



Rapport

Evaluatie Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en management-maatregelen

Auteurs

ir. Jasper Veldman (Dialogic)
ir. Vincent Mosmuller (Dialogic)
Femke van Wijk MSc (Dialogic)
ir. Emma Urselmann (Dialogic)
Ine Spijkerman MSc (CLM)
ir. Erik van Well (CLM)

In samenwerking met



CLM onderzoek en advies

Rapport

Evaluatie Subsidiemodules bron- gerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen

Auteurs

ir. Jasper Veldman (Dialogic)
ir. Vincent Mosmuller (Dialogic)
Femke van Wijk MSc (Dialogic)
ir. Emma Urselmann (Dialogic)
Ine Spijkerman MSc (CLM)
ir. Erik van Well (CLM)

Opdrachtgever

Ministerie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Publicatienummer

2024.099-2503

Citeren als

Dialogic en CLM Onderzoek en Advies (2025). Evaluatie Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen. In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Datum

17 april 2025

Beeld omslag

iStock

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Aanleiding	9
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.4 Onderzoeksaanpak	12
2 Beschrijving en context van de Sbv	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Achtergrond van de regeling	16
2.3 Beleidstheorie innovatiemodule	28
2.4 Beleidstheorie investeringsmodule	31
2.5 Sbv in relatie tot ontwikkelingen binnen de doelgroep	31
2.6 Aansluiting regeling bij doelgroep	32
2.7 Sbv in relatie tot andere beleidsinstrumenten	33
3 Doelgroepbereik Sbv	37
3.1 Inleiding	38
3.2 Doelgroepbereik van de innovatiemodule	38
3.3 Doelgroepbereik van de investeringsmodule	46
3.4 Impact opzet regeling op indienen	51
4 Doeltreffendheid Sbv	54
4.1 Inleiding	54
4.2 Doeltreffendheid van de innovatiemodule	55
4.3 Doeltreffendheid van de investeringsmodule	57
4.4 Integraliteit	59
4.5 Doeltreffendheid Sbv	60
5 Ervaringen met de Sbv	62
5.1 Inleiding	62
5.2 Ervaringen met innovatiemodule	63
5.3 Ervaringen met investeringsmodule	65
6 Doelmatigheid Sbv	67
6.1 Inleiding	67
6.2 Kleine doelmatigheid innovatiemodule en investeringsmodule	68
6.3 Macrodoelmatigheid innovatiemodule	69
6.4 Macrodoelmatigheid investeringsmodule	70
7 <i>Lessons learnt</i> en de toekomst	71

7.1	Inleiding	71
7.2	Aantal te ontwikkelen systemen en verdeling van budget	72
7.3	Bijdrage aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst	73
7.4	Obstakels en knelpunten bij de uitvoering	74
7.5	Toekomst van de regeling	75
7.6	Lessen voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid	76
8	Conclusies	78
8.1	Conclusies	78
8.2	Discussie en overwegingen	79
Bijlage 1. Koppeling onderzoeksmethoden en onderzoeksvragen		81
Bijlage 2. Beoordeling aanvragen innovatiemodule		84
Bijlage 3. Emissiereducties per sector		85
	Openstelling 1	85
	Openstelling 2	85
	Openstelling 3	86
Bijlage 4. Subsidiabele kosten innovatiemodule		88
Bijlage 5. Subsidiabele voor de investeringsmodule		89
Bijlage 6. Uitgebreide uitsplitsing van de (toegekende) aanvragen in de innovatiemodule		90
Bijlage 7. Gemiddeld aangevraagde ten toegekende subsidiebedrag per sector		92
Bijlage 8. Overzicht potentiële emissiereductie en beperking van geuroverlast		94
	Melkgeitenhouderij	94
	Pluimveehouderij	94
	Vleeskalverhouderij	94
	Melkveehouderij	95
	Varkenshouderij	96

Managementsamenvatting

Dialogic Innovatie & Interactie heeft in opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur de evaluatie van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) uitgevoerd. Dit is gedaan in samenwerking met CLM.

Achtergrond

Het doel van de Sbv is het ontwikkelen en toepassen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies. Van belang is dat het voorkomen van deze emissies op diervriendelijke en brandveilige wijze gerealiseerd wordt.

De Sbv bestaat uit twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Via de innovatiemodule worden veehouders ondersteund bij onderzoek naar en de ontwikkeling van innovaties, om bewezen technieken beschikbaar te krijgen voor de bredere praktijktoepassingen in de toekomst. Via de investeringsmodule is subsidie beschikbaar voor het breed toepassen en investeren in bewezen technieken in stalsystemen. Deze subsidieregeling is opgesteld om de ontwikkeling van integrale en brongerichte innovatieve stal- en managementmaatregelen aan te jagen en de toepassing van bewezen technieken te ondersteunen.

Doel van de evaluatie

De Sbv is een subsidieregeling die in 2020 voor het eerst is opengesteld. Bij iedere openstelling zijn er wijzigingen doorgevoerd zoals de manier van beoordelen en de doelgroep. Voor toekomstige openstellingen is het van belang dat dit beleidsinstrument een zo groot mogelijke impact kan hebben. Deze beleidsevaluatie dient inzichtelijk te maken hoe dit bereikt kan worden door te laten zien te maken hoe efficiënt en effectief de Sbv geweest is.

Onderzoeksaanpak

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- Deskstudie: om meer begrip op te doen van de werking van de Sbv, en om zicht te krijgen op andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel.
- Portfolio-analyse subsidieaanvragen: om meer zicht te krijgen op het aantal aanvragers van de Sbv, inclusief toekenningen en afwijzingen. Daarbij is ook gekeken naar achtergrondkenmerken van de aanvragers en de aangevraagde en verstrekte subsidie.
- Interviewronde onder betrokkenen innovatiemodule: om ervaringen op te halen rondom de innovatiemodule. Er is in totaal met 25 organisaties gesproken, waaronder veehouders, adviesbureaus, beleidsorganisaties (RVO en ministerie van LVVN), onderzoeksorganisaties en producenten van stalsystemen.

- Enquête onder betrokkenen investeringsmodule: om meer zicht te krijgen op hun ervaringen met de investeringsmodule. In totaal zijn er 129 respondenten aangeschreven, waarvan er 17 de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Dit komt overeen met een responspercentage van 13,2%.

Doeltreffendheid

Er is ten tijde van dit evaluatieonderzoek nog niet vast te stellen of de innovatiemodule van de Sbv bijdraagt aan de reductie van emissies in de veehouderij. Van de 61 projecten die een subsidie hebben gekregen is er slechts één project uit de innovatiemodule door de meetfase heen en van dat project zijn de effecten nog niet bekend. Dit komt mede door vertraging bij het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat de subsidie vanuit de innovatiemodule heeft bijgedragen aan de (versnelde) ontwikkeling van innovaties die potentieel emissies in de veehouderij verminderen.

Vanuit de investeringsmodule van de Sbv is subsidie verstrekt voor investeringen in bewezen technieken van fijnstofreductie. Uit het onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van de respondenten deze bewezen technieken niet zou hebben aangeschaft zonder de subsidie. Er kan dus gesteld worden dat de investeringsmodule heeft bijgedragen aan fijnstofreductie.

De insteek van de innovatie- en investeringsmodule is dat er samenhang is in de modules doordat de innovaties uit de innovatiemodule ook de investeringsmodule in zouden stromen. Omdat de innovaties uit de innovatiemodule nog niet zover zijn, kon deze samenhang nog niet onderzocht worden.

Doelmatigheid

De verhouding tussen de uitvoeringskosten en het totaal aan verstrekte subsidies lag voor de Sbv op 8,4% (voor zowel de innovatie- als investeringsmodule samen). Doordat de Sbv zowel een innovatie- als investeringsregeling is, is het lastig om een vergelijking van de uitvoeringskosten te maken met andere regelingen, die vaak of een innovatieregeling of een investeringsregeling zijn. Er lijken indicaties te zijn dat het aan de hoge(re) kant is. Dit komt mede doordat de projecten vertraging opliepen en te maken kregen met gestegen bouwkosten. Hierdoor ontstond de wens om de projectduur te verlengen, aanpassingen te maken in de begroting of inhoudelijke aanpassingen te maken. Deze grote hoeveelheid extra wijzigingsverzoeken was niet voorzien bij aanvang van de Sbv.

De macrodoelmatigheid (verhouding tussen de effecten (c.q. doeltreffendheid) en de gemaakte kosten) is voor de innovatiemodule niet vast te stellen. Het aantal volledig afgeronde projecten is namelijk zeer beperkt en daardoor is de doeltreffendheid op dit moment niet te bepalen. Er zijn dus ook geen effecten die afgezet kunnen worden tegen kosten. De investeringsmodule lijkt wel doelmatig te zijn, al is het lastig om de geïnvesteerde middelen af te zetten tegen de omvang van effecten op het gebied van emissiereductie, brandveiligheid en dierenwelzijn.

Overige observaties

Overigens is de reden voor deelname aan de innovatiemodule nog wel een aandachtspunt. De gedachte achter de innovatiemodule is dat er innovaties worden gerealiseerd ten behoeve van emissiereductie en verbetering (of geen verslechtering) van dierenwelzijn en brandveiligheid. Echter, in het onderzoek kwam naar voren dat niet iedereen vanwege deze reden meedoet. Sommige nemen ook deel uit praktische (financiële) noodzaak, bijvoorbeeld omdat er een nieuwe stal nodig was en via de Sbv op een financieel gunstige manier een stal kon worden aangeschaft (eventueel via de producent van stalsystemen). Het is de vraag of deze (financieel gedreven) groep voldoende motivatie heeft om innovaties te realiseren en of dat gevolgen heeft voor de doelstellingen van de Sbv. Op basis van ons onderzoek kunnen we hier alleen geen uitspraken over doen.

Lessons learnt en aanbevelingen

Bij het maken van aanbevelingen dient er ook rekening mee te worden gehouden dat de Sbv zich nu in een andere context bevindt dan bij de start. Het is niet duidelijk welke andere maatregelen er de komende periode worden genomen ten behoeve van het landbouw- en stikstofbeleid, die zouden kunnen bijdragen aan emissiereductie (en verbetering van brandveiligheid en dierenwelzijn). Ook is niet duidelijk welk effect de innovaties uit de innovatiemodule gaan hebben op deze onderdelen. Dit maakt het moeilijk om in te schatten in welke mate de Sbv relevant blijft in de toekomst. Daarnaast is het goed om op te merken dat andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de hoge inflatie, ook niet voorzien waren bij het opzetten van de regeling.

Als wordt gekozen voor voortzetting van de regeling, zijn er enkele aandachtspunten die de regeling naar verwachting effectiever maken en kunnen bijdragen aan een betere ervaring voor de verschillende betrokkenen. In het onderzoek hebben wij diverse aanbevelingen geïdentificeerd. Een belangrijke daarbij is om bij de innovatiemodule meer aandacht te besteden aan de opschaalbaarheid van innovaties. Wij krijgen de indruk dat daar nu nog beperkt aandacht voor is. In relatie tot dat punt is het ook een mogelijkheid om de producenten van stalsystemen nauwer te betrekken bij de innovatiemodule. Zij hoeven nu namelijk formeel geen mede-aanvrager te zijn. Andere aanbevelingen, die in het rapport uitgebreider worden toegelicht, zijn: (1) zorg voor een soepele aansluiting tussen de fases van de regeling, (2) houd rekening met het beeld dat aanvragers hebben van de overheid en (3) vergroot de (inhoudelijke) flexibiliteit binnen de innovatiemodule.

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft de evaluatie van de subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (hierna: Sbv). Deze evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie samen met CLM Onderzoek en Advies in opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving en de context van de Sbv gegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het doelgroepbereik van de Sbv besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de doeltreffendheid van de Sbv. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de ervaringen met de Sbv. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 6 de doelmatigheid van de Sbv. In hoofdstuk 7 worden de *lessons learnt* besproken. In hoofdstuk 8 wordt de conclusie van het onderzoek gegeven.

1.1 Achtergrond

In deze paragraaf geven we een zeer beknopte achtergrond van de Sbv. De subsidiemodules van de Sbv zijn in 2020 voor het eerst opengesteld. Het doel¹ van de Sbv is het ontwikkelen en toepassen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies. Van belang is dat het voorkomen van deze emissies op diervriendelijke en brandveilige wijze gerealiseerd wordt.

De Sbv bestaat uit twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Via de innovatiemodule worden veehouders ondersteund bij onderzoek naar en de ontwikkeling van innovaties, om bewezen technieken beschikbaar te krijgen voor de bredere praktijktoepassingen in de toekomst. Via de investeringsmodule is subsidie beschikbaar voor het breed toepassen en investeren in bewezen technieken in stalsystemen.

¹ Op basis van *Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 oktober 2021, nr. WJZ/21225831, tot wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies en de Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2021 in verband met de wijziging en openstelling van de Innovatiemodule betreffende Brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-43895.html#d17e1173>

Deze subsidieregeling is opgesteld om de ontwikkeling van integrale en brongerichte innovatieve stal- en managementmaatregelen aan te jagen en de toepassing van bewezen technieken te ondersteunen.

1.2 Aanleiding

Sinds de eerste openstelling van de Sbv in 2020, zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd, zoals de manier van beoordelen en de doelgroep. Voor toekomstige openstellingen is het van belang dat dit beleidsinstrument een zo groot mogelijke impact kan hebben. Deze beleidsevaluatie dient inzichtelijk te maken hoe dit bereikt kan worden door inzichtelijk te maken hoe efficiënt en effectief de Sbv geweest is.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie dient antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre heeft de Sbv bijgedragen aan het ontwikkelen en implementeren van innovatie om emissies te reduceren en dierenwelzijn en brandveiligheid te verhogen² binnen de veehouderij in de periode van 2020 tot 2023?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn de onderstaande subvragen geformuleerd.

Descriptieve analyse van de Sbv

- Welke rationale heeft de overheid voor het stimuleren van stalinnovaties binnen de veehouderij en voor het stimuleren van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen?
- Wat zijn de doelstellingen, voorwaarden en activiteiten van de Sbv en hoe hebben deze zich ontwikkeld in de periode van 2020 tot 2023?
- In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot ontwikkelingen binnen de doelgroep van de regeling?
- In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot de andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel?

Evaluatie van de innovatiemodule

Opzet

- Hoe wordt de innovatiemodule ervaren door de doelgroep?

² In dit onderzoek houden we bij de beantwoording van de hoofd- en deelvragen rekening met de verschillende voorwaarden per openstelling van de modules. Bij de eerste twee openstellingen van de innovatiemodule mocht de techniek geen verslechtering van het dierenwelzijn en de brandveiligheid veroorzaken. In de derde openstelling werd de eis aangescherpt: de techniek moest bijdragen aan de verbetering van het dierenwelzijn, waaronder brandveiligheid.

- In hoeverre hebben de beoordelingswijze, de hoogte van het subsidiebedrag en het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging om een aanvraag in te dienen voor de regeling?
- Wat waren de knelpunten/obstakels en welke partij(en) ervoer(en) deze?

Portfolio:

- In welke mate wordt de beoogde doelgroep van de regeling bereikt?
- Welke kenmerken hebben de aangevraagde en toegekende projecten?
- Wat is de stand van zaken van de innovaties en wat leren we hiervan?
- Hoeveel heeft de module tot nu toe aan innovaties (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn?
- Hoe integraal waren deze innovaties?

Doeltreffendheid

- Wat is de (verwachte) bijdrage van de gerealiseerde innovaties (per sector) aan emissiereductie en dierenwelzijn en wat is de (verwachte) bijdrage van innovaties in de pijplijn?
- In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?

Doelmatigheid

- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de innovatiemodule vielen doelmatig geweest?
- Hoe wordt de innovatiemodule ervaren door de uitvoeringsorganisatie, in termen van regeldruk?

Lessons learnt & toekomst

- Hoeveel systemen dienen er nog per sector ontwikkeld te worden, en is de verdeling van het budget per sector adequaat?
- Hoeveel kan de module bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst?
- In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de innovatiemodule, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?
- Hoe zou de toekomst van de regeling eruit kunnen zien, mede gelet op het advies van de kwartiermaker om meer focus aan te brengen in het verder brengen van innovaties?

Evaluatie van de investeringsmodule

Opzet

- Hoe wordt de investeringsmodule ervaren door de doelgroep?
- In hoeverre hebben de beoordelingswijze, de hoogte van het subsidiebedrag en het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging om een aanvraag in te dienen voor de regeling?
- Wat waren de knelpunten/obstakels en welke partij(en) ervoer(en) deze?

Portfolio

- Welke kenmerken hebben de aangevraagde en toegekende projecten?
- In welke mate wordt de beoogde doelgroep van de regeling bereikt?

- Wat is de stand van zaken van de investeringen en wat leren we hiervan?
- Hoeveel heeft de module tot nu toe aan investeringen in bewezen technieken (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn?

Doeltreffendheid

- Wat is de (verwachte) bijdrage van de investeringen (per sector) aan emissiereductie en dierenwelzijn en wat is de (verwachte) bijdrage van investeringen in de pijplijn?
- In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinvesteringen te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?

Doelmatigheid

- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de investeringsmodule vielen doelmatig geweest?
- Hoe wordt de investeringsmodule ervaren door de uitvoeringsorganisatie, in termen van regeldruk?

Lessons learnt & toekomst

- Hoeveel systemen dienen er nog per sector ontwikkeld en geïmplementeerd te worden, en is de verdeling van het budget per sector adequaat?
- Hoeveel kan de module bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst?
- In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de investeringsmodule, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?

Evaluatie van het totaalbeeld van de Sbv

Opzet

- In hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de integraliteit van de regeling (verschillende beleidsdoelen binnen één instrument met twee modules³)?
- In hoeverre is de opzet van de Sbv passend bij de beoogde doelgroep en gestelde doelstellingen?

Doeltreffendheid

- In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan het tot stand komen van innovaties zelf én de totstandkoming van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen? In welke mate is dit terug te zien op systeemniveau van de veehouderij?
- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doeltreffend geweest?
- In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de verschillende emissies (stikstof, methaan en fijnstof) te reduceren?
- In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de geuroverlast te beperken?
- In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de brandveiligheid en het dierenwelzijn te verbeteren?

³ In welke mate dragen de modules bij aan zowel emissiereductie als het verbeteren van dierenwelzijn

- Was de opzet van de Sbv de juiste om bij te dragen aan een verbeterd leefklimaat?

Doelmatigheid

- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doelmatig geweest?
- Zijn de doelen en de *outputs* bereikt tegen aanvaardbare kosten in de gekozen opzet en uitvoering (hoeveel hebben de openstellingen gekost in relatie tot emissiereducties en brandveiligheid/dierenwelzijn)?

Lessons learnt & toekomst

- In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de Sbv, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?
- Hoe zou de toekomst van de regeling eruit kunnen zien, mede gelet op het advies van de kwartiermaker om meer focus aan te brengen in het verder brengen van innovaties?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid?

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Deskstudie

De deskstudie is onder andere uitgevoerd om meer begrip op te doen van de werking van de Sbv, en om zicht te krijgen op andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel. Hiervoor is een korte online inventarisatie gedaan naar andere regelingen. De deskstudie is daarnaast gebruikt om ervaringen met de regeling in kaart te brengen. Daarvoor is gebruik gemaakt van een eerder onderzoek⁴ van RVO naar de voortgang en knelpunten van de Sbv-innovatiemodule, en van interne evaluaties die zijn uitgevoerd met verschillende betrokkenen. Hiermee legt de deskstudie een goede basis voor het beantwoorden van een aantal onderzoeksvragen.

1.4.2 Portfolio-analyse subsidieaanvragers

Voor deze evaluatie heeft Dialogic data ontvangen over de aanvragers en projecten van de Sbv. Deze data zijn geanalyseerd in de portfolio-analyse, die is uitgevoerd om meer zicht te geven in het aantal aanvragers van de Sbv, inclusief toekenningen en afwijzingen. Daarbij is ook gekeken naar achtergrondkenmerken van de aanvragers en de aangevraagde en verstrekte subsidie. Voor het uitvoeren van de portfolio-analyse heeft RVO data over de aanvragen aangeleverd. Daarnaast heeft RVO per mail een aantal aanvullende geaggregeerde statistieken aangeleverd met betrekking tot de voortgang van de projecten en de uitvoeringskosten.

⁴ RVO (2023). *Inventarisatie voortgang en knelpunten Sbv-innovatiemodule*. [open.overheid.nl]

1.4.3 Interviewronde onder betrokkenen innovatiemodule

Er is een interviewronde onder betrokkenen gehouden om ervaringen op te halen rondom de innovatiemodule. Er is in totaal met 25 organisaties gesproken. In Tabel 1 is de verdeling van de interviewrespondenten weergegeven. Voor de veehouders is getracht om zoveel mogelijk spreiding over de verschillende sectoren te realiseren.

Tabel 1. Aantal en verdeling interviewrespondenten

Categorie	Aantal partijen
Adviesbureaus die betrokken waren bij aanvragen	5
Beleidsorganisaties	2
Onderzoeksorganisaties	2
Producenten van stalsystemen	2
Veehouders	15
Totaal	25

1.4.4 Enquête onder betrokkenen investeringsmodule

Onder de betrokkenen van de investeringsmodule is een enquête uitgezet om meer zicht te krijgen op hun ervaringen. In totaal zijn er 129 respondenten aangeschreven, waarvan er 17 de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Dit komt overeen met een responspercentage van 13,2%.

Het is goed om op te merken dat het aantal van 129 respondenten afwijkt van de aantallen uit de portfolio-analyse. Voor de enquête zijn in eerste instantie 168 projectaanvragers geselecteerd waarvan het project was afgerond of nog liep; de gestopte projecten zijn dus buitengesloten. Van deze 168 projectaanvragers zijn er 10 niet meegenomen omdat (1) er geen contactgegevens van bekend waren of (2) het geen veehouders waren. Voor die laatste groep geldt dat er ook adviesbureaus tussen zaten, en het uitgangspunt was dat de veehouders zelf bevraagd zouden worden.

Van de 158 veehouders die overbleven zijn de emailadressen ontdebeld. Dat resulteerde uiteindelijk in 129 unieke aanvragers. De aanvragers zijn in de periode december 2024 – januari 2025 benaderd voor deelname aan het onderzoek (na een vooraankondiging van RVO). Er is één regulier verzoek uitgestuurd en twee reminders.

Overige opmerkingen

Initieel was het de bedoeling om ook een uitvraag te doen onder de afgewezen aanvragers van de innovatiemodule. Op basis van de portfolio-data van RVO zijn er 56 afgewezen aanvragers voor de innovatiemodule geïdentificeerd. Daarvan bleken er uiteindelijk nog drie een toegekende aanvraag te hebben gedaan in een latere openstelling. Van de 53 andere afgewezen aanvragers zijn er 44 op inhoudelijke gronden afgewezen. Doordat ze op inhoudelijke gronden zijn afgewezen, zien wij ze niet als goede controlegroep. Het was wel relevant geweest als ze waren afgewezen omdat er – ondanks inhoudelijk relevantie – niet genoeg budget beschikbaar was om de aanvraag goed te keuren. Door het beperkte aantal dat overbleef (9) is uiteindelijk besloten om geen bevraging te doen onder de afgewezen aanvragers van de innovatiemodule.

2 Beschrijving en context van de Sbv

Samenvatting

De doelstelling van de Sbv is het ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen. De regeling richt zich specifiek op broeikasgas- en stalemissies. Voor de innovatiemodule worden in de wetteksten twee redenen genoemd voor een interventie vanuit de overheid. De eerste is dat er voor veehouderijen en stalinrichtingsbedrijven onvoldoende prikkels zijn om nieuwe integrale oplossingen te initiëren. Bovendien zou het voor mkb-bedrijven met lage economische marges risicovol zijn om te investeren in onderzoek en innovatie. De investeringsmodule kent ook een duidelijke rationale. Er kon subsidie worden aangevraagd voor nieuwe technieken die de fijnstofemissies in pluimveehouderijen verminderen. Voor de pluimveehouders zelf werd er onvoldoende een directe prikkel ondervonden om in deze technieken te investeren; het zorgde namelijk niet voor een verhoging van de productiviteit of verlaging van de productiekosten. Hierdoor was er geen terugverdienmodel terwijl het reduceren van fijnstofemissies voor de dieren (en de omgeving) wel voordelen opleverde. Zodoende was het logisch om de veehouders te stimuleren toch te investeren in deze technieken.

Er zijn in de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen geweest binnen de doelgroep van de Sbv die van invloed kunnen zijn op de Sbv. In het algemeen kan gesteld worden dat het lastiger wordt om activiteiten te ontplooiën door strengere stikstofregelgeving. Er zijn daarnaast ook diverse beëindigingsregelingen opgetuigd waarbij veehouders financiële ondersteuning kunnen krijgen als ze stoppen. Dit kan leiden tot een afname in het aantal veehouderijen waar innovaties uitgerold kunnen worden. De opzet van de Sbv lijkt verder passend te zijn bij de beoogde doelgroep en de doelstellingen van de regeling. Voor de innovatiemodule geldt wel dat overwogen kan worden om een producent van stalsystemen verplicht te laten deelnemen aan de aanvraag. Hiermee kan de opschaalbaarheid van innovaties, waar nu beperkt aandacht voor lijkt te zijn, worden vergroot.

Op Europees, nationaal en regionaal niveau zijn er weinig andere beleidsinstrumenten die zich – net als de Sbv – richten op het subsidiëren van innovatie- en investeringsprojecten in stal- en managementsystemen. Alleen in Gelderland lijkt er een subsidieregeling te zijn die zich richt op de ontwikkeling van innovatieve stal- en managementsystemen, waarbij een meetfase ook formeel onderdeel is van de regeling. Europese, nationale en regionale instrumenten zijn relatief breed opgesteld, met als gevolg dat er ook een divers palet aan projecten gefinancierd kan worden. Een uniek kenmerk van de Sbv is de meetfase, waarbij de emissiereductie van stalsystemen geverifieerd wordt. Dit biedt de mogelijkheid voor een objectieve beoordeling van de effectiviteit van innovatieve stal- en managementsystemen in het verminderen van stalemissies.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving en de context van de Sbv. Met deze beschrijving geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke rationale heeft de overheid voor het stimuleren van stalinnovaties binnen de veehouderij en voor het stimuleren van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen?
- Wat zijn de doelstellingen, voorwaarden en activiteiten van de Sbv en hoe hebben deze zich ontwikkeld in de periode van 2020 tot 2023?
- In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot ontwikkelingen binnen de doelgroep van de regeling?
- In hoeverre is de opzet van de Sbv passend bij de beoogde doelgroep en gestelde doelstellingen?
- In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot de andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van deskstudie.

2.2 Achtergrond van de regeling

2.2.1 Historie van de regeling en de beleidscontext

De Subsidieregeling Verduurzaming Stal- en Managementmaatregelen (Sbv) is in 2020 geïntroduceerd om de Nederlandse veehouderij te helpen verduurzamen om zo bij te dragen aan nationale en internationale klimaatdoelen. Deze regeling heeft haar oorsprong in het Klimaatakkoord en het Regeerakkoord van 2017 ("Vertrouwen in de toekomst")^{5,6} waarin werd benadrukt dat gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een hoge veedichtheid dringend moeten worden verminderd. Dit regeerakkoord legde de basis voor het bevorderen van duurzamere stalsystemen.

In 2021 sloot Nederland zich aan bij de *Global Methane Pledge*, waarbij landen zich ertoe verbonden om de wereldwijde methaanemissie tegen 2030 met 30% te verminderen ten opzichte van 2020.⁷ Methaan, voornamelijk afkomstig uit de veehouderij, is een van de krachtigste broeikasgassen, en deze toezegging legde extra druk op de Nederlandse veehouderij om haar emissies te reduceren⁸.

De urgentie voor innovatie in de veehouderij werd verder benadrukt door de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen, die in 2021 aangaf dat snelle en creatieve oplossingen

⁵ Rijksoverheid (2017). *Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'*. Geraadpleegd 27 september 2024. [open.overheid.nl]

⁶ RVO (2024). *Subsidie voor innovatie en verduurzaming van stallen*. Geraadpleegd 27 september 2024. [www.rvo.nl]

⁷ Ministerie van LNV (2022). *Nationale Methaanstrategie*. [open.overheid.nl]

⁸ Ministerie van EZK (2022). *Klimaatnota 2022*. Geraadpleegd 27 september 2024. [www.rijksoverheid.nl]

nodig zijn om de sector te verduurzamen en aan maatschappelijke opgaven te voldoen⁹. Het Klimaatakkoord van 2022 benadrukte dat er in de landbouw en het landgebruik aanzienlijke broeikasgasemissiereducties en koolstofvastlegging gerealiseerd moeten worden om de klimaatdoelen voor 2030 te halen. Aangezien stimulering en facilitering niet voldoende bleken, werden aanvullende maatregelen noodzakelijk om boeren te motiveren en in staat te stellen om duurzamer te werken. Zodoende beoogt de Sbv financieel te ondersteunen bij het onderzoeken, ontwikkelen en implementeren van innovatieve staltechnieken en managementmaatregelen. Op deze manier heeft de regeling ook een toekomstgerichte focus, waarbij er bijgedragen wordt aan het ontwikkelen van nieuwe innovaties welke op lange termijn bijdragen aan het verduurzamen van de Nederlandse veehouderij.

2.2.2 Doelstelling en vormgeving van de Sbv

Bij de introductie van de regeling door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is de volgende doelstelling meegegeven aan de Sbv:¹⁰

Het ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies.

De verwachting is dat de regeling bijdraagt aan zowel de gezondheid en het welzijn van mens en dier als aan de realisatie van de klimaat- en milieudoelen.

Er is bij de aanvang van de regeling gekozen voor twee subsidiemodules:

1. De subsidiemodule **investering in niet-bewezen innovaties (innovatiemodule)** richt zich op de ontwikkeling van innovatie-, onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten waarbij concepten ontwikkeld en getest worden. Er is hierbij gekozen voor drie fasen: (1) de onderzoeks- en ontwikkelingsfase, waarin stalinnovaties en managementmaatregelen ontwikkeld en getest worden, (2) de emissiemetingenfase, waar het effect van de stalinnovaties en managementmaatregelen doorgemeten wordt, en (3) de resterende productieve levensduurfase, waarin de innovaties verder gebruikt kunnen worden tijdens de afschrijvingstermijn.
2. De subsidiemodule **investering in bewezen innovaties (investeringsmodule)** richt zich op de aanschaf en het gebruiksklaar maken van nieuwe bewezen innovaties ten behoeve van emissiereductie in bestaande en nieuwe stalsystemen.

In de volgende paragrafen bespreken we de vormgeving van de innovatie- en investeringsmodule in meer detail.

⁹ Minister van LNV (2022). *Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu, Toekomst veehouderij*. Kamerbrief 29383, nr.386. Geraadpleegd 27 september 2024. [zoek.officielebekendmakingen.nl]

¹⁰ Ministerie van LNV (2020). *Staatscourant 2020, 27006*. [zoek.officielebekendmakingen.nl]

2.2.3 Vormgeving innovatiemodule

De innovatiemodule ondersteunt veehouders die samen met een onderzoeksorganisatie nieuwe technieken of maatregelen willen onderzoeken en ontwikkelen om de emissie van broeikasgassen, ammoniak, geur en fijnstof te verminderen. De subsidie valt onder staatssteun en wordt gerechtvaardigd door verschillende artikelen uit de algemene groepsvrijstellingsverordeningen¹¹ en de groepsvrijstellingsverordening landbouw¹². Daarom is de module opgedeeld in verschillende fasen om deze combinatie van subsidies per fase mogelijk te maken:

- 1) **Onderzoeks- en ontwikkelingsfase:** hierbij gaat het om onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot investeringen van technieken, installaties, apparatuur, machines, uitrusting en managementmaatregelen die kunnen leiden tot brongerichte verduurzaming in bestaande stalsystemen of nieuw te ontwikkelen en te bouwen typen stalsystemen duurzamer kunnen maken.
- 2) **Emissiemetingenfase:** hierbij gaat het om het uitvoeren van metingen om te bepalen in hoeverre de investeringen en managementmaatregelen uit de eerste fase daadwerkelijk leiden tot emissiereductie.
- 3) **Resterende productieve levensduurfase:** hierbij gaat het om subsidie voor de resterende levensduur van de innovatie, mits uit fase 2 blijkt dat er een emissiereductie (> 0%) plaatsvindt, terwijl er geen achteruitgang is in dierenwelzijn of brandveiligheid. Daarnaast geldt voor de derde openstelling dat er een verbetering van het dierenwelzijn, waaronder brandveiligheid, moet worden gerealiseerd.

Aanvragers van de innovatiemodule

Aanvragen voor de innovatiemodule moeten in samenwerkingsverband worden gedaan. Aan een samenwerkingsverband neemt ten minste één veehouderijonderneming deel, waarbij deze onderneming ook een mogelijke eindgebruiker is van de innovatie, en ten minste één onderzoeksorganisatie. Een producent van stalsystemen hoeft zelf niet direct onderdeel te zijn van het samenwerkingsverband, maar kan als losse leverancier een systeem leveren aan veehouderijondernemingen. Aan het samenwerkingsverband kunnen naast veehouderijondernemingen, onderzoeksorganisaties en stallenbouwers ook andere ondernemingen meedoen, zoals intermediairs om de samenwerking tussen de partijen te coördineren.

Voorwaarden

De innovatiemodule van de Sbv is tot op heden drie keer opengesteld; één keer in 2020, en twee keer in 2021. Hieronder worden de belangrijkste voorwaarden voor de openstelling in 2020 weergegeven en wijzigingen in de latere openstellingen:

¹¹ Artikel 25 [Algemene groepsvrijstellingsverordeningen]

¹² Artikel 14 en 31 [Groepsvrijstellingsverordening landbouw]

- De subsidie wordt verstrekt aan een deelnemer in een samenwerkingsverband voor het uitvoeren van een innovatieproject gericht op brongerichte verduurzaming op een veehouderijlocatie van a) varkens, b) melkgeiten, c) melkvee of, d) vleeskalveren.
- Bij de tweede openstelling zijn pluimveehouderijen (waaronder leghennen, (groot)ouderdieren van leghennen, vleeskuikens en (groot)ouderdieren van vleeskuikens) hieraan toegevoegd. De innovatie voldoet aan wettelijke emissiegrenswaarden¹³.
- De minimale reductiepercentages zoals gesteld in de regeling moeten worden behaald. Deze minimale waarden staan uitgesplitst in Bijlage 3.
- De realisatietermijn is vastgesteld op vijf jaar. Dit betekent dat het project vijf jaar na de subsidieverlening gerealiseerd moet zijn.
- Er wordt geïnvesteerd in technieken, installaties, apparatuur, machines en uitrusting, of er wordt geïnvesteerd in managementmaatregelen. Een combinatie hiervan is niet mogelijk.
 - Tijdens de tweede en derde openstelling kon ook een combinatie van technieken en managementmaatregelen onderzocht en ontwikkeld worden.
- Er mag geen achteruitgang in dierenwelzijn en brandveiligheid plaatsvinden.
 - Voor de derde openstelling is de focus op dierenwelzijn en brandveiligheid versterkt. De innovatie dient namelijk het niveau van dierenwelzijn, waaronder ten minste ook de brandveiligheid, op een veehouderijlocatie te verbeteren.
- Bij beoordeling dient het innovatieproject tenminste 14 punten (29 punten voor melkveehouderijen) toegediend te krijgen. In Bijlage 2 staan de beoordelingscriteria uitgesplitst.
 - Tijdens de derde openstelling weegt afwenteling ook mee als rangschikkingscriteria.
- Er moet minimaal 40% aan vast voer aan vleeskalveren worden verstrekt, indien er vleeskalveren worden gehouden.

Daarnaast is er tijdens de derde openstelling als voorwaarde toegevoegd dat een techniek niet in meer dan vier stalsystemen toegepast mag worden bij de uitvoering van het innovatieproject.

Subsidiabele kosten

Er kan subsidie verkregen worden voor verschillende type kosten, zoals kosten voor personeel, gebouwen en apparatuur. Een volledig overzicht van de subsidiabele kosten volgens de groepsvrijstelling is te vinden in Bijlage 4.

¹³ [Besluit emissiearme huisvesting]

Budget

Tijdens de eerste openstelling was er in totaal €19 miljoen, tijdens de tweede openstelling €25 miljoen en tijdens de derde openstelling €30 miljoen beschikbaar. Tabel 2 geeft de verdeling van budgetten per sector weer.

Tabel 2. Verdeling budget innovatiemodule (staltechnieken én managementmaatregelen) naar sector (bron: RVO, bewerking door Dialogic).

Sector	1e openstelling ¹⁴	2e openstelling ¹⁵	3e openstelling ¹⁶
Varkenshouderijen	€9,4 miljoen	€9,2 miljoen	€10 miljoen
Melkgeitenhouderijen	€2 miljoen	€2 miljoen	€10 miljoen
Melkveehouderijen	€9,1 miljoen	€8,8 miljoen	€3 miljoen
Vleeskalverhouderijen	€5,2 miljoen	€2 miljoen	€3 miljoen
Pluimveehouderijen	-	€3 miljoen	€3 miljoen
Managementprojecten varkens- en melkveehouderijen*	-	-	€1 miljoen
Totaal	€19,1 miljoen	€25 miljoen	€30 miljoen

* Toelichting tabel: De bedragen zijn een opsomming van de beschikbare bedragen voor projecten voor staltechnieken én managementmaatregelen per sector. In de derde openstelling was er één budget voor managementprojecten voor zowel varkens- als melkveehouderijen.

Hoogte subsidie

De hoogte van het subsidiabele bedrag hangt af van een aantal factoren. De subsidie valt onder staatsteun en daarmee worden de hoogtes van de subsidie gerechtvaardigd door artikel 25 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (voor fase 1), artikel 31 van de groepsvrijstellingsverordening landbouw (voor fase 2) en artikel 14 van de groepsvrijstellings-

¹⁴ RVO (2024). *Onderzoeken en ontwikkelen van innovaties voor stalsystemen 2020*. Geraadpleegd op 26 september 2024. [www.rvo.nl]

¹⁵ RVO (2024). *Onderzoeken en ontwikkelen innovaties stalsystemen februari - mei 2021*. Geraadpleegd op 26 september 2024.

¹⁶ RVO (2024). *Subsidie onderzoeken en ontwikkelen innovaties stalsystemen 3e openstelling*. Geraadpleegd op 26 september 2024. [www.rvo.nl]

verordening landbouw (voor fase 3). Hieronder wordt op schematische wijze de hoogte per fase beschreven.

Voor de onderzoeks- en ontwikkelingsfase (fase 1; zie Figuur 1) geldt dat de hoogte van de subsidie kan oplopen tot maximaal 80% van de subsidiabele kosten. Hieronder vallen onder andere de subsidiabele afschrijvingskosten gedurende het project. De hoogte van het subsidiepercentage hangt af van het type onderzoek (50% voor industrieel onderzoek, 25% voor experimentele ontwikkelingen en 50% voor haalbaarheidsstudies). Hierboven op komt een percentage van 10% bij een aanvraag vanuit een middelgrote onderneming en 20% voor een kleine onderneming. Vervolgens kan er nog 10% extra subsidie bijkomen als er wordt voldaan aan de groepsvrijstellingsverordening¹⁷ of als projectresultaten ruim verspreid worden via bijvoorbeeld conferenties en publicaties¹⁸. Daarnaast geldt voor het totale subsidiebedrag in fase 1 per veehouderijlocatie een maximum van €750.000 bij een innovatieproject met betrekking op bestaande stalsystemen en €1.000.000 voor nieuw te ontwikkelen stalsystemen.



Figuur 1. Overzicht subsidiabele hoogte fase 1, 2020 (bron: RVO, bewerking door Dialogic).

Rekenvoorbeeld fase 1¹⁹

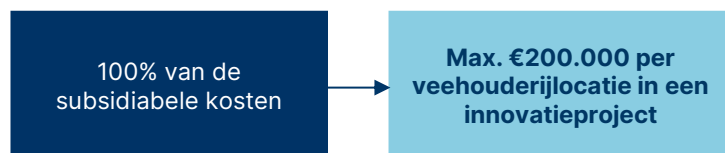
Een aanvrager van de Sbv innovatiemodule investeert een bedrag van 1 miljoen euro voor industrieel onderzoek (50% subsidie). Het geïnvesteerde bedrag bestaat onder andere uit personeelskosten van onderzoekers en ander ondersteunend personeel, en kosten voor apparatuur en materialen. De aanvrager is een kleine onderneming (+20%) en de onderzoeksresultaten worden ruim verspreid via conferenties en publicaties (+10%). Het totale subsidiepercentage voor fase 1 komt daarmee uit op 80%. De economische levensduur van de investering is 20 jaar, wat maakt dat de investeringskosten per jaar €50.000 zijn. Het project zal 5 jaar duren (en alleen kosten gedurende de projectduur zijn subsidiabel), wat de subsidiabele kosten in fase 1 €250.000 euro maakt. 80% van €250.000 komt neer op een subsidie van €200.000 voor fase 1.

¹⁷ Artikel 25, zesde lid, onderdeel b, onder i van de [Algemene groepsvrijstellingsverordening]

¹⁸ Artikel 25, zesde lid, onderdeel b, onder ii van de [Algemene groepsvrijstellingsverordening]

¹⁹ RVO (2020). *Voorbeeldberekening subsidie*. [www.rvo.nl]

Voor de emissiemetingenfase (fase 2; zie Figuur 2) geldt dat 100% van de kosten van het meten van de emissies subsidiabel is. Er geldt een maximum van €200.000 per veehouderijlocatie in een innovatieproject. De onderzoeksorganisatie die de test uitvoert ontvangt de subsidie.

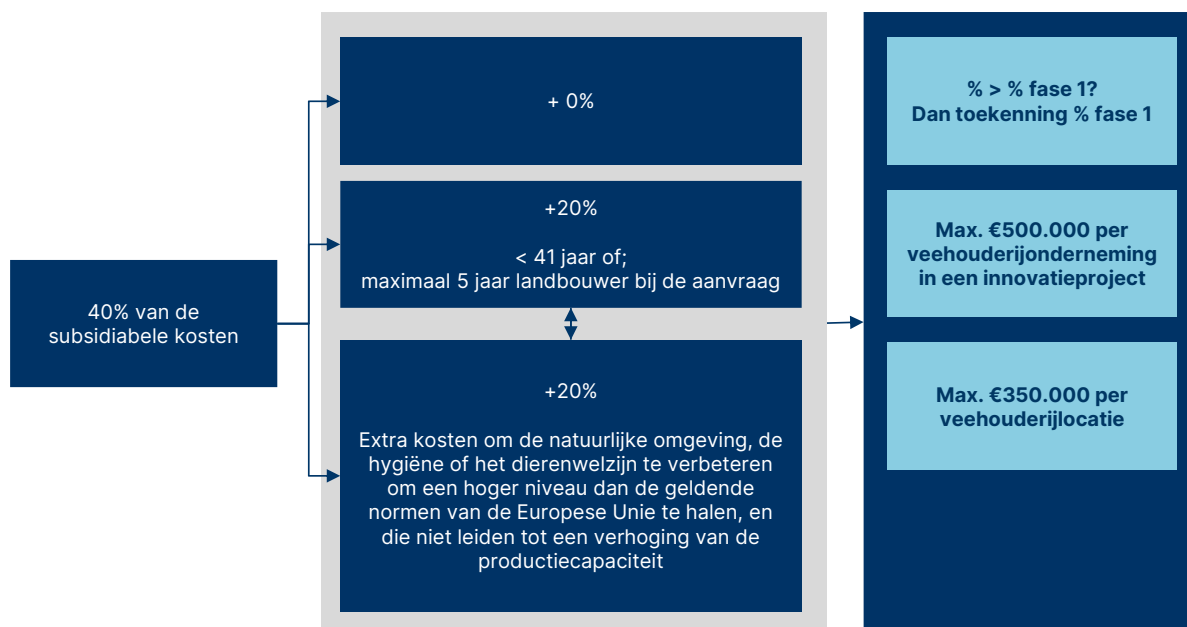


Figuur 2. Overzicht subsidiabele hoogte fase 2, 2020 (bron: RVO, bewerking door Dialogic).

Rekenvoorbeeld fase 2²⁰

Een aanvrager van de Sbv innovatiemodule laat in fase 2 één locatie van zijn veehouderijonderneming doormeten. De meetkosten hiervan zijn €150.000, dit is lager dan het maximale subsidiebedrag (€200.000) dat een onderzoeksorganisatie per veehouderijlocatie mag ontvangen. De onderzoeksorganisatie ontvangt daarom €150.000 subsidie.

Voor de resterende productieve levensduurfase (fase 3; zie Figuur 3) geldt dat 40% van de kosten uit deze fase subsidiabel is, hieronder valt onder andere de afschrijvingskosten gedurende de resterende levensduur van de innovatie.



Figuur 3. Overzicht subsidiabele hoogte fase 3, 2020 (bron: RVO, bewerking door Dialogic).

²⁰ RVO (2020). *Voorbeeldberekening subsidie*. (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/03/Voorbeeldberekening-subsidie.pdf>)

Er komt 20% bovenop als de aanvrager jonger is dan 41 jaar en zich minimaal 5 jaar voor de subsidieaanvraag heeft gevestigd. Er wordt nogmaals 20% opgeteld als er kosten worden gemaakt voor investeringen in het natuurlijke milieu of die de hygiëneomstandigheden of de normen van dierenwelzijn verbeteren om een hoger niveau dan de geldende normen van de Europese Unie te halen, en niet leiden tot een verhoging van de productiecapaciteit. Het totale percentage van subsidiabele kosten mag niet hoger zijn dan het behaalde percentage in fase 1. Als het percentage in fase 3 hoger is dan in fase 1 wordt het percentage van fase 1 toegekend. Verder geldt voor deze fase een maximale subsidiehoogte van €500.000 per veehouderijonderneming en €350.000 per veehouderijlocatie.

Rekenvoorbeeld fase 3²¹

De emissiemetingenfase heeft aangetoond dat de innovatie van de aanvrager zorgt voor een verbetering (> 0%) van broeikasgas- en stalemissies. De aanvrager van de Sbv innovatiemodule krijgt daarom 40% van de investeringskosten. Omdat de innovatie in dit voorbeeld zorgt voor verbeteringen van de natuurlijke omgeving en het dierenwelzijn, en de onderneming door het gebruik van de innovatie niet méér kan produceren dan ervoor, ontvangt de aanvrager 20% extra subsidie. Het totale subsidiepercentage voor fase 3 komt daarom uit op 60%. De subsidiabele kosten betreffen de afschrijvingskosten voor het resterende productieve levensjaar. In het rekenvoorbeeld voor fase 1 hebben we gezien dat de afschrijvingskosten per jaar €50.000 euro zijn (investering heeft een waarde van 1 miljoen met een economische levensduur van 20 jaren), omdat het project 5 jaar heeft gelopen blijft er een levensduur van 15 jaar over. Dit maakt de subsidiabele kosten in fase 3 €750.000 euro. 60% van €750.000 komt uit op een subsidie van €450.000. Omdat dit bedrag boven de maximale subsidie per veehouderijlocatie uitkomt (maximaal €350.000 tijdens de eerste openstelling), krijgt de aanvrager €350.000.

2.2.4 Vormgeving investeringsmodule

De investeringsmodule is gericht op een investering of combinatie van investeringen in bewezen technieken. De investering zal moeten leiden tot brongerichte verduurzaming van het stalsysteem op een pluimveehouderijlocatie. Technieken waarvan bewezen is dat deze zullen leiden tot brongericht reductie van de emissie van fijnstof zijn opgenomen in Bijlage 2.2.2 van de RNES²². Dit onderzoek gaat in op de eerste twee openstellingen van de investeringsmodule, namelijk in 2020 en 2021.

²¹ RVO (2020): *Voorbeeldberekening subsidie*. Geraadpleegd op 4 februari 2025. [www.rvo.nl]

²² Bijlage 2.2.2 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies [RNES]

Aanvragers van de investeringsmodule:

Aanvragers van de investeringsmodule zijn pluimveehouderijen die willen investeren in bewezen brongerichte technieken voor stalsystemen^{23,24}. Aanvragen voor investeringen die bestemd zijn voor veehouderijlocaties in pluimveedichte gebieden worden hoger gerangschikt²⁵.

Voorwaarden:

Om de subsidie aan te vragen moest er in 2020 aan de volgende voorwaarden voldaan worden.

- De aanvrager is een pluimveehouder.
- Door de techniek komt er minimaal 45% minder fijnstof uit de stal.
- Het project duurt maximaal 2 jaren.
 - Tijdens de tweede openstelling gold een maximum van 3 jaar.
- De subsidie is minimaal €4.000.

In 2021 werd hieraan toegevoegd dat er niet geïnvesteerd mag worden in tweedehands technieken.

Subsidiabele kosten:

Er kan een subsidie worden verkregen voor een investering in verschillende bewezen staltechnieken (zie Tabel 3). Daaronder vallen bijvoorbeeld gemaakte kosten voor de aanschaf- en het gebruiksklaar maken. Een volledig overzicht van de subsidiabele kosten is te vinden in Bijlage 5.

Tabel 3. Subsidiabele staltechnieken openstelling 2020 en 2021 (bron: RVO).

Sector	Staltechnieken	Vermindering fijnstof volgende de Omgevingsregeling ²⁶
Vleeskuikens, leghennen en kalkoenen	Positieve ionisatie met koolstofborsteltjes	31%
Vleeskuikens	Ionisatiesysteem met negatieve coronadraden	49%

²³ RVO (2020). *Investeren in bewezen innovaties voor stallen 2020*. Geraadpleegd op 17 oktober 2024. [www.rvo.nl]

²⁴ RVO (2021). *Investeren in bewezen innovaties voor stallen*. Geraadpleegd op 17 oktober 2024. [www.rvo.nl]

²⁵ RVO (2020). *Lijst met gemeenten die kwalificeren als pluimveedichtgebied*. Geraadpleegd op 4 februari 2025. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-31403.html#d17e744>]

²⁶ Bijlage VI, [Omgevingsregeling]

Sector	Staltechnieken	Vermindering fijnstof volgende de Omgevingsregeling ²⁶
Vleeskuikens	Negatieve ionisatie met coronadraden, met 40 emitters per meter (prikkeldraad)	52%
Vleeskuikens	Positieve ionisatie met ionisatieunits met ingebouwde coronadraden en collectoroppervlak	16%
Leghennen	Strooiselschuif bij volièrehuisvesting	20%

Budget:

In 2020 was er een budget beschikbaar van €7,5 miljoen, in 2021 is dit budget gewijzigd naar €7 miljoen:

Tabel 4. Beschikbare budget investeringsmodule (bron: RVO)

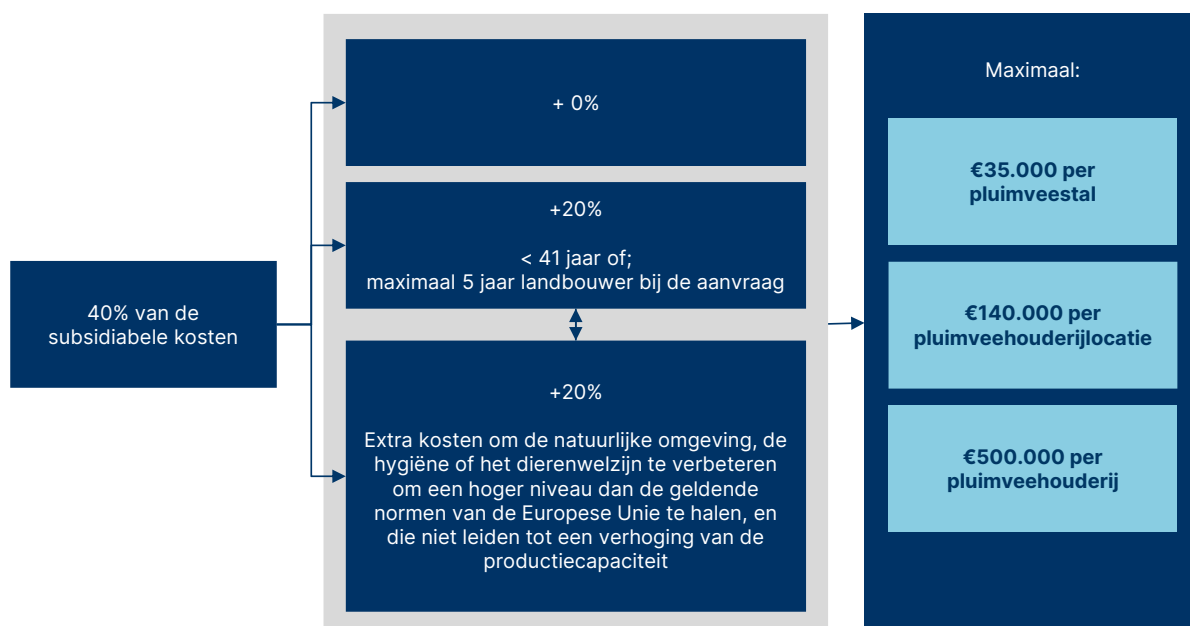
Jaar	Budget	Verdeling budget
2020	€7,5 miljoen	2 criteria: 1) Techniek voor bestaande stal (1 punt) of nieuwe stal (2 punten) 2) Bedrijf in pluimveedichtgebied (3 punten)
2021	€7 miljoen	Voorrang voor bedrijf in pluimveedichtgebied

Hoogte subsidie

De subsidie valt onder staatssteun en wordt gerechtvaardigd door artikel 14 van de groepsvrijstellingsverordening landbouw²⁷. Hierdoor hangt de hoogte van de subsidie af van een aantal factoren (zie Figuur 4). In 2020 en 2021 gold dat standaard 40% van de kosten die onder de subsidie vallen vergoed worden. Hier komt 20% bovenop als de aanvrager jonger is dan 41 jaar of bij de aanvraag maximaal 5 jaar landbouwer is. Er wordt nogmaals 20% opgeteld als er kosten worden gemaakt voor investeringen in het natuurlijke milieu of die de hygiëneomstandigheden of de normen van dierenwelzijn verbeteren om een hoger niveau dan de geldende normen van de Europese Unie te halen. Deze mogen niet leiden tot een verhoging van de productiecapaciteit. Daarnaast gold er een maximaal subsidiebedrag van €35.000 voor iedere pluimveestal, €140.000 voor iedere pluimveehouderijlocatie en €500.000 per

²⁷ Artikel 14 [Groepsvrijstellingsverordening landbouw]

pluimveehouderij. In de openstelling van 2021 zijn deze bedragen verhoogd naar €50.000 per pluimveestal en €200.000 per pluimveehouderijlocatie.



Figuur 4. Overzicht hoogte subsidie Innovatiemodule 2020 (bron: RVO, bewerking door Dialogic).

2.2.5 Rationale voor het beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rationale die de overheid heeft voor het stimuleren van stalinnovaties binnen de veehouderij en voor het stimuleren van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen.

In de toelichting bij de Sbv²⁸ wordt niet expliciet ingegaan op de vraag waarom de overheid een rol moet spelen in het stimuleren van stalinnovaties binnen de veehouderij en voor het stimuleren van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen. Het is echter wel uit de beleidsstukken te achterhalen. Zo staat in de toelichting bij de Sbv²⁹ in paragraaf 2.1.1 het volgende aangegeven:

De milieu- en omgevingswetgeving stuurt per afzonderlijke stof op een maximale emissie naar de leefomgeving. De wettelijke emissienormen worden gefaseerd aangescherpt om te kunnen voldoen aan de milieu- en natuurkwaliteitsdoelstellingen. Met deze regelgeving wordt niet gestuurd op een verbetering van de kwaliteit van de lucht in de stallen. Dit heeft geleid tot een

²⁸ Ministerie van LNV (2020). *Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2020 in verband met de invoering en openstelling van een subsidiemodule betreffende brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen ten aanzien van investeringen in niet-bewezen innovaties*. Staatscourant 2020, 27006.

²⁹ Ministerie van LNV (2020). *Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2020 in verband met de invoering en openstelling van een subsidiemodule betreffende brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen ten aanzien van investeringen in niet-bewezen innovaties*. Staatscourant 2020, 27006.

*eenzijdige focus op end of pipe technieken zoals luchtwassers, omdat hiermee milieuvergunningen voor bedrijfsontwikkeling en -uitbreiding konden worden afgegeven. Luchtwassers leveren geen verbetering van de kwaliteit van de lucht in de stallen op, omdat de lucht wordt behandeld vlak voordat deze de stallen verlaat. **Dit leidt ertoe dat veehouderijbedrijven die een omgevingsvergunning hebben en stalinrichtingsbedrijven de afgelopen jaren niet zijn en worden geprikkeld om nieuwe integrale oplossingen te initiëren. Voor kleine MKB-bedrijven met lage economische marges is het bovendien risicovol te investeren in onderzoek en innovatie.***

Uit deze tekst zijn twee argumenten te identificeren. De eerste is dat er onvoldoende prikkels zijn (geweest) voor veehouderijen en stalinrichtingsbedrijven om nieuwe integrale oplossingen te ontwikkelen. Bovendien is het voor kleine mkb-bedrijven met lage economische marges bovendien risicovol te investeren in onderzoek en innovatie. Wij gaan er hierbij vanuit dat met mkb-bedrijven wordt bedoeld op de veehouderijen en stalinrichtingsbedrijven. Samengevat gaat het hier dus om een combinatie van onvoldoende prikkels en een te groot risico om te investeren.

Aan de andere kant kan wel worden gesteld dat er ook zonder de innovatiemodule innovaties worden ontwikkeld. Bij de eerste openstellingen van de investeringsmodule voor de pluimveehouderij waren er namelijk al technieken beschikbaar, die dus buiten de innovatiemodule om waren ontwikkeld. Aangezien deze bewezen technieken gericht waren op de pluimveehouderij en één specifieke emissie (fijnstof) kan het argument nog zijn dat het ontwikkelen van integrale innovaties voor andere sectoren lastiger van de grond komt. Bovendien is door RVO aangegeven dat de fijnstoftechnieken zijn ontwikkeld door het Praktijkcentrum Emissiereductie Veehouderij (PEV), dat (financiële) steun krijgen van overheden en sectorpartijen. Het is dus de vraag of het hier wel gaat om innovaties die volledig door de markt zijn ontwikkeld.

Voor de investeringsmodule komt het ook niet expliciet aan de orde. Daarover staat het volgende in de regeling:

*In de pluimveehouderijsector gaat het vooral om negatieve effecten voor de volksgezondheid. Deze worden met name veroorzaakt door de hoge fijnstofconcentraties in de nabijheid van pluimveebedrijven. De fijnstofemissie in de pluimveesector bedraagt 4.3 kiloton (67% van de totale fijnstofemissie door de gehele veehouderijsector). De stalluchtkwaliteit in pluimveestallen heeft negatieve effecten op het welzijn en de gezondheid van pluimvee en de pluimveehouder. Er loopt onderzoek naar perspectiefvolle fijnstofmaatregelen in de pluimveehouderijsector. De verwachting is dat begin 2020 meer betaalbare technieken beschikbaar komen om fijnstofreductie in de stallucht te bewerkstelligen. **Om uitrol van (nieuwe) fijnstofreducerende technieken te stimuleren, wordt onder meer voormelde investeringsmodule in de loop van 2020 ingevoerd.***

Voor de investeringsmodule wordt gesteld dat nieuwe technieken de concentraties fijnstof kunnen verminderen. Om de uitrol van deze technieken te stimuleren wordt de investeringsmodule ingevoerd. Hierbij wordt niet ingegaan op de vraag waarom de investeringen niet door

veehouders zelf worden gedaan. Het kan te maken hebben met een breder punt rondom innovaties in de landbouwsector. Zo is eerder betoogd dat innovatie om stikstofdepositie te beperken wezenlijk verschilt van klassieke innovatie uit de economieboeken³⁰. Normaal gesproken draait innovatie om het verhogen van productiviteit, zodat er uiteindelijk een hogere winst kan worden behaald. Echter, innovatie om puur de stikstofdepositie te beperken levert niet meer vlees of zuivel op die de boer kan verkopen en de markt biedt geen meerprijs voor een lagere stikstofemissie. Het kan bovendien leiden tot hogere operationele kosten. Overigens geldt dit ook voor de reductie van andere emissies (zoals fijnstof, methaan en geur) en het verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid. In dat kader is zeker de investeringsmodule een logisch instrument, omdat innovaties die emissies reduceren (en dierenwelzijn en brandveiligheid verbeteren) geen duidelijk verdienmodel hebben voor de veehouder. In dat geval kan financiële ondersteuning dus gewenst zijn als er uiteindelijk wel een maatschappelijk gewenst doel (minder emissies en meer dierenwelzijn en grotere brandveiligheid) mee wordt gerealiseerd.

2.3 Beleidstheorie innovatiemodule

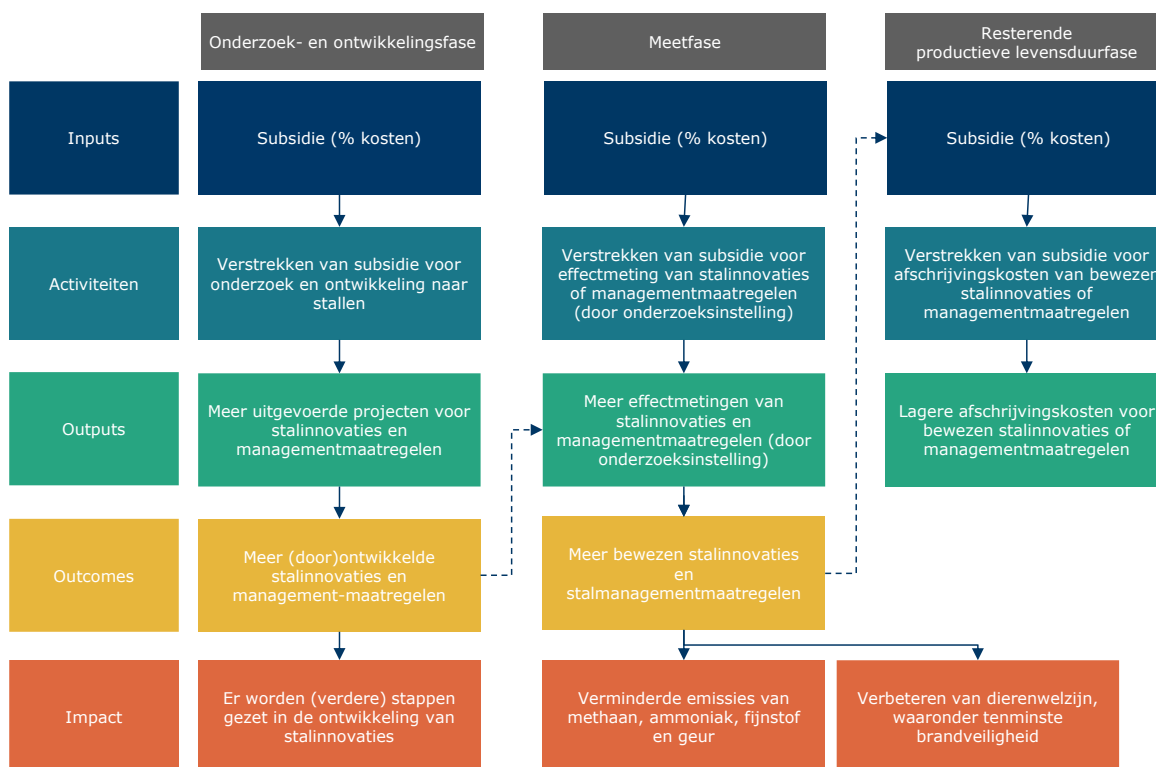
De beleidstheorie van de innovatiemodule Sbv omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken (inclusief hun onderlinge samenhang). De kern van de beleidstheorie wordt weergegeven in de vorm van een pijlschema waarin de relaties tussen middelen (*inputs*), activiteiten (*throughputs*), prestaties (*outputs*) en de beoogde impact (*outcomes/impacts*) visueel worden getoond in een doelenboom. Voor het evalueren van een stimuleringsregeling is het wenselijk dat duidelijk is hoe de beleidstheorie eruitziet omdat hiermee inzichtelijk wordt gemaakt welke doelen dienen te worden bereikt (en op welke manier). Voor het daadwerkelijk uitvoeren van de evaluatie dient te worden bepaald of de doelen zijn bereikt (en of die ook worden bereikt dankzij de innovatiemodule Sbv). In Figuur 5, op de volgende pagina, hebben we de beleidstheorie voor de innovatiemodule van de Sbv opgesteld zoals die in onze ogen bedoeld is.

De basis van alle drie de fasen van de eerste twee onderdelen zijn vergelijkbaar. De financiële middelen (subsidies) worden beschikbaar gesteld (*input*) en verstrekt (activiteiten).

In **fase 1** zou de verstrekte subsidie moeten leiden tot meer uitgevoerde projecten voor stalinnovaties en managementmaatregelen (*outputs*). Dit zou dan moeten leiden tot meer (door)ontwikkelde stalinnovaties en managementmaatregelen (*outcomes*). Hiermee kunnen verdere stappen worden gezet in de ontwikkeling van stalinnovaties (*impact*). De (door)ontwikkelde stalinnovaties en managementmaatregelen worden vervolgens namelijk in **fase 2** gemeten om te bewijzen dat ze ook werken. Het zou dan niet alleen tot meer effectmetingen (*output*) moeten leiden maar ook tot meer bewezen stalinnovaties en managementmaatregelen (*outcome*). Op termijn moet dit dan leiden tot verminderde emissies van methaan,

³⁰ FD (2024) *Zonder consequenties voor boeren komen innovaties om stikstof te beperken niet van de grond.* [fd.nl]

ammoniak, fijnstof en geur en verbeteren van dierenwelzijn waaronder ten minste brandveiligheid (*impact*).



Figuur 5. De beleidstheorie van de Sbv innovatiemodule (bron: herleid door Dialogic o.b.v. Staatscourant, Nr. 27006, 19 mei 2020)

Plaats van de Sbv binnen innovatieontwikkeling

Het was gedurende het opstellen van de beleidstheorie onduidelijk op welk type innovaties de innovatiemodule zich richt. Gaat het om het ontwikkelen van geheel nieuwe innovaties (industriële ontwikkeling) of het doorontwikkelen, optimaliseren en testen van al bestaande innovaties (experimentele ontwikkeling)? RVO heeft daarbij aangegeven dat bij de eerste openstelling van de innovatiemodule onderscheid is gemaakt tussen industriële ontwikkeling en experimentele ontwikkeling. Bij de tweede en derde openstelling is hier niet meer op beoordeeld, omdat bleek dat dat onderscheid erg lastig te maken was. Volgens een aantal geïnterviewden is de opzet van de innovatiemodule ook niet geschikt voor het ontwikkelen van geheel nieuwe innovaties. Het subsidiebedrag wordt van tevoren bepaald, terwijl het bij nieuwe innovaties niet van tevoren duidelijk is welk bedrag nodig is. Tussentijdse wijzigingen van het stalsysteem zijn niet mogelijk. De regeling biedt geen 'probeergeld', wat wel nodig is bij het ontwikkelen van volledig nieuwe innovaties. Een samenwerking met maatwerk met RVO was volgens sommigen gewenst geweest om een innovatie te ontwikkelen. Als dit daadwerkelijk zou worden toegepast, vraagt dit wel om een zorgvuldige afweging tussen de extra kosten die dit met zich meebrengt in de uitvoering.

Als de metingen in fase 2 laten zien dat er ook daadwerkelijk sprake is van een

emissiereductie met de innovatie, komt het project ook in aanmerking voor **fase 3**. Hierbij vinden geen innovatie-gerelateerde activiteiten door de veehouder of onderzoeksorganisatie plaats, maar ontvangt de aanvrager de subsidie over de afschrijving van de resterende productieve levensduur. De aanvrager heeft in deze fase een kans om 'extra' subsidie van maximale €350.000 te ontvangen, mits uit fase 2 blijkt dat de innovatie bewezen is. Er kan geen subsidie worden toegekend als het project niet succesvol is (dit komt voort vanuit de staatssteunkaders). Deze fase brengt enerzijds een financiële prikkel voor de veehouder met zich mee, maar anderzijds ook risico's. Als blijkt dat de innovatie niet werkt, dan zit deze met een niet goed functionerende of zelfs een niet-werkende stal, terwijl er wel kosten zijn gemaakt.

Verder is nog een aantal opmerkingen te maken bij deze beleidstheorie:

- **Sectoren:** de innovatiemodule gold tijdens de eerste openstelling voor varkens-, melkvee-, melkgeiten- en vleeskalverhouderijen. Tijdens de tweede openstelling zijn pluimveehouderijen (waaronder leghennen, (groot)ouderdieren van leghennen, vleeskuikens en (groot)ouderdieren van vleeskuikens) hieraan toegevoegd. Deze groep is pas later toegevoegd omdat voor hen initieel nog geen realistische emissiereductiepercentages konden worden ingeschat.
- **Emissiereductie:** een innovatie moet de broeikasgas- en stalemissies minimaal verminderen met het percentage dat geldt voor de desbetreffende sector. Er wordt gekeken naar vier typen emissies, namelijk (1) methaan, (2) ammoniak, (3) geur en (4) fijnstof/endotoxine. Zo geldt voor vleeskalveren- en melkveehouders dat er een minimale reductie van 50% van ammoniak moet plaatsvinden ten opzichte van de referentiewaarde, terwijl deze reductie voor melkgeitenhouders 25% bedraagt en voor varkenshouders 70%. Bij de tweede openstelling zijn percentages voor de pluimveehouderijen toegevoegd en is er een verlaagd percentage voor dragende zeugen (60% i.p.v. 70%). De exacte minimale percentages per sector zijn te vinden in Bijlage 3.
- **Rol van dierenwelzijn en brandveiligheid:** dierenwelzijn en brandveiligheid zijn opvallende onderwerpen in de beleidstheorie. Tijdens de eerste en tweede openstelling gold de voorwaarde dat de innovatie niet het niveau van dierenwelzijn en brandveiligheid op een veehouderijlocatie mocht verminderen. Tijdens de derde openstelling gold dat een project uitsluitend voor de Sbv in aanmerking kwam als deze het dierenwelzijn, waaronder ten minste ook de brandveiligheid, op een veehouderijlocatie verbeterde ten opzichte van de wettelijke minimale vereiste³¹. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de motie van het Tweede Kamerlid Futselaar, die op 8 november 2020 is aangenomen. Deze motie zorgt voor integrale inzet op dierenwelzijn en brandveiligheid als harde voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie onder de Sbv.³²

³¹ Ministerie van LNV (2021). *Staatscourant 2020, 43895*. [zoek.officielebekendmakingen.nl]

³² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-43895.html#d17e1173>

2.4 Beleidstheorie investeringsmodule

De beleidstheorie van de investeringsmodule (zie Figuur 6) is op vergelijkbare wijze weergegeven als de beleidstheorie van de innovatiemodule beschreven in de vorige paragraaf.



Figuur 6. De beleidstheorie van de Sbv investeringsmodule (bron: herleid door Dialogic o.b.v. Staatscourant, Nr. 28653, 2 september 2024)

De beleidstheorie van de investeringsmodule is rechttoe rechtaan. Er wordt subsidie verstrekt voor investeringen in bewezen innovatie. Dat moet dan leiden tot meer investeringen in bewezen innovaties (*output*) en een grotere uitrol van de bewezen innovaties (*outcomes*). Uiteindelijk moet dit leiden tot verminderde emissies (*impact*).

Overigens geldt wel dat bij de eerste twee openstellingen (die centraal staan in deze evaluatie) de investeringsmodule was gericht op pluimveehouderijen. De focus lag daardoor op het verminderen van fijnstof, en niet op emissies van ammoniak en methaan (dit was ook conform afspraken uit het *Hoofdlijnenakkoord warme sanering varkenshouderij*³³). Er is van eind 2024 tot begin 2025 een nieuwe openstelling geweest waarbij er door veehouderijen met melkvee, vleeskalveren of varkens geïnvesteerd kon worden in een bewezen innovatie om de stikstof-neerslag van de veehouderijlocatie te verminderen en de duurzaamheid te vergroten.³⁴ Deze openstelling is voor agrarisch ondernemers met een veehouderijlocatie die onder de aanpak piekbelasting valt.

Overigens is er ook een zekere samenhang tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. De innovatiemodule moet namelijk leiden tot meer bewezen stalinnovaties en management-maatregelen en die zouden dan in theorie financieel ondersteund kunnen worden via de investeringsmodule.

2.5 Sbv in relatie tot ontwikkelingen binnen de doelgroep

Binnen de veehouderij zijn er de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen geweest die van invloed kunnen zijn op de Sbv. Zo is er eind 2024 een uitspraak geweest van de Raad van State

³³ Zie hiervoor: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-849401.pdf>

³⁴ RVO (2025). *Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting (Sbv)*. Geraadpleegd op 4 februari 2025. [\[www.rvo.nl\]](http://www.rvo.nl)

waardoor de mogelijkheden van intern salderen worden beperkt.³⁵ Dit kan ertoe leiden dat de ontwikkeling en implementatie van innovaties gericht op emissiereductie moeizamer van de grond komt. Er zijn de afgelopen jaren daarnaast ook diverse 'beëindigingsregelingen'³⁶ opge-
tuigd om boeren die willen stoppen financieel te ondersteunen, zodat de depositie van stikstof in Natura2000-gebieden omlaag wordt gebracht. Dergelijke regelingen kunnen het aantal veehouderijen in Nederland verminderen en daardoor ook de noodzaak voor (de implementatie van) innovaties.

2.6 Aansluiting regeling bij doelgroep

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de opzet van de Sbv passend is bij de beoogde doelgroep en de gestelde doelstellingen.

2.6.1 Innovatiemodule

Bij de innovatiemodule is het nog wel de vraag in hoeverre de producent van stalsystemen betrokken moet worden. Het is nu namelijk voor hen niet verplicht om deel te nemen. Aan de ene kant is dit logisch, want de innovatiemodule richt zich namelijk op het ondersteunen van onderzoek naar en de ontwikkeling van nog niet bewezen technieken, waarin onderdelen van de techniek al reeds ontwikkeld kunnen zijn. Het gaat dus niet altijd om de ontwikkeling van geheel nieuwe technieken maar met name om het in de praktijk testen van (een combinatie van) bestaande technieken. Tegelijkertijd hangt de innovatiemodule wel samen met de investeringsmodule; het uiteindelijk doel is om de ontwikkelde technieken geïmplementeerd te krijgen bij veehouders. Gezien deze wens tot opschaalbaarheid is het juist wel logisch om de producenten van stalsystemen intensiever te betrekken. In de voorwaarden van de innovatiemodule lijkt echter wel beperkt aandacht te zijn voor de opschaalbaarheid van innovaties. Zowel aan de rol van producenten van stalsystemen als de opschaalbaarheid van innovaties kan in onze ogen nog meer aandacht worden besteed.

Wat betreft de samenwerking tussen de veehouders en onderzoeksorganisaties is er nog wel een aandachtspunt. In de evaluatie van de derde openstelling³⁷ werd door een van de intermediaire organisaties aangegeven dat de onderzoeksorganisaties eisen stellen en dat ze al een aantal maanden voor het sluiten van de openstelling een aanvraag moesten indienen. De reden dat dit wordt gedaan is terug te vinden bij een van de evaluaties van de openstellingen met de onderzoeksorganisaties.³⁸ Zij willen namelijk ook tijd hebben om een afweging te kunnen maken of ze wel of niet gaan participeren in een traject. Zij kunnen namelijk inhoudelijke

³⁵ Raad van State (2024). *Rechtspraak over intern salderen wijzigt*. Geraadpleegd op 5 februari 2025. [www.raadvan-state.nl]

³⁶ Zie ook de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) kleinere sectoren ([hier](#)) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) ([hier](#))

³⁷ RVO (2022). *Evaluatie intermediairs 3^e openstelling SBV*.

³⁸ RVO (2022). *Klankbordgroep onderzoeksinstellingen*.

eisen hanteren die bepalend zijn voor hun deelname aan het project. Bovendien bleek uit dezelfde evaluatie dat in één geval achteraf naar voren kwam dat bepaalde kosten niet waren meegenomen. Het was echter niet mogelijk om het bedrag achteraf nog aan te passen. In de evaluatiesessie werd ook aangegeven dat een laatste review door de onderzoeksinstellingen wenselijk kan zijn. Alleen moeten de onderzoeksinstellingen hiervoor wel tijd krijgen; dit kan dus ook een reden zijn dat er tijdig een verzoek bij de onderzoeksinstellingen gedaan moet worden.

2.6.2 Investeringsmodule

Voor de investeringsmodule geldt dat de opzet passend is bij de doelgroep en de beoogde doelstellingen. Het doel van de regeling is om tot een grotere uitrol van bewezen stalinnovaties en stalmanagement-maatregelen te komen. Door deze bewezen stalinnovaties te subsidiëren zou dat ook gerealiseerd kunnen worden.

2.7 Sbv in relatie tot andere beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt gekeken hoe de Sbv zich verhoudt tot andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel. Er is daarbij gekeken naar Europese, nationale en regionale beleidsinstrumenten.

2.7.1 Europese beleidsinstrumenten

Vanuit Europa wordt er ook aandacht besteed aan het verduurzamen van de landbouw, waarvan het innoveren van stalsystemen en het investeren in verbeteringen ook een onderdeel is. Vanuit pijler 2 van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (**GLB**), gericht op plattelandsontwikkeling, zijn er verschillende beleidsinstrumenten in Nederland met vergelijkbare *scope* en doelstellingen als de Sbv.

Het 3e plattelandsontwikkelingsprogramma (**POP3**) is een subsidieprogramma vanuit het GLB gericht op het ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van de agrarische sector in Nederland³⁹. De regeling bestaat uit landelijke openstellingen, die worden uitgevoerd door RVO, en regio-specifieke openstellingen, die worden uitgevoerd door de provincies en de daarbij horende uitvoeringsorganisatie. Hoewel de regeling zich niet specifiek richt op het ontwikkelen van stalsystemen, biedt die wel mogelijkheden voor dit type projecten⁴⁰.

Verder stelt de EU financiële middelen beschikbaar voor de Nederlandse landbouw via het Europees Innovatie Partnerschap (**EIP**). Dit instrument heeft als doelstelling innovaties binnen de landbouwsector te stimuleren door samenwerkingsverbanden tussen boeren, onderzoekers

³⁹ RVO (2019) Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) – Wegwijzer [www.rvo.nl]

⁴⁰ Ter illustratie: in Noord-Brabant is de regeling in 2017 ingezet om brongerichte verduurzaming te financieren [www.stimulus.nl]

en andere bedrijven te financieren. De nadruk bij dit instrument ligt op het faciliteren van kennisdeling tussen belanghebbenden in de landbouwsector en minder op het valideren en opschalen van innovaties, zoals het geval is bij de Sbv. Binnen de thema's van de EIP lijkt "bijdragen aan de beperking van en aanpassing aan klimaatverandering, onder meer door emissie van broeikasgassen te verminderen..." ruimte te bieden voor het ontwikkelen van innovatieve stal- en managementsystemen. Het maximale subsidiebedrag bedraagt €500.000. Ook voor het EIP geldt dat er zowel nationale als provinciale openstellingen zijn.

2.7.2 Nationale beleidsinstrumenten

De Sbv heeft tot op zekere hoogte ook overlap met generiekere nationale innovatie-instrumenten. Deze innovatie-instrumenten richten zich breder op het stimuleren van innovatie en duurzaamheid in uiteenlopende sectoren, met ondersteuning voor verschillende fasen van het innovatieproces. Zo biedt de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (**WBSO**) fiscale voordelen voor onderzoek en ontwikkeling, waar producenten van stalsystemen ook gebruik van kunnen maken. Het is wel de vraag in hoeverre de WBSO past bij de opzet van de innovatiemodule van de Sbv; de Sbv is namelijk meer gericht op de doorontwikkeling van bestaande innovaties en niet zozeer het ontwikkelen van relatief nieuwe innovaties.

De MKB-Innovatiestimulering Regio en Topsectoren (**MIT**) ondersteunt mkb'ers bij het ontwikkelen en opschalen van innovatieve oplossingen, inclusief technologieën gericht op emissiereductie. In 2020 heeft er een openstelling plaatsgevonden die gericht was op het ondersteunen van duurzame dierlijke producten⁴¹. Met name binnen het onderdeel *R&D-samenwerkingsprojecten* lijkt experimenteel en industrieel onderzoek van o.a. stalsystemen niet uitgesloten te zijn. De maximale subsidie ligt wel beduidend lager dan bij de Sbv, namelijk op € 350.000 per aanvraag.

Dichter op de investeringsmodule van de Sbv liggen de Milieu-investeringsaftrek (**MIA**) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (**VAMIL**). Deze regelingen bieden fiscale voordelen voor investeringen in bedrijfsmiddelen die een positieve impact hebben op het milieu. Verschillende stalsystemen die ook relevant zijn voor de Sbv komen ook terug op de Milieulijst, waarop milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen staan die onder de beleidsinstrumenten vallen. Ter illustratie: onder veehouderij vallen o.a. *apparatuur of voorzieningen voor gescheiden opvang van mest en urine in varkens- of rundveestallen* (F 2206) en *autonome mestverzamelrobot* (B 2213)⁴². Hierbij zijn emissiearme vloeren bij melkveestallen wel

⁴¹ Rijksoverheid (2020). *Subsidieregeling voor technologische innovatie duurzame dierlijke producten*. Geraadpleegd 6 februari 2025 [www.rijksoverheid.nl]

⁴² RVO (2024). *MIA | Vamil: Brochure en Milieulijst 2024* [www.rvo.nl]

specifiek uitgesloten sinds 2024, in verband met de beperkte effectiviteit, gebleken uit onderzoek van Wageningen Universiteit & Research.⁴³

Het punt is wel dat de MIA en de VAMIL fiscale voordelen zijn en geen directe subsidie⁴⁴. Bij de MIA kan een ondernemer tot 45% van het investeringsbedrag in mindering brengen op de winst. Bij de VAMIL kan een investering op een willekeurig moment worden afgeschreven. Door sneller afschrijven wordt de fiscale winst verminderd en hoeft er minder belasting te worden bepaald. Dit biedt een liquiditeitsvoordeel. Beide regelingen vergen echter wel dat er eerst een investering wordt gedaan (in tegenstelling tot het voorschot vanuit de investeringsmodule) en dat er winst wordt gemaakt. Bovendien is het voordeel waarschijnlijk ook lager dan bereikt wordt via de investeringsmodule.

2.7.3 Regionale beleidsinstrumenten

Op regionaal niveau zien we in bepaalde provincies specifiekere overlap met de Sbv. Gelderland heeft middels de Gelderse Maatregelen Stikstof de regeling **Innovatie en Modernisatie stalemissies**⁴⁵ opengesteld om onder andere de ontwikkeling van innovatieve stalsystemen te financieren. Het meeste geld dat regionaal wordt ingezet om innovatie in de landbouw te stimuleren komt uit het Europese GLB. Zoals besproken in het stuk over de Europese regelingen, hebben provincies de mogelijkheid om geld specifiek in te zetten voor innovatie. De opzet van deze regeling lijkt sterk op die van de Sbv, met een onderzoeks- en ontwikkelingsfase, een emissiemetingenfase en een resterende productieve levensduurfase. Met name voor fase 1 zit er wel een degelijk verschil in het maximale subsidiebedrag per veehouderijlocatie. Waar dit maximale bedrag binnen de Sbv €750.000 bedraagt, is het bij de Gelderse regeling €180.000.

In andere regio's lijkt de overlap wat minder direct te zijn. In Noord-Brabant kunnen landbouwers bijvoorbeeld financiële ondersteuning ontvangen via de subsidieregeling van de Stuurgroep Landbouw Innovatie Noord-Brabant (**LIB**).

2.7.4 Synthese

In de voorgaande paragrafen hebben we beleidsinstrumenten omschreven die gelijkenis hebben met de Sbv. Alleen in Gelderland lijkt er een subsidieregeling te zijn die zich richt op de ontwikkeling van innovatieve stal- en managementsystemen, waarbij een meetfase ook formeel onderdeel is van de regeling. Het gaat echter wel om een flink lager subsidiebedrag voor de onderzoeks- en ontwikkelingsfase.

⁴³ Wageningen University & Research (2023) *Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest*.

⁴⁴ Belastingdienst (2025). *Milieu-investeringsaftrek (MIA)/Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)*. [belastingdienst.nl]

⁴⁵ [www.gelderland.nl]

Bij andere Europese, landelijke en regionale instrumenten valt het met name op dat er geen specifieke toespitsing is op het subsidiëren van innovatie- en investeringsprojecten in stal- en managementsystemen. Over het algemeen zijn de Europese, nationale en regionale instrumenten relatief breed opgesteld, met als gevolg dat er ook een divers palet aan projecten gefinancierd kan worden. De vraag is wel of dit specifiek stalinnovaties ten goede komt, omdat ze bij een bredere opzet moeten concurreren met andere typen innovaties en investeringen. Daarbij komt kijken dat ook bij deze generiekere regelingen het maximale subsidiebedrag beduidend lager is dan bij de Sbv.

Ook is een belangrijk onderdeel van de Sbv de meetfase, waarbij de emissiereductie van stal-systemen geverifieerd wordt. Dit biedt de mogelijkheid voor een objectieve beoordeling van de effectiviteit van stal- en managementsystemen in het verminderen van stalemissies. Deze stap is, ten eerste, belangrijk om te verifiëren dat theoretische emissiereductie ook in de praktijk gehaald wordt. De inzichten van deze fase maken het mogelijk om vervolgens bewezen stalinnovaties op te schalen, zoals beschreven in paragraaf 2.3.

3 Doelgroepbereik Sbv

Samenvatting

Voor de innovatiemodule zijn er tussen 2020 en 2022 in totaal 117 aanvragen gedaan waarvan er 61 zijn toegekend. De meeste aanvragen zijn gedaan door melkveehouderijen (23) en varkenshouderijen (20). Het is lastig vast te stellen in welke mate de doelgroep is bereikt. Uit de data komt naar voren dat bij de eerste twee openstellingen het budget was uitgeput. Bij de derde openstelling is echter minder toegekend dan beschikbaar was. Dit zou erop kunnen wijzen dat de doelgroep in een latere fase minder goed is bereikt, al is hierover in de evaluatie geen eenduidige verklaring naar voren gekomen. Het kan bijvoorbeeld te maken hebben gehad met een verzadiging bij de doelgroep. Overigens geldt dat wij ook niet goed hebben kunnen vaststellen hoe groot de beoogde doelgroep bij de start van de innovatiemodule was.

Binnen de innovatiemodule is er ten tijde van deze evaluatie slechts één project dat de meetfase heeft afgerond. Vijf projecten zitten nog in de meetfase en de overige 55 projecten zitten nog in eerste fase. Op hoofdlijnen kan in ieder geval wel gesteld worden dat er nog niet veel te zeggen valt over de output van innovaties. Zelfs van het project dat is vastgesteld is nog niets te zeggen over de bereikte emissiereductie omdat daar nog geen informatie over beschikbaar is. Hetzelfde geldt voor de mate van integraliteit. Het moment van openstelling had bij de eerste openstelling impact op het indienen; er werd door diverse partijen aangegeven dat de periode tussen publicatie en openstelling erg kort was. In latere openstellingen is dit verruimd. In het onderzoek kwamen geen duidelijke signalen naar voren over de impact van de beoordelingswijze en hoogte van het subsidiebedrag op de overweging om een aanvraag in te dienen voor de innovatiemodule. Er is in de interviews wel breder gereflecteerd op de hoogte van het subsidiebedrag. In de regel zijn de veehouders negatief over de hoogte van de subsidie, omdat zij ervaren een relatief groot financieel risico te lopen bij de investering. Dit hangt samen met de grote vertragingen in de projectdoorloop en de daarbij gepaard gaande inflatie.

Voor de investeringsmodule zijn er in totaal 227 aanvragen gedaan. Initieel zijn hiervan 203 aanvragen toegekend. Van de 203 toegekende aanvragen zijn vervolgens 137 projecten vastgesteld, zijn 31 projecten nog in beheer en zijn 35 projecten ondertussen gestopt. Er zijn wisselende beelden over het bereik van de beoogde doelgroep. Bij de eerste openstelling van de investeringsmodule is maar voor de helft van het beschikbare bedrag aangevraagd. Dit is een indicatie dat de doelgroep beperkt bereikt is. Echter, bij de tweede openstelling is meer aangevraagd dan beschikbaar was. Mogelijk was de subsidie onvoldoende bekend tijdens de eerste openstelling. Voor de investeringsmodule geldt dat in het onderzoek niet gekeken is naar de invloed van de beoordelingswijze en het moment van openstellingen van de regeling op de overweging om een aanvraag in te dienen. In de enquête is wel gevraagd naar wat men vindt van de hoogte van het subsidiebedrag. Uit de enquête komt naar voren dat geen enkele respondent het percentage te hoog vindt. Van de respondenten vindt iets meer dan de helft het subsidiebedrag precies goed en iets minder dan de helft het percentage te laag.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het doelgroepbereik van de Sbv. Daartoe geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Innovatiemodule en investeringsmodule

- In welke mate wordt de beoogde doelgroep van de regeling bereikt?
- Welke kenmerken hebben de aangevraagde en toegekende projecten?
- Wat is de stand van zaken van de innovaties/investeringen en wat leren we hiervan?
- Hoeveel heeft de module tot nu toe aan innovaties/investeringen (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn?
- In hoeverre hebben de beoordelingswijze, de hoogte van het subsidiebedrag en het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging om een aanvraag in te dienen voor de regeling?

Specifiek innovatiemodule

- Hoe integraal waren deze innovaties?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de portfolio-data die door RVO is aangeleverd. Verder maken we nog gebruik van inzichten uit de interviews en is er voor specifieke vragen nog aanvullende deskstudie uitgevoerd.

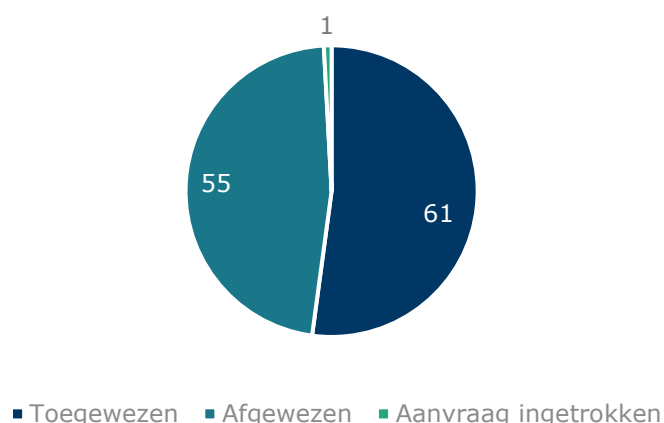
3.2 Doelgroepbereik van de innovatiemodule

In deze paragraaf geven we een weergave van de aanvragers van de regeling en de kenmerken van de toegekende projecten. We geven een weergave van de mate waarin deze doelgroep past bij de doelstellingen van de regelingen, en onderscheiden hierbij diverse sectoren. Ook geven we een afzonderlijke weergave van de groep jonge landbouwers, omdat voor hen afwijkende mogelijkheden gelden (zie ook hoofdstuk 2).

3.2.1 Overzicht aanvragen

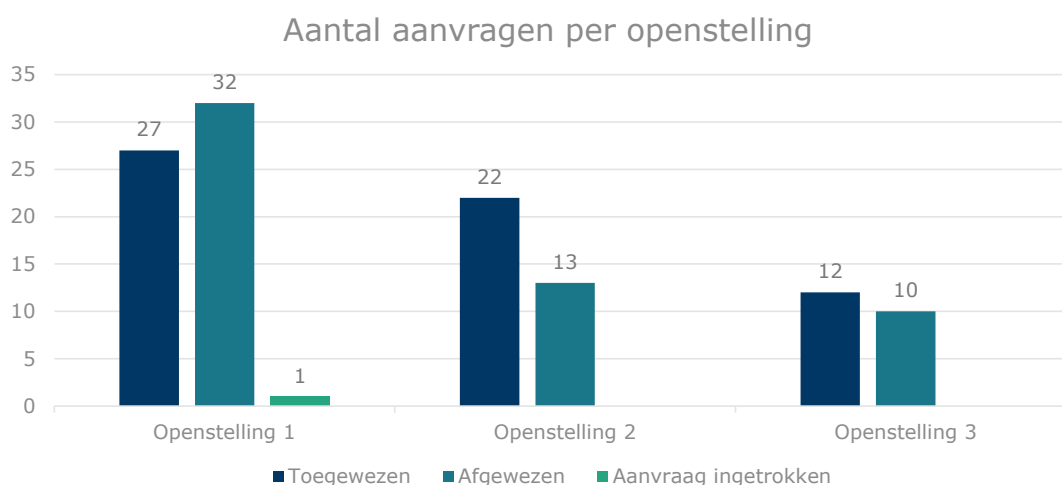
Tussen 2020 en 2022 zijn er in totaal 117 aanvragen gedaan voor de innovatiemodule van de Sbv. Hiervan zijn er 61 aanvragen toegekend, 55 afgewezen en is één aanvraag ingetrokken (zie Figuur 7). Van de afgewezen projecten zijn er 46 afgewezen op inhoudelijke gronden, één vanwege financierbaarheid, twee vanwege budgettaire redenen, drie op formele gronden, twee vanwege onvolledigheid en één omdat deze te laat is ingediend.

Totaal aantal aanvragen voor innovatiemodule



Figuur 7. Status van alle aanvragen voor de innovatiemodule in de periode 2020 tot en met 2022 (bron: data RVO)

Figuur 8 toont de status van de aanvragen voor de innovatiemodule per openstellingen. Uit de data blijkt dat het aantal aanvragen afneemt over de openstellingen. Voor openstelling 1 ontving RVO nog 60 aanvragen, terwijl dit aantal daalde naar 35 bij openstelling 2 en 22 voor openstelling 3. Tegelijkertijd steeg het toewijzingspercentage: bij openstelling 1 lag dit op 45%, maar bij openstelling 2 en 3 steeg het naar respectievelijk 63% en 55%.



Figuur 8. Status van alle aanvragen voor de innovatiemodule per openstelling (bron: RVO data)

3.2.2 Sectorale analyse toegekende projecten

Een verdere uitsplitsing naar het aantal goedgekeurde aanvragen per sector toont dat de meeste projecten gericht zijn op melkveehouderijen en varkenshouderijen. Interessant is dat het aantal projecten gericht op pluimveehouderijen zeer beperkt is. Deels kan dit worden verklaard door het feit dat pluimveehouderijen pas sinds de tweede openstelling een aanvraag

kunnen doen. Echter, zoals te zien in Tabel 5, blijft zelfs dan het bereik sterk achter ten opzichte van de andere sectoren. In de twee openstellingen zijn er zes projecten ingediend, waarvan er twee zijn toegekend. De twee projecten zijn beduidend kleiner, met een gemiddeld toegekende subsidie van €0,58 miljoen, terwijl het algemene gemiddelde op €1,0 miljoen ligt (zie Tabel 6). Een van de mogelijke verklaringen die is aangedragen vanuit de begeleidingscommissie, heeft te maken met de biologie van vogels. Deze urineren en mesten namelijk niet apart, in tegenstelling tot zoogdieren waarbij urine en mest gescheiden zijn. Bij broningerichte emissiereductie wordt in de praktijk mest en urine snel van elkaar gescheiden en dat is dus niet mogelijk bij vogels (en dus ook pluimvee).

Tabel 5. Aantal verleende projecten uitgesplitst over de sectoren (bron: RVO data)

Sector	Openst. 1	Openst. 2	Openst. 3	Totaal aantal toegekende aanvragen
Varkenshouderijen	10	9	1	20
Melkgeitenhouderijen	1	2	3	6
Melkveehouderijen	10	7	6	23
Vleeskalverhouderijen	6	4	-	10
Pluimveehouderijen	n.v.t.	-	2	2
Totaal	27	22	12	61

Verder toont Tabel 6 dat ook voor melkgeitenhouderijen minder dan de helft van het beschikbare budget is toegekend (in totaal zijn 6 van de 12 aanvragen toegekend). Hoewel het gemiddeld toegekende bedrag op hetzelfde niveau ligt als bij andere sectoren, blijft het aantal toegekende projecten achter met zes. Overigens waren er in 2024 in heel Nederland ook maar ca. 1.000 bedrijven in Nederland met melkgeiten; beduidend minder dan bijvoorbeeld bedrijven met varkens (~ 3.000) en melk- en kalfkoeien ouder dan twee jaar (~ 13.900).⁴⁶ Bovendien werd vanuit de begeleidingscommissie nog aangegeven dat in de melkgeitenhouderijen dieren voor het overgrote deel worden gehouden op stro in potstallen. Er zijn daar geen mestkelders waar de mest en urine gezamenlijk worden bewaard. Bij broningerichte emissiereductie is het zaak om mest en urine snel te scheiden en dan moet er voor melkgeitenhouderijen dus toegewerkt worden naar een nieuw huisvestingsstelsel (bijvoorbeeld waar de dieren op beton lopen). Dit is totaal anders dan men nu gewend is.

Een verdere uitsplitsing naar de openstellingen (zie Tabel 24 - Tabel 26 in Bijlage 6) toont aan dat bij openstelling 1 slechts één kleiner project is goedgekeurd. Bij openstelling 2 en 3 zijn

⁴⁶ CBS (2025) *Landbouw, gewassen, dieren en grondgebruik naar regio*. <https://opendata.cbs.nl/stat-line/#/CBS/nl/dataset/80780ned/table?dl=BAC27>

respectievelijk twee en drie projecten toegekend, met aanzienlijk hogere gemiddelde bedragen. Voor openstelling 3 was het beschikbare subsidiebedrag echter beduidend hoger (€10 miljoen) dan bij eerdere openstellingen. Dit heeft zich niet vertaald naar het aantal toegekende projecten. Uit de interviews is hier geen specifieke reden voor naar voren gekomen. Wellicht speelt mee dat vergunningverlening voor uitbreiding (van het aantal dieren) of vestiging van een geitenhouderij in diverse provincies onder druk staat vanwege gezondheidsrisico's. In de provincie Noord-Brabant is er bijvoorbeeld een tijdelijk moratorium ingesteld voor ontwikkelingen van geitenhouderijen.⁴⁷

Het is belangrijk om op te merken dat het totaal toegekende bedrag voor vleeskalverhouderijen het beschikbare budget overstijgt. Voor deze sector is tijdens de eerste en tweede openstelling meer toegekend dan het beschikbare bedrag. Dit heeft te maken met een verhoging van het budget voor sectoren in openstelling 1 en 3 tijdens de beoordeling van aanvragen, en door een verschuiving van budget tussen sectoren i.v.m. over- en onderuitputting in fase 2. Bijlage 6 geeft een uitsplitsing van de aanpassingen die zijn gemaakt per openstelling en de uitputting van dit budget.

Tabel 6. Analyse van de toegekende aanvragen uitgesplitst over de sectoren (bron: RVO data)

	Beschikbare subsidiebedrag*	Totaal verleend bedrag	Gemiddeld verleend bedrag
Varkenshouderijen	€25,3 miljoen	€20,2 miljoen	€1,01 miljoen
Melkgeitenhouderijen	€7 miljoen	€6,4 miljoen	€1,06 miljoen
Melkveehouderijen	€27,8 miljoen	€24,7 miljoen	€1,07 miljoen
Vleeskalverhouderijen	€7 miljoen	€8,5 miljoen	€0,85 miljoen
Pluimveehouderijen	€6 miljoen	€1,2 miljoen	€0,58 miljoen
Totaal/gemiddeld	€73,1 miljoen	€61,0 miljoen	€1,00 miljoen

* Deze kolom betreft het origineel beschikbaar gestelde subsidiebedrag. Wijzigingen per openstelling zijn te vinden in Bijlage 6

3.2.3 Gemiddeld aangevraagd en toegewezen subsidiebedrag

Tabel 7 geeft een overzicht van het gemiddeld aangevraagde en toegewezen subsidiebedrag, uitgesplitst naar de openstellingen. Het relatieve verschil in aangevraagd en toegewezen subsidiebedrag was bij openstelling 1 aanzienlijk groter dan bij de overige openstellingen. Verschillende respondenten geven aan dat dit deels te wijten is aan onduidelijkheid rondom industrieel onderzoek en experimenteel onderzoek. Verschillende projecten hadden ten

⁴⁷ Provincie Noord-Brabant (2025) *Tijdelijke stop op nieuwe geitenstallen*. Geraadpleegd op 27 maart 2025. <https://www.brabant.nl/onderwerpen/landbouw-voedsel/veehouderij/beleid-veehouderij/tijdelijke-stop-nieuwe-geitenstallen/>

onrechte een aanvraag gedaan voor industrieel onderzoek, waar een hoger subsidiepercentage van 50% voor stond, terwijl het een experimenteel onderzoek betrof, waar een subsidiepercentage van 25% voor stond. Deze projecten zijn uiteindelijk wel toegekend, maar voor een lager subsidiebedrag. Vanaf openstelling 2 is dit onderscheid tussen type onderzoek niet meer gemaakt.

Tabel 7. Vergelijking van het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag door aanvragers voor de innovatiemodule en het gemiddelde verleende bedrag uitgesplitst over de openstellingen (bron: RVO data)

Sector	Gemiddeld aangevraagd bedrag (excl. afgewezen)	Gemiddeld verleend bedrag
Openstelling 1	€1,1 miljoen	€0,7 miljoen
Openstelling 2	€1,2 miljoen	€ 1,1 miljoen
Openstelling 3	€1,4 miljoen	€ 1,4 miljoen

3.2.4 Jonge landbouwers

Het subsidiepercentage van de innovatiemodule wordt met 20% verhoogd als de aanvrager een jonge landbouwer is (zie hiervoor de uitleg over de hoogte van de subsidie in paragraaf 2.2.3). Hieronder wordt een landbouwer verstaan die jonger is dan 41 jaar, of maximaal 5 jaar landbouwer is bij de aanvraag van het project. Het aandeel jonge landbouwers bij de toegekende projecten is relatief hoog. In 2023 was 10% van de bedrijfshoofden van hokdierbedrijven en 9% van de graasdierbedrijven een jonge landbouwer⁴⁸. Met een deelnamepercentage van 27% is het aandeel van jonge landbouwers in verhouding dus groot.

Tabel 8. Het aantal betrokken veehouders en jonge landbouwers bij innovatieprojecten, uitgesplitst op sector (bron: RVO data)

Sector	Aantal betrokken veehouders	Aantal betrokken jonge landbouwers	Aandeel jonge landbouwers
Melkgeitenhouderij	12	3	25%
Melkveehouderij	33	11	33%
Pluimveehouderij	2	-	-
Varkenshouderij	33	8	24%
Vleeskalverhouderij	13	3	23%
Totaal	93	25	27%

⁴⁸ CBS (2024). Een op vijf bedrijfshoofden in de landbouw 67 jaar of ouder. [\[link\]](#)

3.2.5 Bereik van beoogde doelgroep

Een van de onderzoeksvragen gaat over de mate waarin de beoogde doelgroep van de regeling wordt bereikt. Voor het beantwoorden van de vraag kan initieel worden gekeken in welke mate het budget is uitgeput. Een niet-uitgeput budget is een indicatie dat de doelgroep niet wordt bereikt. Uit de cijfers uit Tabel 9 die hieronder staan aangegeven blijkt dat voor alle openstellingen meer is aangevraagd dan beschikbaar was.

Tabel 9. Analyse van de toegekende aanvragen aanvragers voor de innovatiemodule, uitgesplitst over de openstellingen (bron: RVO data)

Openstelling	Beschikbaar budget	Totaal aangevraagd bedrag	Verleend bedrag
Openstelling 1	€19,1 miljoen	€64,3 miljoen	€20,1 miljoen
Openstelling 2	€25,0 miljoen	€41,8 miljoen	€24,4 miljoen
Openstelling 3	€30,0 miljoen	€31,8 miljoen	€16,5 miljoen

Bij de eerste twee openstellingen is het budget ook bijna volledig, of zelfs meer dan volledig, uitgeput. Bij de derde openstelling is echter veel minder toegekend dan beschikbaar was. Dit kan een indicatie zijn dat de doelgroep in een latere fase niet wordt bereikt. Het kan echter ook wijzen op een mate van verzadiging bij veehouders, onderzoeksorganisaties of producenten van stalsystemen. Het is echter niet vast te stellen waarom dat het geval is. Mogelijk spelen berichten over de mindere werking van technieken om stikstofemissies te reduceren ook een rol.

Een breder punt is dat het ministerie van LNV niet duidelijk lijkt te hebben vastgesteld wie of wat de doelgroep is van de Sbv en hoe groot deze is. Zo is niet duidelijk hoeveel innovaties er moeten worden ontwikkeld of hoeveel veehouders en onderzoeksorganisaties (de doelgroep van de innovatiemodule) betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van innovaties. In de beleidsgeschiedenis is hier ook niet direct iets over terug te vinden. Het lijkt erop dat de vastgestelde budgetten gebaseerd zijn op het Hoofdlijnenakkoord en het Klimaatakkoord waarna vervolgens een inschatting is gemaakt van het aantal gewenste aanvragen/toekenningen.⁴⁹ In onze ogen vindt normaliter het omgekeerde plaats, stel vast welke doelen bereikt moeten worden en baseer de budgetten daarop.

⁴⁹ Zie *Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 mei 2020, nr. WJZ/ 20022360, tot wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies en Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2020 in verband met de invoering en openstelling van een subsidiemodule betreffende brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen ten aanzien van investeringen in niet-bewezen innovaties* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-27006.html>

3.2.6 Beoogde emissiereductie en beperking van geuroverlast

Een overzicht van de beoogde emissiereductie en beperking van geuroverlast is te vinden in Bijlage 8. Tabel 10 geeft ter illustratie een overzicht van de potentiële methaan- en ammoniak-emissies van melkveehouderijen. De meeste projecten zitten direct op, of net boven de grenswaarden die worden gesteld in de aanvraagseisen. Voor melkveehouderijen zit de minimale reductiewaarde voor methaan en ammoniak op 50%. Een overzicht van de minimale reductiewaarden uitgesplitst over typen veehouderij en over de reductiecategorieën is te vinden in Bijlage 3.

Tabel 10. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals beoordeeld door RVO bij de subsidieaanvraag, van toegekende innovatieprojecten in de melkveehouderij (bron: RVO data)

Emissie	Projecten met 50-60% red.*	Projecten met 60-70% red.	Projecten met 70-80% red.**	Projecten met >80% red.
Methaanemissie	17	6	0	0
Ammoniak	19	2	2	0

* Bij een aantal projecten staat ">50" genoteerd. Deze worden meegenomen als 50-60% reductie.

** Bij een aantal projecten staat ">70" genoteerd. Deze worden meegenomen als 70-80% reductie.

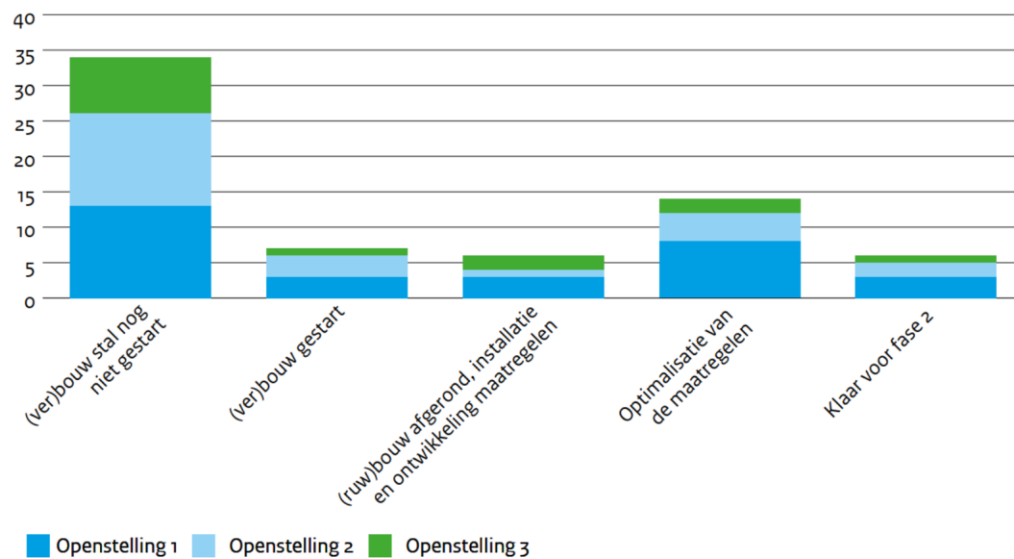
3.2.7 Stand van zaken van de innovaties

Bij RVO is data opgevraagd over de fase waarin de projecten zich bevinden. Deze opgevraagde data is gebaseerd op de informatie uit de voortgangsverslagen per project die RVO eenmaal per jaar ontvangt. Uit deze data komt naar voren dat van de 61 toegekende projecten de stand van zaken als volgt is:

- Vaststelling (fase 2 afgerond): 1 project
- In fase 2: 5 projecten
- In fase 1: 53 projecten
- Gestopt: 2 projecten

Hierbij geldt wel dat projecten alleen in fase 2 zijn ondergebracht wanneer daadwerkelijk de officiële emissiemetingen zijn gestart. Diverse projecten zijn al wel van start met fase 2 omdat de onderzoeksorganisatie ook voorbereidende werkzaamheden voor de officiële emissiemetingen uitvoert zoals het opstellen van een meetplan. Uit eerder onderzoek van RVO is nog meer informatie te halen, ondanks het feit dat het gaat om de stand van zaken in 2023. Zie daarvoor de onderstaande figuur.

Figuur 5.2: Aantal projecten op veehouderniveau uitgezet tegen status categorieën op basis van 67 geïnterviewde veehouders



Figuur 9. Aantal innovatieprojecten op veehouderniveau uitgezet tegen status categorieën⁵⁰

Uit de data van RVO komt naar voren dat er binnen de projecten in fase 1 ook nog verschillen zijn. Het grootste deel van de veehouders, ook uit openstelling 1 en 2, was in 2023 nog niet gestart met de (ver)bouw. Van de projecten in fase 1 waar de bouw wel al gestart was, zaten de meeste projecten in het einde van de bouwphase, waarbij maatregelen geoptimaliseerd werden.

Een punt van aandacht is dat er ook sprake kan zijn van stoppende projecten. Uit de data van RVO komt naar voren dat er twee projecten zijn gestopt en dat er nog vijf projecten zijn die gaan stoppen. Verder kan het nog zo zijn dat er projecten zijn waarbij één of meerdere veehouders stoppen maar niet het hele project. Het kan zo zijn dat andere veehouders nog wel doorgaan, of dat er vervangers worden gevonden. Het is hierdoor ook lastig te zeggen hoeveel projecten er nog in de pijplijn zitten.

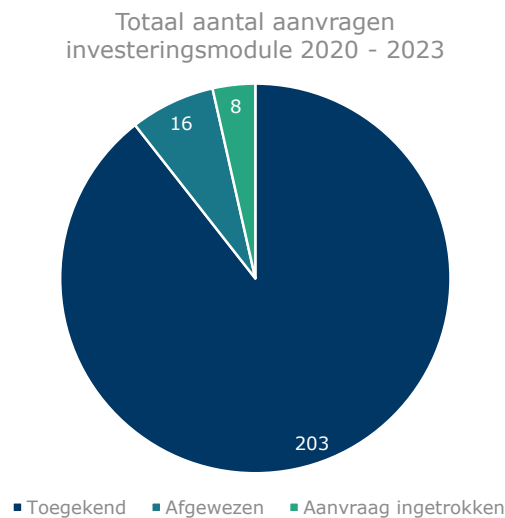
Op hoofdlijnen kan in ieder geval wel gesteld worden dat er nog niet veel te zeggen valt over de innovaties. Zelfs van het project dat is vastgesteld is nog niets te zeggen over de bereikte emissiereductie omdat daar nog geen informatie over beschikbaar is omdat de subsidievaststelling nog in beoordeling is. Ook over de mate van integraliteit van projecten valt nog geen conclusie te trekken.

⁵⁰ RVO (2023). *Inventarisatie voortgang en knelpunten Sbv-innovatiemodule*.

3.3 Doelgroepbereik van de investeringsmodule

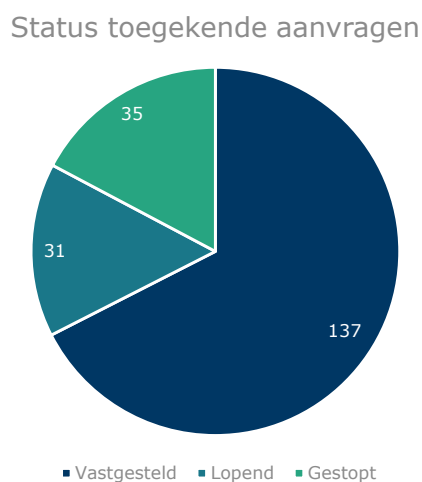
3.3.1 Overzicht aanvragen

Tussen 2020 en 2023 zijn er in totaal 227 aanvragen voor de investeringsmodule ingediend. Hiervan zijn initieel 203 aanvragen toegekend, 16 aanvragen afgewezen en 8 aanvragen ingetrokken (zie Figuur 10).



Figuur 10. Status van alle aanvragen voor de investeringsmodule in de periode 2020 tot en met 2023 (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

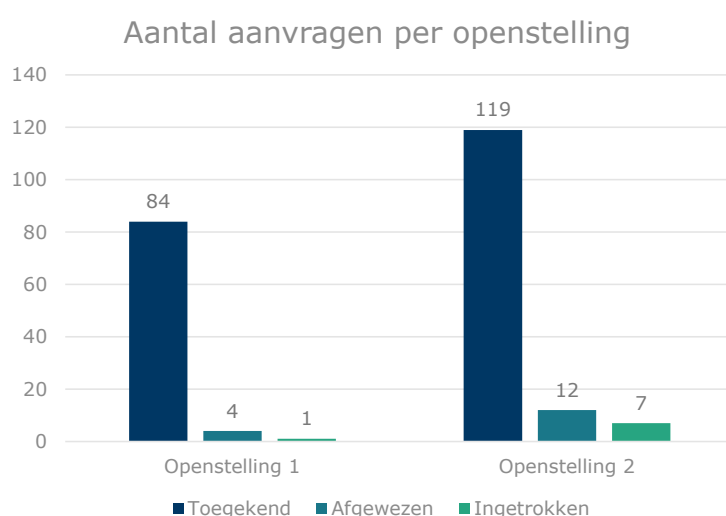
Het overgrote deel van deze aanvragen is dus toegekend (90%). Van de 203 toegekende aanvragen zijn vervolgens 137 projecten vastgesteld, 31 projecten in beheer en 35 projecten gestopt (zie Figuur 11).



Figuur 11. Status van toegekende aanvragen voor de investeringsmodule in de periode 2020 tot en met 2023 (Bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

Van de 16 afgewezen projecten zijn acht projecten afgewezen omdat de aanvraag niet compleet was, vijf projecten omdat de aanvraag betrekking had op een techniek waar al subsidie op was verleend, twee wegens het niet voldoen aan het minimale reductiepercentage en één omdat de aanvraag te laat is ingediend. Bij de gestopte aanvragers gaat het om degene die de investeringen uiteindelijk niet hebben aangeschaft of geïnstalleerd, of in gebruik hebben genomen.

Figuur 12 toont de status van de aanvragen voor de investeringsmodule per openstelling. Uit de data blijkt dat het aantal aanvragen in de tweede openstelling hoger is dan in de eerste. Voor openstelling 1 ontving RVO 89 aanvragen en voor openstelling steeg het aantal aanvragen naar 138. Het toewijzingspercentage daalde licht: bij openstelling 1 lag dit rond de 95%, terwijl dit tijdens openstelling 2 rond de 91% lag.

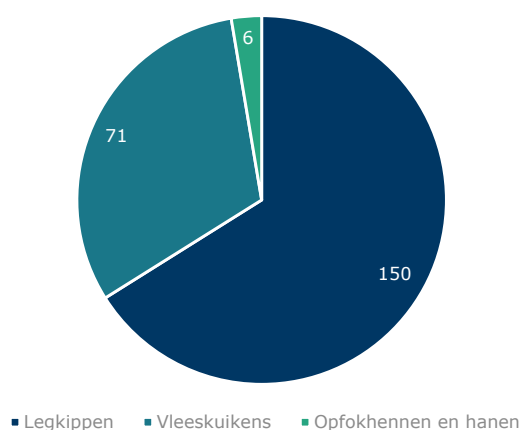


Figuur 12. Status van alle aanvragen voor de investeringsmodule per openstelling. 'Toegekend' bevat alle vastgestelde, lopende en gestopte projecten (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

3.3.2 Sectorale analyse toegekende projecten

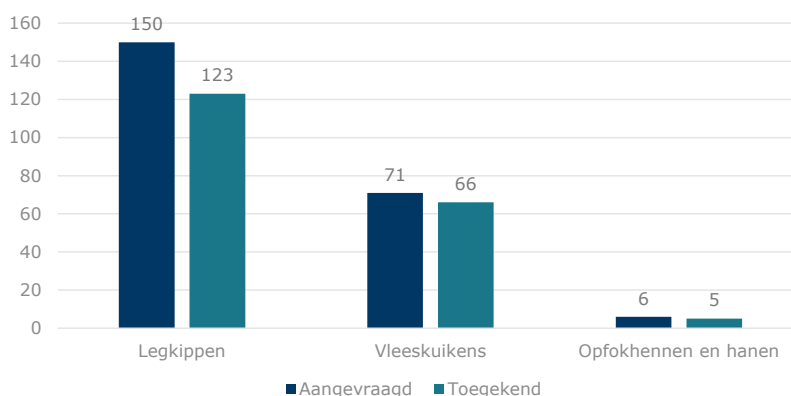
De investeringsmodules waren bij de twee openstellingen in 2020 en 2021 alleen geopend voor pluimveehouders. Figuur 13 geeft een verdere uitsplitsing naar het aantal aangevraagde en toegekende projecten per pluimveesector, inclusief grootouderdieren. De uitsplitsing laat zien dat de meeste aangevraagde projecten zich richten op de legkippen (~70%), gevolgd door vleeskuikens (~30%). Voor opfokhennen en hanen worden nauwelijks aanvragen ingediend, wat in lijn is met de grootte van de sector. De toegekende projecten kennen een vergelijkbare verdeling over de sectoren (zie Figuur 14). Het succespercentage voor legkippen is hierbij 82%, voor vleeskuikens 93% en voor opfokhennen en hanen 83%.

Totaal aantal aanvragen per pluimveesector



Figuur 13. Verdeling aantal aanvragen per pluimveesector (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

Aangevraagde en toegekende projecten per pluimveesector



Figuur 14. Verdeling aantal aangevraagde en toegekende projecten per pluimveesector. ‘Toegekend’ bevat aan alle vastgestelde, lopende en gestopte projecten (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

3.3.3 Gemiddeld aangevraagd en toegewezen subsidiebedrag

Tabel 11 geeft een overzicht van de beschikbare budgetten, het aangevraagde subsidiebedrag en het toegekende bedrag. In totaal was er een budget van €7,5 miljoen beschikbaar voor de eerste openstelling in 2020 en €7 miljoen beschikbaar voor de tweede openstelling in 2021. Allereerst valt op dat tijdens de eerste openstelling niet al het beschikbare budget is aangevraagd (ongeveer 50%), terwijl bij de tweede openstelling meer subsidie is aangevraagd dan beschikbaar was. Daarnaast is er in de tweede openstelling verhoudingsgewijs minder subsidiebedrag toegekend (80%) dan in de eerste openstelling (87%). Dit is in lijn met het licht afgenomen toewijzingspercentage, zoals besproken in ‘Overzicht aanvragen’.

Tabel 11. Analyse van de toegekende aanvragen uitgesplitst over de openstellingen van de investeringsmodule (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

	Beschikbare bedrag	Totaal aangevraagd	Totaal verleend
Openstelling 1	€7,5 miljoen	€3,8 miljoen	€3,3 miljoen
Openstelling 2	€7 miljoen	€7,6 miljoen	€6,1 miljoen

Tabel 12 geeft het gemiddelde aangevraagde en toegekende subsidiebedrag aan. Hieruit blijkt dat het aangevraagde bedrag gemiddeld genomen (vrijwel) volledig wordt toegekend. De verschillen tussen de gemiddelde aanvraag en toekenning zijn erg klein. In de eerste openstelling wordt gemiddeld 90% van het aangevraagde bedrag toegekend en in de tweede openstelling stijgt dit naar 94%.

Tabel 12. Vergelijking van het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag door aanvragers en het gemiddelde verleende bedrag uitgesplitst over de openstellingen van de investeringsmodule (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

	Gemiddeld aangevraagd	Gemiddeld verleend
Openstelling 1	0,43 miljoen	0,38 miljoen
Openstelling 2	0,56 miljoen	0,44 miljoen

3.3.4 Bereik van de beoogde doelgroep

Een van de onderzoeksvragen is in welke mate de beoogde doelgroep van de regeling wordt bereikt. Voor het beantwoorden van de vraag kan initieel worden gekeken in welke mate het budget is uitgeput. Een niet-uitgeput budget is een indicatie dat de doelgroep niet wordt bereikt.

Uit de cijfers uit Tabel 11 komen verschillende indicaties naar boven. Bij de eerste openstelling is maar de helft van het beschikbare bedrag aangevraagd, waarna maar zo'n 40% van het beschikbare bedrag uitgeput is. Bij de tweede openstelling is het beschikbare bedrag iets naar beneden gebracht (van €7,5 miljoen naar €7 miljoen), maar is in tegenstelling tot de eerste openstelling meer aangevraagd dan beschikbaar was. Het budget is uiteindelijk voor bijna 90% uitgeput. Dit kunnen indicaties zijn dat de doelgroep tijdens de tweede openstelling wel is bereikt, maar tijdens de eerste openstelling niet. Het is niet vast te stellen waarom dat het geval is. Een reden zou kunnen zijn dat de subsidie bij de eerste openstelling nog niet bekend was onder de doelgroep, of dat de veehouders op dat moment onvoldoende reden zagen om te investeren. Een ander reden kan zijn dat de vogelgriep die in 2021 en 2022 rondging voor

veel onzekerheid zorgde bij pluimveehouders en dat ze daardoor minder geneigd waren om investeringen te doen⁵¹.

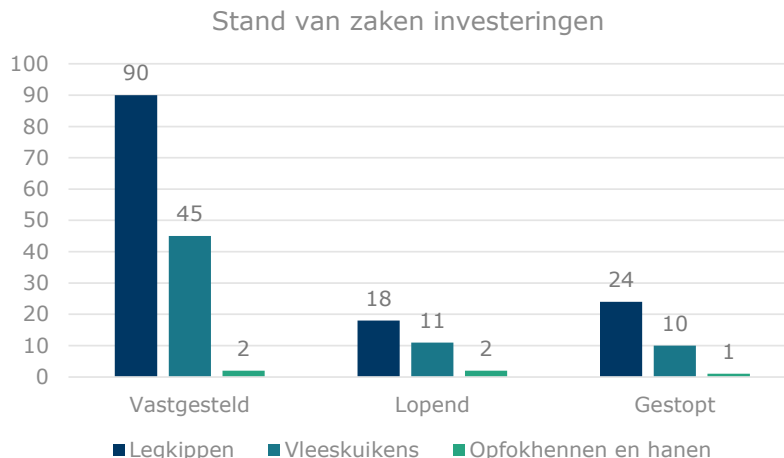
Overigens geldt hiervoor ook het punt dat wij in paragraaf 3.2.5 aanstipten, dat niet duidelijk lijkt te zijn vastgesteld wie of wat de doelgroep is en hoe groot deze is. Het lijkt erop dat de vastgestelde budgetten gebaseerd zijn op het Hoofdlijnenakkoord en het Klimaatakkoord waarna vervolgens een inschatting is gemaakt van het aantal aanvragen/toekenningen.⁵² Wij zouden zeggen dat normaliter het omgekeerde plaatsvindt, stel vast welke doelen bereikt moeten worden en baseer de budgetten daarop.

3.3.5 Stand van zaken van de investeringen

Uit de data van RVO is te zien hoeveel projecten zijn afgerond, nog lopen of zijn gestopt (zie hiervoor ook paragraaf 3.3.1). Uit deze data komt naar voren dat van de 203 toegekende projecten de stand van zaken als volgt is:

- Vaststelling (afgerond) project: 137
- Lopend project: 31
- Gestopt project: 35

De investeringen landen vooral (65%) in de sector voor legkippen, gevolgd door vleeskuikens (33%) en opfokhennen en hanen (2%):



Figuur 15. Stand van zaken van de toegekende investeringen (bron: data RVO, bewerking door Dialogic).

⁵¹ RIVM (2023). *Nieuwe Staat van Zoönosen uit: Uitbraak vogelgroep ook in 2022 opvallend*. [rivm.nl] Geraadpleegd op 20 februari 2025.

⁵² Zie *Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 mei 2020, nr. WJZ/ 20022360, tot wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies en Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2020 in verband met de invoering en openstelling van een subsidiemodule betreffende brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen ten aanzien van investeringen in niet-bewezen innovaties* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-27006.html>

Bijna 70% van de toegekende projecten is dus al afgerond en er zitten er nog 31 in de pijplijn (15%). Verder zijn 35 projecten gestopt (17%), de reden hiervoor is niet bekend. Tegelijkertijd kan het nog interessant zijn om nader te onderzoeken waarom ze zijn gestopt; het gaat tenslotte toch om een aanzienlijk aandeel van de aangevraagde projecten. Een mogelijk argument is dat veehouders hun staltechniek hebben uitgezet vanwege brandveiligheidsredenen, wat nader wordt toegelicht in paragraaf 4.3.2.

3.4 Impact opzet regeling op indienen

In deze paragraaf gaan we verder in op de vraag in hoeverre de beoordelingswijze, de hoogte van het subsidiebedrag en het moment van openstelling van de regeling hebben bijgedragen aan de overweging om een aanvraag in te dienen voor de regeling.

3.4.1 Innovatiemodule

De impact van het **moment van openstelling** op het indienen is naar voren gekomen in de evaluaties van de eerste openstelling met de intermediaire organisaties⁵³ en de onderzoeksorganisaties⁵⁴. Uit deze evaluaties kwam naar voren dat de periode tussen de publicatie van de regeling en de sluiting van de openstelling erg kort was. Daardoor was het voor organisaties lastig om tijdig goede projectplannen op te stellen, samenwerkingspartners te zoeken en de samenwerking met onderzoeksorganisaties aan te gaan. In beide evaluaties is toen voorgesteld om een periode van minimaal drie maanden te hanteren. Het ministerie van LNV heeft daarop aangegeven dat zij dit ook wenste te realiseren voor nieuwe openstellingen. In beide evaluaties gaven partijen aan dat ook het moment van openstelling nog aandacht vereist. Landbouwers en intermediairs spraken daarbij de voorkeur uit om de innovatiemodule niet aan het einde van het jaar opengesteld te hebben omdat dit voor veel organisaties een drukke periode is, waardoor er capaciteitsproblemen kunnen ontstaan.

Een aantal veehouders gaf in de interviews aan dat **dierenwelzijn** meewoog in de beslissing om een aanvraag te doen bij de Sbv. De brongerichte aard van de regeling heeft als voordeel dat bij een succesvol project ook de lucht binnen de stal schoner is en dus ook gezonder voor de dieren. Een aantal veehouders met gesloten stalsystemen benoemde dit als een specifieke reden om een project te ontwikkelen. De nadruk op dierenwelzijn kan volgens een beperkt aantal respondenten projecten wel ingewikkelder maken en budget vereisen dat niet gebruikt kan worden voor verduurzamingsactiviteiten. Overigens geldt pas vanaf de derde openstelling van de innovatiemodule dat er een verbetering van dierenwelzijn moet plaatsvinden; bij de eerste twee openstellingen gold de voorwaarde dat de brandveiligheid en dierenwelzijn niet mocht verslechteren (in plaats van dat die verbeterd moest worden).

⁵³ E-mail van LNV gericht aan intermediairs n.a.v. gesprekken die gevoerd zijn met intermediaire organisaties.

⁵⁴ E-mail van LNV gericht aan onderzoeksorganisaties n.a.v. gesprekken die gevoerd zijn met onderzoeksorganisaties.

Er zijn uit het onderzoek geen duidelijke signalen naar voren gekomen over de impact van de **beoordelingswijze en hoogte van het subsidiebedrag** op de overweging om een aanvraag in te dienen voor de innovatiemodule. Er is in de interviews wel breder gereflecteerd op de hoogte van het subsidiebedrag. In de regel zijn de veehouders negatief over de hoogte van de subsidie, veehouders ervaren dat zij een relatief groot financieel risico lopen bij de investering. Adviesbureaus bevestigen dit beeld. Dit lijkt ook deels te maken te hebben met het feit dat er de afgelopen jaren sprake was van een hoge inflatie én het feit dat veel projecten uitliepen. Hierdoor werden diverse projecten ook geconfronteerd met hogere kosten dan begroot. Sommigen gaven daarnaast aan de verwachte kosten onderschat te hebben bij de aanvraag van de Sbv. Een veehouder gaf aan te overwegen te stoppen, omdat het financiële risico te groot werd voor het bedrijf, terwijl de veehouder al veel geïnvesteerd had. Andere partijen (zoals onderzoeksorganisaties en adviesbureaus) zijn neutraler over de hoogte van het subsidiebedrag. Een aantal geeft aan dat de hoogte van het subsidiebedrag voldoende is, anderen zijn negatiever en geven aan dat de bedragen toch hoger hadden moeten zijn. In de interviews wordt verder aangegeven dat de voorschotten niet altijd toereikend zijn, waardoor een veehouder in het begin van het project een financieel risico loopt.

3.4.2 Investeringsmodule

Voor de investeringsmodule geldt dat in het onderzoek niet gekeken is naar de invloed van de beoordelingswijze en het moment van openstellingen van de regeling op de overweging om een aanvraag in te dienen. Er is in de enquête wel gevraagd naar wat men vindt van de hoogte van het subsidiebedrag. In onderstaande tabel zijn daarvan de resultaten van te zien.

Tabel 13. Hoogte subsidiabele kosten investeringsmodule (n = 17)

Wat vindt u ervan dat het percentage van de subsidiabele kosten bij de investeringsmodule standaard 40% bedroeg?	Aantal
Het percentage van 40% is te hoog	0
Het percentage van 40% is precies goed	9
Het percentage van 40% is te laag	8

Uit de enquête komt naar voren dat geen enkele respondent het percentage te hoog vindt. Van de zeventien respondenten vindt iets meer dan de helft het precies goed en iets minder dan de helft het percentage te laag. Er kon daarbij ook nog een toelichting worden gegeven. Bij degene die het precies goed vonden was de strekking dat eigen inbreng ook belangrijk is en dat het al aanzienlijk in de kosten scheelt. De respondenten die het te laag vonden, gaven als argument onder meer dat er geen terugverdienmodel achter zit.

4 Doeltreffendheid Sbv

Samenvatting

De innovatiemodule draagt volgens geïnterviewden bij aan het (versneld) ontwikkelen van innovaties, maar doordat nog niet duidelijk is in welke mate de ontwikkelde innovaties bijdragen aan emissiereductie is niet vast te stellen of de regeling uiteindelijk doeltreffend is. Het grootste gedeelte van de projecten is nog in de ontwikkelingsfase. Slechts één project is door de meetfase heen, maar hiervan zijn de effecten nog niet bekend. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de outcome- en impactdoelstellingen van de Sbv behaald worden. Bovendien zijn geen getallen bekend over hoeveel geïnvesteerd zou zijn zonder subsidie.

Voor de investeringsmodule geldt dat, aangezien er sprake is van bewezen technieken, de gedane investeringen hebben bijgedragen aan emissiereductie en daarmee doeltreffend zijn. Het gaat dan specifiek om de reductie van fijnstof omdat de technieken in de eerste twee openstellingen daarop waren gericht. In de bevraging van de veehouders gaf de helft van de respondenten aan positief te zijn over de effecten op het gebied van dierenwelzijn. Een veelgehoorde reactie is dat er sprake was van een schonere lucht die beter is voor de dieren in gesloten stalsystemen. De overige helft van de bevroegde veehouders, waaronder veehouders met een open stalsysteem, was neutraal als het gaat om de effecten op het gebied van dierenwelzijn. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat de subsidie vanuit de investeringsmodule ook lijkt bij te dragen aan de (versnelde) implementatie van bewezen technieken.

De integraliteit van de Sbv uit zich op meerdere manieren. Ten eerste is er de samenhang tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. Daarnaast is er nog het onderscheid tussen twee doelen: (1) emissiereductie en (2) verbeteren (of niet verslechteren) van dierenwelzijn en brandveiligheid. Op dit moment is er nog geen samenhang te zien tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. De gedachte was dat er innovaties zouden worden ontwikkeld die ingezet konden worden in de investeringsmodule. Maar zoals hiervoor aangegeven is er recent pas één project afgerond.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de Sbv. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Innovatiemodule en investeringsmodule

- Wat is de (verwachte) bijdrage van de gerealiseerde innovaties/investeringen (per sector) aan emissiereductie en dierenwelzijn en wat is de (verwachte) bijdrage van innovaties/investeringen in de pijplijn?

- In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties/stalinvesteringen te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?

Totaalbeeld

- In hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de integraliteit van de regeling⁵⁵ (verschillende beleidsdoelen binnen één instrument met twee modules)?
- In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan de totstandkoming van innovaties zelf én de totstandkoming van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen? In welke mate is dit terug te zien op systeemniveau van de veehouderij?
- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doeltreffend geweest?
- Was de opzet van de Sbv de juiste om bij te dragen aan een verbeterd leefklimaat?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van een divers palet aan onderzoeksmethoden. We maken gebruik van de portfolio-data van RVO, de interviews onder betrokkenen van de innovatiemodule van de Sbv en de enquête onder aanvragers van de investeringsmodule.

4.2 Doeltreffendheid van de innovatiemodule

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doeltreffendheid van de innovatiemodule.

4.2.1 Bijdrage aan emissiereductie

Over de daadwerkelijke effecten van de Sbv op emissiereductie en het reduceren van geuroverlast kan op het moment van evalueren geen uitspraak worden gedaan. Zoals al naar voren kwam in paragraaf 3.2.7, bevinden de meeste projecten zich nog in fase 1, waardoor er nog geen inzicht is in de behaalde emissiereductie. Begin 2025 heeft pas één project een vaststellingsaanvraag ingediend, wat betekent dat de metingen in fase 2 zijn afgerond. Dit is onvoldoende om iets te kunnen zeggen over de algemene bijdrage van de gefinancierde projecten aan emissiereductie, laat staan de toegevoegde waarde van de innovatiesubsidie op deze reductie.

Overigens kan de emissiereductie in de praktijk afwijken van de potentiële reductiewaarde. Ook kan het lastig zijn een goede inschatting te geven van de daadwerkelijke emissiereductie in een aantal situaties. Stallen die niet aansluiten bij het standaard meetprotocol (opgesteld door Wageningen Universiteit) zijn lastiger te meten. Dit speelt onder andere in de melkveehouderij, waar bepaalde typen open stallen en weidegang veel voorkomen. Volgens het standaard meetprotocol wijkt een melkveebedrijf met meer dan vijf uur weidegang per dag af van het meetprotocol, waardoor het niet goed mogelijk is de ammoniakreductie van een stalstelsel te beoordelen op veel melkveebedrijven. Ook een stal waar een standaard zadeldak

⁵⁵ In welke mate dragen de modules bij aan zowel emissiereductie als het verbeteren van dierenwelzijn

ontbreekt sluit niet goed aan bij het protocol voor metingen. Dit zijn vaak juist de innovatieve stallen, zoals een serre stal of een stal waarbij verschillende nokhoogtes de uitvoering van betrouwbare metingen lastiger maken.

In dit onderzoek kan alleen gekeken worden naar de beoogde emissiereductie uit de projectaanvragen. Deze data bieden echter weinig nieuwe inzichten, omdat ingediende projecten moeten kunnen aantonen dat hun project theoretisch voldoet aan de vastgestelde emissiereductiekaders. Paragraaf 3.2.6 gaat verder in op deze potentiële reductiewaarden.

4.2.2 Bijdrage aan dierenwelzijn en brandveiligheid

Over de daadwerkelijke effecten van de Sbv op een dierenwelzijn en de brandveiligheid kan op het moment van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Hierbij geldt opnieuw dat het gros van de projecten nog in fase 1 zit, waarbij het stal- of managementsysteem nog gebouwd moet worden. Ook binnen de beschikbare portfolio-data wordt er niet gerapporteerd op de verwachte bijdrage aan de verbetering van dierenwelzijn of brandveiligheid van projecten. Er is ook aangegeven dat dit niet te kwantificeren valt. Bovendien was het verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid tijdens de eerste twee openstellingen ook niet van toepassing. Pas bij de derde openstelling is hier meer nadruk op gekomen.

Uit de interviews blijkt wel dat emissiereductie de belangrijkste motivatie voor veehouders is, verbetering van dierenwelzijn krijgt minder aandacht. Dit ligt in de lijn der verwachting, omdat ammoniakemissie een belangrijk onderdeel is bij de aanvraag van een omgevingsvergunning.

4.2.3 Bijdrage subsidie aan doelstellingen

De subsidie vanuit de innovatiemodule lijkt bij te dragen aan de (versnelde) ontwikkeling van innovaties.

In de voorgaande paragrafen is gekeken naar de bijdrage van de innovaties op de doelstellingen. In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de innovaties. Om dit te bepalen is in de interviews gevraagd aan de respondenten wat gebeurd zou zijn met de (ontwikkeling van de) innovaties als de innovatiemodule van de Sbv er niet was geweest.

Op hoofdlijnen zijn de interviewrespondenten (zowel de veehouders als andere organisaties) positief over de bijdrage van de Sbv aan de (ontwikkeling van de) innovaties. Een aantal van de interviewrespondenten, en dan met name de veehouders, geeft aan dat ze de innovatie niet hadden ontwikkeld als de Sbv er niet was geweest. Andere respondenten geven aan dat er zonder de Sbv minder innovaties waren ontwikkeld en/of dat de ontwikkeling van innovaties door de Sbv in een stroomversnelling is terechtgekomen.

Overigens is de reden voor deelname aan de innovatiemodule nog wel een aandachtspunt. De gedachte achter de innovatiemodule is dat er innovaties worden gerealiseerd ten behoeve van emissiereductie en verbetering (of geen verslechtering) van dierenwelzijn en

brandveiligheid. Echter, in het onderzoek kwam naar voren dat niet iedereen vanwege deze reden meedoet, maar ook uit praktische (financiële) noodzaak. Bijvoorbeeld omdat er een nieuwe stal nodig was en via de Sbv op een financieel gunstige manier een stal kon worden aangeschaft (eventueel via de producent van stalsystemen).

4.3 Doeltreffendheid van de investeringsmodule

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doeltreffendheid van de investeringsmodule. Strikt gezien was alleen fijnstofreductie een doelstelling van de investeringsmodule voor de te evalueren periode. Echter, gegeven de breedte van de hoofdvraag hebben we waar mogelijk gekeken naar de bijdrage van de investeringsmodule op overige emissies, zoals geur en ammoniak, en aan dierenwelzijn en brandveiligheid.

4.3.1 Bijdrage aan emissiereductie

Voor de bijdrage aan de emissiereductie geldt dat in de eerste twee openstellingen gekozen is voor technieken in de pluimveehouderijen die fijnstof verminderen. De portfolio-data van RVO bevat geen gegevens over de exacte fijnstofvermindering. In de data is wel terug te zien welke investering het vaakst gebruikt is door een investeerder en welke fijnstofvermindering deze volgens de Omgevingsregeling zou opleveren (zie hiervoor paragraaf 3.2.2). Hierbij is te zien dat positieve ionisatie (met een fijnstofvermindering van 31%) het meest wordt toegepast, gevolgd door strooiselschuif (20%) en negatieve ionisatie (52%). Van deze toegekende projecten is ongeveer 80% al vastgesteld en loopt nog ongeveer 20%, waardoor nog niet alle *impact* tot uiting is gekomen.

Gegeven het feit dat het hier gaat om bewezen technieken zou ook gesteld kunnen worden dat de investeringen hebben bijgedragen aan de reductie van fijnstofemissies. Voor de volledigheid hebben we nog naar de resultaten van de enquête gekeken. Daarin is aan de respondenten ook gevraagd om te beoordelen wat ze van het resultaat van de investering vinden op het gebied van emissie- en fijnstofreducties. Vrijwel alle respondenten zijn positief te spreken over de resultaten. Bij de toelichting geven respondenten aan vooral tevreden te zijn over de fijnstofvermindering in de stal.

Daarnaast is in dit onderzoek meegenomen in hoeverre de stalemissie '**geur**', dat vanuit het stalsysteem naar de lucht binnen de stal en omgeving vrijkomt, mogelijk wordt beperkt. Op basis van de opgehaalde data is het lastig om iets te zeggen over het effect van de technieken op de beperking van geuroverlast omdat de vier staltechnieken waarin geïnvesteerd kan worden niet primair ontworpen zijn om geuroverlast te verminderen. Zodoende stelt de Omgevingsregeling vast dat de staltechnieken een geurreductiepercentage van 0% hebben⁵⁶. Wel kan beargumenteerd worden dat het gebruik van de strooiselschuif in praktijk een indirect effect heeft op het verminderen van geur; doordat het strooisel schoner blijft neemt de

⁵⁶ Bijlage VI, [Omgevingsregeling]

hygiëne toe en kan daardoor de geuroverlast afnemen⁵⁷. In paragraaf 3.2.2. is te zien dat ongeveer 35% van de investeerders gebruik maakt van deze staltechniek. Verder is op dit moment niet te beoordelen in welke mate de geuroverlast afneemt.

4.3.2 Bijdrage aan dierenwelzijn en brandveiligheid

Voor de bijdrage aan dierenwelzijn en brandveiligheid geldt dat, gezien het feit dat er met bewezen technieken wordt gewerkt, er geen verslechtingen zijn te verwachten.

Dit is met het oog op dierenwelzijn met name relevant omdat het gaat om fijnstofreducerende investeringen, waarbij fijnstofreductie gepaard gaat met een verbetering van het stalklimaat, waaronder de luchtkwaliteit. Tegelijkertijd kan de opzet van de regeling (de hoogte van de subsidie kan oplopen indien het dierenwelzijn een hogere norm bereikt dan het geldende Unienormen), veehouders stimuleren om toe te werken naar een verbetering van dierenwelzijn. In de enquête zijn de respondenten ook gevraagd naar hun ervaringen met de technieken op het gebied van dierenwelzijn. Ongeveer de helft van de respondenten is neutraal en geeft aan geen duidelijk verschil te merken. De andere helft is er juist positief over. Een veelgehoorde reactie daarbij is dat een schonere lucht beter is voor dier (en mens).

Op het gebied van brandveiligheid geldt dat het merendeel van de respondenten aangeeft neutraal te zijn over de resultaten van de investeringen. Iets minder dan de helft van de respondenten is positief over het resultaat op brandveiligheid. Ze geven bijvoorbeeld aan vertrouwen te hebben in de keuring van de technieken. Zorgen die spelen gaan bijvoorbeeld over het feit dat stof zich nu meer ophoopt (centraliseert) en dat er meer stof aan elkaar blijft plakken.

Wel kwam in 2022 naar voren dat drie technieken⁵⁸ mogelijk tot een verhoogd brandrisico in pluimveestallen leidden, vanwege het potentiële risico op het ontstaan van vlambogen⁵⁹. Eerst volgde een oproep aan de gebruikers om de technieken uit te zetten, vervolgens werden na verder onderzoek de voorwaarden voor het gebruik van deze technieken verscherpt. Zo is de systeem- en installatiebeschrijving aangepast, waardoor het verhoogde risico op een stalbrand is weggenomen. Een mogelijk gevolg zou kunnen zijn dat veehouders de techniek niet opnieuw hebben ingeschakeld nadat zij waren opgeroepen deze uit te zetten, zelfs nadat werd gecommuniceerd dat het verhoogde risico was weggenomen. Dit kan gedeeltelijk verklaren waarom 17% van de veehouders is gestopt, zoals beschreven in paragraaf 3.3.5. Het gaat hier namelijk om het deel van de aanvragers die de investeringen uiteindelijk niet hebben aangeschaft, geïnstalleerd of in gebruik hebben genomen.

⁵⁷ Iplo (2017). *Strooiselschuif*. Geraadpleegd op 4 februari 2025. [iplo.nl]

⁵⁸ (1) positieve ionisatie d.m.v. ionisatie-units met ingebouwde coronadraden en collectoroppervlak, (2) negatieve ionisatie d.m.v. coronadraden met 40 emitters per meter (prikkeldraad) en (3) ionisatiesysteem met negatieve coronadraden.

⁵⁹ Signaal verslechtering brandveiligheid bij toepassing fijnstofreducerende technieken [[Kamerbrief](#)]

4.3.3 Bijdrage subsidie aan doelstellingen

In de voorgaande paragrafen is gekeken naar de bijdrage van de bewezen technieken op de doelstellingen. In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen aan het realiseren van de bewezen technieken. Om dit te bepalen is in de enquête gevraagd of de veehouders de bewezen technieken ook hadden aangeschaft als er geen subsidie was geweest. In onderstaande tabel zijn de resultaten daarvan te zien.

Tabel 14. Resultaten enquêtevraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Zonder de subsidie van de investeringsmodule had ik geen investering gedaan in de stalinnovatie (n = 17)

Antwoord	Aantal
Helemaal eens	4
Eens	6
Niet eens/niet oneens	6
Oneens	1
Helemaal oneens	0

Van de zeventien respondenten geven er tien aan dat ze het (helemaal) eens waren met de stelling. In die gevallen zou dus gesteld kunnen worden dat de subsidie heeft bijgedragen aan de keuze om de bewezen technieken aan te schaffen. In de toelichting geeft een aantal van de tien respondenten ook aan dat het zonder subsidie te kostbaar was geweest. Een aantal respondenten geeft aan dat er geen duidelijk terugverdienmodel is voor de veehouders. Tegelijkertijd geven zes van de respondenten aan dat ze niet eens/niet oneens zijn met de stelling. Eén is het oneens met de stelling. In die gevallen lijkt de subsidie dus maar een beperkte impact te hebben gehad op de keuze om een bewezen techniek aan te schaffen. In de toelichting van de respondenten wordt onder meer aangegeven dat het heeft bijgedragen aan een versnelde beslissing en dat men de investering toch al van plan was.

4.4 Integraliteit

De integraliteit van de Sbv uit zich op meerdere manieren. Ten eerste is er de samenhang tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. Daarnaast is er nog het onderscheid tussen twee doelen: (1) emissiereductie en (2) verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid.

Samenhang innovatiemodule en investeringsmodule

Op dit moment is er nog geen samenhang te zien tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. De gedachte was dat er innovaties zouden worden ontwikkeld die ingezet konden worden in de investeringsmodule. Echter, op dit moment is er slechts één innovatie die door fase twee is gekomen en daarover is verder nog niet veel informatie bekend. Er is dus nog

geen goede mogelijkheid geweest om samenhang te onderzoeken. Het is ook de vraag of dit, gezien de beperkte doorlooptijd sinds de start van de subsidieregeling, überhaupt haalbaar was geweest.

Gezien de voorziene relatie tussen de innovatiemodule en de investeringsmodule zou opschaalbaarheid een belangrijke rol moeten spelen in de innovatiemodule. Het is echter niet altijd duidelijk in welke mate de ontwikkelde en te ontwikkelen innovaties zich ook daadwerkelijk lenen voor opschaling. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat veehouders de ontvanger zijn van de subsidie, en niet de producenten van stalsystemen. Vanuit het perspectief van producenten van stalsystemen zou te verwachten zijn dat zij bij het opschalen van innovaties met name baat hebben bij de ontwikkeling van stalsystemen. Vanuit een veehouder ligt het belang voornamelijk bij het implementeren van een goed werkende innovatie die past bij zijn of haar stal, waarbij het maar de vraag is in hoeverre deze innovatie ook toepasbaar is bij andere veehouders en of een veehouder daar überhaupt mee bezig is.

De vraag is ook welke innovaties er precies vanuit de innovatiemodule moeten worden aangejaagd. Het lijkt niet te gaan om het ontwikkelen van een daadwerkelijk nieuw innovatieproduct (industriële ontwikkeling) maar eerder om de optimalisatie en het testen van bestaande producten (experimentele ontwikkeling). In dat geval lijkt het ook logischer om de middelen te verstrekken aan de veehouder, omdat zij de producten moeten aanschaffen. Het is tegelijkertijd wel de vraag of de term innovatiemodule dan nog wel geheel de lading dekt, omdat de indruk gewekt wordt dat het gaat om de ontwikkeling van geheel nieuwe innovaties.

Onderscheid twee doelen

In de evaluatie van de derde openstelling met de intermediaire organisaties⁶⁰ is het onderscheid tussen de twee doelen uitgebreid besproken. Diverse partijen gaven aan dat door het betrekken van dierenwelzijn en brandveiligheid in de innovatiemodule een groter deel van het budget daarheen gaat. Zij vragen zich daardoor af of de focus van de regeling meer moet liggen bij het doel van de regeling, namelijk het realiseren van innovaties (waarbij ook wordt aangegeven dat er geen onbegrip is voor dierenwelzijn en brandveiligheid). De reactie van het ministerie van LNV was daarop dat er vanuit de Tweede Kamer een motie is aangenomen waarin is opgenomen dat dierenwelzijn en brandveiligheid moeten verbeteren.

4.5 Doeltreffendheid Sbv

In deze paragraaf gaan we kort in op de doeltreffendheid van de Sbv als geheel. Voor de innovatiemodule is deze niet vast te stellen doordat veel projecten nog in de eerste of tweede fase zitten. Wel lijkt het erop dat de innovatiemodule bijdraagt aan de (versnelde) (door)ontwikkeling van stalinnovaties. Uit het onderzoek komt een duidelijker beeld naar voren als het gaat om de investeringsmodule. Deze module lijkt een redelijk doeltreffend instrument te zijn.

⁶⁰ RVO (2022). *Evaluatie intermediairs 3^e openstelling SBV*.

Het onderzoek laat zien dat de module bij het merendeel van de respondenten heeft bijgedragen aan de (versnelde) aanschaf van bewezen technieken. Voorlopig worden daarmee alleen effecten bereikt op het gebied van fijnstofreductie omdat de bewezen technieken zich in de eerste twee openstellingen daarop richtten.

5 Ervaringen met de Sbv

Samenvatting

Het beeld over de innovatiemodule is in eerste instantie positief, tegelijkertijd geven meerdere deelnemende veehouders aan te (willen) stoppen en deelname aan de regeling af te raden aan collega-agrariërs. Positief aan de regeling is dat veel respondenten aangeven dat innovaties zonder de innovatiemodule niet van de grond waren gekomen. Daarnaast werd het onderscheid van de regeling naar de drie fases, en dan met name de meetfase, als positief benoemd. Tegelijkertijd zorgt dit ook voor veel administratie. Net als in eerder onderzoek kwam ook nu vaak ter sprake dat er problemen zijn met het aanvragen van een vergunning en een proefstalstatus. In dit geval komen de projecten niet van de grond vanwege deze knelpunten en zitten de projecten in onzekerheid. Deelnemers geven aan dat zij het vervelend vinden dat de ervaring met eenzelfde overheid in hun beleving tegenstrijdig is: ondanks goedkeuring van RVO voor een Sbv-project, kan het traject voor de bijbehorende vergunningverlening bij regionale of lokale overheidsinstelling moeizaam gaan.

Net als bij het eerdere onderzoek van RVO, kwam ook in deze evaluatie het aspect van inflatie en indexatie naar voren. De afgelopen jaren was er sprake van een hoge inflatie in Nederland, ook voor de bouwkosten. Het was alleen niet mogelijk om de bedragen daarvoor te indexeren. De kosten zijn voor de aanvragers dus (veel) hoger dan voorzien bij de aanvraag voor de innovatiemodule. Voor de innovatiemodule geldt dat de problemen die speelden bij de projecten zelf, zoals problemen met de vergunningsaanvraag en de gestegen kosten, ook doorwerken in de uitvoering. Projecten raken namelijk in de problemen en er is geen voortgang, er zijn ook deelnemers die zich terugtrekken uit samenwerkingsverbanden. Dit leidde tot veel en complexe wijzigingsverzoeken die allemaal beoordeeld moeten worden.

Het algemene beeld van de investeringsmodule is positief. Veel investeringen waren niet gedaan zonder de investeringsmodule en ook zijn de respondenten over het algemeen positief over de effecten op dierenwelzijn en brandveiligheid. Ondanks het feit dat de investeringsmodule een relatief eenvoudige regeling is qua opzet gaf meer dan de helft van de ondervraagde deelnemers aan dat ze een subsidieadviseur hebben ingeschakeld voor de aanvraag. De belangrijkste reden daarvoor was dat de aanvragers niet over de juiste kennis beschikten. Voor de uitvoeringsorganisatie geldt dat de investeringsmodule lagere uitvoeringskosten kent dan de innovatiemodule.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen met de Sbv. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen.

Innovatiemodule en investeringsmodule

- Hoe wordt de innovatiemodule/investeringsmodule ervaren door de doelgroep?
- Hoe wordt de innovatiemodule/investeringsmodule ervaren door de uitvoeringsorganisatie, in termen van regeldruk?
- Wat waren de knelpunten/obstakels en welke partij(en) ervoer(en) deze?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die we hebben opgehaald in de interviews (innovatiemodule) en enquête (investeringsmodule), aangevuld met reeds uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast zijn nog aanvullende vragen aan RVO voorgelegd.

5.2 Ervaringen met innovatiemodule

5.2.1 Doelgroep

Het algemene beeld van de innovatiemodule is redelijk positief. Zoals paragraaf 4.2.3 laat zien, geven veel respondenten aan dat projecten zonder de innovatiemodule niet van de grond waren gekomen. Tegelijkertijd zijn er ook wel wat minder positieve signalen. Een van de interviewrespondenten geeft aan dat hij/zij niemand zou adviseren om met hetzelfde traject te beginnen. Ook wordt er door een respondent aangegeven dat er veel administratie en regel is. Bovendien komt ook naar voren dat er diverse projecten zijn die in zijn geheel gaan stoppen of dat er projecten zijn die wel doorgaan maar waar bij één of meerdere veehouders stoppen (zie paragraaf 3.2.7).

Uit de interviews kwam een aantal overkoepelende punten naar voren qua ervaringen:

- Onderscheid drie fasen: het onderscheid naar drie fasen wordt op hoofdlijnen als positief gezien, met name het feit dat er wordt gemeten. Tegelijkertijd maakt de fasering de regeling complexer en wordt door een enkele respondent aangegeven dat er veel administratie komt kijken bij het wijzigen van data. Bovendien kan de fasering zorgen voor uitloop van het project, bijvoorbeeld als niet alle onderdelen zijn geleverd, ook als deze niet noodzakelijk zijn voor de emissiereductie. Een breder punt is dat wanneer een innovatie niet blijkt te werken, fase drie niet wordt uitbetaald. Voor een veehouder is dit vervelend, die zit namelijk met een niet werkend product (wat ook het nodige kan betekenen voor zijn of haar bedrijfsvoering), terwijl daar veel geld aan uit is gegeven.
- Vergunningsproces: net als bij het onderzoek van RVO kwam in deze evaluatie ook vaak ter sprake dat er problemen zijn met het aanvragen van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning en een proefstalstatus. In dit geval komen de projecten niet van de grond en zitten de projecten in onzekerheid. Wat daarbij een veelgehoorde klacht is, is dat er goedkeuring vanuit RVO is voor dit project, terwijl de bijbehorende vergunningverlening bij andere overheidsinstellingen heel moeizaam gaat. Een aantal geïnterviewde veehouders ervaart het als frustrerend dat verschillende overheden hierbij wisselende signalen laten zien. Goedkeuring van de ene overheidsorganisatie, geeft geen garantie op goedkeuring vanuit een andere overheidsorganisatie.

Waarschijnlijk heeft onzekerheid rondom Natuurbeschermingswetvergunningen (NB-vergunningen) vanwege de stikstofcrisis, hieraan bijgedragen. De provincie Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld in maart 2023 alle vergunningaanvragen stilgelegd voor activiteiten die stikstofdepositie in haar Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken. Ook verduurzamingsprojecten vallen hieronder. De provincie heeft op haar website ook vrij uitgebreid omschreven waarom dit het geval is.⁶¹

- **Inflatie en indexatie:** net als bij het eerdere onderzoek van RVO kwam ook in deze evaluatie het aspect van inflatie en indexatie naar voren. De afgelopen jaren was er sprake van een hoge inflatie in Nederland, ook voor de bouwkosten. De kosten zijn voor de aanvragers dus (veel) hoger dan voorzien bij de aanvraag voor de innovatiemodule. Daarbij speelt mee dat een aantal respondenten teleurgesteld is dat er geen oplossing geboden is, terwijl de eerdere evaluatie van RVO ook al beschreef dat deelnemers tegen de hoge inflatie aanliepen. Er leeft daarbij ook een brede wens om de uitgekeerde subsidiebedragen te kunnen indexeren. Echter, het lijkt erop dat dit wettelijk niet mogelijk is.

Veel geïnterviewde veehouders hebben het indienen van de aanvraag uitbesteed aan derden. Geïnterviewde adviesbureaus geven aan dat de aanvraag relatief complex is ten opzichte van andere regelingen waar zij gewend zijn mee te werken. Meerdere geïnterviewden ervaren de administratieve lasten als hoog, een betrokken partij zegt bijvoorbeeld iemand te hebben moeten aannemen om de benodigde administratie van de Sbv-regeling goed te verwerken.

5.2.2 Uitvoeringsorganisatie

Er is bij de introductie van de regeling een inschatting gemaakt van de administratieve lasten die gemoeid zouden zijn met de Sbv. Voor het onderzoek is contact geweest met RVO over hoe de regeling in de praktijk heeft uitgepakt.

Voor de innovatiemodule geldt dat de problemen die speelden bij de projecten zelf, zoals problemen met de vergunningsaanvraag en de gestegen kosten, ook doorwerken in de uitvoering. Projecten raken namelijk in de problemen en er is geen voortgang, er zijn ook deelnemers die zich terugtrekken uit samenwerkingsverbanden. Dit leidde tot veel en complexe wijzigingsverzoeken die allemaal beoordeeld moeten worden. Bovendien was de voortgang

⁶¹ "Gerechtelijke uitspraken en de op 25 november 2022 verschenen kamerbrieven van het ministerie van LNV hebben consequenties voor de vergunningverlening van alle emissiearme stalsystemen. Er kan met onvoldoende zekerheid worden vastgesteld dat de stalsystemen voldoende emissies reduceren. Daarom kunnen vergunningen op dit moment niet worden verleend zonder een passende beoordeling waarbij andere (aanvullende) passende maatregelen worden getroffen om de vereiste emissiereductie te behalen. In eerste instantie gold dit alleen voor melkvee en jongvee. In de op 25 november uitgebrachte kamerbrief geeft de Minister aan dat de Rav-factoren niet meer kunnen worden toegepast bij de vergunningverlening Wnb voor alle sectoren en voor alle emissiearme systemen, ook de meer traditionele systemen." Bron: [\[brabant.nl\]](https://brabant.nl) Geraadpleegd op 20 februari 2025.

van de projecten dusdanig vertraagd dat er is besloten om de projecten twee jaar extra de tijd te geven. Dit betekent daarom ook twee jaar meer uitvoeringskosten dan voorzien.

RVO heeft haar uitvoeringskosten gedeeld voor deze evaluatie. Hierbij was het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. In een toelichting is aangegeven dat de innovatiemodule hogere uitvoeringskosten kent dan de investeringsmodule. Bij de innovatiemodule kun je voor veel kostensoorten subsidie krijgen, dat maakt het beoordelen van een begroting complex. Daarnaast moest gewerkt worden met externe deskundigen om te adviseren bij (1) het rangschikken van aanvragen of (2) wijzigingsverzoeken.

5.2.3 Overige partijen

In de evaluatie van de derde openstelling met de intermediaire organisaties⁶² zijn twee aandachtspunten benoemd. De eerste gaat over de proefstalbeschikking. Als een veehouder een nieuwe staltechniek wil implementeren op het bedrijf dient er een proefstalbeschikking te worden aangevraagd, die wordt beoordeeld door een groep experts.⁶³ Binnen de context van de Sbv is dit ook relevant, omdat nieuwe staltechnieken worden ontwikkeld. Echter, door de intermediaire organisaties wordt aangegeven dat projecten die doorgang hebben gevonden bij de Sbv en daarmee beoordeeld zijn aan de hand van het minimale reductiepercentage, anders worden beoordeeld bij de proefstalbeschikking. Er kan dus een verschil zitten tussen de emissiereductieschatting bij de beoordeling van de aanvraag van de Sbv en bij de beoordeling van de aanvraag van proefstalbeschikking, hetgeen verwarring kan opleveren bij de aanvragers van de Sbv.

Het tweede punt gaat over de vergunningverlening. In de evaluatie is door een intermediaire organisatie aangegeven dat het te verwachten was dat er een project zou afvallen vanwege problemen met de vergunningverlening. Echter, de intermediaire organisaties zijn nu al blij als een project wél doorgaat. De suggestie daarbij was dat een aanbeveling of handreiking van het ministerie de vergunningverlening zou kunnen bespoedigen.

5.3 Ervaringen met investeringsmodule

5.3.1 Doelgroep

Het algemene beeld van de investeringsmodule is positief. In paragraaf 4.3 is aangegeven dat veel investeringen niet gedaan waren zonder de investeringsmodule en ook zijn de respondenten aan de enquête over het algemeen positief over de effecten op dierenwelzijn en brandveiligheid.

⁶² RVO (2022) *Evaluatie intermediairs 3^e openstelling SBV*.

⁶³ Rebel Groep (2020) *Een nieuw systeem van stalbeoordeling*.

Van de zeventien respondenten aan de enquête hebben er tien een subsidieadviseur ingeschakeld voor de subsidieaanvraag. De belangrijkste reden daarvoor was de complexiteit en/of dat men niet de juiste kennis van zaken had (negen van de tien gevallen), of dat men het te druk had (drie van de tien gevallen). Vijf van de tien respondenten gaven aan dat ze het (helemaal) eens waren met de stelling: "De toegevoegde waarde van de subsidie vanuit de investeringsmodule weegt op tegen de kosten die ik heb gemaakt om door iemand anders de aanvraag te laten doen". Zij gaven onder meer aan dat ze meer zekerheid willen dat de aanvraag goed verloopt.

Van de zeven respondenten die de aanvraag zelf hadden ingevuld vond het grootste gedeelte dat de aanvraagprocedure begrijpelijk en efficiënt was en weinig tijd kostte. Vijf van de zeven respondenten waren het (helemaal) eens met de stelling: "De aanvraagprocedure was begrijpelijk". Vier van de zeven respondenten waren het eens met de stelling "De aanvraagprocedure was efficiënt en kostte weinig tijd".

In de enquête zijn qua goede punten en knelpunten weinig overkoepelende punten benoemd. Het lijkt erop alsof de respondenten op hoofdlijnen positief zijn over de regeling. Een respondent geeft aan dat er meer aandacht kan zijn voor het subsidiëren van kleinere bedrijven. Anderen geven aan dat het subsidiebedrag hoger mocht zijn.

5.3.2 Uitvoeringsorganisatie

Er is bij de introductie van de regeling een inschatting gemaakt van de administratieve lasten die gemoeid zouden zijn met de Sbv. Voor het onderzoek is contact geweest met RVO over hoe de regeling in de praktijk heeft uitgepakt.

Zoals besproken in paragraaf 4.3.2 werd er bij de beoordeling van een aantal projecten van de investeringsmodule geconstateerd dat er sprake is van een mogelijk verhoogd brandrisico. In totaal waren er toen 133 technieken gesubsidieerd, gedurende de twee openstellingen van de investeringsmodule. RVO is hiervoor veel in overleg geweest met het ministerie om te onderzoeken wat voor maatregelen nodig waren. Daarbij heeft RVO ook alle deelnemers geïnformeerd. Dit heeft geleid tot vertraging en afname in de investeringsbereidheid, wat ook weer heeft geleid tot hogere uitvoeringskosten dan op voorhand was voorzien.

Voor de investeringsmodule geldt dat deze lagere uitvoeringskosten kent dan de innovatiemodule. De beoordeling van een verleningsaanvraag, rapportage, wijzigingsverzoek en vaststelling is veel eenvoudiger dan bij de innovatiemodule en de doorlooptijd van een project is veel korter. Er zijn slechts enkele technieken waarvoor subsidie is te krijgen en er hoeft alleen maar een offerte te worden meegestuurd. Het is daarom eenvoudiger te toetsen of de opgegeven kosten subsidiabel zijn.

6 Doelmatigheid Sbv

Samenvatting

De uitvoeringskosten van de Sbv (innovatiemodule en investeringsmodule) bedragen ca. 8,4% van het verstrekte subsidiebedrag. Door de opzet van de Sbv en de beperkte vergelijkbaarheid met andere innovatie- en investeringsregelingen is het lastig om een oordeel te vellen over de hoogte van de uitvoeringskosten. Er lijken indicaties te zijn dat het aan de hoge(re) kant is. Dit komt mede door de vertraging van vergunningverlening en hogere kosten dan begroot. Hierdoor ontstond de wens om de projectduur te verlengen, aanpassingen te maken in de begroting of inhoudelijke aanpassingen te maken. Deze grote hoeveelheid wijzigingsverzoeken was niet voorzien.

De macrodoelmatigheid (verhouding tussen de effecten en de gemaakte kosten) is voor de innovatiemodule niet vast te stellen. Het aantal volledig afgeronde projecten is namelijk zeer beperkt en daardoor is de doeltreffendheid op dit moment niet te bepalen. Er zijn dus ook geen effecten die afgezet kunnen worden tegen kosten. De investeringsmodule lijkt wel doelmatig te zijn, al is het lastig om de geïnvesteerde middelen af te zetten tegen de omvang van effecten op het gebied van duurzaamheid, brandveiligheid en dierenwelzijn.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid van de Sbv. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Innovatiemodule en investeringsmodule

- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de innovatiemodule/investeringsmodule vielen doelmatig geweest?

Totaalbeeld

- In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doelmatig geweest?
- Zijn de doelen en outputs bereikt tegen aanvaardbare kosten in de gekozen opzet en uitvoering (hoeveel hebben de openstellingen gekost in relatie tot emissiereducties en brandveiligheid/dierenwelzijn)?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de uitkomsten van hoofdstuk 4 over de doeltreffendheid van de Sbv, aangevuld met data en informatie van RVO over de uitvoering.

Voor de doelmatigheid van de innovatiemodule geldt dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen de kleine doelmatigheid en de macrodoelmatigheid. De kleine doelmatigheid gaat over

de verhouding tussen de uitvoeringskosten en de verstrekte subsidie (efficiëntie van de uitvoering van beleid). De macrodoelmatigheid gaat over de vraag of de daadwerkelijke effecten (ontwikkeling en uitrol van innovaties) tegen zo laag mogelijk kosten zijn bereikt (efficiëntie van het doelbereik van beleid).

6.2 Kleine doelmatigheid innovatiemodule en investeringsmodule

Voor de kleine doelmatigheid is het allereerst noodzakelijk om inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten van RVO. In onderstaande tabel zijn de uitvoeringskosten weergegeven.

Tabel 15. Uitvoeringskosten Sbv

Jaar	Uitvoeringskosten RVO
2020	€963.016
2021	€1.738.725
2022	€1.280.537
2023	€960.108
2024	€1.102.100
Totaal	€6.044.486

Het gaat hier om de totale uitvoeringskosten⁶⁴ van de Sbv, waarbij het niet mogelijk is om een uitsplitsing te maken tussen de innovatiemodule en investeringsmodule. Zoals eerder aangegeven kende de innovatiemodule voor RVO meer werk.

Bij de eerste openstellingen van de innovatiemodule en investeringsmodule is over de periode 2020-2024 voor in totaal €71,6 miljoen aan subsidie verstrekt aan veehouders. De uitvoeringskosten van de Sbv bedragen 8,4% van het verstrekte subsidiebedrag. Dit is het gemiddelde percentage van de beide modules samen, waarbij een uitsplitsing naar de losse modules niet mogelijk is. Bij voorgaande is het nog wel van belang om rekening te houden met tijdseffecten. Deze evaluatie richt zich op de periode 2020-2023. In bovenstaande berekening is 2024 nog wel meegenomen. De belangrijkste reden hiervoor is dat veel projecten (zeker binnen de innovatiemodule) nog in beheer zijn. Tegelijkertijd geldt ook dat er een derde

⁶⁴ De kosten hebben betrekking op: advies, beoordeling, beheer, communicatie en bezwaar en beroep. Ze zijn afkomstig uit het tijdschriftsysteem van RVO.

openstelling is geweest voor de investeringsmodule maar die valt qua verleend bedrag wel buiten de scope van onze evaluatie.

Voor de volledigheid zouden wij ook een vergelijking willen maken met andere regelingen. De uitdaging daarbij is dat de Sbv zowel een innovatie- als investeringsregeling, terwijl andere regelingen vaak één van de twee zijn. Als we vergelijken met twee duidelijke innovatieregelingen dan zien we een wisselend beeld. Binnen de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) bedragen de uitvoeringskosten tussen de 3,5% en 17%.⁶⁵ Er worden daarbij meerdere percentages gehanteerd omdat er verschillende instrumenten zijn. Bij de PPS-toeslag bedragen de uitvoeringskosten naar schatting 3,5%.⁶⁶ Er is ook gekeken naar regelingen die meer het karakter hebben van een investeringsregeling. Het gaat om de Subsidieregeling Duurzame Scheepsbouw (uitvoeringskosten onder de 5%)⁶⁷, Energie-Investeringsaftrek (uitvoeringskosten van 3,8%)⁶⁸ en MIA/Vamil (uitvoeringskosten van 3%)⁶⁹.

Door de opzet van de Sbv en de beperkte vergelijkbaarheid met andere innovatie- en investeringsregelingen is het lastig om een oordeel te vellen over de hoogte van de uitvoeringskosten. Er lijken indicaties te zijn dat het aan de hoge(re) kant is. Tegelijkertijd is in paragraaf 5.2 en 5.3 al aangegeven dat zeker voor de innovatiemodule ook meer wijzigingsverzoeken zijn binnengekomen dan verwacht, wat heeft geleid tot meer uitvoeringskosten.

6.3 Macrodoelmatigheid innovatiemodule

De macrodoelmatigheid van de innovatiemodule is niet vast te stellen. Het aantal volledig afgeronde projecten is namelijk zeer beperkt en daardoor is doeltreffendheid van de innovatiemodule niet te bepalen (zie ook paragraaf 4.2). Om de macrodoelmatigheid te kunnen bepalen dienen de effecten van het beleid wel bekend te zijn, deze worden dan namelijk afgezet tegen de kosten van het beleid. Mogelijk kan in een later stadium, als er meer bekend is over de daadwerkelijke resultaten van de projecten, wel iets gesteld worden over de macrodoelmatigheid van de innovatiemodule.

⁶⁵ Dialogic & SEO (2023) *Evaluatie van de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT)*. Hoofdstuk 5, pagina 50. [open.overheid.nl]

⁶⁶ Dialogic & UNU-Merit (2021) *Evaluatie PPS-toeslagregeling 2016-2020*. Paragraaf 5.1.4, pagina 101. Voor de bepaling zijn de uitvoeringskosten (€5,2 miljoen) gedeeld door het budgettair belang (€149,2). [open.overheid.nl]

⁶⁷ Dialogic (2024) *Evaluatie SDS-regeling 2017-2023*. Paragraaf 4.5.1., pagina 69. [www.rijksoverheid.nl]

⁶⁸ SEO & CE Delft (2023) *Evaluatie Energie-Investeringsaftrek. Periode 2017-2021*. Paragraaf 6.2, pagina 57. [www.seo.nl]

⁶⁹ SEO & CE Delft (2023) *Evaluatie Energie-Investeringsaftrek. Periode 2017-2021*. Paragraaf 6.2, pagina 58. [www.seo.nl]

6.4 Macrodoelmatigheid investeringsmodule

De investeringsmodule lijkt doelmatig te zijn, al is de precieze omvang lastig te vast te stellen. Er geldt in ieder geval dat er meer bekend is over de effecten. Uit paragraaf 3.3.1 blijkt namelijk dat er 137 projecten succesvol zijn afgerond. Aangezien het ook gaat om bewezen technologieën kan worden gesteld dat de investeringsmodule bijdraagt aan emissiereductie (zie ook paragraaf 4.3) en daardoor dus ook doeltreffend is. Bij het bepalen van de macrodoelmatigheid geldt dat het afzetten van de geïnvesteerde middelen tegen de bereikte effecten op het gebied van duurzaamheid, brandveiligheid en dierenwelzijn een uitdaging is. Er is namelijk geen goede indicator om dit vast te stellen.

Een van de manieren om naar de doelmatigheid te kijken is welk gedeelte van de respondenten dankzij de subsidie van de investeringsmodule de techniek heeft aangeschaft (groep 1) en welk gedeelte niet (groep 2). Bij een doelmatig instrument is groep 1 heel groot en groep 2 juist niet. In onze enquête hebben wij gevraagd aan de respondenten of ze zonder de subsidie van de investeringsmodule een investering hadden gedaan in de bewezen technieken. Iets meer dan de helft van de respondenten was het eens met die stelling (groep 1) en een aantal was het niet eens/niet oneens met de stelling (groep 2).

Het is niet eenvoudig om vanuit hier een vertaling te maken naar de macrodoelmatigheid van de investeringsmodule. Het was doelmatiger geweest als het aandeel respondenten dat positief antwoordde groter was, of als de effecten van de technieken in relatie tot de gestelde doelstellingen groter waren geweest. Tegelijkertijd is het de vraag of een verlaging van de subsidie (wat het efficiënter had gemaakt) niet had geleid tot een verlaging van de doeltreffendheid (en daardoor ook weer de doelmatigheid).

7 *Lessons learnt* en de toekomst

Samenvatting

Uit deze evaluatie kunnen verschillende lessen en inzichten voor de toekomst gedestilleerd worden. Allereerst kijken we naar de relevantie van de regeling voor de toekomst. Voor de innovatiemodule is het lastig om vast te stellen hoeveel systemen nog ontwikkeld dienen te worden per sector, omdat er überhaupt nog geen zicht is op de resultaten van de huidige projecten. Bovendien hangt dit samen met hoe ander beleid rondom emissiereductie wordt vormgegeven. Ook is het niet mogelijk om op dit moment vast te stellen hoe groot de bijdrage van nieuwe projecten aan emissiereductie en dierenwelzijn zou zijn, omdat de effecten van de huidige projecten nog niet gemeten zijn. Daarnaast is niet duidelijk in welke mate de ontwikkelde innovaties in de toekomst ook geïmplementeerd gaan worden bij andere veehouders. Voor de investeringsmodule geldt dat er beter zicht is op de resultaten van de openstellingen, maar daar is het probleem dat er onduidelijkheid bestaat over bij hoeveel veehouderijen al innovaties zijn geïmplementeerd en hoeveel bedrijven er überhaupt voor openstaan.

De twee belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van de innovatiemodule zijn dat subsidiebedragen van de Sbv niet geïndexeerd worden en dat de Sbv geen financiering biedt voor tussentijdse aanpassingen aan de innovatie en problemen rondom het vergunningstraject. LVVN heeft aangegeven dat het bij subsidieregelingen juridisch niet mogelijk is om indexatie toe te passen. Ook voor de investeringsmodule zijn in de evaluatie knelpunten gevonden. Er waren in het begin wat onduidelijkheden over de veiligheid van een aantal technieken. Dit heeft geleid tot vertraging in de uitrol en mogelijke afname in de investeringsbereidheid.

Om de regeling bij eventuele toekomstige openstellingen te verbeteren, kan bij de innovatiemodule meer aandacht worden besteed aan de opschaalbaarheid van innovaties. Wij krijgen de indruk dat daar nu nog beperkt aandacht voor is. In relatie tot dat punt is het ook een mogelijkheid om de producenten van stalsystemen nauwer te betrekken bij de innovatiemodule. Zij hoeven nu namelijk formeel geen mede-aanvrager te zijn.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de *lessons learnt* en de toekomst van de Sbv. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Innovatiemodule en investeringsmodule

- Hoeveel systemen dienen er nog per sector ontwikkeld te worden, en is de verdeling van het budget per sector adequaat?
- Hoeveel kan de innovatie- en investeringsmodule bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst?

- In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de Innovatiemodule/investeringsmodule, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?

Totaalbeeld

- In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de Sbv, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?
- Hoe zou de toekomst van de regeling eruit kunnen zien, mede gelet op het advies van de kwartiermaker om meer focus aan te brengen in het verder brengen van innovaties?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de uitkomsten van de deskstudie, interviews onder betrokkenen van de innovatiemodule en de enquête onder aanvragers van de investeringsmodule.

7.2 Aantal te ontwikkelen systemen en verdeling van budget

Voor zowel de innovatiemodule als de investeringsmodule is de vraag gesteld hoeveel systemen er per sector nog ontwikkeld dienen te worden en of de verdeling van het budget per sector adequaat is. We geven hier in deze paragraaf een reflectie op. Ons uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag was dat voor de innovatiemodule bepaalt moet worden hoeveel innovaties er nog ontwikkeld moeten worden en voor de investeringsmodule hoeveel innovaties er nog geïmplementeerd moeten worden.

Innovatiemodule

Het is voor ons lastig vast te stellen hoeveel systemen er per sector nog ontwikkeld dienen te worden, omdat er überhaupt nog geen zicht op is op de resultaten van de huidige projecten. Dat maakt het ook lastig om vast te stellen of de verdeling per budget nog adequaat is en hoeveel innovaties er nog ontwikkeld dienen te worden. Er is voor het aantal te ontwikkelen innovaties ook geen streefgetal vastgesteld. Het hangt ook samen met de discussie over doelgroepbereik van de innovatiemodule waar we in paragraaf 3.2.5 al nader op zijn ingegaan.

Investeringsmodule

Bij de investeringsmodule wordt gekeken naar de implementatie van de reeds ontwikkelde technieken. De eerste twee openstellingen waren hierbij primair gericht op pluimveebedrijven. Het ging daarbij om maximaal 137 bedrijven waarbij een techniek is geïmplementeerd.⁷⁰ In totaal waren er in Nederland in 2024 bijna 1.700 bedrijven die actief zijn in de pluimveesector.⁷¹

⁷⁰ Er wordt nu uitgegaan van het aantal vastgestelde projectaanvragen. Echter, één bedrijf kan echter voor meerdere locaties een aanvraag doen. In de praktijk zal het aantal bedrijven dus lager liggen.

⁷¹ CBS (2024) *Landbouw: gewassen, dieren en grondgebruik naar regio*. [opendata.cbs.nl]. Hierbij is het totaal van de categorie Kippen genomen.

Het punt is alleen dat niet bekend is bij hoeveel van die bedrijven, buiten de investeringsmodule om, al de technieken zijn geïmplementeerd. Er worden parallel aan innovatiemaatregelen en -instrumenten, zoals de Sbv, ook andere maatregelen genomen die bijdragen aan de uiteindelijke doelstelling van de Sbv om emissies te reduceren. Het effect van deze maatregelen op dit moment en in de nabije toekomst is onbekend. Door bovenstaande redenen is het lastig om vast te stellen hoeveel systemen er nog ontwikkeld dienen te worden.

Daarnaast speelt dat de eerste twee openstellingen alleen gericht waren op de pluimveesector (wat overigens wel een bewuste keuze was). Nederland kent ook andere veehouderijbedrijven zoals varkensbedrijven of geitenhouderijen. Het gaat daarbij voor de graasdieren al bijna om 29.000 bedrijven.⁷² In het National Emission Model for Agriculture (NEMA) zou informatie moeten zitten over de implementatiegraad van emissiearme stalsystemen en technieken. Op basis van hiervan zou vastgesteld kunnen worden hoeveel bedrijven dus al technieken hebben geïmplementeerd en hoeveel nog niet.

Of de verdeling van het budget per sector nog adequaat is, is eveneens niet goed vast te stellen. Dit hangt namelijk ook af van de beschikbaarheid van technieken voor de sectoren. Recent is er een derde openstelling geweest van de investeringsmodule, specifiek gericht op veehouderijen met melkvee, vleeskalveren en varkens, die onder de doelgroep van de aanpak piekbelasting vallen. Hiervoor was €60 miljoen beschikbaar terwijl er uiteindelijk net iets meer dan €15 miljoen is aangevraagd.⁷³ Een eerste gedachte kan zijn veel bedrijven al technieken hebben en het geld niet nodig is. De vraag is of dat hier het geval is. Andere oorzaken lijken in onze ogen waarschijnlijker zoals onzekerheid over vergunningen, een gebrek aan vertrouwen in bewezen technieken of dat men eerder kiest voor andere subsidie-/stoppersregelingen.

7.3 Bijdrage aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst

Voor zowel de innovatiemodule als de investeringsmodule is de vraag gesteld hoeveel de module kan bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst.

Innovatiemodule

Voor de innovatiemodule is het op dit moment niet mogelijk om de bijdrage aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst vast te stellen. Het is voor de projecten van de innovatiemodule niet duidelijk wat al bereikt is qua emissiereductie en dierenwelzijn en ook niet of eventueel ontwikkelde innovaties in de toekomst ook geïmplementeerd gaan worden bij andere veehouders.

⁷² CBS (2024) *Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar regio*. [opendata.cbs.nl]

⁷³ RVO (2025) *Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting (Sbv)*. Geraadpleegd op 28 januari 2025. [www.rvo.nl]

Investeringsmodule

Voor de investeringsmodule geldt dat de beantwoording van deze vraag afhangt van toekomstige openstellingen. Zoals eerder aangegeven is niet duidelijk of vanuit de innovatiemodule ook daadwerkelijk bewezen technieken komen die kunnen worden geïmplementeerd bij andere veehouderijen. Tegelijkertijd hoeven die bewezen technieken niet direct uit de innovatiemodule te komen. Zoals eerder aangegeven is er voor de investeringsmodule een derde openstelling geweest waar veehouders ook al op hebben kunnen intekenen waarbij de bewezen techniek niet direct vanuit de innovatiemodule kwam. Er zijn dus indicaties dat de investeringsmodule kan bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst. Voor een volledig beeld dient beter in kaart te worden gebracht bij welke veehouderijen nog geen bewezen technieken geïmplementeerd worden en welke technieken zij zouden kunnen implementeren. Hiervoor kan eventueel gebruik worden gemaakt van de gegevens uit het NEMA.

7.4 Obstakels en knelpunten bij de uitvoering

Innovatiemodule

In de vorige hoofdstukken is een aantal knelpunten geïdentificeerd bij de innovatiemodule. De belangrijkste waren het gebrek aan indexatie van de subsidiebedragen en problemen rondom het vergunningstraject. Voor de indexatie is door LVVN aangegeven dat het juridisch niet mogelijk is om deze toe te passen. Het zou daarbij ook al kunnen schelen als de projecten sneller worden uitgevoerd zodat er minder risico is op stijgende kosten. Tegelijkertijd is het de vraag of het binnen het huidige landschap mogelijk is om sneller een proefstalbeschikking en benodigde vergunning te krijgen. Het is ook de vraag of er daadwerkelijk iets gedaan kan worden om dit risico in de toekomst te mitigeren.

Verder sluit de manier van financiering vanuit de Sbv vooral aan bij innovaties die zich al grotendeels bewezen hebben. De huidige manier van financiering biedt geen financiële ruimte voor aanpassingen om de werkzaamheid van de innovatie tussentijds te verbeteren. Deelname aan de Sbv om een innovatie te implementeren kan een groot financieel risico voor veehouders vormen. Veehouders die zien dat hun systeem überhaupt niet werkt, zullen aanpassingen zelf moeten financieren om toch aan de emissiereductie te voldoen. Om vergunningverlening mogelijk te maken, en om de meerkosten van een stal met een lagere emissie te financieren, kiezen veehouders vaak voor een stal waarin een groter aantal dieren gehouden kan worden. Een reductie van emissies in het nieuwe stalsysteem is hierbij noodzakelijk om aan de (vergunning)voorwaarden te kunnen voldoen. Voor veehouders zijn dergelijke stalaanpassingen naar verhouding een grote financiële kostenpost in de gehele bedrijfsvoering. Een veehouder kan daardoor financieel klem komen te zitten als tussentijdse verbetering van de innovatie (te) hoge (meer)kosten met zich meebrengt, en de veehouder tegelijkertijd aan de emissie voorwaarden voor vergunningverlening moet voldoen. Dit risico komt niet voort uit de Sbv zelf maar kan wel zorgen voor complicaties in de uitvoering.

Bovendien betekent het bovenstaande dat de financieringswijze binnen de Sbv ertoe leidt dat het financiële risico voor de veehouder toeneemt naarmate een systeem innovatiever is, en meer tussentijdse aanpassingen vraagt voor verbetering.

Investeringsmodule

Voor de investeringsmodule geldt dat tijdens het proces beperkte obstakels en knelpunten zijn gevonden. De regeling is ook vrij rechttoe rechtaan. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3.2 en 5.3.1 bleek wel dat een aantal technieken mogelijk verhoogd brandrisico gaf. Hiervoor moest RVO de nodige zaken regelen (zoals de mogelijke problemen uitzoeken en deelnemers informeren). Dit heeft wel geleid tot vertraging in de uitrol en een mogelijke afname in de investeringsbereidheid. Een mogelijke oplossing hiervoor is om vooraf de bewezen technieken beter te onderzoeken, al geldt daarbij wel dat sommige problemen mogelijk pas bij de uitvoering in de praktijk naar voren komen.

7.5 Toekomst van de regeling

Bij een toekomstige openstelling van de Sbv kan een aantal elementen opnieuw bekeken worden. Allereerst gaat het ons daarbij om het type innovatie waar de Sbv zich op richt. Gedurende het onderzoek was dit voor ons niet duidelijk. Gaat het om het ontwikkelen van geheel nieuwe innovaties (industriële onderzoek) of het doorontwikkelen, optimaliseren en testen van bestaande innovaties (experimentele ontwikkeling)? RVO heeft daarbij aangegeven dat bij de eerste openstelling van de innovatiemodule onderscheid is gemaakt tussen industrieel onderzoek (IO) en experimenteel onderzoek (EO). Bij de tweede en derde openstelling is hier niet meer op beoordeeld. De partijen die een aanvraag deden voor IO kregen meer subsidie dan degene die een aanvraag deden voor EO. Bij de beoordeling van de aanvragen van de eerste openstelling vond RVO van het gros van de IO-aanvragen dat het EO was. Dit leidde tot veel bezwaar en beroep. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft RVO gelijk gegeven in haar oordeel; er was dus sprake van EO en geen IO. Om bij toekomstige openstellingen dit soort procedures te voorkomen is er bij de tweede en derde openstelling van de innovatiemodule geen onderscheid meer gemaakt tussen IO en EO.

Volgens RVO blijkt dat in de praktijk met name experimentele ontwikkeling wordt toegepast. Dat houdt in dat een product in de praktijk wordt toegepast en daar getest en geoptimaliseerd wordt. Deze opzet sluit ook aan bij de vraag om innovaties verder te brengen. Het ontwikkelen van daadwerkelijke innovaties neemt veel meer tijd in beslag dan binnen de Sbv was voorzien. In dat kader is ook de samenhang met de investeringsmodule logisch. Op het moment dat een innovatie na optimalisatie en testen blijkt te werken kan die in theorie via de investeringsmodule ook bij andere veehouders in de praktijk worden gebracht. De investeringsmodule is daarbij vaak ook noodzakelijk, omdat het gaat om een niet-productieve investering die niet het verdienvermogen van een veehouder lijkt te verbeteren. Een aandachtspunt daarbij is dan wel dat er bij de aanvragen in de innovatiemodule voldoende aandacht moet zijn voor de opschaalbaarheid van innovaties. Het is namelijk niet wenselijk als er producten worden getest en geoptimaliseerd die niet opschaalbaar blijken.

In relatie tot het vorige punt is de rol van producenten van stalsystemen (en andere ontwikkelaars van innovaties) ook een aandachtspunt. Zij hoeven nu namelijk formeel niet betrokken te zijn bij een aanvraag. RVO gaf in hun onderzoek al als aanbeveling om naast een veehouder en onderzoeksorganisatie ook minimaal één producent van stalsystemen te betrekken bij het project. De gedachte hierachter was dat een producent dan meer verantwoordelijkheid draagt, ook bij een minder spoedig verloop van het project. Als de opschaalbaarheid van innovaties een belangrijker onderdeel wordt van de Sbv, dan kan het ook wenselijk zijn om de producenten van stalsystemen meer te betrekken bij de aanvragen. Er kan bijvoorbeeld aan gedacht worden om in de aanvraag voor de subsidie een uitwerking te vragen van de opschaalbaarheid van de innovatie en dat mee te nemen als gunningscriterium.

7.6 Lessen voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid

We hebben tijdens de evaluatie een aantal lessen gevonden die we graag mee willen geven. Hierbij geldt dat niet alle knelpunten of uitdagingen die tijdens de openstelling van de regeling naar voren komen, vooraf voorzien hadden kunnen worden. Dergelijke zaken zullen altijd op blijven treden, ongeacht de grondige voorbereiding van een regeling.

Allereerst biedt de openstelling van de regeling voor een brede groep van innovaties kansen voor een diversiteit aan agrariërs om deel te nemen. Door de financieringsstructuur worden deze agrariërs ondersteund in het bouwen van een nieuwe, duurzamere stal. De keerzijde is echter dat het moeilijk is om duidelijk te maken wat precies de doelstelling van de regeling is, en hoe de projecten daaraan bijdragen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk welk type innovaties beoogd wordt (zie ook bovenstaande paragraaf). Ook is het niet duidelijk in welke mate innovaties opschaalbaar moeten zijn om deel te kunnen nemen aan de innovatiemodule. Het is belangrijk om hier duidelijke keuzes in te maken, en die te vertalen in voorwaarden en communicatie. Dit kan leiden tot een duidelijker beleid, zowel voor beleidsmakers als potentiële deelnemers aan de regeling. Hieraan koppelen wij de volgende aanbeveling: **zorg ervoor dat in de voorwaarden van de Sbv duidelijk is welk type innovaties gewenst is.** Het is belangrijk dat LVVN hier een duidelijke keuze in maakt, en dat de uitvraag- en beoordelingsprocessen binnen RVO hier goed op afgestemd zijn. Hiermee zou de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling verder geoptimaliseerd kunnen worden. Als in de innovatiemodule bijvoorbeeld wordt voorgesorteerd op opschaalbare innovaties, is het aannemelijk dat deze door bredere toepassing meer effect creëren op het gebied van emissiereductie, brandveiligheid en dierenwelzijn, simpelweg omdat ze vaker toegepast (kunnen) worden dan in een enkel bedrijf. We geven in dit kader enkele overwegingen mee:

- De voorziene relatie tussen de innovatie- en investeringsmodule impliceert dat opschaalbaarheid een belangrijke rol zou moeten spelen in de innovatiemodule. Het is niet altijd duidelijk of de innovaties die ontwikkeld worden zich hier altijd voor lenen. Voor veehouders – die de subsidie-ontvangende partij zijn – is het belang van opschaalbaarheid minder groot dan voor producenten van stalsystemen. Daarom raden we aan te overwegen of veehouders inderdaad de juiste partij zijn om de subsidie te

ontvangen, of dat het logischer zou zijn om deze aan producenten van stalsystemen te verstrekken (of hen in ieder geval ook officieel (mede-)aanvrager te maken).

- De regeling lijkt zich nu vooral te richten op het de optimalisatie en het testen van bestaande producten. Het gaat dus voornamelijk om experimentele ontwikkeling. Er wordt minder industrieel onderzoek gedaan naar daadwerkelijk nieuwe innovatieproducten. Overweeg of dit wenselijk en passend is, en maak een duidelijke keuze in het type innovatie dat ontwikkeld zou moeten worden in de Sbv. Op dit moment past de Sbv qua financieringsstructuur meer bij experimentele dan bij industriële ontwikkeling. Voor industriële ontwikkeling is mogelijk een aanpassing in deze structuur gewenst.

Een tweede les is dat **het werken in drie fases meerwaarde biedt**, omdat er tussendoor al meer duidelijkheid komt over het al dan niet behaalde succes van de innovatie. De overgang tussen de verschillende fases kan echter ook zorgen voor administratieve 'rompslomp' en vertraging. Zo gaf één van de interviewrespondenten aan dat er veel tijd nodig is om bij RVO de datum om naar de volgende fase te gaan te wijzigen, en dat dit in hun beleving gepaard gaat met veel papierwerk. Het is daarom belangrijk om als LVVN en RVO gezamenlijk opnieuw en continu te overwegen hoe de diverse fases zo soepel mogelijk op elkaar kunnen aansluiten.

Een ander punt gaat over **het beeld dat aanvragers hebben van de overheid**. Het is voor aanvragers niet altijd te begrijpen dat ze wel een goedgekeurde subsidieaanvraag hebben van RVO, maar dat het aanvragen van een proefstalstatus of natuurvergunning bij andere (overheids)instanties moeizaam gaat of niet lukt. Bij toekomstige regelingen kan er mogelijk meer de samenwerking worden gezocht met andere organisaties waar een veehouder mee te maken krijgt in de uitvoering. Er kan bijvoorbeeld nagedacht worden over het stellen van aanvullende eisen aan de subsidieaanvraag, bijvoorbeeld dat er al zicht moet zijn op een natuur- of omgevingsvergunning (of dat er een realistische kans is). Een korter vergunningsproces kan deels ook voorkomen dat er bij de daadwerkelijke start ineens veel hogere bouwkosten zijn, terwijl hiervoor niet geïndexeerd kan worden. Als de tijd tussen gunning en de start van het project korter is, is er ook minder tijd voor de bouwkosten om te stijgen.

Een laatste aanbeveling is om waar mogelijk de (inhoudelijke) flexibiliteit binnen de innovatiemodule te vergroten. Grote innovaties zijn zeer risicovol voor agrarische bedrijven. Als een innovatie niet blijkt te werken zoals verwacht, kan dit sterk drukken op de investeringsruimte van bedrijven om alsnog een werkzaam stalsysteem te krijgen. Het is daarom belangrijk om de Sbv flexibeler te maken voor wijzigingen in het plan en de invulling van de innovatie als in de praktijk blijkt dat de innovatie op een andere manier haalbaarder of effectiever kan zijn. Deze overweging geldt vooral als in een volgende (openstelling van de) regeling beoogd wordt dat ook innovaties die minder ver in het ontwikkelingsproces zijn, kunnen worden doorontwikkeld; voor innovaties in latere ontwikkelingsfases is dit minder urgent.

8 Conclusies

Vanaf 2020 is de Sbv-regeling ingezet om de veehouderij te verduurzamen, door het terugdringen van emissies uit stallen en het verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid. De regeling kent een innovatiemodule en een investeringsmodule. De innovatiemodule van de regeling zet in op het ontwikkelen van innovaties. De investeringsmodule focust op het stimuleren van het adopteren van bewezen technieken. Voor lopende en toekomstige openstellingen is het van belang dat dit beleidsinstrument een zo groot mogelijke impact kan hebben. Deze beleidsevaluatie dient inzichtelijk te maken hoe dit bereikt kan worden, door te evalueren hoe efficiënt en effectief de Sbv geweest is. In dit hoofdstuk geven we daarom antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

In hoeverre heeft de Sbv bijgedragen aan het ontwikkelen en implementeren van innovatie om emissies te reduceren en dierenwelzijn en brandveiligheid te verhogen⁷⁴ binnen de veehouderij in de periode van 2020 tot 2023?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de bevindingen die in de vorige hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

8.1 Conclusies

Doeltreffendheid

Er is ten tijde van dit evaluatieonderzoek nog niet vast te stellen of de innovatiemodule van de Sbv bijdraagt aan de reductie van emissies in de veehouderij. Van de 61 projecten die een subsidie hebben gekregen is er slechts één project uit de innovatiemodule door de meetfase heen en van dat project zijn de effecten nog niet bekend. Dit komt mede door vertraging bij het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat de subsidie vanuit de innovatiemodule heeft bijgedragen aan de (versnelde) ontwikkeling van innovaties die potentieel emissies in de veehouderij verminderen.

Vanuit de investeringsmodule van de Sbv is subsidie verstrekt voor investeringen in bewezen technieken van fijnstofreductie. Uit het onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van

⁷⁴ In dit onderzoek houden we bij de beantwoording van de hoofd- en deelvragen rekening met de verschillende voorwaarden per openstelling van de modules. Bij de eerste twee openstellingen van de innovatiemodule mocht de techniek geen verslechtering van het dierenwelzijn en de brandveiligheid veroorzaken. In de derde openstelling werd de eis aangescherpt: de techniek moest bijdragen aan de verbetering van het dierenwelzijn, waaronder brandveiligheid.

de respondenten deze bewezen technieken niet zou hebben aangeschaft zonder de subsidie. Er kan dus gesteld worden dat de investeringsmodule heeft bijgedragen aan fijnstofreductie.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten van de Sbv (innovatiemodule en investeringsmodule) bedragen ca. 8,4% van het verstrekte subsidiebedrag. Doordat de Sbv zowel een innovatie- als investeringsregeling is, is het lastig om een vergelijking van de uitvoeringskosten te maken met andere regelingen, die vaak of een innovatieregeling of een investeringsregeling zijn. Er lijken indicaties te zijn dat het aan de hoge(re) kant is. Dit komt mede doordat de projecten vertraging opliepen en te maken kregen met gestegen bouwkosten. Hierdoor ontstond de wens om de projectduur te verlengen, aanpassingen te maken in de begroting of inhoudelijke aanpassingen te maken. Deze grote hoeveelheid extra wijzigingsverzoeken was niet voorzien bij aanvang van de Sbv.

Doelmatigheid

De macrodoelmatigheid (verhouding tussen de effecten (c.q. doeltreffendheid) en de gemaakte kosten) is voor de innovatiemodule niet vast te stellen. Het aantal volledig afgeronde projecten is namelijk zeer beperkt en daardoor is de doeltreffendheid op dit moment niet te bepalen. Er zijn dus ook geen effecten die afgezet kunnen worden tegen kosten. De investeringsmodule lijkt wel doelmatig te zijn, al is het lastig om de geïnvesteerde middelen af te zetten tegen de omvang van effecten op het gebied van emissiereductie, brandveiligheid en dierenwelzijn.

Overige observaties

Overigens is de reden voor deelname aan de innovatiemodule nog wel een aandachtspunt. De gedachte achter de innovatiemodule is dat er innovaties worden gerealiseerd ten behoeve van emissiereductie en verbetering (of geen verslechtering) van dierenwelzijn en brandveiligheid. Echter, in het onderzoek kwam naar voren dat niet iedereen vanwege deze reden meedoet. Sommige nemen ook deel uit praktische (financiële) noodzaak, bijvoorbeeld omdat er een nieuwe stal nodig was en via de Sbv op een financieel gunstige manier een stal kon worden aangeschaft (eventueel via de producent van stalsystemen). Het is de vraag of deze (financieel gedreven) groep voldoende motivatie heeft om innovaties te realiseren en of dat gevolgen heeft voor de doelstellingen van de Sbv. Op basis van ons onderzoek kunnen we hier alleen geen uitspraken over doen.

De insteek van de innovatie- en investeringsmodule is dat er samenhang is tussen de modules doordat de innovaties uit de innovatiemodule ook de investeringsmodule in zouden stromen. Omdat de innovaties uit de innovatiemodule nog niet zover zijn, kon deze samenhang nog niet worden onderzocht.

8.2 Discussie en overwegingen

Ten slotte geven we nog een aantal overwegingen mee.

- **Continueer een goede monitoring door RVO.** Zoals aangeven in deze evaluatie was het van veel projecten binnen de innovatiemodule niet mogelijk om de effectiviteit vast te stellen omdat het nog lopende projecten waren. Om de effectiviteit in een later stadium toch te kunnen bepalen is het wenselijk als van de projecten wordt bijgehouden wat er nu daadwerkelijk bereikt is qua emissiereductie. Voor de langere termijn zou het daarbij ook nog een overweging kunnen zijn om (een tijd) na afronding van het project nog navraag te doen of de ontwikkelde innovatie (mits succesvol) ook is opgeschaald bij andere veehouderijen.
- **Blijf als ministerie van LNV aandacht houden voor een integrale aanpak bij toepassing van een emissie reducerende techniek om emissie te minimaliseren.** Blijf inventariseren of de emissie-reducerende maatregelen en technieken in de stal goed doorwerken op de gehele bedrijfsvoering. De daadwerkelijke ammoniakemissie van de nieuwe stalsystemen op de lange termijn is mede afhankelijk van goed onderhoud van het systeem, houden aan en kennis van de gebruiksvoorschriften en goed schoonhouden van de stal en hoe gebruiksvriendelijk dit is bij de gekozen techniek⁷⁵.
- **Wees kritisch op geplande evaluatiemomenten van dit type regelingen en/of de focus van de evaluatie.** Deze evaluatie is volgens de planning van de Strategische Evaluatie Agenda uitgevoerd in 2024. Echter, zoals uit de evaluatie naar voren komt, is het eigenlijk te vroeg uitgevoerd en kan er nog niet veel gezegd worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Sbv. Het zou daarom goed zijn om bij eventuele toekomstige openstellingen van de Sbv en/of andere vergelijkbare innovatieregelingen kritisch te kijken of het geplande evaluatiemoment aansluit bij de uitvoering in de praktijk. Het kan soms logischer zijn om de evaluatie tot een later moment uit te stellen omdat dan meer gezegd kan worden over de effectiviteit. Een andere optie zou zijn dat er minder wordt gekeken naar effectiviteit en juist meer te kijken naar ervaringen van gebruikers.

⁷⁵ Bremmer, B., I. Huisman, F. Toemen, H.H. Ellen, J. van Harn, H.J. van Dooren, I. de Jonge, F. Stouthart, N.W.M. Ogink, 2022. Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk: inventarisatie, analyse kritische factoren en advies voor verbetering van toepassing van ammoniak reducerende technieken. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1380.

Bijlage 1. Koppeling onderzoeksmethoden en onderzoeksvragen

	Deskstudie	Portfolio-analyse	Interviewronde be- trokkenen	Enquête onder gebrui- kers investeringsmodule	Uitvraag onder afge- wezen aanvragers
Descriptieve analyse van de Sbv					
Welke rationale heeft de overheid voor het stimuleren van stalinnovaties binnen de veehouderij en voor het stimuleren van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen?	x		x		
Wat zijn de doelstellingen, voorwaarden en activiteiten van de Sbv en hoe hebben deze zich ontwikkeld in de periode van 2020 tot 2023?	x		x		
In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot ontwikkelingen binnen de doelgroep van de regeling?	x		x		
In hoeverre verhoudt de Sbv zich tot de andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel?	x		x		
Evaluatie van de Innovatiemodule/Evaluatie van de Investeringsmodule					
Opzet:					
Hoe wordt de innovatiemodule/investeringsmodule ervaren door de doelgroep?	x		x	x	
In hoeverre hebben de beoordelingswijze, de hoogte van het subsidiebedrag en het moment van openstelling van de regeling bijgedragen aan de overweging om een aanvraag in te dienen voor de regeling?			x	x	x
Wat waren de knelpunten/obstakels en welke partij(en)ervaarde(n) deze?	x		x	x	
Portfolio:					
In welke mate wordt de beoogde doelgroep van de regeling bereikt?		x	x	x	
Welke kenmerken hebben de aangevraagde en toegekende projecten?		x	x	x	
Wat is de stand van zaken van de innovaties/investeringsen wat leren we hier van?	x	x	x	x	
Hoeveel heeft de module tot nu toe aan innovaties (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn? (alleen innovatiemodule)		x	x	x	

Hoe integraal waren deze innovaties? (alleen innovatiemodule)		x	x	x	
Hoeveel heeft de module tot nu toe aan investeringen in bewezen technieken (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn? (alleen investeringsmodule)		x	x	x	
Doeltreffendheid					
Wat is de (verwachte) bijdrage van de gerealiseerde innovaties/investeringen (per sector) aan emissiereductie en dierenwelzijn en wat is de (verwachte) bijdrage van innovaties/investeringen in de pijplijn?		x	x	x	
Hoeveel heeft de module tot nu toe aan investeringen in bewezen technieken (per sector) opgeleverd en wat zit er nog in de pijplijn (impact qua emissiereductie en bijdrage aan dierenwelzijn van de innovaties)? (alleen investeringsmodule)	x	x	x	x	
In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties/-investeringen te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?	x		x	x	x
Doelmatigheid					
In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Innovatiemodule/Investeringsmodule vielen doelmatig geweest?	x		x	x	x
Hoe wordt de innovatiemodule/investeringsmodule ervaren door de uitvoeringsorganisatie, in termen van regeldruk?	x		x	x	
Lessons learnt & toekomst					
Hoeveel systemen dienen er nog per sector ontwikkeld en geïmplementeerd te worden, en is de verdeling van het budget per sector adequaat?	x		x		
Hoeveel kan de module bijdragen aan extra emissiereductie en aan dierenwelzijn in de toekomst?			x		
In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de Innovatiemodule/Investeringsmodule, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?	x		x	x	x
Hoe zou de toekomst van de regeling eruit kunnen zien, mede gelet op het advies van de kwartiermaker om meer focus aan te brengen in het verder brengen van innovaties?			x	x	x
Evaluatie Totaalbeeld van de Sbv					
Opzet					
In hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de integraliteit van de regeling (verschillende beleidsdoelen binnen één instrument met twee modules)?			x		

In hoeverre is de Sbv relevant ten opzichte van de andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel?	x		x		
In hoeverre is de opzet van de Sbv passend bij de beoogde doelgroep en gestelde doelstellingen?	x		x	x	
Doeltreffendheid					
In hoeverre heeft de actieve overheidsrol en ook overheidssubsidie om stalinnovaties te stimuleren binnen de veehouderij bijgedragen aan de tot stand komen van innovaties zelf én de totstandkoming van duurzame/diervriendelijke bedrijfsaanpassingen? In welke mate is dit terug te zien op systeemniveau van de veehouderij?			x	x	x
In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doeltreffend geweest?		x	x	x	x
In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de verschillende emissies (stikstof, methaan en fijnstof) te reduceren?		x	x	x	
In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de geuroverlast te beperken?		x	x	x	
In hoeverre is de regeling erin geslaagd om de brandveiligheid en het dierenwelzijn te verbeteren?		x	x	x	
Was de opzet van de Sbv de juiste om bij te dragen aan een verbeterd leefklimaat?		x	x	x	
Doelmatigheid					
In hoeverre zijn de activiteiten die onder de Sbv vielen doelmatig geweest?	x		x		
Zijn de doelen en outputs bereikt tegen aanvaardbare kosten in de gekozen opzet en uitvoering (hoeveel hebben de openstellingen gekost in relatie tot emissiereducties en brandveiligheid/dierenwelzijn)?	x		x		
Lessons Learnt & Toekomst					
In hoeverre waren er obstakels of knelpunten bij de uitvoering van de Sbv, en wat kan er gedaan worden om deze risico's in de toekomst te mitigeren?	x		x	x	
Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid?			x	x	x
Hoe zou de toekomst van de regeling eruit kunnen zien, mede gelet op het advies van de kwartiermaker om meer focus aan te brengen in het verder brengen van innovaties?			x	x	x

Bijlage 2. Beoordeling aanvragen innovatiemodule

Tabel 16. Wegingen voor varkens-, melkgeiten-, een vleeskalverhouderij-onderneming

Criteria	Weging	Minimum	Maximum	Te behalen punten
Vernieuwender t.o.v. internationale stand	1x	1	5	1 – 5
Dierenwelzijn & brandveiligheid	1x*	1	5	1 – 5
Economisch perspectief	2x	1	5	2 – 10
Emissiereductie	3x*	1	5	3 – 15
Minimum te behalen punten				14

Tijdens de derde openstelling is de weging is het criteria rondom emissiereductie van relevante broeikasgas- en stalemissies vervangen door 'zo min mogelijke afwenteling van de binnen het stalsysteem gerealiseerde reductie'. De weging van dit criteria is 1. Daarnaast is de weging van dierenwelzijn en brandveiligheid verhoogt van 1 naar 2.

Tabel 17. Wegingen voor melkveehouderijonderneming

Criteria	Weging	Minimum	Maximum	Te behalen punten
Vernieuwender t.o.v. internationale stand	1x	1	5	1 – 5
Dierenwelzijn & brandveiligheid	1x	1	5	1 – 5
Economisch perspectief	2x	1	5	2 – 10
Emissiereductie	3x	1	5	3 – 15
Weidegang	1x	1	15	1 – 15
Minimum te behalen punten				29

Bijlage 3. Emissiereducties per sector

Openstelling 1

Tabel 18. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via investeringen, eventueel in combinatie met managementmaatregelen voor openstelling 1.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/endotoxine
Melkvee	50%*	50%	n.v.t.	n.v.t.
Vleeskalveren	50%*	50%	25%	n.v.t.
Melkgeiten	50%*	25%	25%	n.v.t.
Varkens	50%	70%	25%	25%

*Er wordt aangenomen dat een kwart van de methaanemissie uit mest afkomstig is. De rest van de methaanemissie wordt door het dier zelf uitgestoten. Dit betekent dat de innovatie de methaanemissie in de stal met minimaal 12,5% vermindert.

Tabel 19. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via managementmaatregelen voor openstelling 1.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/endotoxine
Varkens	n.v.t.	10%	10%	10%
Melkvee	10%*	50%	n.v.t.	n.v.t.

Openstelling 2

Tabel 20. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via investeringen, eventueel in combinatie met managementmaatregelen voor openstelling 2.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/
				stof/
				stok
Melkvee	50%*	50%	n.v.t.	n.v.t.
Vleeskalveren	50%*	50%	25%	n.v.t.
Melkgeiten**	50%*	25%	25%	n.v.t.
Varkens	50%	70% /60%***	25%	25%
Leghennen en (groot)ouderdieren van leghennen	10%	50%	25%	40%

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/
Vleeskuikens	10%	50%	25%	50%
(groot)ouderdieren van vleeskuikens	10%	60%	25%	40%

* Er wordt aangenomen dat een kwart van de methaanemissie uit mest afkomstig is. De rest van de methaanemissie wordt door het dier zelf uitgestoten. Dit betekent dat de innovatie de methaanemissie in de stal met minimaal 12,5% vermindert.

** Dit percentage is voor het stalsysteem zonder de mestopslag.

*** Voor dragende zeugen geldt een percentage van 60%. Voor de andere categorieën 70%.

Tabel 21. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via managementmaatregelen voor openstelling 2.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/endo-toxine
Varkens	n.v.t.	10%	10%	10%
Melkvee	10%*	50%	n.v.t.	n.v.t.

Openstelling 3

Tabel 22. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via investeringen, eventueel in combinatie met managementmaatregelen voor openstelling 3.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/
Melkvee	50%*	50%	n.v.t.	n.v.t.
Vleeskalveren	50%*	50%	25%	n.v.t.
Melkgeiten**	50%*	25%	25%	n.v.t.
Varkens	50%	70% /60%***	25%	25%
Leghennen en (groot)ouderdieren van leghennen	10%	50%	25%	40%
Vleeskuikens	10%	50%	25%	50%
(groot)ouderdieren van vleeskuikens	10%	60%	25%	40%

* De vermindering van methaan van 50% is voor emissies die vrijkomen uit mest. Daarvan komt 25% uit mest en 75% is enterisch. In totaal is een vermindering van 12,5 % op stalniveau nodig. Maatregelen mogen zowel enterisch methaan verminderen als methaan uit de mest.

**** Dit percentage is voor het stalsysteem zonder de mestopslag.**

***** Voor dragende zeugen geldt een percentage van 60%. Voor de andere categorieën 70%.**

Tabel 23. Minimale reductiepercentages per dierlijke sector of diercategorie te realiseren via managementmaatregelen voor openstelling 3.

Dierlijke sector	Methaan	Ammoniak	Geur	Fijnstof/endo-toxine
Varkens	n.v.t.	10%	10%	10%
Melkvee	10%*	50%	n.v.t.	n.v.t.

Bijlage 4. Subsidiabele kosten innovatiemodule

Onderstaande opsomming bevat de subsidiabele kosten voor de innovatiemodule, volgens de algemene groepsvrijstellingsverordening (voor de onderzoeks- en ontwikkelingsfase)⁷⁶:

- a) Personeelskosten: onderzoekers, technici en ander ondersteunend personeel voor zover zij zich met het onderzoeksproject bezighouden;
- b) Kosten van apparatuur en uitrusting voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wanneer deze apparatuur en uitrusting niet tijdens hun volledige levensduur voor het project worden gebruikt, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd;
- c) Kosten van gebouwen en gronden voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wat gebouwen betreft, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd. Wat gronden betreft, komen de kosten voor de commerciële overdracht of de daadwerkelijk gemaakte kapitaalkosten in aanmerking;
- d) Kosten van contractonderzoek, kennis en octrooien die op arm's length-voorwaarden worden gekocht bij of waarvoor een licentie wordt verleend door externe bronnen, alsmede kosten voor consultancy en gelijkwaardige diensten die uitsluitend voor het project worden gebruikt;
- e) Bijkomende algemene kosten en andere operationele uitgaven, waaronder die voor materiaal, leveranties en dergelijke producten, die rechtstreeks uit het project voortvloeien.

⁷⁶ Artikel 25, derde lid [algemene groepsvrijstellingsverordening]

Bijlage 5. Subsidiabele voor de investeringsmodule

Onderstaande opsomming bevat de subsidiabele kosten voor de investeringsmodule, volgens de groepsvrijstellingsverordening landbouw⁷⁷:

- a) De kosten van de bouw, verwerving, inclusief leasing, of verbetering van onroerende goederen, waarbij grond alleen in aanmerking komt voor zover de kosten daarvan niet hoger zijn dan 10 % van de totale in aanmerking komende kosten van de betrokken concrete actie;
- b) De kosten van de koop of huurkoop van machines en uitrusting, tot maximaal de marktwaarde van de activa;
- c) De algemene kosten in verband met de onder (a) en (b) bedoelde uitgaven;
- d) De aankoop of ontwikkeling van computersoftware en de verwerving van octrooien, licenties, auteursrechten en handelsmerken;

⁷⁷ Artikel 14, zesde lid, onderdelen a tot en met d [groepsvrijstellingsverordening landbouw]

Bijlage 6. Uitgebreide uitsplitsing van de (toegekende) aanvragen in de innovatiemodule

Tabel 24. Analyse van de toegekende aanvragen over de sectoren uitgesplitst voor openstelling 1

Openstelling 1	Beschikbare subsidie	Totaal aangevraagd bedrag	Totaal verleend bedrag
Varkenshouderijen	€6,1 miljoen	€29,3 miljoen	€7,4 miljoen
Melkgeitenhouderijen	€2 miljoen	€3,2 miljoen	€0,3 miljoen
Melkveehouderijen	€9 miljoen	€25,6 miljoen	€7,9 miljoen
Vleeskalverenhouderijen	€2 miljoen	€6,1 miljoen	€4,6 miljoen
Pluimveehouderijen	-	-	-

Tabel 25. Analyse van de toegekende aanvragen over de sectoren uitgesplitst voor openstelling 2

Openstelling 2	Beschikbare subsidie	Totaal aangevraagd bedrag	Totaal verleend bedrag
Varkenshouderijen	€9,2 miljoen*	€18,4 miljoen	€10,2 miljoen
Melkgeitenhouderijen	€2 miljoen*	€5,6 miljoen	€3,0 miljoen
Melkveehouderijen	€8,8 miljoen	€9,9 miljoen	€7,2 miljoen
Vleeskalverenhouderijen	€2 miljoen*	€5,7 miljoen	€3,9 miljoen
Pluimveehouderijen	€3 miljoen	€2,2 miljoen	-

* Gedurende de openstelling zijn er wijzigingen gedaan in het subsidieplafond voor de verschillende sectoren:⁷⁸

- Varkenshouderijen: €13,0 miljoen
- Melkgeitenhouderijen: €3,1 miljoen
- Vleeskalverhouderijen: €4,2 miljoen

Tabel 26. Analyse van de toegekende aanvragen over de sectoren uitgesplitst voor openstelling 3

Openstelling 3	Beschikbare subsidie	Totaal aangevraagd bedrag	Totaal verleend bedrag
Varkenshouderijen	€10 miljoen	€11,4 miljoen	€2,7 miljoen
Melkgeitenhouderijen	€3 miljoen	€4,4 miljoen	€3,1 miljoen
Melkveehouderijen	€10 miljoen	€12,6 miljoen	€9,6 miljoen
Vleeskalverhouderijen	€3 miljoen	€1,4 miljoen	-
Pluimveehouderijen	€3 miljoen	€2,1 miljoen	€1,2 miljoen

* Gedurende de openstelling zijn er wijzigingen gedaan in het subsidieplafond voor de verschillende sectoren:⁷⁹

- Melkgeitenhouderijen: €3,4 miljoen
- Melkveehouderijen: €10,1 miljoen
- Vleeskalverhouderijen: €4,2 miljoen

⁷⁸ Ministerie van LNV (2021). *Staatscourant 2021, 6599* [zoek.officielebekendmakingen.nl]

⁷⁹ Ministerie van LNV (2022). *Staatscourant 2022, 12970* [zoek.officielebekendmakingen.nl]

Bijlage 7. Gemiddeld aangevraagde ten toegekende subsidiebedrag per sector

Tabel 27. Vergelijking van het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag door toegekende projecten het uiteindelijke verleende bedrag voor openstelling 1

Openstelling 1	Gemiddeld aangevraagd bedrag (excl. afgewezen)	Gemiddeld toegewezen bedrag
Melkgeitenhouderij	€0,85 miljoen	€0,34 miljoen
Melkveehouderij	€0,95 miljoen	€0,79 miljoen
Pluimveehouderij	-	-
Varkenshouderij	€1,00 miljoen	€0,74 miljoen
Vleeskalverhouderij	€1.016 miljoen	€0,76 miljoen

Tabel 28. Vergelijking van het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag door toegekende projecten het uiteindelijke verleende bedrag voor openstelling 2

Openstelling 2	Gemiddeld aangevraagd bedrag (excl. afgewezen)	Gemiddeld toegewezen bedrag
Melkgeitenhouderij	€1,5 miljoen	€1,4 miljoen
Melkveehouderij	€1,1 miljoen	€1,0 miljoen
Pluimveehouderij	-	-
Varkenshouderij	€1,5 miljoen	€1,1 miljoen
Vleeskalverhouderij	€1,1 miljoen	€1,0 miljoen

Tabel 29. Vergelijking van het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag door toegekende projecten het uiteindelijke verleende bedrag voor openstelling 3

Openstelling 3	Gemiddeld aangevraagd bedrag (excl. afgewezen)	Gemiddeld toegewezen bedrag
Melkgeitenhouderij	€1,1 miljoen	€1,0 miljoen
Melkveehouderij	€1,7 miljoen	€1,6 miljoen
Pluimveehouderij	€0,6 miljoen	€0,6 miljoen

Openstelling 3	Gemiddeld aangevraagd bedrag (excl. afgewezen)	Gemiddeld toegewezen bedrag
Varkenshouderij	€2,7 miljoen	€2,6 miljoen
Vleeskalverhouderij	-	-

Bijlage 8. Overzicht potentiële emissiereductie en beperking van geuroverlast

Melkgeitenhouderij

Tabel 30. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals opgegeven bij de subsidieaanvraag, van toegekende projecten in de melkgeitenhouderij.

Emissie	>50%	60%	70%		
Methaan	3	1	2		
Emissie	>25%	>26%	>27%	35%	50%
Ammoniak	1	1	1	1	2
Geur	25%	>25%			
Geur	1	1			

Pluimveehouderij

Tabel 31. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals opgegeven bij de subsidieaanvraag, van toegekende projecten in de pluimveehouderij.

Emissie	>10%	
Methaan	2	
Emissie	>50%	>60%
Ammoniak	1	1
Emissie	>40%	>50%
Fijnstof	1	1

Vleeskalverhouderij

Tabel 32. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals opgegeven bij de subsidieaanvraag, van toegekende projecten in de vleeskalverhouderij.

Emissie	50%	58%	59%	60%	70%	75%
Methaan	4	1	2	1	1	1

Emissie	50%	58%	59%	60%	70%	75%
Emissie	50%	53%	57%	60%		
Ammoniak	5	1	1	3		
Emissie	25%	50%				
Geur	1	1				

Melkveehouderij

Tabel 33. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals opgegeven bij de subsidieaanvraag, van toegekende projecten in de Melkveehouderij.

Emissie	50%	58%	59%	60%	70%	75%
Methaan	4	1	2	1	1	1
Emissie	50%	53%	57%	60%		
Ammoniak	5	1	1	3		
Emissie	25%	50%				
Geur	1	1				

Varkenshouderij

Tabel 34. Een overzicht van de potentiële emissiereductie, zoals opgegeven bij de subsidieaanvraag, van toegekende projecten in de pluimveehouderij.

	<50%	50%	>50%	57%	60%	70%	80%	70%-89%					
Methaan	8	1	1	1	1	2	1	5					
	>60%/72%	65%	<70%	70%	72%	73%-76%	76%	77%	78%	95%	81%-84% en 70%-72%	81%-84%, 77%-80%, 65%-69%, 77%-80%	95%, 94%
Ammoniak	1	1	2	2	1	3	1	4	1	1	1	1	1
	>27%	50%-69%	52%										
Geur	1	3	2										



Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl