

Oordeel beleidsdoorlichting stalsystemen¹

Prof. dr. M. Herweijer

1.

Het aangrijpingspunt voor de door het bureau Kwinkgroep uitgevoerde beleidsdoorlichting wordt gevormd door een onderdeel van een uitgavenpost op de begroting van I&W (en wel artikel 21). Bij deze begrotingspost gaat het om een relatief bescheiden budget (gemiddeld 2,3 miljoen op jaarbasis) dat voor verduurzaming van stalsystemen ter beschikking wordt gesteld. Het maatschappelijk effect van deze uitgaven is echter niet zonder betekenis. Dit komt doordat met deze uitgaven onder andere het onderzoek naar de geschiktheid van nieuwe (innovatieve) stalsystemen wordt bekostigd en wordt gezorgd dat deze nieuwe stalsystemen op de agrarische markt worden aangeboden en ook afgenomen. Beoordeeld wordt (onder meer door de RVO) hoe hoog de emissie van ammoniak, fijnstof en geur uit deze stallen per dierplaats is (de emissiefactoren) en of deze stalsystemen voldoen aan maximaal toelaatbare emissiegrenswaarden. De aanschaf van stalsystemen vormt een schakel in de vermindering van de emissies. Het beoordelen, toelaten maar ook uitsluiten van op de markt aangeboden stalsystemen op basis van hun geprognosticeerde emissiewaarden (emissiefactoren) werkt (onder meer via de regelgeving voor ammoniak, fijnstof en geurhinder in de veehouderij) door in de vergunningverlening en de aanleg van nieuwe stallen. Ook bij het toezicht op de bouw en het onderhoud van deze stallen vormen de emissiefactoren van de stalsystemen en de als maximaal aangemerkte emissiegrenswaarden een geobjectiveerd toetsingskader voor onder meer de decentrale Omgevingsdiensten.

2.

Bij de opzet van hun beleidsdoorlichting volgen de onderzoekers nauwgezet de vijftien evaluatievragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Bij deze beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van een synthese van bestaand onderzoek en beschikbare gegevens (monitors). Voorafgaand aan deze meta-evaluatie is daartoe een uitgebreid onderzoek verricht naar beschikbare gegevens en eerder onderzoek. Dit heeft geleid tot een omvangrijk, wellicht compleet overzicht van de beschikbare documentatie. De gegevens uit dit beschikbare onderzoek zijn aangevuld met statistisch materiaal (bijvoorbeeld aantal dieren) en interviews met deskundigen. Deze interviews waren behulpzaam bij de interpretatie van de gegevens. Via voetnoten wordt verduidelijkt aan welke bronnen de gepresenteerde observaties en conclusies zijn ontleend. Gemeten aan de vooraf opgestelde deelvragen schieten de beschikbare documenten op enkele onderdelen tekort en kunnen de opgeworpen onderzoeksvragen over de doeltreffendheid niet met voldoende zekerheid worden beantwoord. Voor een deel hebben de onderzoekers aanvullend onderzoek gedaan om leemten in de beschikbare gegevens aan te vullen. Naar mijn oordeel hebben de onderzoekers de meta-evaluatie correct uitgevoerd en zijn er valide redenen om enkele opgeworpen vragen onbeantwoord te laten. Indien de opdrachtgever daarvoor de middelen ter beschikking wenst te stellen, kan worden gedacht aan vervolgonderzoek waarbij de benodigde primaire gegevens zelfstandig verzameld worden (en er dus geen sprake meer is van een meta-evaluatie).

¹ Bill van Mil, Radboud Koning, Frederique Uyterlinde en Rosanna Cohn, *Beleidsdoorlichting artikel 21 Duurzaamheid, onderdeel stalsystemen*, Kwinkgroep, Den Haag, 2021.

3.

Om tot een oordeel over de doeltreffendheid te geraken, is het noodzakelijk dat de onderzoekers beschikken over gespecificeerde en gekwantificeerde doelen. Omdat in de beleidsdocumenten dergelijke smart-geformuleerde doelen grotendeels ontbreken, hebben de onderzoekers de beleidsdoelen – in de geest van het beleid - moeten reconstrueren, aan de hand van beleidsbrieven aan de Tweede Kamer en mede in overleg met de betreffende ambtelijke beleidsadviseurs. De wijze waarop dit is gebeurd, wordt verantwoord, is controleerbaar en ook goed verdedigbaar. Het resultaat is bruikbaar voor de uit te voeren oordeelsvorming over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stalgebruik, de mestopslag en de resulterende emissies naar de lucht.

4.

Bij het bepalen van de effectiviteit van de beoordeling van de stallen op hun emissies, volgen de onderzoekers een genuanceerd verklaringsmodel. Enerzijds wordt rekening gehouden met het gegeven dat emissieresultaten die bereikt zijn in de testfase van het prototype over het algemeen gunstiger uitvallen dan de gerealiseerde emissieresultaten bij het feitelijke gebruik van deze systemen in de dagelijkse praktijk. Al vaker hebben evaluatieonderzoekers moeten constateren dat de testresultaten van het prototype (onder omstandigheden van veel aandacht en toewijding) beter waren dan bij de toepassing in de dagelijkse praktijk (waarbij routines en tekorten aan geld en tijd nu eenmaal een rol spelen).

De onderzoekers houden ook rekening met gunstige effecten van het beleid van het ministerie van LNV zoals het saneren van de sector van de varkenshouderij (via de *Subsidieregeling sanering varkenshouderijen*) en het aanbieden van andere regelingen om tot bedrijfsbeëindiging over te gaan. Zo houden de onderzoekers ook rekening met een andere, doorkruisende factor: de ontwikkeling van het aantal dieren.

De onderzoekers constateren dat er in de agrarische bedrijfsvoering soms creatief wordt omgegaan met de geldende regels. Dit duidt ten dele op een gebrek aan toezicht op de agrarische bedrijfsvoering. In Bijlage IV wordt nader ingegaan op factoren die hebben geleid tot een verminderd toezicht op de agrarische regelnaleving. Duidelijk wordt dat de doelbereiking hoger zou zijn geweest wanneer het toezicht op naleving van de emissienormen en het beheer van de stalsystemen frequenter en strikter zou zijn geweest. Aan deze constatering verbinden de onderzoekers een behatenswaardige aanbeveling.

5.

Terecht vragen de onderzoekers aandacht voor de naleving en het toezicht op de feitelijke emissie van stallen nadat de emissiearme stalsystemen zijn aangelegd. Uit door de onderzoekers geraadpleegd onderzoek blijkt dat een goede bediening en adequaat onderhoud van de stallen van grote invloed is op de gerealiseerde emissies. Het kan voor de exploitant van een stalsysteem bedrijfseconomisch aantrekkelijk zijn om op de bediening, het schoon houden en het onderhoud te bezuinigen. Een regelmatig toezicht kan hier tegen een dam opwerpen. Terecht wijzen de onderzoekers erop dat de middelen om dit flankerend toezicht uit te voeren de afgelopen jaren niet zijn toegenomen, ondanks de hogere ambities (normstelling). Dit tast de uiteindelijke effectiviteit van het beleid aan en is daarmee wellicht een punt van aandacht bij de volgende fase van dit beleid.

6.

Bij het beoordelen van het door het ministerie van I&W gevoerde beleid moet er rekening mee worden gehouden dat er ook vanuit de EU met enige regelmaat aanvullende richtlijnen worden

geformuleerd die zien op de emissies uit stallen en mestopslag. Deze Europese normering dient wel door I&W te worden geïmplementeerd in de eisen die in ons land aan stalsystemen worden gesteld. Deze normenvloed wordt door de onderzoekers aangewezen als een bron van onzekerheid voor de sector. Het doel van deze Europese richtlijnen is echter evenzeer om de kwaliteit van de leefomgeving en de natuur te verbeteren en de effecten op de gezondheid van omwonenden te verminderen.

7.

De onderzoekers gaan niet alleen in op de doelbereiking en de effectiviteit maar besteden ook uitgebreid aandacht aan de ontwikkeling en nadere uitwerking van de regelgeving. Bij het tot uitvoering brengen van de diverse regelingen worden door het ministerie bij voortduring ook interne evaluaties uitgevoerd die weer kunnen leiden tot aanpassing van het beleidsinstrumentarium. Deze uitvoeringsprocessen worden door de onderzoekers duidelijk in kaart gebracht.

8.

Een terugkerend euvel waarmee de onderzoekers werden geconfronteerd is dat in diverse geraadpleegde rapporten wordt gewerkt met op basis van rekenmodellen berekende (geschatte) concentraties in het leefmilieu, aan de hand van emissiefactoren. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen voor nog te bouwen stallen. Metingen aan een nog te bouwen stal zijn uiteraard niet mogelijk. Deze schattingen en berekeningen worden echter lang niet altijd naderhand getoetst aan de hand van feitelijke metingen (realisaties). Dit gebrek aan ijking brengt het risico met zich mee dat het beleid wordt gevoed met deels hypothetische (speculatieve) gegevens. Deze onzekerheid bemoeilijkt ook het trekken van harde conclusies over de doeltreffendheid.

9.

Hoewel de lezer op het vlak van de productevaluatie (dus de eindresultaten) hier en daar te lezen krijgt dat het niet mogelijk is om harde conclusies te trekken, geeft het onderzoeksverslag wel een rijk gedocumenteerd beeld van de uitvoeringsprocessen en de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld (de procesevaluatie). Op basis van dit inzicht in de uitvoeringsprocessen formuleren de onderzoekers een aantal navolgbare en zeker behartenswaardige aanbevelingen.

10.

Naar mijn oordeel kan de opdrachtgever tevreden zijn over deze door de Kwink-groep opgeleverde beleidsdoorlichting.

Prof. dr. M. Herweijer

Radboud Universiteit Nijmegen

1 september 2021