Ingetrokken	153	374.493	39%	2.448
Deelnemers	277	580.593	61%	2.096
Totaal	430	955.086	100%	2.221

* Doorgehaalde (voor deelnemers) of niet-doorgehaalde varkensseenheden (voor ingetrokken aanvragen)

6.2.1 Geuroverlast

Het oorspronkelijke doel van de Srv is een bijdrage leveren aan de reductie van geuroverlast in veedichte gebieden. Zoals eerder toegelicht, is voor de deelnemers van de Srv - en een deel van de ingetrokken en afgewezen partijen - een geurscore bepaald. Deze geurscore geeft de mate van geuroverlast weer. De minimale geurscore voor deelname is vastgesteld op 0,4.

Analyse geurscores Srv-deelnemers

Tabel 9 toont de laagste, hoogste en gemiddelde geurscores voor de twee concentratiegebieden voor zowel ingetrokken partijen als deelnemers. We zien dat de gemiddelde score in regio Zuid bijna één punt hoger ligt voor deelnemers en bijna anderhalf punt hoger onder ingetrokken partijen. Een groot deel van de verklaring hiervoor ligt in het feit dat het gemiddelde aantal varkensseenheden per - deelnemend of ingetrokken - bedrijf in regio Zuid (bijna 2.600) een stuk hoger ligt dan in regio Oost (bijna 1.600). De hoogste geurscores liggen net onder de 20 in regio Oost en rond de 30 in Zuid. De minimale geurscores liggen net boven de grens van 0,4. Er zijn geen significante verschillen tussen deelnemers en ingetrokken partijen.

Tabel 9 - Overzicht geurscores

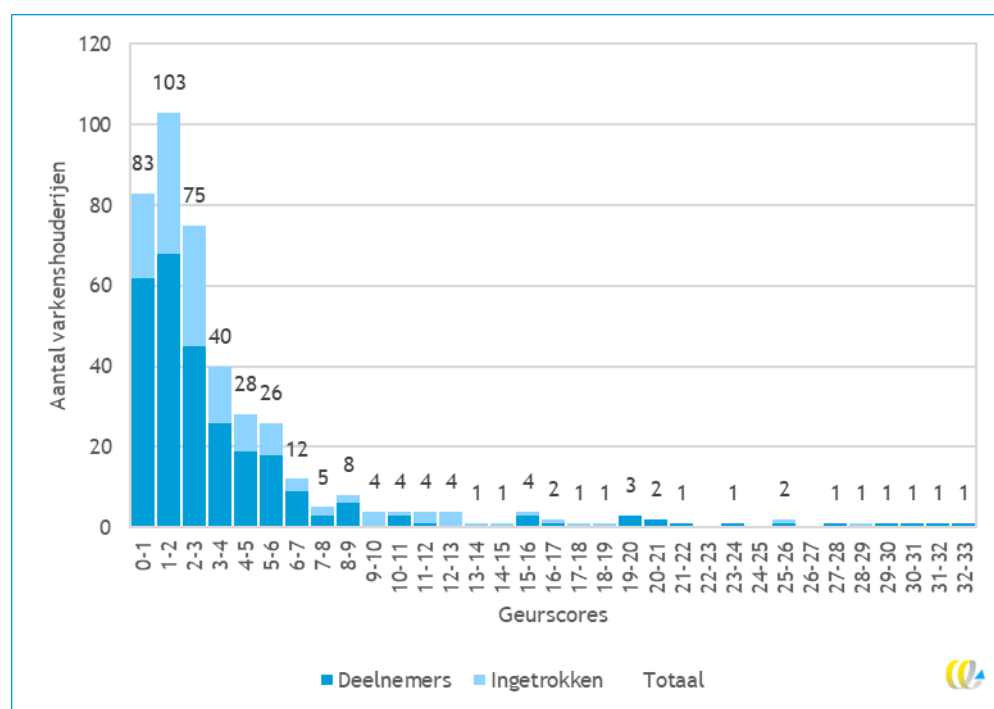
	Laagste geurscore*	Hoogste geurscore*	Gem. geurscore*
Ingetrokken	0,42	28,39	4,21
– Oost	0,47	18,22	3,02
– Zuid	0,42	28,39	4,45
Deelnemers	0,41	32,95	3,92
– Oost	0,42	19,48	3,08
– Zuid	0,41	32,95	4,11

* Gedurende het aanvraagproces is er voor elke varkenshouderij een minimale en een maximale geurscore bepaald. De maximale geurscore is gebruikt om de drempelwaarde (van 0,4) te toetsen. In deze tabel wordt dan ook gebruik gemaakt van de maximale geurscore.

Figuur 16 laat de verdeling van de geurscores naar het aantal varkenshouderijen zien. We zien dat het gros van de bedrijven (62%) een geurscore heeft die lager is dan 3, terwijl bijna de helft (47%) een score heeft langer dan 2. Ongeveer 10% van de varkenshouderijen heeft een geurscore hoger dan 10.

Om een beter gevoel te krijgen voor wat de verdeling van deze geurscores concreet inhoudt, relateren we deze scores aan de geurbelastingsnormen van de GGD. Zoals omschreven in Paragraaf 4.3 hanteert de GGD voor voorgrondbelasting een maximale geurbelasting van 2 en 5 OU/m³ voor respectievelijk de bebouwde kom en het buitengebied. Voor achtergrondbelasting is dit 5 (bebouwde kom) en 10 OU/m³ (buitengebied). De minimale geurscore van 0,4 staat bijvoorbeeld gelijk aan één woning die is blootgesteld aan een voorgrondbelasting van 32 OU/m³ of aan vijf woningen die zijn blootgesteld aan 4 OU/m³ (zie Tabel 3). In het vervolg van deze paragraaf proberen we het effect van de Srv op de reductie van geuroverlast zoveel en zo nauwkeurig mogelijk te kwantificeren.

Figuur 16 - Aantal aanvragen¹⁴ die aan de voorwaarden voldeden per geurscore-interval



Om de effectiviteit van het beleid - wat betreft de reductie van geuroverlast - in kaart te brengen is een analyse uitgevoerd naar het effect van de Srv op de geurbelasting in Noord-Brabant. In de analyse wordt de totale geurbelasting¹⁵ in medio 2022 vergeleken met een hypothetische situatie waarin de Srv-deelnemers hun bedrijf niet hadden beëindigd. In feite wordt hierbij de geurbelasting van Srv-deelnemers opgeteld bij de totale geurbelasting, waarbij rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten. In onderstaand tekstkader staat de methodiek in meer detail beschreven.

Tekstkader 8 - Methodiek bepalen geurbelasting

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Pouderoyen Tonnaer in het najaar van 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de geurbelasting uit stallen van veehouderijen. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In de startnotitie van het NPLG (Rijksoverheid, 2022) is opgenomen dat uitgangspunt van de gebiedsprogramma's moet zijn dat er in elk geval

¹⁴ Voor negen (ingetrokken) aanvragen is geen geurscore bepaald.

¹⁵ Dit omvat alle geuruitstoot van stallen van veehouderijen.

geen (lokale) verslechtering optreedt in luchtkwaliteit en leefbaarheid (inclusief geur) en waar mogelijk een verbetering. Om hier uitvoering aan te geven en achteraf de vooruitgang vast te stellen wil het ministerie een overzicht hebben van locaties waar de geurnormen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) worden overschreden en een overzicht hebben van de cumulatieve geurbelasting in veehouderijdichte gebieden ten gevolge van emissies van geur uit stallen van veehouderijen. Andere bronnen van geur, zoals bijvoorbeeld geur als gevolg van de aanwending van mest op agrarische gronden of industriële geurbronnen, zijn daarin niet meegenomen.

De berekende geurbelasting is in een GIS-systeem vergeleken met de gebouwen met een woonfunctie uit het BAG-bestand (Basisregistratie Adressen en Gebouwen, Kadaster), hierna woonobjecten genoemd. Bedrijfs-woningen van veehouderijen die geur veroorzaken (in juli 2022) zijn daarin niet meegenomen. Woningen die voorheen onderdeel waren van een veehouderij die is gestopt of zijn gebouwd op een locatie van een voor-malige veehouderij, zijn wel meegenomen. Voor dergelijke woningen gelden in veel gevallen geen wettelijke (voorgrond) geurnormen maar vaste afstanden.

In het onderzoek van Pouderoyen Tonnaer in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de voor- en achtergrondbelasting berekend op basis van de registratie van vergunde dierplaatsen en stalsystemen per 1 juli 2022, zoals opgenomen in de webapplicatie Kernregistratie Dierenverblijven (KRD)¹⁶. In dat onderzoek zijn de deelnemers van de Srv-regeling niet meegenomen. Informatie over de deelnemers is aangeleverd door RVO.

Ten behoeve van deze evaluatie heeft Pouderoyen Tonnaer de berekening van de vergunde geurbelasting per juli 2022 (exclusief Srv-deelnemers) vergeleken met een situatie waarbij de geuremissie- en belasting van de Srv-deelnemers wel zijn meegenomen. Daarbij is voor de Srv-deelnemers uitgegaan van de (feitelijke) dieraantallen uit de aanvragen/beschikkingen voor subsidieverlening en dus niet van de (eerdere) vergunde dieraantallen. Omdat voor de overige veehouderijen wel is uitgegaan van de vergunde dieraantallen (dus inclusief latente ruimte), kan dit leiden tot een onderschatting van het effect van de beëindiging van de deelnemers op de geurbelasting, omdat bij de deelnemende varkensbedrijven de (destijds vergunde) latente ruimte niet is meegenomen bij de berekening van de geuremissie en geurbelasting van deze varkenslocaties.

Een vergelijking tussen de dieraantallen uit de CBS Landbouwtelling (gecombineerde opgave) met het vergund c.q. gemeld aantal dierplaatsen in Noord-Brabant laat voor varkensbedrijven een gemiddelde bezetting (exclusief functionele leegstand van 5 a 10%) zien van 83% en een latente ruimte van 17%. Rekening houdend met de functionele leegstand was de latente ruimte voor varkensbedrijven in 2021-2022 in Noord-Brabant circa 10%.

Het effect van de Srv op de geurbelasting is op twee manieren benaderd. In de eerste benadering is het effect op de gemiddelde geurbelasting op gebiedsniveau geschat. In de tweede benadering is het effect op woonobjecten ingeschaald in geurklassen.

Gebiedsanalyse

In de gebiedsanalyse is voor de concentratiegebieden in Noord-Brabant de gemiddelde geurbelasting per vlak en per woonobject bepaald. Voor het eerste deel is de voor- en achtergrondbelasting per vlak van 100 bij 100 meter (zogenaamde 'gridcellen') geschat. Omdat het hele concentratiegebied is meegenomen, omvat dit ook vlakken waar zich geen woonobjecten in bevinden, zoals recreatiegebieden. Voor het tweede deel is de geurbelasting bepaald per BAG-geregistreerd woonobject. In Tabel 10 zijn de resultaten van de analyse te zien.

¹⁶ Zie [Kernregistratie dierverblijven](#)



Tabel 10 - Resultaten gebiedsanalyse Noord-Brabant

	Gem. voorgrondbelasting (OU/m ³)			Gem. achtergrondbelasting (OU/m ³)		
	Incl. Srv-deelnemers	Excl. Srv-deelnemers	Vershil (%)	Incl. Srv-deelnemers	Excl. Srv-deelnemers	Vershil (%)
Vlakken (100 m x 100 m)	3,92	3,73	4,6%	6,34	5,96	6,0%
Woonobjecten	1,00	0,95	4,2%	2,10	1,95	7,2%

Bron: Pouderoyen Tonnaer, bewerking CE Delft.

De resultaten in Tabel 10 zijn gebaseerd op een analyse van de situatie in Noord-Brabant. Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid als geheel, moet we een vertaling maken naar het effect in alle provincies. De situatie in regio Zuid is anders dan de situatie in regio Oost. In Limburg en Noord-Brabant is het aantal varkenshouderijen hoger dan in concentratiegebied Oost. Dit zien we terug in Tabel 12.

Als we kijken naar de vergunde geuremissies de geuremissies van Srv-deelnemers, zoals te zien is in Tabel 11, zien we een vergelijkbaar effect. Het effect is van dezelfde orde-grootte voor beide provincies, al is het effect in Noord-Brabant iets groter. Voor het gehele concentratiegebied Zuid komt het effect neer op 6,6%.

Tabel 11 - Geuremissiecijfers concentratiegebied Limburg en Noord-Brabant

Concentratiegebied	Vergunde geuremissie juli 2022, excl. deelnemers (x1.000 Ou)	Geuremissie Srv-deelnemers (x1.000 Ou)	%
Limburg	39.327	2.387	5,7%
Noord-Brabant	93.522	7.049	7,0%
Totaal	132.849	9.436	6,6%

Bron: Pouderoyen Tonnaer, bewerking CE Delft.

Het (gewogen) gemiddelde van de geurscores ligt hoger in regio Zuid: 4,1 tegenover 3,1 in Oost. Daarnaast ligt in regio-Zuid het aandeel deelnemers driemaal hoger en het aandeel doorgehaalde varkensenheden ruim tweemaal hoger dan in regio Oost. Dit hangt vermoedelijk samen met de hogere vergoeding per varkensrecht enerzijds en de grotere beginscore van geuremissie in concentratiegebied Zuid anderzijds, waardoor het aantrekkelijker was om deel te nemen aan de Srv. Een mogelijke extra verklaring voor een grotere deelname aan de Srv-regeling in regio Zuid zijn de eisen die de provincies Noord-Brabant en Limburg stellen met betrekking tot de verduurzaming van stallen.

De situatie in Limburg is vergelijkbaar met de situatie in Noord-Brabant. Uit eerdere analyses die door Pouderoyen Tonnaer zijn uitgevoerd voor de provincie Limburg, bleek dat de reductie van achtergrondbelasting als gevolg van de Srv-regeling dezelfde orde-grootte had als de resultaten in Tabel 10.

Aangezien zowel het aantal aandeel deelnemers, als het aandeel doorgehaalde varkensenheden, als de gemiddelde geurscore in concentratiegebied Zuid hoger ligt dan in regio Oost, schatten we in dat de afname in geurbelasting in regio Zuid groter is dan in regio Oost. Door de reductie in gemiddelde achtergrondbelasting te schalen naar deze drie factoren, komen we voor regio Oost uit op een reductie van 2,7% (vlakkenanalyse) tot 3,3% (woonobjectenanalyse). Voor het totale beleid (dus voor regio Oost en Zuid samen) komen we daarmee uit op een reductie van de gemiddelde achtergrondbelasting van 5,4 tot 6,5%.

Als we kijken de vergunde geuremissies en de geuremissies van Srv-deelnemers, zoals te zien in Tabel 11, zien we een vergelijkbaar effect. Het effect is van dezelfde ordergrootte voor beide provincies, al is het effect in Noord-Brabant iets groter. Voor het gehele concentratiegebied Zuid komt het effect neer op 6,6%.

Tabel 11 - Geuremissiecijfers concentratiegebied Limburg en Noord-Brabant

Concentratiegebied	Vergunde geuremissie juli 2022, excl. deelnemers (x1.000 Ou)	Geuremissie Srv-deelnemers (x1.000 Ou)	%
Limburg	39.327	2.387	5,7%
Noord-Brabant	93.522	7.049	7,0%
Totaal	132.849	9.436	6,6%

Bron: Pouderoyen Tonnaer, bewerking CE Delft.

Tabel 12 - Overzicht factoren geurbelasting, per provincie

Regio	Provincie	Aantal varkenshouderijlocaties (situatie 2020) ¹⁷	Aantal deelnemers	%	Gem. geurscore	% varkensseenheden doorgehaald ¹⁸
Oost	Gelderland	546	28	5,1%	3,9	6,5%
	Overijssel	389	20	5,1%	1,4	4,1%
	Utrecht	83	3	3,6%	7	3,4%
	Totaal Oost	1.018	51	5,0%	3,1	5,4%
Zuid	Limburg	246	55	22,3%	5,4	17,3%
	Noord-Brabant	1.303	171	13,1%	3,7	11,1%
	Totaal Zuid	1.550	226	14,6%	4,1	12,6%
Totaal		2.658	277	10,8%	3,9	10,4%

Figuur 17 Emissies deelnemers: indicatief beeld achtergrondbelasting geur, concentratiegebied Noord-Brabant is te vinden op de volgende pagina.

Bron: Pouderoyen Tonnaer

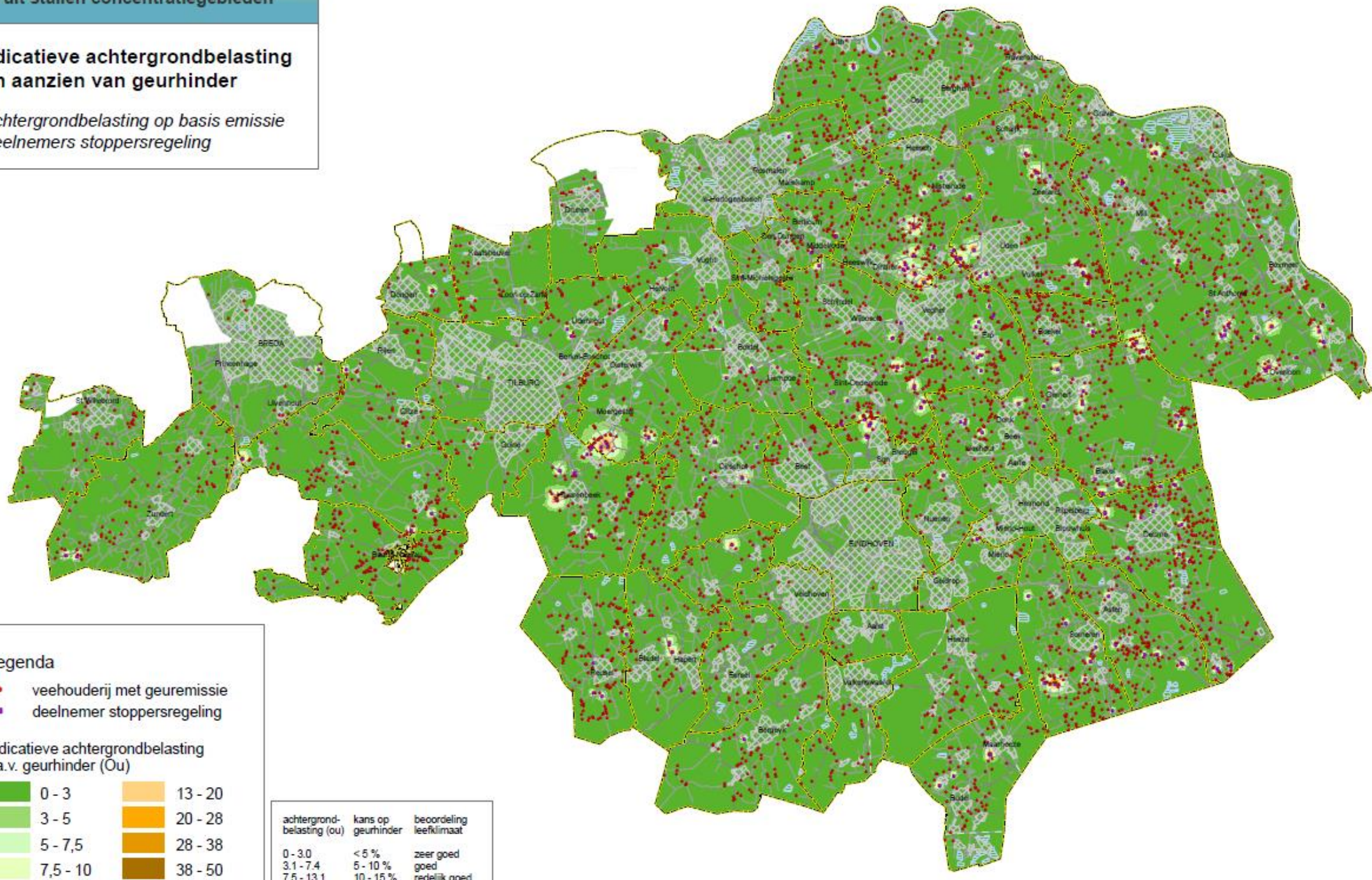
¹⁷ Dit betreft het aantal varkenshouderijlocaties in de concentratiegebieden in de provincies Gelderland, Overijssel en Utrecht.

¹⁸ Het aantal doorgehaalde varkensseenheden (vanuit de Srv) is afgezet tegen het geschatte aantal varkensrechten dat in 2020 binnen de concentratiegebieden werd gebruikt. Omdat de varkensrechten alleen op provincieniveau beschikbaar zijn, is op basis van het aantal varkens (deze data is op gemeenteniveau beschikbaar) een schatting gemaakt van het aantal varkensrechten dat in gebruik was in concentratiegebieden.

Inventarisatie vergunde geurbelasting uit stallen concentratiegebieden

Indicatieve achtergrondbelasting ten aanzien van geurhinder

- achtergrondbelasting op basis emissie deelnemers stoppersregeling



- Legenda**
- veehouderij met geuremissie
 - deelnemer stoppersregeling

indicatieve achtergrondbelasting t.a.v. geurhinder (Ou)

0 - 3	13 - 20
3 - 5	20 - 28
5 - 7,5	28 - 38
7,5 - 10	38 - 50
10 - 13	> 50

achtergrond-belasting (ou)	kans op geurhinder	beoordeling leefklimaat
0 - 3,0	< 5 %	zeer goed
3,1 - 7,4	5 - 10 %	goed
7,5 - 13,1	10 - 15 %	redelijk goed
13,2 - 20,0	15 - 20 %	matig
20,1 - 28,3	20 - 25 %	tamelijk slecht
28,4 - 38,5	25 - 30 %	slecht
38,6 - 50,7	30 - 35 %	zeer slecht
>50,7	>35 %	extreem slecht

*achtergrondbelasting gebaseerd op default Vstacks parameters voor staluitvoering en een ruwheid van 0,20



Analyse geurklassen

In deze analyse zijn voor het concentratiegebied in Noord-Brabant alle BAG-geregistreerde woonobjecten ingedeeld in geurklassen. Het doel van deze analyse is het concretiseren van het effect van de Srv op woningen.

Tabel 13 laat de resultaten van deze analyse zien voor de achtergrondbelasting. Als gevolg van de Srv zijn 3.876 woningen van één van de drie 'slechtste' geurklassen naar de eerste geurklasse verplaatst (0,4%). Er zijn 3.371 minder woningen die in geurklasse 10-20 OU/m³ vallen. Dit komt neer op een afname van bijna 20% in deze categorie. In de klassen '20-38' en '>38' bevinden zich respectievelijk 367 (11,2%) en 138 (6,7%) minder woningen als gevolg van de Srv.

In totaal zijn er dus 3.876 woningen (0,4%) die als gevolg van de Srv in een betere geurklasse terecht zijn gekomen. In werkelijkheid zullen er echter meer woningen zijn die een verbetering op het gebied van geurbelasting hebben ondervonden. Een verbetering binnen dezelfde klasse - bijvoorbeeld van 19,6 naar 10,2 OU/m³ - is in onderstaand overzicht immers niet zichtbaar.

Tabel 13 - Achtergrondbelasting: resultaten analyse geurklassen Noord-Brabant

Geurklasse (OU/m ³)	Aantal woningen			Verschil (%)
	Incl. Srv-deelnemers	Excl. Srv-deelnemers	Verschil	
0-10 (zeer tot redelijk goed)	912.319	916.195	3.876	0,4%
10-20 (redelijk goed tot tamelijk slecht)	17.184	13.813	-3.371	-19,6%
20-38 (tamelijk slecht tot slecht)	3.279	2.912	-367	-11,2%
>38 (zeer tot extreem slecht)	2.052	1.914	-138	-6,7%
	934.834	934.834	0	

Bron: (Pouderoyen Tonnaer).

Conclusie

In deze paragraaf hebben we de effectiviteit van de Srv met betrekking tot de reductie van geuroverlast geëvalueerd met behulp van een gebiedsanalyse en een analyse van geurklassen. De gebiedsanalyse meet de verandering in de gemiddelde geurbelasting voor het hele gebied. Deze methode is daarmee zuiverder dan de analyse waarbij verschuivingen van woonobjecten tussen geurklassen zijn berekend. Beide kunnen tot op zekere hoogte als aanvullend worden gezien.

Met behulp van de gebiedsanalyse is de afname van de gemiddelde achtergrondbelasting voor geur vastgesteld op 5,4 tot 6,5%. Het effect is naar verwachting groter in concentratiegebied Zuid (6,0 tot 7,2%) dan in Oost (2,7 tot 3,3%). In regio Oost ligt het aandeel deelnemers driemaal lager dan in regio Zuid. Ook het aandeel doorgehaalde varkensenheden ligt ruim tweemaal lager. Dit is vermoedelijk grotendeels toe te schrijven aan het lagere compensatiebedrag per varkensrecht in de regio Oost: € 52 tegenover € 151 in regio

Zuid. Als het compensatiebedrag in concentratiegebied Oost hoger was geweest, had het beleid mogelijk dus effectiever kunnen zijn.

De afname in achtergrondbelasting van 5,4 tot 6,5% is lager dan de afname in het aandeel deelnemers (10,8%) en varkensrechten (10,4%) in concentratiegebieden. Dit geeft aan dat het doorhalen van dierrechten niet in een dezelfde mate doorwerkt op de geurbelasting. Geuroverlast wordt immers niet alleen veroorzaakt door varkenshouderijen. Daarnaast heeft de doorwerking in de geurbelasting met een groot aantal factoren te maken, waaronder de windrichting, type voer, type varken, kenmerken van huisvesting en mestbeheer, afstand tot de woonkernen en de woondichtheid van gebieden.

Als we kijken de vergunde geuremissies en de geuremissies van Srv-deelnemers, zoals te zien in Tabel 11, zien we een vergelijkbaar effect. Het effect is van dezelfde ordergrootte voor beide provincies, al is het effect in Noord-Brabant iets groter (7,0 tegenover 5,7%). Voor het gehele concentratiegebied Zuid komt het effect neer op 6,6%.

Voor het concentratiegebied in de provincie Noord-Brabant is het aantal verschuivingen van woningen naar een 'betere' geurklasse vastgesteld op 3.876 (0,4% van alle woningen). In werkelijkheid zijn er echter meer woningen die een verbetering op het gebied van geurbelasting hebben ondervonden. Een verbetering binnen dezelfde klasse - bijvoorbeeld van 19,6 naar 10,2 OU/m³ - valt niet onder deze 3.876 woningen.

6.2.2 Klimaat

Het eerste neven doel van de Srv is een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen voor de landbouw door reductie van emissies van broeikasgassen in veedichte gebieden. In deze studie evalueren we de Srv ten opzichte van de ambitie voor de varkenshouderij voor 2030 om methaanemissies te reduceren met maximaal 1,3 Mton CO₂-eq. per jaar (0,3 Mton resultaatverplichting en 1 Mton ambitie).

Daarbij kijken we alleen naar de directe emissies van varkens. Dit omvat de emissies van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O) afkomstig van stallen en mestopslagen, darmfermentatie en mestbewerking en -verwerking. Hierbij nemen we dus expliciet niet de emissies voor de productie van voer (ofwel in Nederland, ofwel in het buitenland) mee. Hiervoor is gekozen omdat het Klimaatakkoord is gericht op het beperken van emissies op nationaal grondgebied. Daarbij is het goed om te realiseren dat directe emissies bij een varken slechts 20% van de totale emissies¹⁹ van het vlees omvatten (Blonk Sustainability, 2022).

In 2020 bedroegen de broeikasgasemissies voor de varkenshouderij in Nederland in totaal 2,22 Mton CO₂-eq., zie Tabel 14. Het aantal varkens in dat jaar stond gelijk aan bijna 12 miljoen en er waren ruim 8,3 miljoen varkensrechten beschikbaar. Van dit aantal varkensrechten wordt naar schatting 1,5% niet gebruikt (Vonk et al., 2021). Daarmee komt het aantal varkensrechten dat in 2020 in gebruik was neer op ongeveer 8,2 miljoen.

Tabel 14 - Broeikasgasemissies (in Mton CO₂-eq) Nederlandse varkenshouderij, 2020

	Methaanemissies (CH ₄)	Lachgasemissies (N ₂ O)
Stallen en mestopslag	1,33	0,04
Fermentatie	0,44	0
Mestbewerking en -verwerking, vergisting	0,34	0,05
Totaal	2,12	0,10

Bron: (Emissieregistratie, lopend).

¹⁹ De totale emissies bevatten ook ketenemissies, waarvan (de productie en het vervoer van) voer de voornaamste impact heeft.

Om het klimaateffect van de Srv te bepalen wordt gerekend met het aantal varkensrechten en niet het aantal varkens. Dit heeft twee redenen. Allereerst is het van de Srv-deelnemers niet bekend hoeveel varkens van elk soort ze hadden. Ten tweede kunnen varkensrechten, die door de Srv van de markt zijn gehaald, gebruikt worden voor verschillende type varkens.

In het kader van de Srv zijn er uiteindelijk ruim 580 duizend varkenseenheden doorgehaald. Dit is ruim 7% van de varkensrechten die in 2020 in Nederland in gebruik waren. Daarmee komt de emissiereductie van de Srv neer op 0,16 Mton CO₂-eq per jaar voor methaan en lachgas. In het eerste doel uit het Klimaatakkoord worden expliciet alleen methaanemissies genoemd. De Srv zorgt voor een emissiereductie van methaan van (afgerond) 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar. Hiermee draagt de Srv voor 12% bij aan de ambitie voor de varkenshouderij van 1,3 Mton reductie in 2030 (en voor ruim de helft aan de resultaatverplichting van 0,3 Mton).

Onder de ingetrokken aanvragen van de Srv waren er 375 duizend varkenseenheden die doorgehaald hadden kunnen worden. Een (onbekend) deel hiervan had mogelijk voorkomen kunnen worden wanneer de regeling anders was ingericht - bijvoorbeeld door hogere compensatiebedragen aan te bieden (zie ook 8.3 voor redenen om niet deel te nemen aan de regeling). Hiermee is een potentiële emissiereductie van (maximaal) 0,1 Mton CO₂-equivalent per jaar (8% van het klimaatdoel) misgelopen. De werkelijk misgelopen emissiereductie zal lager liggen.

6.2.3 Stikstof

Het tweede neven doel van de Srv is het bewerkstelligen van een daling in stikstofdepositie op overbelaste Natura2000-gebieden. De doeltreffendheid van de Srv op dit vlak is niet eenvoudig vast te stellen omdat er geen ambitie is vastgesteld op voorhand: niet in termen van emissiereductie, maar ook niet in termen van depositiereductie. In dit proces speelde de wens om zo spoedig mogelijk te komen tot een significante reductie in stikstofdepositie een hoofdrol. Een beoordeling van de doeltreffendheid van de Srv op het vlak van stikstofreductie moet dus worden gedaan op zowel de behaalde vermindering in stikstofemissie en -depositie als het tijdspad waarin dit plaatsvond.

De vermindering in stikstofuitstoot is berekend op basis van data over de verschillende stalsystemen en het gemiddeld aantal gehouden dieren in 2018 in die stal. Het RIVM heeft deze data aangeleverd voor alle stallen die in de Srv zijn meegenomen. Dit is aangevuld met de emissiefactoren conform de RAV systematiek. Daarmee is dus voor elke Srv deelnemer bekend welk stalsysteem (conform RAV systematiek) van toepassing is en hoeveel dieren in die stal aanwezig waren. Daaruit volgt een berekende hoeveelheid van 654 ton vermeden uitstoot van ammoniak uit stallen per jaar. Dit kan afgezet worden tegen de emissies van ammoniak uit varkensstallen in Nederland bekend uit Emissieregistratie (data over 2019). Dit bedroeg 12.778 ton ammoniak per jaar. De Srv heeft daarmee geleid tot een reductie van 5,1% van de Nederlandse ammoniakemissies uit varkensstallen.

De stikstofeffecten van de Srv zijn in de loop van 2022 toegevoegd aan het stikstofregistratiesysteem (SSRS) - de stikstofbank van rijksoverheid die bedoeld is voor woningbouwprojecten, enkele grote wegenprojecten en voor het legaliseren van PAS-melders. Tot op heden is de Srv de enige bron van stikstofruimte in het SSRS. Dat maakt de Srv tot een relatief doeltreffende maatregel als het gaat om het snel creëren van stikstofruimte.

6.3 Conclusies doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid wordt gekeken welke bijdrage de Srv levert aan het behalen van het doel. Hierbij hebben we gekeken naar de zogenaamde causaliteitsvraag, ofwel de vraag welk deel van de effecten op de doelen komen door de Srv. We constateren dat de Srv de beslissing tot bedrijfsbeëindiging naar voren heeft getrokken - zo bleek uit de gesprekken met varkenshouders en intermediairs. Het is echter niet bekend met hoeveel jaar precies. De varkenshouders die we in de interviews hebben gesproken waren veelal tussen de 55 en 65 jaar en hadden geen opvolger voor hun bedrijf. Voor die groep is de beëindigingsbeslissing met drie tot tien jaar naar voren getrokken. De intermediairs geven aan dat de groep deelnemers wat betreft levensfase van de ondernemer divers is. Dit zou betekenen dat over de hele populatie gezien de beslissing meer naar voren is getrokken. Hiermee treden de effecten op bedrijfsbeëindiging dus eerder op dan zonder de Srv. Het doorhalen van de varkensseenheden heeft een direct effect op vermindering van geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en stikstofuitstoot en -depositie. Dit effect zou zonder de Srv waarschijnlijk niet bereikt zijn. Bij autonome krimp van het aantal varkenshouders blijft immers nagenoeg de volledige productiecapaciteit (varkensseenheden en aantal varkens) in stand en resulteert dit dus niet in een daling van emissies.

De afname in achtergrondbelasting van 5,4 tot 6,5% is lager dan de afname in het aandeel deelnemers (10,8%) en varkensrechten (10,4%) in concentratiegebieden. Dit geeft aan dat het doorhalen van dierrechten niet in een dezelfde mate doorwerkt op de geurbelasting. Geuroverlast wordt immers niet alleen veroorzaakt door varkenshouderijen. Daarnaast spelen de windrichting, type voer, type varken, kenmerken van huisvesting en mestbeheer, en afstand tot de burens ook een belangrijke rol bij de geurhinder.

In het kader van de Srv zijn er uiteindelijk ruim 580 duizend varkensseenheden doorgehaald. Dit is ruim 7% van de varkensrechten die in 2020 in gebruik waren. De emissiereductie door de Srv is 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar (voor methaan en lachgas). In het eerste doel uit het Klimaatakkoord worden expliciet alleen methaanemissies genoemd. De Srv zorgt voor een emissiereductie van methaan van (afgerond) 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar. Hiermee draagt de Srv voor 12% bij aan de ambitie voor de varkenshouderij van 1,3 Mton reductie in 2030 (en voor ruim de helft aan de resultaatverplichting van 0,3 Mton). Onder de ingetrokken aanvragen van de Srv waren er 375 duizend varkensseenheden die doorgehaald hadden kunnen worden. Een (onbekend) deel hiervan had mogelijk voorkomen kunnen worden wanneer de regeling anders was ingericht - bijvoorbeeld door de compensatiebedragen hoger vast te stellen. Hiermee is een potentiële emissiereductie van (maximaal) 0,1 Mton CO₂-equivalent per jaar (8% van het klimaatdoel) misgelopen. De werkelijk misgelopen emissiereductie zal lager liggen.

De vermindering in stikstofuitstoot is berekend op basis van de beschikbare data over de verschillende stallen en het gemiddeld aantal gehouden dieren in 2018 in die stal. Dit is aangevuld met de emissiefactoren conform de RAV-systematiek. Daaruit volgt een berekende hoeveelheid van 654 ton vermeden uitstoot van ammoniak uit stallen per jaar. Dit kan afgezet worden tegen de emissies van ammoniak uit varkensstallen in Nederland bekend uit Emissieregistratie (data over 2019). Dit bedroeg 12.778 ton ammoniak per jaar. De Srv heeft daarmee geleid tot een reductie van 5,1% van de Nederlandse ammoniakemissies uit varkensstallen.

De twee budgetverhogingen hebben ervoor gezorgd dat de Srv naast het hoofddoel van geuroverlast te verminderen ook ingezet werd om stikstof en broeikasgassen te reduceren. Het beschikbaar stellen van de eerste en tweede budgetverhoging heeft er echter niet toe geleid dat specifieke voorwaarden voor deelname aan de Srv zijn aangepast. Hiermee is niet gericht gestuurd op het behalen van de twee nevendoelen, maar is in feite het budget

opgehoogd (waardoor meer varkensboeren konden deelnemen). De reductie in stikstof en broeikasgassen kunnen daarom vooral worden gezien als bijvangst van de Srv en dienen niet als het primair beoogde doel te worden gezien. Als gevolg van de extra budgetten constateren we dat er een spanningsveld is geweest tussen behalen van geurdoelen en stikstofdoelen.

De regeling had doeltreffender kunnen zijn als ook de ingetrokken partijen hadden deelgenomen, maar het is niet vast te stellen hoeveel doeltreffender. Uit de interviews en casestudies komen verschillende redenen naar voren waarom varkenshouders zich uiteindelijk hebben teruggetrokken. De financiële afweging speelde een belangrijke rol, waarbij het compensatiebedrag soms als te laag werd ervaren. Dit had te maken met het feit dat er een lagere vergoeding gold voor oudere stallen.

7 Doelmatigheid

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de doelmatigheid van de Srv. We bekijken in hoeverre de activiteiten die onder de Srv vielen doelmatig zijn uitgevoerd, en hoe de samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsorganisaties is verlopen.

7.1.1 Geuroverlast

De doelmatigheid hebben we beoordeeld door de geureffecten in het vorige hoofdstuk af te zetten tegenover de bedragen die zijn uitgekeerd. Op basis hiervan kunnen we ook zien in welke mate er een relatie bestaat tussen de hoogte van het subsidiebedrag en de gerealiseerde effecten. Daarbij maken we de volgende constatering.

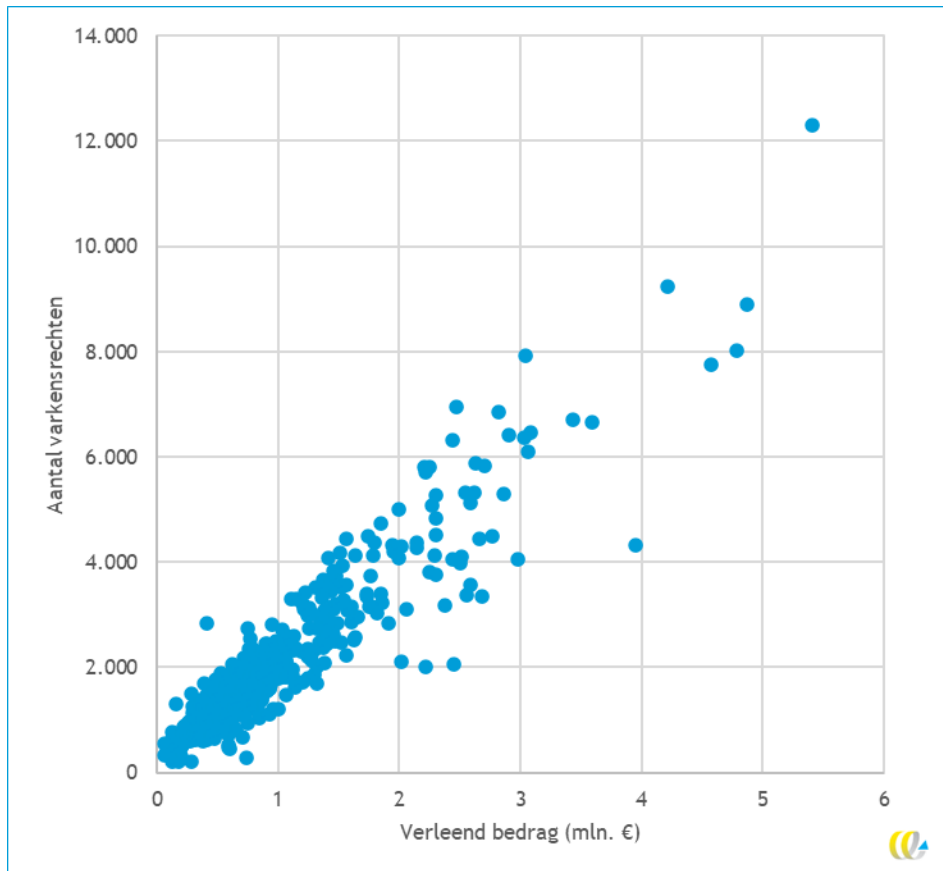
Ten eerste is het compensatiebedrag bepaald op basis van het aantal varkensrechten en de waarde van de stallen, maar niet op de mate van geuroverlast²⁰. Figuur 18 laat zien dat er een duidelijke relatie bestaat tussen het aantal doorgehaalde varkensseenheden en het compensatiebedrag. Figuur 19 laat een heel ander beeld zien. Hierin zien we dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de geurscore en het compensatiebedrag. Sommige deelnemers hebben een hoog compensatiebedrag ontvangen, terwijl zij een lage geurscore hadden. Het omgekeerde is ook te zien: deelnemers met een hoge geurscore, maar een laag compensatiebedrag.

Ten tweede had er op basis van de geurscore een rangschikking gemaakt kunnen worden, waarmee alleen de grootste uitstoters uitgekocht zouden zijn. We merken hierbij op dat er in de oorspronkelijke regeling (zoals gepubliceerd, zonder verhoging van het budget) aanvragen voor een subsidie gerangschikt zouden worden op de mate van geurbelasting op woningen in een straal van 1.000 meter rond de veehouderijlocatie. Varkenshouderijlocaties die de hoogste geurscore hebben, zouden dan in geval het beschikbare budget ontoereikend is om alle aanvragen toe te wijzen als eerste in aanmerking komen voor een subsidie. Als er geen ophogingen van het budget hadden plaatsgevonden, was de regeling op het gebied van de reductie van geuroverlast dus doelmatiger geweest (maar wel minder doeltreffend).

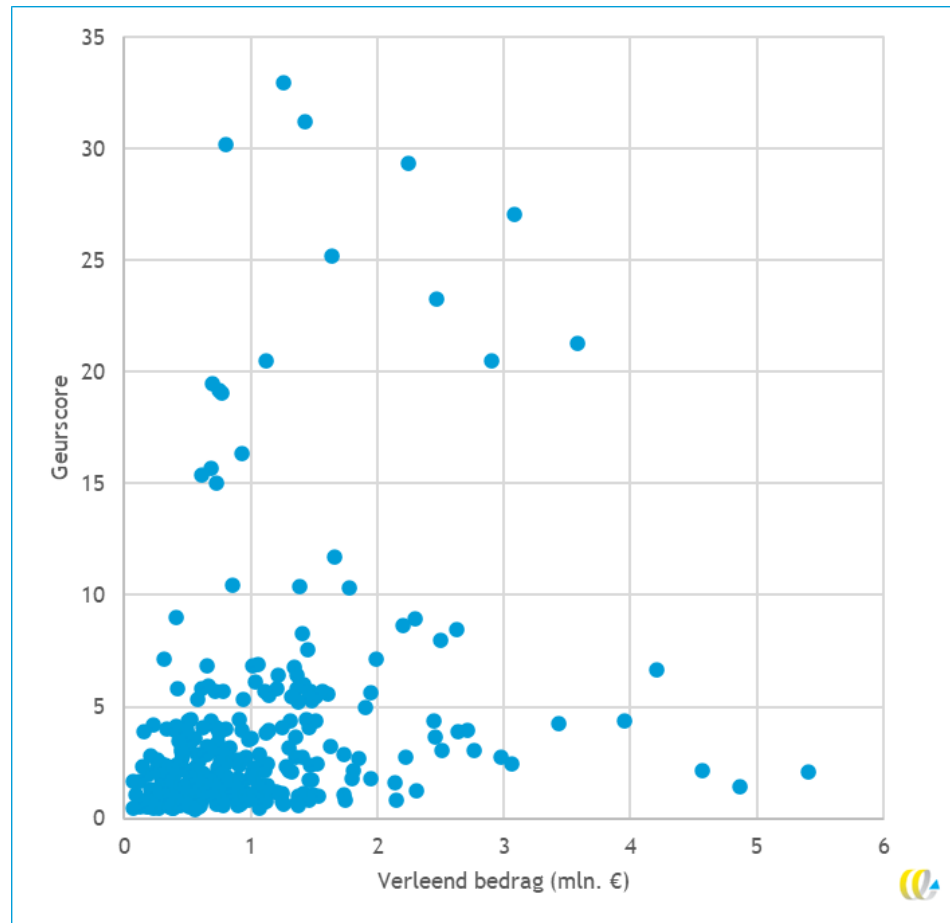
Als we de regeling aldus beoordelen op het geurdoel dan is onze conclusie dat met andere randvoorwaarden, rekening houdend met de budgetverhoging (achteraf), de regeling wel doelmatiger ingericht had kunnen worden.

²⁰ De staatssteunkaders schrijven voor dat de vergoeding voor beëindiging gebaseerd moet zijn op de actuele waarde van de activa. Voor een vergoeding op basis van (te verwachten) milieuresultaat bieden de steunkaders geen grondslag.

Figuur 18 - Aantal varkensrechten afgezet tegen verleend bedrag (deelnemers en ingetrokken)



Figuur 19 - Geurscore afgezet tegen het verleende bedrag (deelnemers en ingetrokken)



7.1.2 Stikstof

Bezien vanuit het aspect stikstofdepositie zijn er drie factoren die meespelen inzake doelmatigheid:

1. Het al dan niet aanwezig zijn van emissiereducerende maatregelen, zoals luchtwassers. Moderne stallen stoten fors minder stikstof uit per varken dan een verouderd stal-systeem. Het is dus doelmatig om juist oude stallen op te kopen.
2. Locatie van de stal: hoe dicht bij natuur, hoe doelmatiger. De stikstofdepositie ten gevolge van een stal neemt exponentieel af met de afstand tot het geraakte natuurgebied, de locatie van de stal is daarmee zeer bepalend voor de doelmatigheid van het saneren ervan.
3. Financieel rendement: hoeveel euro wordt betaald per kilo vermeden uitstoot of depositie.

De afname in ammoniakuitstoot ten gevolge van de Srv van 5,1% (zie Paragraaf 6.2.3) is lager dan de afname van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020 door de Srv (7%). Dit geeft aan dat het doorhalen van varkensseenheden niet in dezelfde mate doorwerkt op de ammoniakuitstoot. Ofwel, de stallen die gesloopt zijn vanuit deelneming aan de Srv kenden een lagere stikstofuitstoot per varkensseenheid dan de gemiddelde varkensstal in Nederland. De Srv heeft dus niet geresulteerd in een gerichte sloop van met name verouderde stalsystemen, maar in de sloop van relatief moderne stallen. In lijn met de

doelmatigheid van het geurdoel (zoals besproken in vorige paragraaf), kan dit zijn oorsprong hebben in de keuze om het compensatiebedrag te koppelen aan de waarde van de stal: juist de modernere stallen zijn waardevoller, terwijl ze relatief minder stikstof-uitstoot veroorzaken per varken ten opzichte van oudere (en dus goedkopere) stallen.

De Srv is in de basis gericht op het verminderen van geurhinder. Dat betekent een focus op varkenshouderijen die vlakbij woonkernen liggen. Bezien vanuit stikstofreductie is het doelmatig om activiteiten te beëindigen die zich vlakbij stikstofgevoelige Natura2000-gebieden bevinden. Deze twee wensen werken elkaar tegen; woonkernen liggen doorgaans niet in of vlakbij Natura2000-gebieden maar op enige afstand daarvan. Ook bij de budgetverhogingen die vooral stikstofreductie tot doel hadden, zijn de acceptatiecriteria voor opname in de Srv niet gewijzigd. Door een drempelwaarde voor geurhinder te hanteren, komen gemiddeld gezien de stallen naar voren die een relatief geringe stikstofdepositie veroorzaken.

De uitgaven aan de Srv betroffen in totaal ongeveer € 273 miljoen. Dat heeft geleid tot een emissiereductie van 654 ton ammoniak per jaar. Dat betekent een kostprijs van € 417 per kilogram vermeden uitstoot. Dat is relatief hoog vergeleken met de bedragen die in het kader van extern salderen op de vrije markt worden betaald voor veehouderijen (10-200euro/kg ammoniak, afhankelijk van de ligging van de veehouderij t.o.v. Natura2000) en ook relatief hoog in vergelijking met de schatting vooraf van PBL²¹ van een kostprijs van ongeveer € 300 per kg ammoniak.

Klimaat

In Paragraaf 6.2.2 is geschat dat de Srv voor een reductie van 0,16 Mton CO₂-eq. per jaar heeft gezorgd. Om de doelmatigheid van het beleid - wat betreft klimaateffect - te bepalen, zetten we deze reductie af tegen de totale subsidieclaim van de regeling: € 273 miljoen (zie Tabel 7). We hebben het bewust niet afgezet tegen (een deel van) het budget dat beschikbaar werd gemaakt voor klimaat, omdat de eisen voor deelname aan de Srv niet zijn aangepast aan het subdoel klimaat. Op basis van deze methode hebben we bepaald dat de kosten neerkomen op € 139 per vermeden ton CO₂-eq. Hierbij hebben we, conform de Werkwijzer Nationale Kosten, gerekend met 12,5 jaar vermeden emissies.

Ter vergelijking: de maximale subsidie-intensiteit waarop SDE++-categorieën voor CO₂-reductiemaatregelen aanspraak kunnen maken is € 300 per ton CO₂. We beoordelen dit klimaat-effect dus als doelmatig, aangezien dit als neveneffect kan worden gezien van geur en stikstof.

7.2 Samenwerking binnen de Srv

Er zijn verschillende overheidsorganisaties betrokken bij de uitwerking van de Srv. Het gaat hierbij vooral om het ministerie van LNV, RVO, gemeenten en provincies. Samenwerking tussen deze organisaties is van belang om de Srv uit te voeren.

De gemeenten zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor de varkenshouders. De gemeenten hebben de rol om (potentieel) stoppende varkenshouders te benaderen, begeleiden en ondersteunen. Om de gemeente hierin te ondersteunen is er vanuit het Rijk een subsidie

²¹ Analyse stikstof-bronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken. Notitie PBL in samenwerking met TNO, CE Delft, RIVM 24 april 2020.



opgesteld (Regeling Specifieke uitkering Sanering varkenshouderijen (RSSV)). De gemeente kan aanspraak maken op een subsidie van € 25.000 per deelnemende varkenshouderij. Hiermee kan de gemeente de kosten dekken die gemaakt worden voor het intrekken van de milieuvergunning en het aanpassen van het bestemmingsplan. In totaal is er voor € 5,775 miljoen subsidie aangevraagd. Dit houdt in dat er voor 231 varkenshouderijlocaties een RSSV is aangevraagd. In totaal hebben 277 varkenshouderijlocaties deelgenomen aan de Srv. Voor 83% van de aanvragen is RSSV aangevraagd. De gemeenten die we hebben gesproken tijdens de interviews hadden alle drie de RSSV aangevraagd. Zij gaven aan dat ze tevreden waren met de hoogte van de subsidie; alle kosten konden met dit bedrag worden gedekt. Wel wordt benoemd dat de verantwoording in SiSa veel tijd vergt en dit aspect bij de aanvraag onbekend was. Het is onduidelijk waarom een aantal gemeenten geen subsidie heeft aangevraagd voor de overige 20% van de aanvragen.

Tekstkader 9 - Tegemoetkoming gemeenten voor Sanering varkenshouderijen

De gemeente kan, voor alle varkenshouders die de overeenkomst van de Srv hebben getekend, € 25.000 per varkenshouderijlocatie aanvragen. Het totale beschikbare subsidiebudget was € 9,7 miljoen. De regeling stond open van 15 november 2020 tot en met 30 juni 2022.

De voorwaarden voor de subsidie zijn:

- *U vraagt één keer subsidie aan. Dit doet u als alle varkenshouders op de locaties in uw gemeente gestopt zijn met hun bedrijf. Dit geldt alleen voor varkenshouders die de overeenkomst voor de Srv getekend hebben;*
- *Op iedere locatie waar u de subsidie voor aanvraagt, is de varkenshouderij gestopt met het bedrijf. U heeft de milieuvergunning aangepast of ingetrokken en u bent begonnen om het bestemmingsplan te wijzigen;*
- *U mag de subsidie alleen gebruiken voor de uitvoeringsactiviteiten van de Srv.*

Er zijn verschillende kosten die door de subsidie kunnen worden gedekt. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente personeel of een bedrijf inhuurt om werk te doen voor de Srv. Ook de kosten die de gemeente maakt voordat de inwoner de beslissing op de subsidieaanvraag kreeg mogen meegenomen worden.

Er zijn verder grote verschillen te zien in de gemeentelijke aanpak. Zo zijn er gemeenten die één extern persoon hebben ingehuurd op dit dossier, gemeenten met een interne regiegroep en gemeenten waarin de werkzaamheden binnen het reguliere werk worden opgepakt. In vrijwel alle gevallen was er wel sprake van één aanspreekpunt voor betrokken stakeholders (RVO, varkenshouders, provincie). Daarnaast zijn er gemeenten met aanvullend flankerend beleid (bijvoorbeeld een eigen 'Ruimte voor Ruimte-regeling' of een 'veegplan'²²), terwijl andere gemeenten dit niet hebben. In sommige gevallen werken gemeenten ook samen. Zo zochten gemeenten in Limburg met elkaar contact om ervaringen en vragen te delen. Dit is uit eigen initiatief opgezet.

Hoewel de Srv wordt gezien als een duidelijke regeling, speelden er wel veel uitvoeringsvragen bij de gemeente. Deze vragen konden worden gesteld aan het RVO. Hoewel het contact met RVO als positief wordt ervaren, wordt het feit dat er geen vast aanspreekpunt of vast loket is als verbetering aangedragen. Hierdoor werd de informatie via verschillende kanalen gedeeld en was het versnipperd.

De mate van samenwerking tussen gemeenten en provincie verschilt per gebied. Zo verliep de communicatie tussen de provincie Limburg en gemeenten soms moeizaam, doordat de provincie geen aanspraak kon maken op de data van RVO over de varkenshouderijen van-

²² Een veegplan houdt in dat meerdere kleinschalige verzoeken voor herziening van bestemmingsplannen tegelijkertijd worden behandeld. Hierdoor is maar één wijziging nodig en worden de initiatieven efficiënter ingezet en zijn de kosten lager.



wege AVG-wetgeving. Dit zelfde kwam naar voren uit een interview met de provincie Noord-Brabant. Hierdoor konden er alleen op hoofdlijnen gesprekken worden gevoerd en kon er niet gekeken worden naar individuele locaties. Dit werd soms gezien als een belemmering bij het in kaart brengen van de dynamiek van de verschillende partijen en gebiedsbelangen. De gemeente Meijerijstad gaf aan dat zij de provincie Noord-Brabant al in een vroeg stadium betrekken bij de principeverzoeken en een globale schets wordt besproken. Het college neemt vervolgens een besluit over het principeverzoek en er wordt daarna een brief gestuurd naar de varkenshouder of het genomen besluit. Op basis van dit principeverzoek besluit de varkenshouder of hij deelneemt aan de regeling of niet. Echter, het principeverzoek biedt geen zekerheid voor definitieve herbestemming. In sommige gevallen wil de provincie achteraf bezwaar maken tegen het principeverzoek, dit leidt soms tot knelpunten. In het gesprek met gemeente uit de provincie Overijssel is gebleken dat er vrijwel geen overleg is geweest tussen de provincie en de gemeente op het gebied van de Srv.

De regeling 'Ruimte voor Ruimte' is sinds 2000 van kracht en wordt ook wel de 'Rood voor Rood'-regeling of 'stallensloopregeling' genoemd. Het idee van de regeling is dat varkenshouders aanspraak kunnen maken op een bouwkaavel voor een nieuw te bouwen woning wanneer zij bebouwing met een agrarische bestemming slopen. De uitwerking van deze regeling verschilt per provincie. Zo maken provincies onder meer onderscheid tussen het minimum aantal te slopen vierkante meters, de sector en maatwerk. Ook de rol van de overheid verschilt per provincie. Zo trekt de provincie Noord-Brabant het beleid meer naar zich toe, iets wat in Gelderland in mindere mate het geval is. Daar is de regeling vaak gemeentelijk geregeld.

Er zijn dus grote verschillen tussen het provinciale en regionale beleid omtrent de Srv. Daarnaast verschilt de samenwerking tussen de gemeente en de provincie ook per regio. De samenwerking met RVO wordt door de partijen als positief ervaren, met als verbeterpunt dat één centraal loket zou bijdragen aan de communicatie. RVO geeft echter aan dat er al één centraal loket is, het klantcontactcentrum. Verder is er ook een centrale mailbox van de vakinhoudelijke afdeling. Daarnaast wordt de ondersteuning die het Rijk biedt met haar subsidie aan de gemeenten ook als positief ervaren. Het budget dat vanuit RVO beschikbaar is gesteld is voor 83% benut.

7.3 Conclusie

Als we de regeling beoordelen op het geurdoel had het doelmatiger ingericht kunnen worden. Ten eerste is het compensatiebedrag bepaald op basis van het aantal varkensrechten en de waarde van de stallen, maar niet op de mate van geuroverlast. Ten tweede had er op basis van de geurscore een rangschikking gemaakt kunnen worden, waarmee alleen de grootste uitstoters uitgekocht zouden zijn. Als er geen ophogingen van het budget hadden plaatsgevonden was de regeling op het gebied van de reductie van geuroverlast dus doelmatiger geweest (maar wel minder doeltreffend).

De kosten van de regeling op het gebied van klimaat zijn vastgesteld op € 139 per vermeden ton CO₂-eq. Ter vergelijking: de maximale subsidie-intensiteit waarop SDE++-categorieën voor CO₂-reductiemaatregelen aanspraak kunnen maken is € 300 per ton CO₂. We beoordelen dit klimaateffect als doelmatig, aangezien dit als neveneffect kan worden gezien van geur en stikstof.

Beoordeeld op het stikstofdoel is de Srv beperkt doelmatig. Ten eerste is de financiële vergoeding bepaald op basis van de waarde van de stal. Daardoor wordt het minder prikkelend voor oudere - relatief vervuulende - stallen om mee te doen met de Srv, terwijl

het saneren van juist die stallen veel reductie van stikstofuitstoot zou geven. Ten tweede is de afstand van een stal tot relevante Natura2000-gebieden geen factor geweest bij de acceptatiecriteria voor de Srv, terwijl dit wel zeer bepalend is voor de stikstofdepositie die de stal veroorzaakt. Als we de vermeden uitstoot uit stallen van 654 ton ammoniak per jaar afzetten tegen de uitgaven aan de Srv (€ 273 miljoen), komen we uit op een kostprijs van € 417 per kilogram vermeden uitstoot. Dat is relatief hoog vergeleken met de bedragen die in het kader van extern salderen op de vrije markt worden betaald voor veehouderijen (10-200 €/kg ammoniak) en ook relatief hoog in vergelijking met de schatting vooraf van PBL van een kostprijs van ongeveer € 300 per kg ammoniak.

Wat betreft de samenwerking binnen de Srv zijn er grote verschillen tussen het provinciale en regionale beleid. Daarnaast verschilt de samenwerking tussen de gemeente en de provincie ook per regio. De samenwerking met RVO wordt door de partijen als positief ervaren, met als verbeterpunt dat één centraal loket zou bijdragen aan de communicatie. Daarnaast wordt de ondersteuning die het Rijk biedt met haar subsidie aan de gemeenten ook als positief ervaren.

8 Overwegingen bedrijfsbeëindiging en gevolgen van opvolging

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de overwegingen die spelen bij bedrijfsbeëindiging en de sociaal-maatschappelijke situatie na beëindiging. We bekijken de beweegredenen voor varkenshouders om wel al dan niet te stoppen. Vervolgens wordt een beeld geschetst over knelpunten die binnen de Srv zijn ervaren en wat het verloop is na bedrijfsbeëindiging. Voor deze inzichten hebben we gebruik gemaakt van 25 interviews met varkenshouderijen en andere stakeholders in de beleidsketen.

8.2 Beweegredenen om te stoppen

Uit de interviews is naar voren gekomen dat in principe geen enkele varkenshouder klaar is met de bedrijfsvoering zelf. Wel spelen externe factoren, zoals wet- en regelgeving, mogelijkheden tot opvolging, verplichte investeringen en administratieve lasten, een belangrijke rol bij de keuze om al dan niet te stoppen. Uit de interviews zijn een aantal beweegredenen naar voren gekomen waardoor varkenshouders besloten om te stoppen met de varkenshouderij.

Veel varkenshouders benoemen dat onduidelijkheid van het overheidsbeleid een grote rol heeft gespeeld. Boeren worden vanuit de overheid verplicht om te voldoen aan de gestelde eisen aan de stalsystemen (zie Tekstkader 10). De varkenshouders moeten hierdoor grote investeringen doen in nieuwe technologieën/emissie maatregelen. Echter, het jaartal waarin de varkenshouderijen moeten voldoen aan de eisen is in de loop der tijd meermaals aangepast. De varkenshouders geven aan dat er geen perspectief wordt geschetst voor een langere periode en dat er vaak tussentijdse veranderingen in de technische optreden. Dit schept onduidelijkheid en maakt de investeringen niet altijd rendabel.

Tekstkader 10 - Verordening Stikstof en Natura2000 provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant stelt eisen aan de stalsystemen van de varkenshouderijen. In eerste instantie moest een varkenshouderij uiterlijk per 1 januari 2028 voldoen aan de vereisten die waren opgenomen in de regeling. De provincie heeft in 2017 bepaald dat de stallen niet in 2028, maar in 2022 aan deze nieuwe eisen moeten voldoen. Inmiddels is dit door de nieuwe coalitie van de provincie Noord-Brabant op 2024 bepaald.

Ook het individuele toekomstperspectief van varkensboeren en hun opvolging speelt een belangrijke rol. Veel varkenshouders die zich oriënteren op pensioen konden sowieso (dus zonder de regeling) geen opvolging vinden. Het was daarom voor deze varkenshouders interessant om mee te doen aan de Srv. Daarnaast is een aantal varkenshouderijen min of meer gedwongen door de bank om deel te nemen aan de Srv. Dit zijn veelal bedrijven met een hoge financiering waarbij de bank het risico niet langer wil nemen. Dit heeft echter maar bij een enkeling een rol gespeeld.

De marktpositie voor varkensboeren is in het algemeen weinig rooskleurig. De kostprijs neemt toe ten gevolge van noodzakelijke investeringen in onder andere nieuwe techniek, beter voer en hogere kosten van inentingen. Tegelijkertijd is de kiloprijs veel minder omhoog gegaan. De marktsituatie voor varkensvlees is over het algemeen geen beweegreden geweest om te stoppen met de varkenshouderij. Deze ontwikkelingen hebben vaak alleen effect op de korte termijn. Voor een enkel individuele varkenshouder kan dit een rol hebben gespeeld, maar uit het gesprek met de intermediairs is naar voren gekomen dat dit geen rode lijn is. Ook sociaal/maatschappelijke argumenten (volksgezondheid), natuur- en milieuwaarden en de hoogte van het subsidiebedrag zijn niet naar voren gekomen als beweegredenen om te stoppen.

8.3 Beweegredenen om niet te stoppen

Van de 430 positieve beschikkingen hebben 153 boerenbedrijven zich teruggetrokken (36%). Dit heeft verschillende redenen. Allereerst werd de periode tussen de positieve beschikking en definitieve vaststelling (acht weken) gebruikt als extra bedenktijd. Deze periode gaf varkenshouders de tijd om langer na te denken over de toekomst, mogelijke vervolgplannen en het zoeken naar een eventuele opvolger.

Een tweede reden voor intrekking is het compensatiebedrag (met name voor de waarde voor de stallen). Vooral voor varkenshouderijen waarbij de romp relatief gedateerd is, maar de inventaris onlangs gerenoveerd is was het compensatiebedrag niet voldoende om alle kosten te voorzien. Hierdoor was het voor een aantal varkenshouders niet rendabel om mee te doen met de regeling. Dit heeft een duidelijke relatie met doeltreffendheid en doelmatigheid, aangezien de oudere stallen zowel meer emissies per dier kennen, als ook minder kapitaalvernietiging met zich meebrengen. Het uitkopen van moderne stallen betekent dan dat er meer compensatie moet worden geboden om minder emissies te reduceren.

Een derde reden voor de terugtrekking is de herbestemming, of het gebrek aan concreet zicht hierop. Het grootste deel van de aanvragers moest op zoek naar een andere invulling van hun werkzame leven. Een groot deel van de varkenshouders ging pas na de positieve beschikking overleggen met de gemeente over de mogelijkheden van herbestemming. Dit vergde soms veel tijd en was niet altijd haalbaar in de vastgestelde acht weken. Duidelijkheid over herbestemming van de productielocatie was veelal afhankelijk van het flankerend beleid van de desbetreffende gemeente. Een aantal varkenshouders heeft zich teruggetrokken uit de regeling wanneer er na de periode geen duidelijkheid was over de herbestemming of wanneer de gewenste plannen niet door konden gaan. Er zijn relatief weinig boeren geweest die een handtekening hebben gezet onder de op grond van de Srv vereiste overeenkomst zonder te weten wat de mogelijkheden waren voor de locatie. In het geval men eerst duidelijkheid wil hebben over herbestemmingplannen, kan dit aldus leiden tot uitstel om de onderneming te beëindigen zolang de gemeente geen duidelijkheid biedt. Zou men stoppen voordat dit het geval is, dan zou de onderhandelingspositie worden ondermijnd. Met andere woorden: zicht op herbestemming, hetgeen substantiële tijd kost, is een belangrijke slaagfactor voor elke uitkoopregeling.

Een laatste reden is het feit dat in de periode van aanmelding de dreiging van de varkenspest vanuit België speelde. Veel bedrijven hebben zich uit voorzorg aangemeld. De gedachte hierbij was dat als de varkens geruimd moesten worden ze konden overwegen om ook de stallen af te breken. De periode tot definitieve vaststelling werd door veel varkenshouders gebruikt als extra tijd om de ontwikkelingen van de varkenspest te volgen.



8.4 Knelpunten

8.4.1 Fiscale knelpunten

Een aantal fiscalisten hebben een notitie opgesteld die ingaat op mogelijke fiscale knelpunten bij deelname aan de Srv (Vitale Varkenshouderij, 2020). Er zijn, in deze notitie, vier knelpunten in beeld gebracht. Het is niet bekend wat het effect is geweest van deze knelpunten op de deelname aan de regeling. Voor de volledigheid kan hierbij worden opgemerkt dat het genoemde overdrachtsbelastingpercentage van 6% het tarief is dat gold ten tijde van de subsidieregeling. Per 1 januari 2021 is het algemene tarief voor de overdrachtsbelasting 8% en per 1 januari 2023 10,4%.

Het eerste mogelijke knelpunt is het terugnemen van de vrijstelling overdrachtsbelasting bij een stoppende B.V. waarin korter dan drie jaar geleden onroerende zaken zijn ingebracht. Als bij de inbreng van een onderneming in een B.V. onroerende zaken worden ingebracht is de B.V. overdrachtsbelasting verschuldigd over de waarde van de onroerende zaken. De verkrijging kan vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting als er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, o.a. dat de (gehele) ingebrachte onderneming ten minste drie jaar wordt voortgezet. Als er niet aan die voortzettingseis wordt voldaan wordt de vrijstelling van overdrachtsbelasting teruggenomen²³.

Voorbeeld: Wanneer een varkenshouderij in een B.V. wordt ingebracht waar de stallen met ondergrond en erf een waarde hebben van € 1 miljoen en de ingebrachte onderneming binnen drie jaar wordt gestaakt is de B.V. alsnog 6% (€ 60.000) aan overdrachtsbelasting verschuldigd.

Het tweede mogelijke knelpunt is het terugnemen van de vrijstelling overdrachtsbelasting bij inbreng van een onderneming in een personenvennootschap als de onderneming binnen drie jaar stopt. Deze inbreng kan onder voorwaarden vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting. Zo is vereist dat de ingebrachte onderneming gedurende een periode van drie jaar wordt voortgezet. Als niet aan deze eis wordt voldaan wordt de vrijstelling teruggenomen.

Voorbeeld: in een personenvennootschap (samenwerkingsverband tussen twee of meer personen, ofwel vennoten) wordt een varkenshouderij ingebracht waarvan de stallen met ondergrond en erf een totale waarde van € 1 miljoen hebben. Stel vervolgens dat de niet-inbrengende persoon (vennoot) hierdoor 40% van de economische eigendom verkrijgt. Dan moet er alsnog € 24.000 ($6\% \cdot (40\% \cdot 1 \text{ miljoen})$) overdrachtsbelasting worden betaald.

Het derde mogelijke knelpunt is een terugbetaling (herziening) van voorbelasting bij stallen die minder dan tien jaar terug zijn gebouwd/aangeschaft met omzetbelasting. Bij de bouw van de stal is de omzetbelasting als voorbelasting afgetrokken, vanwege het voornemen de stal voor btw-belaste prestaties te gebruiken. Om te beoordelen of ook daadwerkelijk sprake is van btw-belast gebruik, wordt de stal nog negen jaar na het jaar van ingebruikname gevolgd. Als de stallen voor iets anders worden gebruikt dan voorzien, en dat gebruik is btw-vrijgesteld, dan moet de eerder afgetrokken btw naar ratio worden terugbetaald (10% per jaar).

²³ In beginsel geldt dat bij een gedeeltelijke staking de gehele vrijstelling wordt teruggenomen. Als er echter sprake is van meerdere inbrengers dan is de B.V. overdrachtsbelasting verschuldigd voor het gedeelte van de aandelen dat is uitgereikt aan de inbrenger(s) die niet aan de aanhoudingseis heeft (hebben) gedaan (onderdeel 3.8 Besluit o.v.b. ondernemingsfaciliteiten van 25-05-2018 nr. 2018-50125).

Het laatste mogelijke knelpunt is de aftrekbaarheid van omzetbelasting bij de sloop van de stallen. Afhankelijk van de situatie met betrekking tot de sloop is er aftrek van omzetbelasting. Indien stallen bijvoorbeeld worden gesloopt en de door sloop vrijgekomen grond vervolgens weer wordt gebruikt voor belaste prestaties, is de in rekening gebrachte omzetbelasting van de sloop aftrekbaar. Bij deelname aan de Srv en volledige beëindiging van het bedrijf, moet aan de hand van de feitelijke situatie worden beoordeeld of er aftrek is van omzetbelasting op kosten die verband houden met de sloop.

Fiscale knelpunten in de praktijk

In de interviews met de varkenshouderijen hebben we gevraagd naar de fiscale knelpunten. Zij gaven aan dat deze kennis vooral bij de intermediairs zit. Ongeveer alle varkenshouderijen die zich hebben aangemeld voor de Srv hebben gebruik gemaakt van intermediairs. Ongeveer 90% van de varkenshouders heeft de intermediairs van begin af aan betrokken bij het proces, de laatste 10% hebben zich in de loop van het proces bij een intermediair gemeld. Enkele aanvullende fiscale knelpunten op de notitie zijn beperkingen in de lijfrente richting oudedagsvoorzieningen voor ondernemers en voortzettingsbeding. Hierin is aangegeven dat de intermediairs een aantal fiscale knelpunten hebben benoemd richting de Belastingdienst. De intermediairs hebben aangegeven dat er bij een aantal gevallen fiscale knelpunten hebben gespeeld. Het is echter niet bekend hoe groot deze groep is.

8.4.2 Andere knelpunten

Naast fiscale knelpunten spelen er soms ook andere knelpunten. Dit kan enerzijds gaan om knelpunten van maatwerk binnen de regeling of anderzijds knelpunten bij het proces/verloop van de regeling.

De regeling is generiek opgesteld, maatwerk is hierdoor niet altijd mogelijk. Een aantal knelpunten die zijn benoemd zijn:

- Varkenshouders met een gecombineerd bedrijf (bijvoorbeeld varkens en pluimvee) waren, vanwege de sloopplicht van de stallen, ook verplicht om te stoppen met pluimvee. Voor dit deel van de regeling was geen vergoeding beschikbaar, terwijl het wel verplicht werd.
- Het subsidiebedrag bestaat uit een vergoeding voor het volledig of gedeeltelijk doorhalen van de varkensseenheden en een vergoeding voor het waardeverlies van de productiefaciliteiten die gebruikt worden voor het houden van varkens (per m²). Er zijn echter ook een aantal varkenshouders die een etagestal (dubbeldek-stal) hebben. Binnen de Srv werd in eerste instantie het oppervlak van de bovenliggende etages niet meegerekend voor het compensatiebedrag, waardoor het grondoppervlak niet wordt verdubbeld. Hierdoor valt het compensatiebedrag lager uit, waardoor varkenshouderijen hebben besloten om niet mee te doen. In overleg heeft RVO hiervoor een richtlijn opgesteld en is maatwerk toegepast (bij etagestallen wordt uitgegaan van m² vloeroppervlakte)
- Er zijn binnen de Srv geen afspraken gemaakt over huurstallen. In het geval van een huurstal is de verhuurder van de stal de eigenaar, maar bezit diegene geen varkens. Echter, diegene die de varkens houdt kan zich inschrijven en niet diegene van wie de stallen zijn.
- Binnen de Srv is bepaald dat de stallen gesloopt moeten worden. Hierdoor is het niet mogelijk om een stal zelf te verbouwen en/of te gebruiken voor een andere bedrijfsvoering (bijvoorbeeld opslag of schuur). Dit kan gezien worden als kapitaalvernietiging, draagt niet bij aan de circulariteit van gebouwen en zit het proces van snel duidelijkheid over alternatieve bestemming in de weg. RVO geeft aan dat dit knelpunt gedurende de looptijd is opgelost. Indien de gemeente schriftelijk akkoord was met

herbestemming van een stal, dan hoefde de stal niet gesloopt te worden. De varkenshouder kreeg dan ook geen vergoeding voor de betreffende stal.

- Het daadwerkelijk uitbetaald subsidiebedrag is afhankelijk van het tijdstip waarop de (lokale) overheid een besluit neemt over herbestemming en doorhalen van de vergunning. Dit aspect hebben de varkenshouderijen (in samenwerking met intermediairs) niet zelf in de hand en zijn daarmee afhankelijk van de overheid. In de beschikking wordt uitgegaan van het feit dat de vergunning wordt ingetrokken op de dag van aanvraag. Dit is in de praktijk meestal niet het geval aangezien het hele proces tot achttien maanden in beslag kan nemen. De waarde van de stallen daalt naarmate de wachttijd langer wordt.
- Sommige varkenshouders hebben een SDE-subsidie gekregen voor zonnepanelen op daken. Echter, wanneer de stallen gesloopt moeten worden, worden de zonnepanelen ook weggehaald. Het is niet mogelijk om de panelen ergens anders neer te leggen, omdat de beschikking daarvoor niet geldt. Dit knelpunt is echter tijdens de looptijd van de Srv opgelost.

Daarnaast hebben varkenshouderijen die mee hebben gedaan aan de Srv ook een aantal knelpunten ervaren:

- Lange wachttijd voor vergunning/herbestemming gemeente.
- Hoge kosten voor verplichte onderzoeken ter voorbereiding op sloop, zoals naar asbest, grondonderzoek en/of bodemvervuiling, mestafvoer en aanwezigheid bedreigde diersoorten. Veel stoppers zijn verrast over de hoogte van deze ‘bijkomende kosten’.

8.5 Verloop na bedrijfsbeëindiging

Uit de interviews is gebleken dat vrijwel alle deelnemers zich positief gesteund voelden door hun omgeving. De meeste varkenshouders hebben dit werk tientallen jaren gedaan. Voor sommigen was het lastig om in een relatief kort tijdsbestek afscheid te nemen van hun onderneming.

De varkenshouders die meedoen met de Srv zijn in twee groepen te verdelen na bedrijfsbeëindiging: de groep die met pensioen gaat en de groep die op zoek moet naar een nieuwe invulling van hun werkzame leven. Vrijwel iedereen blijft op locatie wonen. Het bedrijf wordt beschouwd als levenswerk, niet alleen van de huidige ondernemer maar ook van zijn voorgangers.

De groep die met pensioen gaat blijft veelal op locatie wonen. De herbestemming wordt daarmee woonruimte. In sommige gevallen wordt de grond verhuurd of verkocht aan andere bedrijven of aan de gemeente.

De varkenshouders die een nieuwe bedrijfsvoering zoeken, gaan veelal verder met een nieuw bedrijf op dezelfde locatie. Het overgrote deel van de varkenshouders blijft zelfstandig ondernemer, slechts een relatief kleine groep gaat na de Srv in loondienst. Het erf/grond wordt gebruikt voor een nieuw bedrijf. Enkele voorbeelden van herbestemming zijn akkerbouw, stalling, camping, loods of verhuur. De stallen kunnen niet worden gebruikt voor de herbestemming, omdat de stallen - zoals verplicht vanuit de staatssteunkaders - vanwege de regeling gesloopt moeten worden.

8.6 Conclusie

De belangrijkste beweegredenen om mee te doen aan de Srv zijn de onduidelijkheid van het overheidsbeleid inzake de emissie-eisen (geen lange-termijn perspectief en vaak tussen-tijdse veranderingen) en het hebben van geen opvolger. Bij een enkeling heeft de bank een rol gespeeld bij de keuze om deel te nemen.

Een deel van de deelnemers ging na de Srv met pensioen en beëindigde daarmee de actieve loopbaan. De varkenshouders die aan de slag gaan met een nieuwe bedrijfsvoering blijven meestal zelfstandig ondernemer. De grond wordt gebruikt voor een nieuw bedrijf, bijvoorbeeld akkerbouw, stalling, camping, loods of verhuur.

36% van de positieve beschikkingen heeft zich teruggetrokken van de regeling. Dit komt enerzijds doordat veel varkenshouders zich hebben ingeschreven om extra bedenktijd te winnen en anderzijds doordat er geen duidelijk was over de mogelijkheden van herbestemming. De traagheid van besluitvorming gericht op alternatieve herbestemming kan ook ertoe leiden dat stoppen wordt uitgesteld. Voordat men de beslissing neemt wil men weten waar men aan toe is. Zou men stoppen voordat dit het geval is, dan wordt de onderhandelingspositie ondermijnd.

Veel varkenshouders starten na bedrijfsbeëindiging een nieuwe onderneming. Aanwezige (prefab) stallen of andere gebouwen zoals mestilo's kunnen in principe de basis zijn voor het starten van nieuwe economische activiteiten. Dit is echter niet mogelijk omdat - zoals verplicht vanuit de staatssteunkaders - de stallen binnen de Srv moeten worden gesloopt.

Er zijn door de varkenshouders zelf weinig tot geen fiscale knelpunten aangedragen. De varkensboeren hebben aangegeven zelf weinig kennis te hebben van de fiscale knelpunten en gaven aan dat dit vooral via de intermediairs liep. Uit het gesprek met de intermediairs is gebleken dat er sprake kan zijn van fiscale knelpunten, maar dit verschilt per varkenshouder. De genoemde knelpunten gaan vooral om maatwerk binnen de regeling en knelpunten bij het proces en verloop van de Srv.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

De Srv liep van november 2019 tot januari 2020. Het hoofddoel van de Srv is het verminderen van geuroverlast. In de loop der tijd zijn er twee nevensdoelen (reductie van stikstof en broeikasgassen) bijgekomen. Er is een budget beschikbaar gesteld van in totaal € 455 miljoen (zowel voor de regeling als uitvoeringskosten).

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Srv. De conclusies uit de evaluatie zijn gebaseerd op zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyses (data-analyse, literatuuronderzoek, interviews en casestudies).

Doelbereik

De conclusies over de voortgang van de Srv en de mate waarin doelen zijn bereikt zijn als volgt:

- Van de 502 aanvragen ontvingen 430 varkenshouderijen een positieve beschikking. 36% van deze positieve beschikkingen heeft zich teruggetrokken uit de regeling. Van de 277 deelnemers zijn bij 276 varkenshouderijen de varkensseenheden onherroepelijk doorgehaald, de dieren geruimd en mest verwijderd (peilmoment: september 2022). In de terugtrekkingen speelde een mix van verschillende redenen. Een behoorlijk aantal deelnemers heeft zich teruggetrokken vanwege een gebrek aan duidelijkheid over alternatieve bestemming van de grond - en daarmee het sociaaleconomisch perspectief na beëindiging - in combinatie met de korte bedenktijd (acht weken). Daarnaast speelt het financiële plaatje - en dus het geboden compensatiebedrag - een belangrijke rol.
- In totaal zijn er door de Srv 580.593 varkensseenheden doorgehaald. Dit betreft 7% van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020 en 8% van de rechten in concentratiegebieden.
- Op basis van de landbouwtelling van het CBS en gegevens van RVO wordt geconcludeerd dat tussen 2020 en 2022 in veedichte gebieden een significant gedeelte van de totale geschatte afname van varkenshouderijlocaties (ca. 12%) en aantallen varkens (8%) is toe te schrijven aan de Srv.
- Door het grote aandeel uit de Srv teruggetrokken partijen heeft er een onderuitputting van het budget plaatsgevonden van ongeveer € 177 miljoen (39%). Zonder de teruggetrokken aanvragen zou het budget zo goed als uitgeput zijn.

Doeltreffendheid

Wij trekken de volgende conclusies uit de doeltreffendheid van de Srv:

- Bij doeltreffendheid wordt gekeken welke bijdrage de Srv levert aan het behalen van het doel. Hierbij hebben we gekeken naar de zogenaamde causaliteitsvraag - ofwel de vraag welk deel van de effecten op de doelen komen door de Srv. Het doorhalen van de varkensseenheden heeft een direct effect op vermindering van geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en stikstofuitstoot en -depositie. Dit effect zou zonder de Srv waarschijnlijk niet bereikt zijn. Bij autonome krimp van het aantal varkenshouders blijft immers nagenoeg de volledige productiecapaciteit (varkensseenheden en aantal varkens) in stand en resulteert dit dus niet in een daling van emissies.

- De Srv heeft de beslissing tot bedrijfsbeëindiging naar voren getrokken - zo bleek uit de gesprekken met varkenshouders en intermediairs - maar het is niet bekend met hoeveel jaar precies. De varkenshouders die we in de interviews hebben gesproken waren veelal tussen de 55 en 65 jaar en hadden geen opvolger voor hun bedrijf. Voor die groep is de beëindigingsbeslissing met 3 tot 10 jaar naar voren getrokken. De intermediairs geven aan dat de groep deelnemers wat betreft levensfase van de ondernemer divers is. Dit zou betekenen dat over de hele populatie gezien de beslissing meer naar voren is getrokken.
- Het belangrijkste effect van de Srv is gericht op het reduceren van geurbelasting (hinder). Door het stoppen van de varkenshouderij en het doorhalen van de varkens-eenheden wordt er geuremissie gereduceerd. Bedrijven met een geurscore van 0,4 OU_e/m³ of hoger komen in aanmerking voor de Srv. De afname in achtergrondbelasting van 5,4 tot 6,5% is lager dan de afname in het aandeel deelnemers (10,8%) en varkensrechten (10,4%) in concentratiegebieden. Dit geeft aan dat het doorhalen van dierrechten niet in een dezelfde mate doorwerkt op de geurbelasting. Geuroverlast wordt immers niet alleen veroorzaakt door varkenshouderijen. Daarnaast spelen de windrichting, type voer, type varken, kenmerken van huisvesting en mestbeheer, en afstand tot de burens ook een belangrijke rol bij de geurhinder.
- In het kader van de Srv zijn er uiteindelijk ruim 580 duizend varkens-eenheden doorgehaald. Dit is ruim 7% van de varkensrechten die in 2020 in Nederland in gebruik waren. Daarmee komt de emissiereductie van de Srv neer op 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar voor methaan en lachgas. In het eerste doel uit het Klimaatakkoord worden expliciet alleen methaanemissies genoemd. De Srv zorgt voor emissiereductie van methaan van (afgerond) 0,16 Mton CO₂-equivalent per jaar. Hiermee draagt de Srv voor 12% bij aan de ambitie voor de varkenshouderij van 1,3 Mton reductie in 2030 (en voor ruim de helft aan de resultaatverplichting van 0,3 Mton).
- De vermindering in stikstofuitstoot is berekend op basis van de beschikbare data over de verschillende stallen en het gemiddeld aantal gehouden dieren in 2018 in die stal. Dit is aangevuld met de emissiefactoren conform de RAV-systematiek. Daaruit volgt een berekende hoeveelheid van 654 ton vermeden uitstoot van ammoniak uit stallen per jaar. Dit kan afgezet worden tegen de emissies van ammoniak uit varkensstallen in Nederland bekend uit Emissieregistratie (data over 2019). Dit bedroeg 12.778 ton ammoniak per jaar. De Srv heeft daarmee geleid tot een reductie van 5,1% van de Nederlandse ammoniakemissies uit varkensstallen.
- De twee budgetverhogingen hebben ervoor gezorgd dat de Srv naast het hoofddoel van geuroverlast te verminderen ook ingezet werd om stikstof en broeikasgassen te reduceren. Het beschikbaar stellen van de eerste en tweede budgetverhoging heeft er echter niet toe geleid dat specifieke voorwaarden voor deelname aan de Srv zijn aangepast. Hiermee is niet gericht gestuurd op het behalen van de twee nevendoelen, maar is in feite het budget opgehoogd (waardoor meer varkensboeren uitgekocht konden worden). De reductie in stikstof en broeikasgassen moeten daarom vooral worden gezien als belangrijke bijvangst van de Srv²⁴.
- Als gevolg van de extra budgetten constateren we dat we er maar een gedeeltelijke overlap is te realiseren tussen geurdoelen en stikstofdoelen. Geuroverlast is namelijk gekoppeld aan de aanwezigheid van woningen. De varkenshouderijen die zorgen voor geuroverlast zitten vaak verder af van natuurgebieden en dragen daardoor per definitie relatief minder bij aan het stikstofdoel. De stikstofdepositie bij deze bedrijven zal minder hoog zijn dan bij bedrijven die dicht bij de natuur zitten. Daartegenover staat dat bedrijven dicht bij de natuur over het algemeen zorgen voor minder geuroverlast, aangezien de woningen zich op een grotere afstand van de varkenshouderij bevinden.

²⁴ Er is uiteindelijk wel meer budget in de regeling besteed gericht op andere doelen.

- De regeling had doeltreffender kunnen zijn als (een deel van) de ingetrokken partijen ook hadden deelgenomen. Uit de interviews en casestudies komen verschillende redenen naar voren waarom varkenshouders zich uiteindelijk hebben teruggetrokken. De financiële afweging speelde een belangrijke rol, waarbij het compensatiebedrag soms als te laag werd ervaren. Dit had te maken met het feit dat er een lagere vergoeding gold voor oudere stallen.

Doelmatigheid

- Voor de beoordelen doelmatigheid hebben we gekeken naar de beschikbare middelen, het uitvoeringsproces, en de (knelpunten in) samenwerking met de lokale partners (gemeenten en provincies) binnen de regeling. Hierbij hebben we beoordeeld in hoeverre deze activiteiten en middelen proportioneel zijn in relatie tot de gerealiseerde effecten en of hier verbeteringen geïdentificeerd kunnen worden.
- Het subsidiebedrag bestaat uit een vergoeding voor het doorhalen van varkensenheden en een vergoeding voor het waardeverlies van de stallen. Laatstgenoemde wordt berekend aan de hand van de leeftijd van de te saneren stallen en de oppervlakte in vierkante meters. Dit principe zorgt ervoor dat varkenshouders met een relatief nieuwe stal een hoger compensatiebedrag krijgen dan varkenshouders met oude stallen. De hoogte van het compensatiebedrag is voor veel varkenshouders met een oude stal momenteel niet aantrekkelijk, soms vanwege recente investeringen (en daardoor schulden) in de inrichting van de stal. Dit is wel het geval voor varkenshouders met relatief nieuwe stallen. Hierdoor doen vooral nieuwe stallen mee die vaak wel aan de gestelde eisen voldoen. Dit heeft een duidelijke relatie met doelmatigheid, aangezien de oudere stallen zowel meer emissies per dier kennen, als ook minder kapitaalvernietiging met zich meebrengen. Het uitkopen van moderne stallen betekent dan dat er meer compensatie moet worden geboden om minder emissies te reduceren.
- Als we de regeling beoordelen op het geurdoel had het doelmatiger ingericht kunnen worden. Ten eerste is het compensatiebedrag bepaald op basis van het aantal varkensrechten en de waarde van de stallen, maar niet op de mate van geuroverlast. Ten tweede had er op basis van de geurscore een rangschikking gemaakt kunnen worden, waarmee alleen de grootste uitstoters uitgekocht zouden zijn. Een vergelijking van meest kosteneffectieve locaties met de minst kosteneffectieve locaties laat zien dat bij de laatste groep de vermindering van de geuroverlast per euro subsidie fors lager is dan bij de eerste groep. Als er geen ophogingen van het budget had plaatsgevonden, was de regeling op het gebied van de reductie van geuroverlast overigens wel doelmatiger geweest (maar wel minder doeltreffend). In de oorspronkelijke regeling (zonder verhoging van het budget) zouden aanvragen namelijk gerangschikt worden basis van geurscore. Hierdoor zou de prikkel voor uitkoop van kosteneffectieve locaties een stuk groter zijn geweest.
- De kosten van de regeling op het gebied van klimaat zijn vastgesteld op € 139 per vermeden ton CO₂-eq. Ter vergelijking: de maximale subsidie-intensiteit waarop SDE++-categorieën voor CO₂-reductiemaatregelen aanspraak kunnen maken is € 300 per ton CO₂. We beoordelen dit klimaateffect als doelmatig, aangezien dit als neveneffecten kunnen worden gezien van geur en stikstof.
- Beoordeeld op het stikstofdoel is de Srv beperkt doelmatig. Ten eerste is de financiële vergoeding bepaald op basis van de waarde van de stal. Daardoor wordt het minder prikkelend voor oudere - relatief vervuilende - stallen om mee te doen met de Srv, terwijl het saneren van juist die stallen veel reductie van stikstofuitstoot zou geven. Ten tweede is de afstand van een stal tot relevante Natura2000-gebieden geen factor geweest bij de acceptatiecriteria voor de Srv, terwijl dit wel zeer bepalend is voor de stikstofdepositie die de stal veroorzaakt. Als we de vermeden uitstoot uit stallen van 654 ton ammoniak per jaar afzetten tegen de uitgaven aan de Srv (€ 273 miljoen),

komen we uit op een kostprijs van € 417 per kilogram vermeden uitstoot. Dat is relatief hoog vergeleken met de bedragen die in het kader van extern salderen op de vrije markt worden betaald voor veehouderijen (10-200 €/kg ammoniak) en ook relatief hoog in vergelijking met de schatting vooraf van PBL van een kostprijs van ongeveer € 300 per kg ammoniak. Het daadwerkelijk uitbetaald subsidiebedrag is afhankelijk van het tijdstip waarop de lokale overheid de vergunning doorhaalt. In de beschikking wordt uitgegaan van het feit dat de vergunning wordt ingetrokken op de dag van aanvraag. Dit is echter niet het geval aangezien het hele Srv-proces tot achttien maanden in beslag kan nemen. De waarde van de stallen daalt naarmate de wachttijd langer wordt. Dit was voor veel varkenshouders aan de voorkant niet duidelijk. Het uitbetaalde subsidiebedrag is daarom vrijwel altijd lager dan vastgesteld in de beschikking.

- De communicatie met RVO wordt als positief ervaren. De betrokkenen dachten actief mee met mogelijkheden. Echter, de Srv is als generieke regeling opgesteld, hierdoor is maatwerk niet altijd mogelijk. Hiermee wordt de effectiviteit van de regeling in gehinderd in de uitvoering. Enkele voorbeelden waarbij maatwerk niet mogelijk is, zijn: varkenshouders met een gecombineerd bedrijf op één vergunning en huurstallen. Ook zijn er voorbeelden waarbij wel maatwerk is toegepast, bijvoorbeeld etagestallen (dubbeldek-stallen) en varkenshouders met een SDE-subsidie voor zon op daken.
- Gemeenten konden aanspraak maken op een subsidie van € 25.000 per deelnemende varkenshouderij om de kosten dekken die gemaakt worden voor het intrekken van de milieuvergunning en het aanpassen van het bestemmingsplan. In totaal is er voor € 5,775 miljoen subsidie aangevraagd. Dit houdt in dat er voor ruim 80% van de aanvragen is RSSV aangevraagd. Het beschikbare budget is daarmee niet uitgeput.

Overwegingen bedrijfsbeëindiging en hoe beleid hierop kan aansluiten

- De belangrijkste beweegredenen om mee te doen aan de Srv zijn de onduidelijkheid van het overheidsbeleid inzake de emissie-eisen (geen langetermijnperspectief en vaak tussentijdse veranderingen) en het hebben van geen opvolger. Bij een enkeling heeft de bank een rol gespeeld bij de keuze om deel te nemen.
- Veel varkenshouders starten na bedrijfsbeëindiging een nieuwe onderneming (veelal als zelfstandig ondernemer). Aanwezige (prefab) stallen of andere gebouwen zoals mestlo's kunnen in principe de basis zijn voor het starten van nieuwe economische activiteiten. Dit is echter niet mogelijk omdat - zoals verplicht vanuit de staatssteunkaders - de stallen binnen de Srv moeten worden gesloopt.
- Daarnaast was er voor de varkenshouders sprake van onduidelijkheid over de bijkomende kosten. Er moeten kosten gemaakt worden zoals de ontwikkelkosten voor nieuwe bestemmingsplannen (leges, vergunningen en inzet van adviesbureaus) en kosten rondom de sloop (onderzoek naar asbest, flora en fauna en grondonderzoek). Deze kosten waren voor veel varkenshouders aan de voorkant niet bekend. Veel stoppers waren onaangenaam verrast. Ook is het daadwerkelijk uitbetaald subsidiebedrag afhankelijk van het tijdstip waarop de (lokale) overheid een besluit neemt over herbestemming en doorhalen van de vergunning. Varkenshouderijen hebben dit niet zelf in de hand en zijn daarmee afhankelijk van de overheid. In de beschikking wordt uitgegaan van het feit dat de vergunning wordt ingetrokken op de dag van aanvraag. Dit is in de praktijk meestal niet het geval aangezien het hele proces tot achttien maanden in beslag kan nemen. De waarde van de stallen daalt naarmate de wachttijd langer wordt.
- Het flankerend beleid bestaat vooral uit het wijzigen van het bestemmingsplan en de Ruimte voor Ruimte-regeling. De uitvoering van dit beleid verschilt echter per gemeente en provincie. Zo maakt een aantal gemeenten gebruik van een 'veegplan'. Dit houdt in dat meerdere kleinschalige verzoeken voor herziening van bestemmingsplannen tegelijkertijd worden behandeld. Hierdoor is maar één wijziging nodig en worden de initia-

- tieven efficiënter ingezet en zijn de kosten lager. Ook de voorwaarden van de Ruimte voor Ruimte-regeling en de rol van de overheid verschillen per provincie. Zo trekt de provincie Noord-Brabant het beleid meer naar zich toe, iets wat in Gelderland en Overijssel in mindere mate het geval is. Daar is de regeling vaak gemeentelijk geregeld.
- 36% van de positieve beschikkingen heeft zich teruggetrokken van de regeling. Dit komt enerzijds doordat veel varkenshouders zich hebben ingeschreven om extra bedenktijd te winnen en anderzijds doordat er geen duidelijkheid was over de mogelijkheden van herbestemming. De lange afhandelingstijd van het flankerend beleid ten opzichte van de Srv kan is hierbij een knelpunt. De afwikkeling van de regeling verloopt in een relatief korte periode, terwijl de doorlooptijden om zicht te krijgen op alternatieve bestemmingen van de grond en Ruimte voor Ruimte vaak langer duren. Dit zorgt ervoor dat varkenshouders geen gelijktijdige en integrale afweging kunnen maken, waardoor stoppen niet aantrekkelijker wordt. Daarnaast zijn er ook wachttijden bij de ondersteunende capaciteit, zoals advies- en sloopbedrijven.

9.2 Aanbevelingen

De conclusies leiden tot een serie aanbevelingen om zowel de kaders van de Srv als de praktische uitvoering te versterken:

- Klimaat, geur en stikstofdepositie vormen een integrale opgave bij het verduurzamen van de veehouderij. Uiteindelijk moeten methaan- en ammoniakemissies gereduceerd worden. Op sommige locaties (piekbelasters) nabij woonkernen en natuur is beëindiging onvermijdelijk, op andere maatregelen is er meer emissieruimte voor technische mogelijkheden om reductie te realiseren via voer-, dier-, stal- en mestmaatregelen. Binnen deze integrale opgave blijft het noodzakelijk in te zetten op beëindiging in de vorm van beëindigingsregelingen die zich richten op uitkoop van gevoelige locaties voor zowel geur als stikstof.
- Wij constateren dat het hanteren van een onderscheid tussen hoofddoelen en neven-doelen niet bevorderlijk is geweest voor de helderheid. Het heeft geleid tot een spanningsveld in het behalen van met name de (locatiespecifieke) doelen voor de reductie van geuroverlast, stikstofuitstoot en -depositie. Het inrichten van een effectieve en efficiënte regeling vraagt om een enkelvoudig - of vanaf het begin vastgesteld integraal - doel. Een regeling hoeft niet per definitie uit één doel te bestaan; een regeling kan ook een integrale doelstelling bevatten, zolang vanaf het begin duidelijk is dat dit het integrale doel is en het toekennen aansluit bij beoogde doelen.
- Het compensatiebedrag van de Srv is, naast een vergoeding voor het doorhalen van een varkensseenheid, gebaseerd op een vergoeding voor het waardeverlies van de stallen. Daarnaast is met betrekking tot het stikstofdoel geen deelnamecriterium vastgesteld. Dit onderdeel van de regeling is beoordeeld als *beperkt doelmatig* als gevolg van de oriëntatie op moderne stallen (die minder uitstoten) en het niet hanteren van bijvoorbeeld een maximum afstand tot Natura2000-gebieden. Wij bevelen aan voor het compensatiebedrag of de doelgroep van een nieuwe regeling uit te gaan van de effecten die worden bestreden. Dus als dit stikstof betreft kan bijvoorbeeld het compensatiebedrag worden gebaseerd op de berekende depositie, of kan een maximale afstand tot een Natura2000-gebied als randvoorwaarde voor deelname gelden.
- Een kritiekpunt betreft de korte bedenktijd die sommigen hebben gehad voor de beslissing om deel te nemen aan de Srv. Het belangrijkste waar men tegenaan loopt, betreft de leegstaande stallen en herbestemming van grond en opstallen. Voor het beoordelen van alle voor- en nadelen van beëindiging door een boer, is dit perspectief voor een mogelijke herbestemming essentieel. Wij bevelen aan in toekomstige regelingen hier meer tijd voor te bieden en tegelijkertijd afspraken te maken met gemeenten en provincies over maximale tijd wanneer er een alternatief aanbod kan liggen. Hiermee verwachten wij dat een toekomstige regeling tegen een lager

percentage terugtrekkingen zal aanlopen. Een gestructureerd plan kan in een behoefte voorzien aan overzicht waarmee men de regie in handen kan houden.

- Het flankerend beleid is een cruciale slaagfactor en bestaat vooral uit het wijzigen van het bestemmingsplan en de Ruimte voor Ruimte-regeling. De uitvoering van dit beleid verschilt echter per gemeente en provincie. Met kortere communicatielijnen en snellere procedures kunnen veel problemen waartegen nu wordt aangelopen worden onder-
vangen. Het verdient daarom aanbeveling om heldere communicatie en het tijdig bieden van duidelijkheid te integreren in toekomstige regelingen. Dit leidt niet alleen tot een effectiever beleid, maar zorgt ook voor minder stress en frustratie bij deelnemers van de regeling.
- Een algemeen aandachtspunt betreft de wachttijden bij ondersteunende capaciteit zoals advies- en sloopbedrijven. Dit speelt vooral een rol bij verdere opschaling van het gelijktijdig opkopen van boeren. Dat kan een belangrijke overweging zijn om een andere eis en handhaving aan onherroepelijke beëindiging te stellen, zoals het doorhalen van de vergunning en het ter plaatse naleven (met controles) van het verbod op de ongewenste activiteiten, waarna de sloop na verloop van tijd kan worden geëffectueerd worden. Het spreiden van de pieklast (door verlenging van de termijn) kan helpen bij dit capaciteitsprobleem.
- We bevelen aan om bij volgende regelingen beter te documenteren over de aanpassingen die gedurende het proces zijn doorgevoerd. Tijdens de looptijd van de Srv heeft er een leerproces plaatsgevonden waarin is gekeken naar hoe de regeling aangepast kon worden om deze effectiever en efficiënter te laten functioneren. Deze aanpassingen zijn echter niet goed vastgelegd en ook niet beschikbaar in openbare stukken.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, 2021. *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)*, Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Blonk Sustainability.2022. *Agri-footprint version 6* [Online]
<https://blonksustainability.nl/tools/agri-footprint>.
- CBS.2021.Statline: Varkens- en pluimveerechten, 10 november 2021
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80240ned/table?ts=1621352150842>. oktober/2022
- Emissieregistratie.lopend.Emissieregistratie : dataexport,
<https://www.emissieregistratie.nl/data/data-export>.
- Ferro Explore, 2019. *Saneringsregeling varkenshouderij*, Amsterdam: Ferro Explore
- Minister van BZK, 2019. *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019 (Incidentele suppletoire begroting inzake Urgenda-maatregelen)*, 35234, nr. 1 en 2 Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Minister van LNV, 2019. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 oktober 2019, nr. WJZ/ 19237719 , tot vaststelling van een regeling voor de verstrekking van subsidie voor het saneren van varkenshouderijlocaties in verband met geurhinder (Subsidieregeling sanering varkenshouderijen). *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, 55830.
- Minister van LNV, 2020a. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 juni 2020, nr. WJZ/ 20123673, tot wijziging van het subsidieplafond van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2020.
- Minister van LNV, 2020b. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 oktober 2020, nr. WJZ/ 20255925, tot wijziging van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen betreffende de slooptermijn. *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*.
- Minister van LNV, Minister van I&W & Minister van Milieu en Wonen, 2019. *Brief aan de Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 13 november 2019, mbt. Problematiek rondom stikstof en PFAS*, 35334, nr.1:
- Ministerie van EZ, 2011. *Wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering)*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Ministerie van LNV, 2018. Hoofdlijnenakkoord warme sanering varkenshouderij (bijlage bij 28973,nr.200).
- Ministerie van LNV, 2019. *Toelichting SRV-regeling*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- Ministerie van LNV, 2021a. *Nederlands mestbeleid*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- Ministerie van LNV, 2021b. *Stand van zaken Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- PBL, 2022. *Beëindigen van veehouderijen: lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: PBL
- Regiegroep Vitale Varkenshouderij, 2016. *Actieplan Vitalisering Varkenshouderij*, Den Haag: Regiegroep Vitale Varkenshouderij
- Rijksoverheid, 2020. *Klimaataakkoord : Hoofdstuk C Afspraken in de Sectoren: C4 Landbouw en Landgebruik*:



- Rijksoverheid.2022.Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/startnotitie-nplg-10-juni-2022>. 21 februari 2023
- RVO.2019.Sanering varkenshouderijen, 25 juni 2021<https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sanering-varkenshouderijen>. september/2022
- Schouten, C. J.2020.Problematiek rondom stikstof en PFAS,
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35334-44.html>.
- Vitale Varkenshouderij, 2020.*Fiscale knelpunten bij deelname aan de saneringsregeling Varkenshouderij: Vitale Varkenshouderij*
- Vonk, J., Bruggen, C. v., Groenestein, C. M., Huijsmans, J. F. M., Luesink, H. H., Zee, T. v. d. & Velthof, G. L., 2021.*Raming van broeikasgasemissies uit de landbouw tot 2030, met doorkijk naar 2040 : achtergronddocument veehouderij en akkerbouw bij de Klimaat- en Energieverkenning 2021*, Wageningen: Wageningen Livestock Research
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie.2017.Regering : Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', Nederland wordt duurzaam : 3.2. Klimaat en energie, 10
<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/reg-eerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>. 2018
- WECR & CBS, 2022.*Staat van Landbouw en Voedsel*, Wageningen: Wageningen Economic Research (WECR)



A Casestudies

A.1 Casus 1

Deze casus richt zich op een varkenshouderij die op het moment van deze evaluatie minimaal één jaar beëindigd is. Het doel van deze casus is om de situatie te schetsen van een voormalig bedrijf dat de gehele Srv-regeling heeft doorlopen en afgerond.

Omschrijving casus

Het voormalig varkensbedrijf ligt aan de rand van een kleine dorpskern in regio Oost. Het bedrijf had in het verleden 200 zeugen en 1800 vleesvarkens. Via de adviseur werd de agrariër geattendeerd op de regeling waarna snel de keuze is gemaakt om definitief mee te doen.

Beschrijving situatie

De voormalig bedrijf bevond zich de afgelopen 40 jaar aan de rand van een dorpskern, op de overgang tussen stedelijk en landelijk gebied. Het erf bestond uit een woonhuis met een vijftal schuren. Na de eerste berichten uit de (vak)media kwam het bericht van de adviseur met informatie over de Srv-regeling. Uiteindelijk is het bedrijf eind 2020 definitief gestopt. Kort daarna zijn ook alle schuren gesloopt.

Beweegredenen om te stoppen

Na 40 jaar boerenbedrijf kwam de regeling op het goede moment. In de afgelopen jaren zijn bij de agrariër rugklachten ontstaan waardoor het werk hem steeds zwaarder viel. Ook was het voor de start van de regeling al duidelijk dat het bedrijf geen opvolger had. Dat resulteerde in de laatste jaren al in keuzes rondom investeringen waarmee werd voorbereid op bedrijfsvereniging rond pensioengerechtigde leeftijd.

Situatie na stoppen varkenshouderij

Inmiddels is het bedrijf al meer dan twee jaar beëindigd. Het erf is opnieuw ingericht en van het voormalig bedrijf is niks meer te zien. Op dit moment verbouwt de voormalig agrariër nog tarwe of mais op de 6 hectare rondom het huis. Daarnaast is de bedoeling dat er drie bouwkavels in het kader van de Rood voor Rood-regeling worden gerealiseerd nabij het voormalig bedrijf. Op dit moment gaat nog veel tijd zitten in het komen tot een overeenkomst met de gemeente en vervolgens het opstarten van de procedures. Het stoppen van het bedrijf is niet als emotioneel ervaren. Wel is het nog steeds wennen aan een nieuw dagritme en -invulling.

Effecten

De maximale geurscore van het varkenshouderij bedroeg 19,1. De geuroverlast hangt echter af van verschillende aspecten, zoals de windrichting, productenvoer, type hokstelsel en de plaatsing van luchtwassers. In dit geval is er slechts tweemaal gesproken over geuroverlast in 40 jaren van bedrijfsvoering. Op basis van de beperkte hoeveelheid klachten en de korte afstand tot aan het dorp is het effect van geurreductie als gevolg van de beëindiging naar verwachting laag.

Het effect op klimaat kan worden gebaseerd op het aantal varkensrechten. Er zijn 2.117 varkensrechten doorgehaald als gevolg van de Srv.

Het effect op stikstof is naar verwachting laag. De varkenshouderij lag vooral dicht bij een woonkern, niet bij Natura2000.

Knelpunten en succesfactoren van de regeling

Een succesfactor was dat de regeling vlot kon worden ingevuld en na bevestiging van deelname is snel de keuze gemaakt om mee te doen. Vooraf was duidelijk wat de financiële consequenties van de regeling waren.

Lastig aan de regeling bleek het Rood voor Rood-proces met de gemeente. Tot heden lopen er gesprekken over de precieze locatie van de kavels. Deze gesprekken worden bemoeilijkt door strak beleid waaronder de één-erfgedachte.

Tot slot werd als negatief punt aangehaald dat de vergoeding in regio Oost in negatieve zin afweek van de vergoeding in regio Zuid. Dit werd als oneerlijk ervaren.

A.2 Casus 2

Deze casus richt zich op een varkenshouderij die ondanks de bouw danwel aanschaf van een nieuwe stal toch de keuze heeft gemaakt om deel te nemen aan de Srv-regeling. Het doel van deze casus is om een beeld te schetsen van de overwegingen bij de beëindiging van een bedrijf met een relatief nieuwe stal.

Omschrijving casus

Het voormalig varkensbedrijf in regio Zuid lag op circa 1,5 km van een woonkern. Het betrof een tweetal varkensbedrijven op een gedeelde milieuvergunning. Waarvan het eerste bedrijf (met een ander familielid) bestond uit 480 zeugen en het andere bedrijf een akkerbouwbedrijf was van 40 ha. met 2.000 vleesvarkens en 900 speenbiggen.

Beschrijving situatie

De bedrijven lagen in het landelijk op circa 1,5 km van een woonkern. Op het erf stonden drie stallen uit 2013, 2009 en 1986. Omdat het niet mogelijk was om de gedeelde milieuvergunning te splitsen en het familielid wou stoppen met het gedeelde bedrijf, zijn beide varkenshouderijen met de Srv-regeling gestopt.

Vandaag de dag bestaat alleen het akkerbouwbedrijf nog.

Beweegredenen om te stoppen

De gesproken agrariër had het eigen bedrijf nog graag doorgezet. Het familielid waarmee hij het andere bedrijf had wilde graag stoppen ondanks de stal uit 2013. Er was daar geen opvolger en nu de mogelijkheid zich voordeed om eerder te stoppen, wilde het familielid daar graag gebruik van maken.

Het uitkopen van het familielid is ook overwogen, maar dat zou betekenen dat er één personeelslid aangetrokken moest worden. Deze kosten en de kosten voor het uitkopen waren een te grote investering. Ook omdat er dan nog een flinke investering voor een nieuwe luchtwasser in het verschiet lag. Al deze kosten konden in de resterende tien jaar tot pensioenleeftijd én zonder opvolger niet worden terugverdiend.

Na contact met RVO bleek dat er geen mogelijkheid was om de milieuvergunning te splitsen waardoor de agrariër heeft besloten alsnog alles te beëindigen met uitzondering van het akkerbouwbedrijf.

Situatie na stoppen varkenshouderij

De agrariër kijkt met een goed gevoel terug op het besluit. Naast het akkerbouwbedrijf is hij werkzaam als zzp'er bij andere varkenshouderijen waar hij graag zijn kennis en kunde deelt over de verzorging en het opzetten van een bedrijf.

De keuze om de stoppen zag hij ook als een scenario wat vanuit zakelijk oogpunt moet worden bekeken. En met de recente slechte jaren bleek dat een goed besluit.

Effecten

De maximale geurscore van de beide varkenshouderijen bedroeg 2,7. De geuroverlast hangt echter af van verschillende aspecten, zoals de windrichting, productenvoer, type hok-systeem en de plaatsing van luchtwassers.

Bij dit bedrijf is in alle jaren alleen een keer geklaagd door een buurtbewoner. Deze bewoner kwam van 'buiten' en klaagde over de geur. Gezien het uitblijven van andere geurklachten en de afstand tot de woonkern is het effect van geurreductie als gevolg van de beëindiging naar verwachting laag.

Het effect op klimaat kan worden gebaseerd op het aantal varkensrechten. Er zijn 1.218 varkenseenheden voor het gedeelde bedrijf en 1.998 varkenseenheden van het eigen bedrijf als gevolg van de Srv doorgehaald.

Het bedrijf ligt op circa 6 km van het Natura2000-gebied Boschhuizerbergen.

Knelpunten en succesfactoren van de regeling

Door het stoppen van meerdere varkensbedrijven gingen de mesters al op zoek naar andere leveranciers voor de leveringszekerheid. Dit leidde ertoe dat de laatste biggen maar moeilijk verkocht konden worden. Een regeling als deze leidt tot verschuivingen in de gehele keten waar aandacht voor moet zijn.

Ook het meedenken in oplossingen vond het bedrijf tegenvallen. Als er meer flexibiliteit mogelijk was geweest rondom de milieuvergunning, dan had één van de bedrijven de bedrijfsvoering door kunnen zetten.

Dit gebrek aan flexibiliteit kwam ook naar voren in de noodzaak om alle schuren te slopen, ondanks de mogelijkheden om deze om te bouwen. Dit had de regeling minder geld gekost en was duurzamer geweest. Het slopen van alle schuren heeft ertoe geleid dat er voor het akkerbouwbedrijf weer een nieuwe schuur terug moest worden geplaatst. Voor de vragen rondom de milieuvergunning en het hergebruik van de stallen was er geen apart loket of telefoonnummer. Dit heeft geresulteerd in lange telefoongesprekken waarbij de agrariër veel in de wacht heeft gestaan.

Tot slot bleek de regeling minder aantrekkelijk dan vooraf voorgesteld. Dit bleek na afrekening met de fiscus. De agrariër is van mening dat dit gedeelte van de regeling wel financieel aantrekkelijker had gemogen.

A.3 Casus 3

Omschrijving casus

Deze casus richt zich op een varkenshouderij in de buurt van een woonkern waar sprake is van een hoge concentratie veehouderijen. Het doel van deze casus is om een beeld te schetsen van de situatie en effecten van de deelname aan de Srv in een omgeving waar ook veel andere boerenbedrijven zijn gevestigd.

Beschrijving situatie

De desbetreffende varkenshouderij ligt in een gemeente in regio Zuid waar veel varkenshouderijen zich gevestigd hebben. Zowel op korte afstand van de varkenshouderij als binnen de gemeente. Daarnaast bevindt de varkenshouderij zich op relatief korte afstand van de woonkern.

De varkenshouderij had in totaal zes stallen. De oudste stal is in 1979 gebouwd en de nieuwste stal in 2007. Het was een gesloten bedrijf. De varkenshouder hield zelf de varkenshouderij draaiende, hij had vrijwel geen personeel.

Na deelname van de Srv zijn het maximale aantal varkensseenheden doorgehaald, dit betreft 100% van de benutte rechten. Daarnaast had de varkenshouder nog 600 onbenutte varkensrechten. Deze zijn verkocht aan collega-boeren.

Beweegredenen om te stoppen

Het was al een aantal jaar bekend dat er geen bedrijfsopvolger was om de varkenshouderij over te nemen. Er werd daarom gekeken naar andere mogelijkheden. De varkenshouder had al een aantal jaar, ook voor de Srv, gesprekken lopen met de gemeente. De gemeente wilde namelijk graag de grond van de varkenshouderij gebruiken voor een industrieterrein dat in de buurt ligt. De gemeente zag namelijk de varkenshouderij als een belemmering voor de groei van het industrieterrein vanwege de geurcirkel. Toen de Srv is opgezet heeft de gemeente gevraagd of de varkenshouder mee wilde doen aan de regeling. De varkenshouder is akkoord gegaan op voorwaarde dat er ook een aanvullende regeling met de gemeente werd getroffen.

De varkenshouder gaf aan dat hij qua leeftijd nog niet hoefde te stoppen met de varkenshouderij en dat het bedrijf ook modern was. Echter, de Srv was voor hen, in combinatie met de getroffen regeling met de gemeente, een unieke kans. Als de Srv er niet was geweest was de varkenshouder hoogstwaarschijnlijk nog een aantal jaar doorgedaan met de varkenshouderij. Hoogstwaarschijnlijk tot 2024 (of bij verschuiven van de deadline van provinciale eisen naar 2028).

Situatie na stoppen varkenshouderij

De varkenshouder is na het stoppen met de varkenshouderij parttime aan de slag gegaan als zzp'er in de bouwsector. Daarnaast heeft de varkenshouder twee bouwkavels van de gemeente gekregen. Ook worden er op de locatie van de varkenshouderij momenteel meerdere schuren gebouwd. Deze schuren zullen in een later stadium worden verhuurd.

De varkenshouder gaf aan dat het hele proces van de Srv relatief snel is verlopen. De sloop van de stallen is snel gegaan en zorgde ervoor dat ze zich enigszins ontregeld voelden. Ze hebben enorm moeten wennen toen de laatste stal gesloopt was. Wel wordt aangegeven dat zij geen behoefte hadden aan ondersteuning, maar dat het wel fijn was geweest als de optie had bestaan.

Effecten

De geurscore van de varkenshouderij bedroeg 5,4. De geuroverlast hangt echter af van verschillende aspecten, zoals de windrichting, productenvoer, type hokstelsel en de plaatsing van luchtwassers. Er was in dit geval alleen sprake van geuroverlast wanneer de wind heel ongunstig stond. Het grootste deel van de tijd staat de wind van het dorp af. De varkenshouder heeft vrijwel nooit klachten gehad over geuroverlast. Het effect is daarmee naar verwachting laag.

Het effect op klimaat kan worden gebaseerd op het aantal varkensrechten. Er zijn ruim 3.530 varkensrechten als gevolg van de Srv doorgehaald. Dit leidt tot een reductie van bijna 1.000 ton CO₂-eq. per jaar.

Het effect op stikstof is naar verwachting laag. De varkenshouderij lag vooral dicht bij een woonkern, niet bij Natura2000.

Knelpunten en succesfactoren van de regeling

Het grootste knelpunt was het regelen van de vergunning bij de gemeente. Het proces bij de gemeente duurde enorm lang en de afwerking verliep traag. Pas op één van de laatste dagen was de overeenkomst rond. Er zijn geen fiscale knelpunten geweest.

A.4 Casus 4

Omschrijving casus

Deze casus richt zich op een varkenshouderij in de buurt van een woonkern waar sprake is van een lage concentratie veehouderijen. Het doel van deze casus is om een beeld te schetsen van de situatie en effecten van de deelname aan de Srv in een omgeving waar relatief weinig andere boerenbedrijven zijn gevestigd.

Beschrijving situatie

De varkenshouderij ligt in een gemeente in concentratiegebied Zuid waar relatief weinig varkenshouderijen gevestigd zijn. Daarnaast bevindt de varkenshouderij zich op relatief korte afstand van de woonkern.

Het boerenbedrijf had in totaal drie stallen, waarvan één relatief nieuw (ongeveer 25 jaar oud) en twee ouderen. De nieuwste stal was de grootste. De stallen hadden geen luchtwassers. In de stallen werden vleesvarkens gehouden. Het stel was zelf al ruim twintig jaar geen varkenshouder meer. Destijds was het stoppen met het houden van varkens een noodgedwongen keuze omdat de bank geen vertrouwen meer had in voortzetting van het bedrijf. De stallen op hun terrein en de varkensrechten zijn sindsdien gebruikt door een huurder. Na deelname van de Srv zijn het maximale aantal varkensseenheden doorgehaald, dit betreft 100% van de (ruim 1.500) benutte rechten.

Beweegredenen om te stoppen

De vrouw van het stel was al tien jaar klaar om op te houden met het (laten) houden van varkens op hun terrein. Dit had met name te maken met zaken naast het varkenshouden, zoals de hoeveelheid regels, de bureaucratie en de boekhouding. De Srv was daarom het goede moment, omdat ze zo een vergoeding konden krijgen. Het stuk land kon bovendien een woonbestemming krijg, wat de waarde heeft doen toenemen.

Situatie na stoppen varkenshouderij

Vanuit maatschappelijk oogpunt is er voor het stel weinig veranderd voor en na deelname aan de Srv, het stel was al ruim twintig jaar werkzaam in een andere sector. De man werkt in de buitendienst van de gemeente en de vrouw in een slagerij in het nabijgelegen dorp. Met het vrijgekomen stuk land - waar de stallen stonden - heeft het stel geen concrete plannen. Ze hebben geen interesse om mee te doen aan de Ruimte voor Ruimte-regeling, omdat ze niet willen dat nabijgelegen melkvee- en varkenshouderijen hier last van krijgen.

Aangezien het boerenstel al ruim twintig jaar zelf niet actief was als varkenshouder, was het emotioneel gezien geen zware beslissing. Voor de vrouw was het vooral een opluchting, de man had minder last van de stallen en varkens op zijn terrein. Er was dan ook geen behoefte aan maatschappelijke ondersteuning vanuit de gemeente.

Effecten

De geurscore van de varkenshouderij bedroeg 0,53. De geuroverlast hangt echter af van verschillende aspecten, zoals de windrichting, productenvoer, type hokstelsysteem en de plaatsing van luchtwassers. Het stel geeft aan dat er wel eens klachten binnenkwam over geuroverlast, met name van fietsers. Op warme zomerdagen bracht de wind vanuit het westen de geur richting de weg waar werd gefietst. Vanuit de buurt kwamen er verder geen klachten. We schalen de geuroverlast daarmee in op laag.

Het effect op klimaat kan worden gebaseerd op het aantal varkensrechten. Er zijn ongeveer 1.500 varkensseenheden doorgehaald als gevolg van de Srv. We schatten de klimaateffecten hiermee in op een reductie van ongeveer 400 ton CO₂-eq. per jaar.

Het effect op stikstof is naar verwachting laag. Het aantal varkens was beperkt. De varkenshouderij lag vooral dicht bij een woonkern (ongeveer 500 meter), niet bij Natura2000 (ongeveer 5 km).

Knelpunten en succesfactoren van de regeling

Het stel gaf een aantal knel- of verbeterpunten aan voor de regeling. Allereerst betwijfelde het stel of het compensatiebedrag eerlijk was. De stikstofrechten zijn hier immers niet in meegenomen en zijn nu in principe 'gratis' meegegeven. De compensatie voor de stallen en varkensrechten vonden ze wel eerlijk. Het tweede punt dat ze aandroegen had betrekking op het proces van uitbetaling. De uitbetaling van de eerste twee bedragen (de 10 en 70%) verliep goed; binnen 2-3 weken was het geld binnen. De uitbetaling van het laatste bedrag (de 20%) duurde echter erg lang. Dit kwam voornamelijk omdat er tweemaal een controle moest plaatsvinden. Ze gaven aan niet zeker te weten of dit knelpunt betrekking had op de Rijksoverheid of aan de gemeente. Het derde punt betreft de - in hun ogen hoge - onvoorziene kosten. Deze werden veroorzaakt door het bodemonderzoek dat moest plaatsvinden.

Het stel zag ook positieve punten, zoals de flexibele opstelling van RVO. Doordat er asbest in de daken van de stal zat en een deel van de dakgoot ontbrak, zat er asbest in de grond. Dit moest gesaneerd worden, wat veel vertraging opleverde. Ook de mestputten moesten verwijderd worden. RVO gaf hen daarom uitstel voor de deadline waarop de stallen gesloopt moesten zijn.

A.5 Casus 5

Omschrijving casus

Deze casus betreft een bedrijf dat zeer dichtbij een natuurgebied bevindt: enkele honderden meters van een Natura2000-gebied. Tevens ligt het dichtbij een woonkern. Het doel van deze casus is om een beeld te krijgen bij effecten van de Srv en de overwegingen die meespelen bij stoppende varkenshouders nabij natuurgebieden.

Beschrijving situatie

Het betreft een gesloten bedrijf in regio Zuid met zeugen, fokbiggen en vleesvarkens, bestuurd door twee varkenshouders in een vof. Er stonden drie aaneengesloten stallen, waarvan de eerste gebouwd was in 1970 en de andere twee werden toegevoegd in latere decennia. Eén stal voldeed niet aan de normen voor emissiearme huisvesting (besluit ingaande 2024). Een deel van de varkensrechten werd verhuurd. De varkenshouderij had 1.665 varkensrechten, die allen zijn doorgehaald.

Beweegredenen om te stoppen

Eén van de twee varkenshouders kon direct aansluitend met pensioen, wat stoppen aantrekkelijk maakte. De ander heeft nog een aantal jaren werken voor zich. Er was geen bedrijfsopvolging. Om deze redenen waren zij al langer aan het kijken naar stoppersregelingen die gunstig (genoeg) waren en hadden een intermediair een rapport laten opstellen hierover. Met dit in het achterhoofd hadden zij ook besloten niet de benodigde investeringen te maken om te voldoen aan emissiearme huisvesting, wat hun bedrijfsvoering vanaf 2024 zou bemoeilijken.



Situatie na stoppen varkenshouderij

Eén varkenshouder is met pensioen, de ander zoekt naar ander werk. Op locatie worden twee Ruimte voor Ruimte-kavels gerealiseerd, waar inkomsten uit zullen komen. Beiden geven aan dat hun mentale en sociale situatie goed is. Gezien de ligging nabij een Natura2000-gebied, is gevraagd of zij achteraf bezien niet hadden willen wachten op een nieuwere regeling, die zijn aangekondigd als zeer aantrekkelijk. Zij geven aan van niet, aangezien de invulling hiervan nog veel onduidelijk is, en eerder stoppen een betere kans geeft op de arbeidsmarkt.

Effecten

De geurscore van de varkenshouderij bedroeg 5,94. Geuroverlast in de omgeving werd als zeer beperkt ervaren, volgens eerder onderzoek van een gespecialiseerd bureau. Slechts twee omwonenden gaven aan soms, bij bepaalde wind, wat overlast te ervaren. De relatie met de meeste burens was goed, wat bijgedragen kan hebben aan het weinig ervaren van overlast. Met één buur was de relatie niet goed en hiervan kwamen naar verwachting soms klachten bij de gemeente binnen. Het effect op geuroverlast van de regeling is naar verwachting relatief laag.

Het neveneffect op stikstof is naar verwachting relatief hoog, aangezien zij enkele honderden meters van een overbelast stikstofgevoelig Natura2000-gebied zaten en oude stallen hadden, waarvan één niet emissiearm was. Wel lagen zij ten oosten van het natuurgebied, waardoor een gemiddelde windrichting (zuidwest) van het natuurgebied af stond. Het neveneffect op klimaat wordt gemiddeld ingeschat. Het bedrijf telde minder varkens dan het Nederlands gemiddelde, maar het maximale aantal varkensseenheden is doorgehaald.

Knelpunten en succesfactoren van de regeling

Als succesfactor werd ervaren:

- Snelheid van afhandeling en uitkering vergoeding vanuit RVO.

Als knelpunten werden ervaren:

- **Persoonlijk:**
 - De eis om te tekenen dat zij persoonlijk geen intensieve veehouder meer mogen worden. Dit wordt als oneerlijk ervaren, aangezien zij vakmensen zijn. Het doel moet zijn om de varkensseenheden uit de markt te halen, niet om boeren onomkeerbaar te laten stoppen.
- **Administratief en financieel:**
 - De regeling was net financieel aantrekkelijk genoeg, vanwege de hoge vergoeding voor varkensrechten in regio Zuid. Echter omdat de regeling op het randje van aantrekkelijk zat, was de keuze deel te nemen aan de Srv niet onmiddellijk vanzelfsprekend.
 - Er waren hoge kosten aan deelname verbonden voor hen:
 - Voor de intermediair (ook hoog door onduidelijkheid rondom de regeling en het financiële plaatje).
 - Verplichte onderzoeken ter voorbereiding op sloop, zoals naar asbest, bodemvervuiling en aanwezigheid bedreigde diersoorten.
 - Asbestsanering.
 - Geen vergoeding voor verplichte sloop van de mestsilos (400 m²). Dit was een hoge kostenpost, en dit voelt als onnodig, omdat die ook heel goed gereinigd en herbestemd zou kunnen worden als opslagloods.

- Onderzoeken en adviseurs nodig voor de herbestemming en realisatie van de nieuwe woningen en loodsen. Onder andere kostbaar is landschappelijke inpassing voor erfverharding.
- Belasting over de vergoeding (~50%) is niet direct een kostenpost maar is wel hoog.
- Nog onduidelijk welke kosten er meer komen, zoals bijvoorbeeld rondom aanleg riolering indien die niet op orde zou zijn voor de te realiseren woningen (dit is een geschil wat nog loopt met gemeente).
- **Termijnen sluiten niet aan bij de praktijk:**
 - Binnen een bepaalde termijn moest gesloopt worden, maar er kon pas aan de interne sloopwerkzaamheden begonnen worden nadat alle varkens op het bedrijf weg waren. Dit is gedurende de regeling aangepast, waardoor uiteindelijk wel al intern gesloopt kon worden in de lege ruimtes.
 - Omdat er zoveel stallen tegelijk gesloopt moeten worden bij een subsidieregeling, is er een krapte aan sloopbedrijven.
 - Door ecologische onderzoeken en de termijn die daarbij hoort, paste het niet binnen de oorspronkelijk subsidieregeling en hierdoor is de regeling ook met bijna een jaar verlengd. Dit is mogelijk meer door de ligging nabij Natura2000.
 - De regeling hield geen rekening met de cyclus van biggen en vleesvarkens, waardoor het er binnen de resterende tijd niet maximaal geproduceerd kon worden (gedeeltelijke leegstand, tevens een kostenpost).
 - De regeling sloot ook niet helemaal goed aan op de leasetermijn van hun verleaseerde rechten. Dit geen grote kostenpost.
 - Reactie vanuit de varkenshouders wordt vaak binnen 1 á 2 weken verwacht, terwijl overheden vaak zeer lang op zich laten wachten.
- **Onduidelijkheid rondom, en als oneerlijk ervaren gebrek aan vergoeding, stikstofrechten:**
 - Binnen de regeling is geen uitbetaling gedaan voor stikstofreductie. Doordat stikstof als nevendoeel en niet als hoofddoel geformuleerd was, was het wel of niet krijgen van de vergoeding afhankelijk van geur en niet aan stikstof. Zij hebben hun stikstofrechten niet kunnen verkopen (de gemeente hoefde ze niet) en er ook geen vergoeding voor gehad. Dit is als oneerlijk ervaren.
 - Daarbij is onduidelijk wat met de rechten is gebeurd, dit werd niet gecommuniceerd. Recente berichtgeving wekt de suggestie dat die worden ingezet in andere sectoren. Als een doel is om stikstof te verminderen, dan moet ook duidelijk zijn wat er met de stikstof gebeurt en gegarandeerd worden dat die rechten (ten minste deels) echt worden vernietigd.
- **Flankerend beleid valt tegen:**
 - Al drie jaar lopen processen rondom flankerend beleid met de gemeente en de provincie. Met name rondom de Ruimte voor Ruimte-regeling (essentieel om het financieel aantrekkelijk te maken) is veel vertraging en onduidelijkheid over o.a. vergunningen (Ruimte voor Ruimte, stikstof) en bestemmingsplan. Ze hebben daarbij te maken met een veelheid aan partijen en personen.
 - Provincie en gemeente waren slecht op de hoogte en hebben niet op de regeling voor kunnen sorteren. Beleid moest nog ontwikkeld worden terwijl de subsidie-regeling al liep. De gemeente Meierijstad (niet de betreffende gemeente van deze casus) werd benoemd als plek waar vanuit de gemeente goede ondersteuning werd geboden.
 - Doordat afhandeling hiervan nog steeds niet rond is, was er ook even de angst dat dit problemen rondom vaststelling zou opleveren. Middels een brief van de gemeente richting RVO is dit voorkomen.
 - Er wordt benoemd dat de onduidelijkheid en traagheid ook bij intermediairs overmatig stress oplevert.

- **Mogelijke negatieve neveneffecten van de regeling:**
 - Regeling was gunstiger voor nieuwe stallen dan oudere stallen door hoge m² prijs voor nieuwe stallen. Voor zowel geur, als stikstof en dierenwelzijn is het juist veel effectiever om oude bedrijven te laten stoppen.

B Interviewlijst

Affiliatie
Gemeente Hof van Twente
Gemeente Meierijstad
Gemeente Venray
Provincie Noord-Brabant
Varkenshouderij 1 (ingetrokken)
Varkenshouderij 2 (ingetrokken)
Varkenshouderij 3 (ingetrokken)
Varkenshouderij 4 (deelnemer)
Varkenshouderij 5 (deelnemer)
Varkenshouderij 6 (deelnemer)
Varkenshouderij 7 (deelnemer)
Varkenshouderij 8 (deelnemer)
Varkenshouderij 9 (deelnemer)
Varkenshouderij 10 (deelnemer)
Varkenshouderij 11 (afgewezen)
Varkenshouderij 12 (afgewezen)
Varkenshouderij 13 (afgewezen)
Varkenshouderij 14 (afgewezen)
Groepsinterview met intermediairs
RVO