

Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid

PROVINCIE DRENTHE



 Noordelijke
Rekenkamer



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 juli 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 13 mei 2020 vastgestelde rapport
'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Dr. J. van der Bij
Waarnemend voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid

Provincie Drenthe

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	8
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en vraagstelling	12
1.2 Definitie duurzame landbouw	13
1.3 Europese en nationale wet- en regelgeving	14
1.4 Onderzoeksmethode en projectselectie	15
1.5 Leeswijzer	16
2 Beleid duurzame landbouw	17
2.1 Inleiding	18
2.2 Algemeen beleidskader	18
2.2.1 Collegeakkoorden	18
2.2.2 Programmabegrotingen en landbouwbeleid	19
2.2.3 Omgevingsvisie en Subsidiegids platteland	20
2.3 Beleidsagenda's landbouw	21
2.3.1 Beleid voor de Veenkoloniën	21
2.3.2 AgroAgenda Noord-Nederland	22
2.3.3 Versnellingsagenda melkveehouderij	23
2.3.4 Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur	23
2.4 Beleid voor Europese middelen	24
3 Subsidiëring duurzame landbouw	26
3.1 Inleiding	27
3.2 Subsidies in beeld	28
3.3 Subsidies duurzame landbouw	29
3.3.1 Subsidies uit eigen middelen	29
3.3.2 Subsidies in het kader van POP3	30
3.4 Middeleninzet, beleid en effect	32
3.4.1 Beleid en feitelijke stimulering	32
3.4.2 Beleidseffecten	34
4 Verduurzaming van de landbouw in de praktijk	36
4.1 Inleiding	37
4.2 Landbouw op peil	37
4.2.1 Doel en achtergrond	37
4.2.2 Uitvoering	38
4.2.3 Resultaten	40
4.3 Consulent duurzame melkveehouderij	41
4.3.1 Doel en achtergrond	41
4.3.2. Uitvoering	42
4.3.3 Resultaat	46
4.4 Veenkoloniën	47

4.4.2	Projecten 2012–2018	50
4.4.3	Verduurzaming landbouw	53
5	Rol Provinciale Staten	55
5.1	Inleiding	56
5.2	Begroten en verantwoorden	56
5.3	Overige beleidsinformatie	58
6	Bestuurlijke reactie en nawoord	60
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	61
7.2	Nawaord Noordelijke Rekenkamer	67
	Bijlagen	68
	Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving	69
	Bijlage 2 Overzicht subsidieverdeling binnen de thema's	71
	Bijlage 3 Aspecten duurzaamheids-plan project consultant duurzame melkveehouderij	72
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	73
	Bijlage 5 Bronnenlijst	74

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Context

Europese en nationale regelgeving stelt in toenemende mate milieu- en duurzaamheidseisen aan de landbouw. De nationale beleidslijn richt zich op het bevorderen van kringlooplandbouw.

In dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer voor de jaren 2012 tot en met 2018 gekeken naar het provinciale beleid voor en de subsidiëring van verduurzaming van de landbouw. De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Op welke manier heeft de provincie Drenthe in de periode 2012 tot en met 2018 met subsidieverstrekking bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw?

Deze onderzoeksvraag is in vijf deelvragen uitgewerkt. De conclusies zullen per deelvraag worden getrokken.

Conclusies

Welk beleid voerde de provincie Drenthe in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw te stimuleren?

Conclusie 1: In 2017 is een afzonderlijk beleidsdocument voor landbouw vastgesteld. Inhoudelijk is het beleid in toenemende mate gericht op ecologische verduurzaming van de landbouw, in de praktijk vooral van de melkveehouderij.

Inhoudelijk gaat het landbouwbeleid uit van de economische waarde van de landbouwsector die voor de provincie behouden dient te blijven. Dat uitgangspunt overheerst tot 2016. Verduurzaming wordt vooral gezien als de opgave om te innoveren en concurrerend te blijven. Dat geldt ook voor aandachtsgebieden als de Veenkoloniën of Zuidoost-Drenthe. Met het *Programma toekomstgerichte landbouw* krijgt vanaf 2017 ecologische duurzaamheid naast economische duurzaamheid, nadrukkelijker aandacht. Beide aspecten zijn verenigd in het nieuwe beleidsuitgangspunt *people, planet, profit*. In de praktijk is het beleid grotendeels gericht op de veehouderij, specifiek de melkveehouderij. Voor deze deelsector is er een programma gericht op ecologische duurzaamheid volgens vastgestelde criteria. Voor tuin- en akkerbouw heeft de provincie Drenthe weinig uitvoerend beleid.

Conclusie 2: Landbouwbeleid wordt voor een deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder.

Een aanzienlijk deel van de beleidsdoelen en het uitvoeringsprogramma worden bepaald in samenwerkingsverbanden. De provincie kiest hoofdzakelijk voor de rol van netwerkbestuurder. Voorbeelden hiervan zijn de *AgroAgenda Noord-Nederland* en het *Innovatieprogramma Veenkoloniën*. Daarnaast vindt afstemming

plaats over de bestemming van Europese subsidies. De *AgroAgenda* benadert landbouw als agribusiness en exportgerichte economische sector. Het *Innovatieprogramma Veenkoloniën* streeft naar sociaaleconomische revitalisering van het gebied door vernieuwing van de landbouw. Ecologische verduurzaming is deels vervlochten met deze agenda's. De provincie participeert in stuurgroepen en treedt op als financier van projecten.

Conclusie 3: Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid.

Het beleid voor landbouw in het algemeen en ecologische verduurzaming ervan in het bijzonder is weinig concreet. Dat uit zich op verschillende manieren. Beleid voor specifiek ecologische verduurzaming is deels moeilijk te onderscheiden van economisch gerichte steun aan traditionele landbouwbeoefening. De relatie met een economische rendabele landbouwbeoefening, het verdienmodel waarmee duurzame landbouw moet samengaan, is niet geëxpliciteerd. Ecologische verduurzaming als zodanig is geformuleerd als een algemene ontwikkelingsrichting. Het gewenste 'eindbeeld' van ecologische verduurzaming is niet uitgewerkt. Niet duidelijk is wat de provincie bijdraagt aan verwezenlijking van beleidsdoelen en wat van partners wordt verwacht. Dat is een opvallend verschil met beleid voor een aanverwant terrein als energietransitie, waarin gewerkt wordt met streefcijfers of een concrete beschrijving van de toekomstige maatschappelijke energievoorziening, terwijl ook daar de provincie afhankelijk is van samenwerking met bestuurlijke en maatschappelijke partners.

Verder ontbreekt een tijdspad, een aanduiding van de gewenste termijn waarbinnen (een bepaalde mate van) ecologische verduurzaming bereikt moet worden. Bovendien worden er geen uitspraken gedaan over de wijze waarop beleidseffecten vastgesteld kunnen en zullen worden. Ook afspraken over evaluatie van het beleid zelf ontbreken. Vanaf 2017 is ecologische verduurzaming als thema weliswaar prominent en goed zichtbaar aanwezig in beleidsteksten, maar nog steeds ontbreken concrete doelen. Een uitzondering op dit laatste is het streven om de melkveehouderijsector in (inmiddels) 2025 volgens een vastgesteld niveau van emissies te laten functioneren.

Voor de rest wordt op projectniveau enige concretisering aan de algemeen geformuleerde beleidsdoelen gegeven (zie conclusie 4).

Conclusie 4: De provincie maakt middelen vrij voor landbouwbeleid, waaronder cofinanciering gekoppeld aan Europese subsidies. Deze laatste worden grotendeels door de provincie gestuurd naar ecologische verduurzaming van de landbouw.

Voor uitvoering van landbouwbeleid kan de provincie 'vrij' financiële middelen beschikbaar stellen en daarnaast sturing uitoefenen op Europese middelen, zodanig dat deze binnen de geldende kaders voor landbouw beschikbaar komen. De provincie heeft deze landbouwmiddelen door specifieke subsidievoorwaarden voor een aanzienlijk deel gekoppeld aan het beleidsdoel van ecologische verduurzaming. Er zijn onder andere subsidies voor ecologische verduurzaming van de bedrijfsvoering.

Conclusie 5: Het primaire beleidsdoel van ondersteuning van de landbouw in de Veenkoloniën is grotere economische zelfstandigheid voor de sector. In de beoogde innovatie van de sector spelen zowel economische als ecologische verduurzaming een rol. Beleidseffecten in termen van ecologische verduurzaming van de landbouw zijn niet meetbaar.

De beleidsprogramma's voor de Veenkoloniën zijn voorbeelden van samenwerkingsbeleid op landbouwgebied. Het landbouwbeleid van de provincies Drenthe en Groningen voor dit aandachtsgebied is primair gericht op economische revitalisering. Landbouw moet innovatief zijn en geïntegreerd in een 'biobased economy'. Een deel van de beleidsdoelen heeft (mede) betrekking op ecologische verduurzaming van de landbouw. Door financiering uit POP3, dat een inherente ecologische duurzaamheidscomponent kent, is vanaf 2016 de relatie tot ecologische verduurzaming van de landbouw versterkt. Ook hier is het maatschappelijke effect niet meetbaar, deels doordat projecten nog LOPen, deels doordat concrete resultaatomschrijvingen als referentiepunt in het beleid grotendeels ontbreken.

Hoeveel en welke subsidies heeft de provincie Drenthe gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?

Conclusie 6: Direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare gegevens over specifieke bestemmingen van landbouwsubsidies ontbreken veelal en moesten voor het rekenkameronderzoek worden gereconstrueerd.

In de administratie van verstrekte subsidies wordt geen onderscheid gemaakt tussen subsidies met een expliciete bestemming van ecologische verduurzaming van de landbouw en overige landbouw(-gerelateerde)subsidies. Er is dus geen direct bruikbaar inzicht in omvang en specificatie van subsidies voor ecologische verduurzaming van de landbouw. Daardoor kunnen dergelijke gegevens ook geen rol spelen in de beleidscyclus. In het kader van dit Rekenkamer heeft de provincie subsidies voor verduurzaming van de landbouw gelabeld, zonder dat precies kon worden vastgesteld op welke wijze deze subsidies aan ecologische verduurzaming van de landbouw hebben bijgedragen. Voor Europese subsidies kon een beroep gedaan worden op subsidieoverzichten van uitvoeringsorganisatie SNN.

Conclusie 7: Met provinciale en Europese middelen is ongeveer € 9,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer € 1,86 miljoen.

Uit autonoom te besteden financiële middelen heeft de provincie Drenthe subsidies verleend aan duurzaamheidsthema's als teeltwijzen, bodem, watergebruik en gewasbescherming. Een belangrijk thema vanaf 2017 is daarnaast ecologische verduurzaming van de algehele bedrijfsvoering in de melkveehouderijsector. Subsidies kunnen behalve thematisch ook verdeeld worden naar hun bestemming, namelijk voor kennisontwikkeling of -verspreiding en voor directe investering in de landbouwondernemingen. Voor verduurzaming van de landbouw heeft de provincie Drenthe ongeveer € 4,1 miljoen aan subsidies met provinciale middelen verstrekt, waarvan een klein deel reservering is voor ná 2018. In het kader van POP3 heeft de provincie Drenthe € 5,8 miljoen aan middelen ingezet, bestaande uit € 2,9 miljoen provinciale middelen en € 2,9 miljoen Europese middelen. Het bestedingspercentage van POP3-openstellingen ten behoeve van verduurzaming van de landbouw ligt tot op heden op 52 procent. Binnen dit totaal is voor kennisontwikkeling en fysieke bedrijfsinvesteringen ter verduurzaming van de landbouw ongeveer € 1,5 miljoen aan POP3-subsidies beschikbaar. Deze vorm

van subsidiëring heeft een bestedingspercentage van 99 procent. In de Veenkoloniën heeft de provincie Drenthe ongeveer € 1,86 miljoen aan subsidies beschikt (POP3-cofinancieringsdeel provincie Drenthe) die grotendeels gericht waren op ecologische verduurzaming van de landbouw. Het bestedingspercentage in de Veenkoloniën ligt op 70 procent.

Wat zijn de resultaten van het door de provincie Drenthe gevoerde (subsidie)beleid om de landbouw te verduurzamen?

Conclusie 8: Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.

Het effect van subsidies om ecologische verduurzaming van de landbouw te stimuleren, wordt niet gemonitord, evenmin als dat van de mogelijke aanwending van andere instrumenten. Er bestaat op een algemeen niveau inzicht in de beleids-output, oftewel de verrichte activiteiten. Informatie over maatschappelijke effecten van beleid, de mate waarin de primaire landbouwbeoefening gedurende een bepaalde periode is verduurzaamd, ontbreekt echter vrijwel geheel. De belangrijkste oorzaak daarvan is tweeledig: de provincie werkt niet met indicatoren of streefwaarden (dan is dus ook niet vast te stellen of de doelen bereikt zijn) en het beleid wordt niet van tijd tot tijd geëvalueerd. De enige indicator in het beleid betreft emissiegrenzen in de melkveehouderij; maar die streefdatum is verschoven en ook die wordt niet actief gemonitord. De vraag of beleid om landbouw duurzamer te maken tussen 2012–2018 het gewenste effect heeft gehad kan dus niet beantwoord worden. De provincie kan alleen iets zeggen over de mate waarin bepaalde inspanningen of activiteiten zijn verricht of geld is besteed – en dat gebeurt dan op hoog abstractieniveau in de jaarrekeningen (outcome-informatie). Op meer gedetailleerd niveau is bestedingsverantwoording niet of nauwelijks mogelijk, zoals gebleken is uit de inspanningen die voor dit Rekenkameronderzoek moesten worden verricht om subsidies in beeld te krijgen.

Conclusie 9: Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.

Effecten op verduurzaming van de primaire landbouw kunnen in principe deels wel worden vastgesteld als wordt gekeken naar individuele projecten en hun uitwerking. De provincie monitort projecten niet op dit detailniveau. Voor dit Rekenkameronderzoek is naar een tweetal projecten gekeken die gesubsidieerd zijn door de provincie Drenthe. Dit projectonderzoek laat óók zien dat monitoring op een vergelijkbaar detailniveau de provincie waardevolle informatie over beleidseffecten zou kunnen opleveren. In het samenwerkingsproject *Landbouw op peil* is onderzocht hoe agrariërs met fysieke maatregelen op hun perceel kunnen inspelen op veranderende neerslagpatronen. Van de verschillende maatregeltypen valt een deel samen met ecologische verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening. Het nog niet afgeronde project *Consulent duurzame melkveehouderij* geeft invulling aan de beleidsdoelen voor ecologische verduurzaming van de melkveehouderij. Het zal naar verwachting een bijdrage leveren aan ecologische verduurzaming van de sector, met name door een substantieel aantal deelnemers, zonder dat verwacht kan worden dat de oorspronkelijke doelen voor emissievermindering voor de gehele sector gehaald worden.

Op welke manier zijn de Provinciale Staten van Drenthe betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het provinciale (subsidie)beleid ter verduurzaming van de landbouw?

Conclusie 10: Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Deze informatie is summier en globaal.

Met de beleidsbegroting en jaarrekening stellen Provinciale Staten beleidskaders vast en controleren ze het beleid. Het informatieve gehalte over het landbouwbeleid in het algemeen en het streven naar ecologische verduurzaming van landbouw in het bijzonder is echter laag. De planning-en-controlcyclus is inhoudelijk gebonden aan strikte vormeisen. Naast verantwoording in de jaarrekeningen leggen Gedeputeerde Staten ook verantwoording af over de *Investeringsagenda*. Die biedt voor landbouw weinig extra informatie. Buiten dit reguliere kader hebben Gedeputeerde Staten, soms op verzoek van Provinciale Staten, een enkele keer aanvullende informatie verstrekt. Vanaf 2017 vormt het *Programma toekomstgericht landbouw* de basis van het landbouwbeleid. Dit beleidsplan is vastgesteld door Provinciale Staten. Een beleidskader dat eveneens door Provinciale Staten is vastgesteld is de verordening voor subsidiabele investeringen uit POP3-geld. Of Provinciale Staten vooraf kaders hebben geformuleerd voor beleidsplan en verordening is uit de documentatie niet gebleken.

Conclusie 11: Door een algeheel gebrek aan voldoende inzicht in beleidsresultaten is de rol van Provinciale Staten beperkt.

De sturingsmogelijkheden en controlerende rol van Provinciale Staten kunnen onvoldoende uit de verf komen door het ontbreken van basisgegevens over uitvoering en resultaten. De verantwoording in planning- en control heeft in beginsel steeds de spanwijdte van een jaar en concentreert zich op de mate waarin aangekondigde activiteiten of projecten zijn uitgevoerd. Gerichtte verantwoording is lastig doordat het beleid daar nauwelijks aanknopingspunten voor biedt. Evaluatie van beleid of van effecten over langere termijn vindt niet of nauwelijks plaats. Maatschappelijke effecten worden überhaupt niet gemonitord. Besteding van Europese middelen wordt in de regel pas na afloop van het programma verantwoord door Gedeputeerde Staten. Landbouwbeleid krijgt deels vorm in samenwerking en over de resultaten daarvan worden Provinciale Staten niet actief geïnformeerd. Het is overigens ook niet gebleken dat Provinciale Staten actief om preciezere sturingsinformatie hebben gevraagd.

Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op het ecologisch duurzame landbouwbeleid en de effecten daarvan, de subsidiëring, en de rol van Provinciale Staten.

Beleid en effecten

Het huidige beleid kent geen duidelijke doelen en visie op de wijze waarop de gewenste veranderingen tot stand moeten komen. Deze algemene constatering kan in meerdere aanbevelingen worden vertaald:

1. Stel vast, op grond van een probleemanalyse, wat de provincie in de primaire landbouw wil bereiken: wat is in grote lijnen het streefbeeld, hoe zou volgens de provincie de landbouw er in een bepaald jaar uit moeten zien? Maak daarin

een duidelijke keuze voor (een bepaalde mate van) ecologische verduurzaming en onderbouw hoe deze ecologische verduurzaming zich verhoudt tot een voor agrarische ondernemers rendabele bedrijfsvoering.

2. Analyseer welke partijen en actoren een rol spelen en van welke partijen de provincie daarbij op welke wijze (mede) afhankelijk is. Wat is de eigen provinciale rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie 'zelf' regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen.
3. Analyseer welke beleidsinstrumenten het meest geëigend zijn om bepaalde doelen te bereiken. Wordt het maatschappelijke effect vooral gediend met stimulering (zoals subsidieverstrekking) of is bijvoorbeeld meer of andere regelgeving gewenst?
4. Monitor de voortgang van het beleid en de maatschappelijke effecten. Maak de effecten van het beleid zichtbaar, zowel kwantitatief als kwalitatief, zowel om ervan te leren als ter verantwoording. Kies daartoe goede, meetbare en voor het beleidsdoel relevante indicatoren. Formuleer indicatoren voor de ecologische verduurzaming van de landbouw en voor de termijn waarop die moet plaatsvinden, in plaats van inspanningsindicatoren. Voorbeelden van relevante indicatoren zijn een concrete toename van:
 - biodiversiteit
 - grondgebondenheid
 - aandeel biologische boerenbedrijven en hectares biologisch areaal
 - mate van gebruik van duurzaam en/of biologisch (geteelde) grondstoffenen een concrete afname van:
 - emissies
 - CO₂-uitstoot
 - (kunst)mestgebruik
 - gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Dat betekent onder meer dat er vooraf goed moet worden nagedacht over relevante indicatoren en de te maken afspraken over de wijze waarop die in de evaluatie van de voortgang en de verantwoording een rol spelen. Maak ook afspraken over de wijze en moment(en) van evaluatie en eventuele bijstelling van beleid als zodanig.

Stimulering door subsidiëring

Het was voor de Noordelijke Rekenkamer lastig om in beeld te krijgen waaraan subsidies ten goede zijn gekomen en vrijwel onmogelijk om te bepalen wat de effecten ervan zijn geweest. In aanvulling op bovenstaande aanbevelingen over beleidsmonitoring doet de Noordelijke Rekenkamer daarom nog enkele specifieke aanbevelingen voor de omgang met gesubsidieerde projecten.

5. Houd bij welke projecten door middel van provinciale bijdragen mogelijk zijn gemaakt en wat de resultaten daarvan zijn. Maak als provincie beter zichtbaar wat de relatie is tussen de provinciale inspanningen (output) en het maatschappelijke effect (outcome). Dit is nodig om te weten of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Informatie hierover kan op diverse manieren verkregen worden. Zo kan op project- en/of op programmaniveau de doorwerking worden

gemonitord, dan wel op een andere manier ex post het resultaat geëvalueerd worden.¹

Dit vraagt om heldere indicatoren en vergt een actievere betrokkenheid bij projecten en investering in het inwinnen en bijhouden van relevante informatie. Zo kan de subsidiënt tijdens en na het project (op vrijwillige basis) om informatie over relevante indicatoren gevraagd worden, waardoor beter zicht komt op de doorwerking van gesubsidieerde projecten. Ook kan via (anonieme) enquêtes of (afstudeer)onderzoek van studenten van (agrarische) opleidingen effectonderzoek worden gedaan. Voor de provincie Drenthe leent het project *Consulent duurzame melkveehouderij* zich goed voor het verbinden van provinciale inspanningen aan maatschappelijke effect, gezien er in dit project diverse indicatoren worden gemeten die relevant zijn voor ecologische verduurzaming van de landbouw.

6. Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.
7. Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten naar de subsidiepraktijk en draag als provincie actief bij aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten. Zo lijkt de aanpak met een consulent als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' zoals de *Consulent duurzame melkveehouderij* bij te kunnen dragen aan goede resultaten. Op ecologische duurzaamheid gerichte maatregelen uit projecten van *Innovatie Veenkoloniën* en *Landbouw op peil* kunnen breder gedeeld en toegepast worden. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kan helpen bij het delen van deze successen.

Rol van Provinciale Staten

De feitelijke betrokkenheid van Provinciale Staten bij landbouwbeleid, zowel kaderstellend als controlerend, is beperkt. Deels hangt dat samen met een gebrek aan beleidsgegevens. De rol van Provinciale Staten kan op diverse manieren worden versterkt:

8. Maak als Provinciale Staten zelf duidelijk aan welke informatie (zowel naar inhoud als vorm) behoefte is. Geef aan op welk moment welke informatie van Gedeputeerde Staten verwacht wordt. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te maken voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer *people, planet, profit* als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven?

¹ Over het verstrekken van gegevens kunnen afspraken met de subsidiënt worden gemaakt. De Noordelijke Rekenkamer herhaalt hiermee haar eerdere aanbevelingen in dezen; zie *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Drenthe* (2014), *De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland* (2011) en *Toerisme en recreatie in Drenthe* (2008).

1

Inleiding

Inleiding

1.1

Aanleiding en vraagstelling

Het Europees landbouwbeleid richt zich de laatste jaren steeds sterker op het verduurzamen van de landbouw door het invoeren van wet- en regelgeving en het stellen van duurzaamheidseisen aan inkomenssteun en subsidies. Ook in Nederland is het bewustzijn dat de landbouwsector verder moet worden verduurzaamd gegroeid. Van het beperken van niet-duurzame productiewijzen, veelal in de vorm van een verbod, is de aandacht steeds meer verschoven naar het stimuleren van duurzame landbouw. Zo hanteert het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de beleidslijn om de ontwikkeling naar kringlooplandbouw te stimuleren. Mede door de stikstofcrisis van 2019 is verduurzaming van de landbouw nog hoger op de maatschappelijke agenda komen te staan.

Gangbare landbouw komt, zowel door wet- en regelgeving als door maatschappelijke wensen, steeds verder onder druk te staan en duurzame landbouw wordt sterker gestimuleerd. Belangrijke onderwerpen voor het verduurzamen van de landbouw zijn onder meer grondgebondenheid, het vergroten van de biodiversiteit, het sluiten van kringlopen, en de verbinding tussen landbouw en natuur. Om aan deze zaken bij te dragen, en de landbouw te verduurzamen, is een andere manier van werken nodig.

In de drie noordelijke provincies neemt de landbouw een groot deel van het grondgebruik in beslag. Overeenkomstig de landelijke trend neemt het aantal bedrijven en de werknemers in de sector af en is door schaalvergroting de bedrijfsgrootte toegenomen. De landbouwsector vormt in de drie noordelijke provincies een belangrijke sociaaleconomische factor, waarvoor de afgelopen jaren verduurzamingsbeleid is gevoerd.

Om zicht te krijgen op het gevoerde beleid en de invloed daarvan op de verduurzaming van de landbouw, heeft de Noordelijke Rekenkamer voor de jaren 2012 tot en met 2018 de effectiviteit van subsidieverstrekking, in relatie tot het beleid gericht op verduurzaming van de landbouw onderzocht. De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Op welke manier heeft de provincie Drenthe in de periode 2012 tot en met 2018 met subsidieverstrekking bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw?

Deze vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat was het gevoerde beleid van de provincie Drenthe om de transitie naar een duurzame landbouw te stimuleren?
- Hoeveel en op welke wijze heeft de provincie Drenthe, gedurende de onderzoeksperiode, subsidies ingezet voor het stimuleren van een verduurzaming van de landbouw?
- Wat zijn de resultaten van het door de provincie Drenthe gevoerde (subsidie) beleid in relatie tot verduurzaming van de landbouw?

- Op welke manier zijn de Provinciale Staten van Drenthe betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het provinciale (subsidie)beleid ter verduurzaming van de landbouw?

In de volgende paragrafen komen de definitie van duurzame landbouw, de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksmethode en de leeswijzer aan bod.

1.2 Definitie duurzame landbouw

Om in relatie tot verduurzaming een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de subsidieverstrekking, zal duurzame landbouw nader moeten worden gespecificeerd.

De provincie Drenthe streeft sinds 2017 in haar beleid naar verduurzaming van de landbouw op basis van het uitgangspunt *people, planet, profit* en geeft daar in uitvoerende zin vooral invulling aan voor de melkveehouderij.² In de jaren voor 2017 speelt verduurzaming van de landbouw een ondergeschikte rol.

Naast de provinciale definitie bestaan er andere definities. Om de effectiviteit van de subsidieverstrekking te kunnen beoordelen, is het van belang om deze zowel te spiegelen aan de definitie die door de provincie Drenthe aan duurzame landbouw wordt gegeven, als wel aan deze meer algemeen gedragen definitie.

Een algemenere definitie is de omschrijving van de VN-commissie Brundtland die duurzaamheid omschrijft als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder dat dit ten koste gaat van het vermogen van de toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien.³ Een andere veel gebruikte definitie voor duurzame ontwikkeling is het hiervoor genoemde *people, planet, profit/prosperity*. Daarmee wordt een balans bedoeld tussen de elementen mens, planeet/milieu, en opbrengst, waardoor bij een duurzame ontwikkeling zowel ruimte is voor mens en milieu, alsook voor economische ontwikkeling. Economische duurzaamheid alleen draagt niet bij aan een duurzame ontwikkeling.⁴

Verduurzaming van de landbouw kan zich op één of verschillende duurzame onderdelen richten. Hierbij kan het gaan om het produceren van voldoende voedsel tegen een voor boeren gunstige prijs, het produceren op een manier die minder of geen negatieve gevolgen voor het milieu heeft en het optimaliseren van biodiversiteit, waarbij de landbouw en natuur in balans zijn.⁵ Verduurzaming van de landbouw omvat, op basis van bovenstaande definities, in ieder geval meer duurzaamheidsaspecten dan economische duurzaamheid alleen.

Aan verduurzaming van de landbouw kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Voorbeelden hiervan zijn biologische, natuurinclusieve en kringlooplandbouw.

² *Programma toekomstgericht landbouw*. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 2.

³ World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), *Our Common Future* (Oxford 1987).

⁴ John Elkington, *Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business* (1997).

⁵ J.A. Boone e.a., *Duurzame landbouw verantwoord. Methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten* (Wageningen 2012).

- Biologische landbouw is gebaseerd op het behoud van milieu, natuur en landschap en het welzijn van dieren. Biologische landbouw werkt zonder chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest en gebruikt geen synthetische geur-, kleur- en smaakstoffen en conserveringsmiddelen.
- Natuurinclusieve landbouw gaat uit van het optimaal gebruik van de natuurlijke omgeving en wil deze integreren in de bedrijfsvoering, waarbij actief aan de kwaliteit van de natuurlijke omgeving wordt bijgedragen.

Kringlooplandbouw is zoveel mogelijk circulair en gericht op het sluiten van kringlopen van mineralen en grondstoffen, het creëren van nieuwe werkgelegenheid en het stimuleren van de regionale economie. In een stelsel van kringlooplandbouw gebruiken akkerbouw, veehouderij en tuinbouw in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens.

Bij duurzame landbouw zijn duurzaam bodembeheer en een goede bodemkwaliteit van groot belang, evenals het minimaliseren van emissies. Ook grondgebondenheid is van groot belang. Dit is de mate waarin het bedrijf op eigen grond voer (eiwit) kan produceren en de in het bedrijf geproduceerde mest kan afzetten. Daarbij vindt in de melkveehouderij de productie van voer en mest plaats in een kringloop van mineralen.⁶

1.3

Europese en nationale wet- en regelgeving

In dit onderzoek staat de provinciale stimulering van duurzame landbouw door subsidieverstrekking centraal. Daarbij is Europese en nationale wet- en regelgeving een randvoorwaarde. De onderzoeksperiode valt samen met het Europese gemeenschappelijke plattelandsbeleid en de plattelandsontwikkelingsprogramma's POP2 (2007–2013) en POP3 (2014–2020). POP2 en POP3 geven vanuit Europese wet- en regelgeving invulling aan subsidiëring van onder meer de landbouwsector. Hieronder volgt een beknopt overzicht van relevante Europese en nationale wet- en regelgeving voor landbouwactiviteiten.

Het gebruik van ruimte is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en vergunningverlening voor activiteiten. Voor landbouwbedrijvigheid gelden naast de bouw- en vestigingsregels ook milieuregels uit het Activiteitenbesluit. Voor grootschaliger landbouwbedrijven is bovendien een omgevingsvergunning milieu vereist, waarbij onder meer wordt getoetst aan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Toetsingskader fijnstof. De milieuregels die bij deze vergunningen het toetsingskader vormen, bestaan deels uit Europese en deels uit nationale wet- en regelgeving. Europees zijn er richtlijnen voor water en nitraat, nationaal is er wet- en regelgeving op het gebied milieu- en natuur, fosfaat en meststoffen.⁷ Specifieke omgevingsdoelstellingen legt de provincie vast in een omgevingsvisie. Milieunormen liggen vast, maar kunnen voor bijvoorbeeld bepaalde gebieden worden aangescherpt. In de praktijk kan vooral

⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw* (september 2018) 21–27; Jan Willem Erisman e.a., *Maatregelen natuurinclusieve landbouw* (juni 2017); <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Natuurinclusieve-landbouw-goed-voor-boer-en-milieu.htm>.

⁷ Zie bijlage 1 voor een overzicht.

door middel van planologisch beleid worden gestuurd op de locatie of aard van de bedrijfsmatige activiteit.

Het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bestaat momenteel uit drie elementen:

- Inkomstensteun: directe betalingen aan boeren, gerelateerd aan milieu- en duurzaamheidseisen en daarnaast gerelateerd aan leeftijd (steun aan jonge boeren). De vergoeding is gebaseerd op het aantal hectares van een bedrijf.
- Marktregulering: budget om de prijs- en inkomensgevolgen van grote marktverstoringen op te vangen.
- Plattelandsontwikkeling: in het structuurfonds ELFPO (Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling) is subsidiegeld beschikbaar voor landbouwgerelateerde projecten, onder meer gericht op innovatie en duurzame ontwikkeling.

Inkomstensteun en marktregulering vormen 'pijler 1' van het GLB. Het structuurfonds voor plattelandsontwikkeling ELFPO vormt 'pijler 2'. Deze tweede pijler is van belang voor het nationale en regionale beleid, omdat – binnen de kaders van het fonds – een eigen invulling kan worden gegeven aan de besteding van de middelen. Dat gebeurt in plattelandsontwikkelingsprogramma's, de POP's. Momenteel is dat POP3. Het principe van de POP's is dat Europees geld voor projecten gecombineerd wordt met cofinanciering van de (regionale) overheid. In POP2 waren tot 2013 deze subsidies vooral gericht op verbetering van de leefbaarheid van het platteland en bevordering van diversificatie van economische bedrijvigheid, die eenzijdig bestond uit landbouw en daarmee kwetsbaar was.⁸ Het huidige Europese GLB, de basis voor POP3, kent de volgende prioriteiten:⁹

- Kennisverspreiding en innovatie
- Concurrentiekrachtversterking
- Ketenorganisatie en risicobeheer
- Behoud en versterken van ecosystemen
- Behoud van natuurlijke hulpbronnen
- Economische ontwikkeling van het platteland

1.4 Onderzoeksmethode en projectselectie

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van door de provincie Drenthe aangeleverde informatie over subsidieverstrekking ten behoeve van duurzame landbouw. Er is voor gekozen om naast het maken van een analyse van het provinciale (subsidie)beleid, ook een specifiek doelgebied te onderzoeken waar verduurzaming van de landbouw een belangrijke rol speelt. Vanwege de positie van de landbouw in het gebied en de veranderingen in inkomstensteun is gekozen voor de Veenkoloniën.

Om de uitwerking van het gevoerde beleid in de praktijk in beeld te krijgen, zijn tevens twee projecten nader onderzocht. Bij de projectkeuze speelden de volgende afwegingen een rol:

- het project of deelproject is in de onderzoeksperiode gerealiseerd (2012 tot en met 2018);

⁸ Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland* (2011), 11.

⁹ <https://toekomstglb.nl/pop/>.

- het project moet bijdragen aan verduurzaming van de landbouw;
- het project ontving een substantiële bijdrage van de provincie (meer dan € 50.000,-).

Voor de provincie Drenthe zijn op basis van bovenstaande criteria de projecten *Landbouw op peil* en *Consulent duurzame melkveehouderij* geselecteerd. De Noordelijke Rekenkamer heeft aanvullende projectdocumentatie ontvangen. Uit deze aanvullende informatie valt echter niet goed op te maken wat de blijvende resultaten van deze projecten zijn. Om de omvang en de resultaten beter in beeld te krijgen zijn in aanvulling op de door de provincie verstrekte informatie diverse betrokkenen geïnterviewd.

De Noordelijke Rekenkamer baseert haar bevindingen naast de algemener van aard zijnde begrotingen en jaarstukken op beleidsnota's, rapportages en (project) subsidiestukken. In het rapport wordt naar aan duurzame landbouw gerelateerd beleid gekeken, waarbij van algemeen beleid steeds verder op (duurzaam) landbouwspecifiek beleid wordt ingezoomd. De Rekenkamer kijkt bij dit onderzoek vervolgens naar de inzet van subsidies door de provincie Drenthe om de primaire sector van de landbouw te verduurzamen. Dit op basis van de in paragraaf 1.2 beschreven definities van duurzame landbouw. Uitgangspunt hierbij is dat alle duurzaamheidsaspecten op zich staan, maar dat economische duurzaamheid, bijvoorbeeld investeringen ten behoeve van bedrijfscontinuïteit, alleen in combinatie met andere duurzaamheidsaspecten als duurzaam wordt beschouwd. Op basis van dit uitgangspunt is door de Rekenkamer gekeken naar de subsidieverlening voor verduurzaming van de landbouw.

1.5

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het landbouwbeleid van de provincie Drenthe ter verduurzaming van de landbouw. De door de provincie Drenthe ingezette subsidie komt in hoofdstuk 3 aan bod en in hoofdstuk 4 worden de Veenkoloniën en de projecten *Landbouw op peil* en *Consulent duurzame melkveehouderij* nader uiteengezet om zicht te krijgen op de uitwerking van verduurzaming in de praktijk. De informatievoorziening aan Provinciale Staten met betrekking tot duurzame landbouw wordt besproken in hoofdstuk 5.

2

**Beleid duurzame
landbouw**

Beleid duurzame landbouw

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal naar het landbouwbeleid: *Welk beleid voerde de provincie Drenthe in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw te stimuleren?*

Geïnterviewd wordt waaruit dit beleid bestaat en wat de doelen ervan zijn. De inventarisatie is breed van opzet. Beschreven wordt met welke doelen, agenda's en activiteiten landbouwbeleid door de provincie is vormgegeven.

In paragraaf 2.2 komt het bestuurlijke beleidskader voor landbouw aan bod. In het landbouwbeleid wordt geregeld verwezen naar samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van dat beleid. Deze samenwerkingsverbanden worden toegelicht in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 komt de beleidsmatige sturing van Europese middelen voor (duurzame) landbouw door de provincie aan de orde.

2.2 Algemeen beleidskader

Het algemeen beleidskader voor landbouw van de provincie Drenthe is terug te vinden in de collegeakkoorden en programmabegrotingen. Vanaf 2017 is het onderdeel landbouw in de programmabegroting gebaseerd op een afzonderlijk beleidsdocument voor de landbouw (*Programma toekomstgerichte landbouw*), waarin tevens een meerjarig budget is vastgelegd.

2.2.1 Collegeakkoorden

De collegeakkoorden uit de onderzoeksperiode (2011–2015 en 2015–2019) behandelen landbouw niet als zelfstandig onderwerp, maar in verbinding met enerzijds natuur en anderzijds (en hoofdzakelijk) economie. Landbouw wordt bovendien gezien in de brede zin van het woord: van primaire landbouwactiviteit (agrari-sche ondernemingen) tot alle daarmee verbonden bedrijvigheid ('agribusiness' en 'biobased economy').¹⁰ Voor de verduurzaming van de primaire landbouwactiviteit worden geen specifieke ambities geformuleerd. 'Duurzaam' is, in combinatie met 'innovatief', in het eerste akkoord een term die wordt gebruikt om de gewenste *economische* ontwikkelingsrichting te typeren, waaronder die van de sector 'agribusiness'. Landbouw wordt alleen genoemd in verband met de economie van de regio's Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën. Die worden 'hét proefgebied voor de energietransitie en innovatie in de landbouw' genoemd.¹¹ De term 'Innovatie' wordt niet nader uitgewerkt.

¹⁰ Agribusiness is de aanduiding van de economische sector van de landbouw, van primaire productie tot verwerking en distributie. Biobased economy is een economie die gebruik maakt van gewassen en reststromen uit de landbouw voor niet-voedseltoepassingen, zoals energie of materialen.

¹¹ Focus en verbinding in Drenthe. Collegeprogramma 2011–2015 (2011) 10.

Het tweede akkoord ziet stimulering van de Drentse economie, en vooral 'bedrijvigheid', als eerste opgave. De agribusiness is een van de sectoren die in die zin aandacht behoeven. Het begrip duurzaamheid wordt in dit verband niet gebruikt. Het gaat over 'kansen' voor 'export en ketensamenwerking' en 'de economische kracht van de landbouw' in de Veenkoloniën. Daarnaast wordt gestreefd naar een 'transitie' naar een 'biobased' of 'circulaire economie' in de agribusiness.¹²

De economische beleidslijn van de collegeakkoorden is uitgewerkt in de *Economische koers Drenthe 2016–2019*. De algemene programmalijn is het streven naar een 'groene economie'. De provincie wil 'groen ondernemerschap' stimuleren: ondernemers 'in uiteenlopende sectoren' ontwikkelen 'biobased' toepassingen of werken volgens het principe van 'circulaire economie'.¹³ De landbouwdoelen worden geformuleerd in termen van een algemene ontwikkelingsrichting, die niet wordt geconcretiseerd.

2.2.2

Programmabegrotingen en landbouwbeleid

Landbouw is in de programmabegrotingen tot en met 2016 terug te vinden als onderdeel van een programma voor natuur en landschap. Het beleidsdoel voor landbouw is in de begrotingen van 2012–2014 'een duurzaam, veilig en concurrerend producerende land- en tuinbouw met goed economisch perspectief'. De programmabegrotingen tot en met 2016 noemen verschillende projecten die daaraan bijdragen, zoals: *landbouwstructuurversterking* (vaak ruimtelijke ingrepen, zoals herverkaveling), de *Agenda voor de Veenkoloniën*, projecten op het gebied van bodem en water en projecten onder de paraplu van de *AgroAgenda Noord-Nederland*.¹⁴ In het kader van de *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur* noemt de begroting vanaf 2016 ook de doelstelling 'stimuleren van de verduurzaming van de landbouw', met projecten gericht op kringlooplandbouw en pilotprojecten (zie volgende paragraaf).¹⁵

Vanaf 2017 is landbouw ondergebracht in het sub-programma *een toekomstgerichte landbouw en agribusiness*. Hieraan ligt het door Provinciale Staten in juli 2017 vastgestelde *Programma toekomstgerichte landbouw* ten grondslag. Dit kader voor landbouw en agribusiness verbindt landbouwbeleid met omgevingsbeleid, subsidieverordening en Economische koers. Het brengt de lopende landbouwprojecten en -agenda's in beeld. Het programma plaatst het beleid onder de noemer *people, planet, profit*.¹⁶ De laatste component is maatgevend: duurzame bedrijfsvoering moet rendabel zijn voor de huidige landbouwbedrijven.¹⁷

De beweging naar duurzaamheid en het sluiten van kringlopen wil de provin-

¹² *Dynamisch en ondernemend*. Provincie Drenthe 2015–2019 (2015).

¹³ Provinciale Staten van Drenthe, 19 *Economische koers Drenthe 2016–2019* (6 juli 2016) 33.

¹⁴ De *AgroAgenda Noord-Nederland* is in deze periode geen zelfstandige begrotingspost, aldus de provincie Drenthe. Aanvullende informatie provincie Drenthe, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

¹⁵ De *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en natuur* is de Drentse invulling van de *Versnellingsagenda Melkveehouderij Noord*. Gedeputeerde Staten van Drenthe, 'Beleidsbrief Toekomstgerichte landbouw in Drenthe' (12 juli 2017) 2. Nederland, waarin Drenthe samenwerkt met de provincies Groningen en Fryslân.

¹⁶ Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Beleidsbrief Toekomstgerichte landbouw*, 3.

¹⁷ Volgens mondelinge toelichting door de provincie Drenthe op de beleidslijn.

cie bevorderen door, in algemene zin, financiële en praktische ondersteuning te bieden voor duurzame investeringen. De vier pijlers van de toekomstgerichte landbouw zijn 'agribusiness, tuinbouw, akkerbouw en veehouderij'. Agribusiness wordt hier kennelijk opgevat als landbouw-gerelateerde activiteiten minus die overige pijlers. Als er gekeken wordt naar maatregelen voor verduurzaming van specifiek de primaire landbouwactiviteit, gaat het onder meer om de volgende:

- Provincie Drenthe wil actief aan de slag met de *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur*. Een onderdeel daarvan is dat provincie Drenthe samen met melkveehouders bedrijfsduurzaamheidsplannen wil maken.
- Er komt een onderzoek naar de gevolgen voor de landbouw bij omschakeling naar 'biologisch'.
- Provincie Drenthe wil 'de term 'Natuurinclusieve landbouw' nader 'invullen'.¹⁸

Dit beleidsprogramma maakt voor het eerst onderscheid in verdeling van middelen voor de verschillende aspecten van landbouwbeleid, waaronder op verduurzaming gerichte activiteiten. Die laatste zijn grotendeels gericht op de verduurzaming van de melkveehouderij, onder de beleidsparaplu van de *Ontwikkelagenda*. Daarvoor is tot 2020 € 4.930.000 beschikbaar. Bij het streven naar verduurzaming, gaat dus de meeste aandacht uit naar de melkveehouderij (en niet de sectoren akkerbouw of tuinbouw). Daarnaast is voor projecten die slechts zeer ten delen zijn te relateren aan ecologische duurzaamheid € 3.201.796 (voor 'landbouw en agribusiness') en € 1.000.000 ('verbetering landbouwstructuur') beschikbaar.

Het beleidsprogramma vermeldt dat de 'monitoring en evaluatie' ervan zal verLOPen via de planning-en-controlcyclus. De programmabegrotingen vanaf 2017 bevatten overigens geen financiële specificatie, maar alleen het totaalbedrag voor landbouw en agribusiness. Streefwaarden voor de te behalen maatschappelijke effecten komen niet voor in het programma.

2.2.3

Omgevingsvisie en Subsidiegids platteland

Niet specifiek op landbouw gericht, maar mede van belang voor landbouw zijn de *Omgevingsvisie* en de *Subsidiegids platteland*. De *Omgevingsvisie*, geactualiseerd in 2014, is het 'strategische kader voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Drenthe' en formuleert 'de belangen, ambities, rollen, verantwoordelijkheden en sturing van de provincie in het ruimtelijke domein'. De kernwaarde is 'bedrijvigheid', waartoe ook agribusiness behoort.¹⁹ De ruimtelijke kernkwaliteiten zijn rust, ruimte, natuur, landschap, oorspronkelijkheid, veiligheid en 'Drentse maat'. Kernkwaliteit natuur heeft als indicator 'biodiversiteit'. Over het afwegingskader tussen bedrijvigheid en ruimtelijke kwaliteit zegt de visie: 'Omdat economie en werkgelegenheid van buitengewoon belang zijn voor onze provincie, is de kernwaarde bedrijvigheid voor ons gelijkwaardig aan de kernkwaliteiten.' De groeimogelijkheden van bestaande niet-grondgebonden, intensieve landbouw zijn beperkt. Nieuwe vestigingen van dit type zijn uitgesloten. Ook voor de ruimtelijke benadering van landbouw is het uitgangspunt *people, planet, profit*.²⁰ De *Subsidiegids Platteland* uit 2016 regelt de voorwaarden voor subsidies voor

¹⁸ Volgens mondelinge toelichting door de provincie Drenthe op de beleidslijn.

¹⁹ Provinciale Staten van Drenthe, *Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014* (2 juli 2014) 8.

²⁰ Provinciale Staten van Drenthe, *Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014* (2 juli 2014) 105.

natuur, landbouw, landschap, water, recreatie, toerisme en duurzaam ondernemen. De landbouwsubsidies zijn voor grondgebonden landbouw en betreffen landinrichtingsafspraken en kavelruilfaciliteiten.²¹ Dat zijn dus niet de subsidies die allereerst op verduurzaming van de landbouw gericht zijn.²²

Bevindingen 1

De provincie Drenthe ziet landbouw of 'agribusiness' als belangrijk economische sector die gefaciliteerd moet worden. In de collegeakkoorden speelt ecologische verduurzaming van primaire landbouw geen rol.

In de begrotingen vanaf 2012 maakt de component 'duurzaam' wel steeds deel uit van de beleidsdoelstelling en vanaf 2017 is dat nader aangeduid als people, planet, profit. Deze duurzaamheid heeft een economische en ecologische kant.

Het beleidsdoel van verduurzaming van de sector wordt niet nader gespecificeerd en ook niet aan tijd gebonden. De provincie wil een ontwikkeling bevorderen. Onderdelen van een beleidstheorie ontbreken waardoor geen duidelijke relatie gelegd wordt tussen doelen, uitvoering en welke effecten daarvan verwacht worden (streefwaarden, indicatoren).

Voor het landbouwbeleid worden voor 2017–2020 afzonderlijke budgetten beschikbaar gesteld, waardoor de inspanningen voor verduurzaming van de landbouw beleidsmatig scherper worden onderscheiden dan voorheen. Binnen die verduurzaming ligt het accent op de melkveehouderijsector.

2.3 Beleidsagenda's landbouw

De provincie werkt voor het realiseren van landbouwdoelstellingen samen met andere overheden (noordelijke provincies, gemeenten, waterschappen) en maatschappelijke partners (bijvoorbeeld LTO Noord). Die samenwerking krijgt vorm in gemeenschappelijke beleidsagenda's. De inhoud van die agenda's vindt omgekeerd ook haar weerslag in het eigen beleid.

2.3.1 Beleid voor de Veenkoloniën

De Veenkoloniën, een gebied dat een deel van de provincies Groningen en Drenthe beslaat, krijgt bijzondere aandacht in de collegeakkoorden en programmabegrotingen. Dat kan verklaard worden uit de prominente aanwezigheid van landbouw in deze regio en de economische problematiek ervan. De *Agenda voor de Veenkoloniën* is een samenwerkingsverband van de provincies Groningen en Drenthe, acht gemeentes en twee waterschappen uit het gebied, dat vanaf 2002 projecten coördineert. Het doel is het geven van een sociaaleconomische impuls door economische vernieuwing van de landbouw, in samenhang met de thema's water

²¹ Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Subsidiegids platteland*, Provinciaal blad 2016 nr. 4154 (12 juli 2016) hoofdstuk 3.

²² Tot de herziening in 2016 was er een eigenstandig hoofdstuk voor subsidies gericht op de landbouw. Na 2016 zijn de landbouwsubsidies verleend onder de ASV. Vanaf 2019 is er een eigen subsidieregeling voor de landbouw. Aanvullende informatie provincie Drenthe, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

en energie.²³ Parallel aan deze *Agenda* is in 2012 het *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020* in het leven geroepen dat zich richt op een duurzame en vitale agrosector in de Veenkoloniën, die ‘per 2020 onafhankelijk is van extra overheidssteun’. Het kader is ‘een groter streven naar duurzaamheid, waarin alle aspecten van de drieluik *people-planet-profit* worden bediend.’²⁴ Het landbouwbeleid voor de Veenkoloniën komt aan de orde in paragraaf 4.4.

2.3.2

AgroAgenda Noord-Nederland

Deze *Agenda* uit 2013 is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies met LTO Noord, agro-industrie, het ministerie van (destijds) Economische zaken, diverse maatschappelijke organisaties op het gebied van natuur en landbouw en onderwijs- en kennisinstellingen. Het doel is behoud van de noordelijke bijdrage aan de nationale exportpositie van de landbouw (Nederland als tweede landbouwexporteur ter wereld), tegen de achtergrond van de maatschappelijke veranderingen waarmee de sector wordt geconfronteerd.

De opgave voor de sector bestaat uit marktgericht produceren, ‘vergroenen’ en inspelen op maatschappelijke wensen op het gebied van dierwelzijn, volksgezondheid, biodiversiteit, landschap, klimaat, energie en de relatie boer-burger.²⁵ De *AgroAgenda* wil ‘een noordelijke agrosector’ die in 2020 ‘modern en rendend is’ en die ‘schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving’. Dat moet worden bereikt langs vijf programmalijnen:

- Duurzame primaire productie: agrariërs staan voor de opgave om hun productie in economisch en ecologisch opzicht te verduurzamen
- Meer toegevoegde waarde in de keten: landbouw als leverancier van grondstoffen in de keten van een ‘biobased economy’
- Landbouw en omgeving: landbouw in relatie tot andere landschapsfuncties
- Infrastructuur: verbetering van de landbouwkundige infrastructuur door kavelruil en optimalisatie waterhuishouding
- Kennisnetwerken: het opzetten van kennisnetwerken voor deelgebieden binnen de agrosector.

‘Duurzame primaire productie’ heeft dus een ecologische en economische component, met aandacht voor productiviteit en efficiëntie. Bij ‘landbouw en omgeving’ ligt het accent op ‘ontwikkelruimte’ voor de landbouw ‘in balans met andere functies in het landelijk gebied’. De *Agenda* is dus niet helemaal te relateren aan verduurzaming van de primaire landbouwproductie. Een deel is gericht op de ‘keten’ van de bio-economie of landschapsfuncties. Organisatorisch vervult de *AgroAgenda* een paraplu-functie voor ‘sectoragenda’s’ of aandachtsgebieden. Een daarvan is het *Innovatieprogramma Veenkoloniën*, dat door de *AgroAgenda* op Rijksniveau gerepresenteerd wordt. Een ander aandachtsgebied is aardappelteelt, wat gestalte krijgt in *The Potato Valley*, een kennisplatform voor pootaardappelen, gericht op teelverbetering en behoud van de mondiale exportpositie, met als randvoorwaarde verduurzaming. Een derde aandachtsgebied is de melkveehouderij, waarbinnen gestreefd wordt naar verduurzaming met behoud van economische positie. Projecten binnen de *AgroAgenda* worden deels gefinan-

²³ Gedeputeerde Staten van Drenthe, brief *Agenda voor de Veenkoloniën* (21 februari 2012).

²⁴ Stuurgroep *Agenda voor de Veenkoloniën*, *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020* (26 november 2012) 5.

²⁵ *AgroAgenda Noord-Nederland* (6 juli 2013).

cierd met Europees geld, deels met bijdragen van de provincies.

De organisatiekosten van de agenda worden deels door het ministerie betaald. Namens de drie noordelijke provincies heeft één gedeputeerde zitting in de stuurgroep. In 2017 vond er een voorzitterswisseling plaats en werd de weg ingeslagen naar het concretiseren van de agendadoelen. De oude doelen werden te zeer gezien als 'intentieverklaringen'. Naar aanleiding hiervan is in 2019 een 'kwaliteitsbeeld' vastgesteld, op basis van informatieverzameling door Wageningen University Research.

2.3.3

Versnellingsagenda melkveehouderij

De aandacht voor de melkveehouderij is vanuit de *AgroAgenda* in 2015 uitgewerkt in de *Versnellingsagenda melkveehouderij*. De aanleiding hiervoor was mede de veranderende regelgeving voor melkquotering. De partijen die deelnemen in de *Versnellingsagenda melkveehouderij* zijn de drie noordelijke provincies, de noordelijke Natuur- en milieufederaties, FrieslandCampina, LTO Noord en BoerenNatuur. De *Versnellingsagenda melkveehouderij* bevat tijdgebonden streefwaarden voor de noordelijke melkveesector. De sector moet volgens de *Agenda* 'de top worden in grondgebonden melkveehouderij die zich in harmonie met haar leefomgeving ontwikkelt. Deze harmonie heeft te maken met de milieu- en wateropgaven, biodiversiteit en maatschappelijke verankering'. De doelstelling is als volgt geconcretiseerd:

- de emissies van fosfaat, stikstof en ammoniak van alle melkveehouders in Noord-Nederland bevinden zich in 2020 op het niveau van 'het gemiddelde van de 25% beste bedrijven in 2013'. ('Beste' heeft betrekking op het emissieniveau.)
- 20% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990, 16% duurzame energie in 2020 en een energie-neutrale zuivelketen in de periode 2005–2020
- Verlengen gemiddelde levensduur koeien met zes maanden ten opzichte van 2011
- 25% van de melkveehouders in Noord-Nederland neemt actief deel in projecten of praktijknetwerken.²⁶

In vergelijking met het beleid tot op dat moment, stelt de *Versnellingsagenda melkveehouderij* dus meer concrete en deels meetbare doelen.

2.3.4

Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur

De provincie Drenthe heeft deze *Versnellingsagenda melkveehouderij* in 2017 uitgewerkt in de hierboven al genoemde *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur*. Deze *Agenda* is samen met de groenmanifestpartners opgesteld, en volgt op het aanbod van het groenmanifest aan de provincie. Het betreft een samenwerkingsverband van provincie, LTO Noord, Drents Agrarisch Jongeren Kontakt, de Natuur- en milieufederatie Drenthe, Natuurmonumenten, Staatsbosbeier en Stichting Drents Landschap. In het verlengde van de *Versnellingsagenda melkveehouderij* wil de *Ontwikkelagenda* bijdragen aan het sluiten van de kringlopen

²⁶ *Versnellingsagenda [melkveehouderij]* (z.j. [2015]).

stikstof, fosfaat en organische stof op gebieds- en bedrijfsniveau.²⁷ Dat doel moet worden gerealiseerd langs verschillende 'projectlijnen', waaronder duurzaamheidsplannen voor melkveehouderijen. Voor de financiering van deze agenda is in de begroting van 2017 budget beschikbaar gesteld voor de periode tot 2020.

Bevindingen 2

Om de doelen voor landbouw te realiseren, treedt de provincie vooral op als beleidsregisseur of netwerkbestuurder. In samenwerkingsorganisaties wordt een aanzienlijk deel van het landbouwbeleid van de provincie uitgewerkt. Speerpunten zijn onder ander gezamenlijke kennisontwikkeling ten behoeve van agribusiness en verduurzaming van melkveehouderij.

De doelen van de gemeenschappelijke agenda's zijn breder dan alleen verduurzaming van de landbouw.

Om de beleidsdoelen te realiseren wordt behalve van overleg met partners gebruik gemaakt van het subsidie-instrument. Er wordt geld beschikbaar gesteld voor projecten of investeringen die de beleidsdoelen van de provincie op landbouwgebied dienen.

Mede onder de vlag van de AgroAgenda heeft de provincie Drenthe ervoor gekozen om vooral te investeren in verduurzaming van de melkveehouderijsector. De uitvoering krijgt vorm in een project met concrete doelen. Indirect maken deze doelen daarmee ook deel uit van het beleidsdocument Programma toekomstgerichte landbouw.

2.4

Beleid voor Europese middelen

Provincies hebben de mogelijkheid om met Europese middelen, namelijk POP3-budgetten, mede te sturen op verduurzaming van de landbouw.

Provinciale Staten van Drenthe hebben de 'Verordening POP3-subsidies provincie Drenthe' vastgesteld in 2015.²⁸ Dit is de formeel noodzakelijke stap voor subsidiëring uit POP3. Het algemene beleidsdoel voor deze subsidies, voor zover die betrekking hebben op de landbouw, is '[h]et versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht van de landbouw'. Duurzaamheid vormt dus in beginsel een onderdeel van deze vorm van steun aan de landbouw.

De subsidies worden verstrekt door uitvoeringsorganisatie SNN, terwijl RVO bij de administratieve afhandeling is betrokken.²⁹ Het SNN informeert de provincie periodiek over de besteding van de middelen, oftewel de beschikte projecten. De provincie heeft zo zicht op de kwantitatieve effecten, de mate waarin beschikbaar geld haar weg vindt, van haar stimuleringsbeleid.

²⁷ Provinciale Staten van Drenthe, *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur* [als onderdeel van het Programma Toekomstgerichte landbouw in Drenthe] (12 juli 2017) 3.

²⁸ Provinciale Staten van Drenthe, 'Verordening subsidies plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (Verordening POP3 subsidies provincie Drenthe)' (23 september 2015).

²⁹ Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen Dienst Landelijk Gebied).

Subsidiëring uit POP3 krijgt vorm in openstellingsbesluiten, per zogeheten maatregeltype die hun eigen nummering hebben.³⁰ Daarin wordt een begrensde hoeveelheid subsidie (het subsidieplafond) beschikbaar gesteld voor een doel en doelgroep, die zijn vastgelegd in de subsidievoorwaarden.

De POP3-middelen werden ingezet vanuit de volgende maatregelen en bijbehorende doelstellingen:³¹

- **Maatregel 1: Trainingen en workshops**
Subsidies voor demonstraties voor of begeleiding van boeren die aan de slag willen met natuurinclusieve landbouw, precisielandbouw, kringlooplandbouw of met het programma van *de ontwikkelagenda melkveehouderij*.³²
- **Maatregel 2: Fysieke investeringen**
Subsidies gericht op fysieke bedrijfsinvesteringen (dat is in machines, installaties, etc.) door landbouwondernemers en bevorderen van een duurzamere bedrijfsvoering
- **Maatregel 7: Samenwerking voor innovatie**
Subsidies voor het vertalen van verworven kennis naar praktijk in 'innovatieve projecten' voor de landbouw. Opengesteld voor projecten die moeten passen binnen de doelen van de *AgroAgenda*, en voor projecten van melkveehouders welke bijdragen aan de doelstellingen van de *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur*.
- **Maatregel 8: Samenwerking in het kader van EIP (European Innovation Partnership)**
Subsidies voor landbouwondernemingen die investeren in grondgebonden melkveehouderij of duurzame landbouw in het Nationaal landschap Drentse Aa.

Bevindingen 3

Provincie Drenthe zet Europese middelen mede in voor verduurzaming van de landbouw. Het beleidskader voor de besteding van deze middelen vanaf 2016 (POP3-programma) is een combinatie van ecologie en economie: 'innovatie', 'concurrentiekracht' en (ecologische) 'verduurzaming' zijn de kernbegrippen voor de landbouw.

³⁰ Deze nummering correspondeert met de landelijk gehanteerde indeling in type maatregelen.

³¹ Zie onder andere: Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 2881, 19 april 2018; Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 651, 16 februari 2017; Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 339, 11 juli 2017; Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 5706, 20 oktober 2016; Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 7394, 8 oktober 2018; Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 5708, 20 oktober 2016 en nr. 1652, 2 maart 2018.

³² Het POP3-instrument is in dit laatste geval ingezet als aanvullende financieringsmogelijkheden voor de *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur*. Aanvullende informatie provincie Drenthe, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

3

**Subsidiëring duurzame
landbouw**

Subsidiëring duurzame landbouw

3.1

Inleiding

In dit hoofdstuk staan de subsidiebestedingen door de provincie Drenthe voor verduurzaming van de landbouw centraal. In het verlengde hiervan ligt de vraag naar het zicht op en de aard van de effecten van die subsidiëring. Dit hoofdstuk geeft dus antwoord op de deelvragen:

Hoeveel en welke subsidies heeft de provincie Drenthe gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor verduurzaming van de landbouw?

Wat zijn de resultaten van het door de provincie Drenthe gevoerde (subsidie)beleid om de landbouw te verduurzamen?

De Rekenkamer is geïnteresseerd in de omvang en aard van de subsidiebestedingen en in de output ervan: waar was de subsidie voor bestemd, wat is ermee gerealiseerd? Bij de tweede deelvraag gaat het om de *outcome*: het maatschappelijk effect van de subsidiebesteding in het licht van het beleidsdoel.

Bij de beantwoording van de eerste deelvraag moest rekening worden gehouden met twee zaken, namelijk het voor het onderzoeksdoel van de Rekenkamer te globale karakter van de planning-en-controlinformatie en de beleidsopvatting over duurzame landbouw. We lichten onze aanpak kort toe.

Subsidiebestedingen zijn in de begrotingen en jaarrekeningen in principe niet te onderscheiden van overige bestedingen. Om subsidies zichtbaar te maken was het nodig specifieke informatie in te winnen. De planning-en-controlinformatie maakt ook niet altijd onderscheid tussen landbouwbestedingen en aangrenzende bestedingen en evenmin tussen bestedingen voor gangbare en duurzame landbouw. Ook daarom moest de Rekenkamer nadere informatie inwinnen.

Het beleid van de provincie Drenthe voor verduurzaming van de landbouw omvat economische en ecologische duurzaamheid. Het heeft bovendien betrekking op verduurzaming van meer onderdelen van de landbouwsector dan alleen de primaire landbouwactiviteit. Binnen dat ruimere kader vallen bijvoorbeeld de ruimtelijke landbouwstructuur (landinrichting, zoals watervraagstukken of ligging van kavels) of stimulering van bio-economie. De Rekenkamer heeft gezocht naar een bepaald deel van de subsidiebestedingen:

- de subsidie betreft de primaire landbouwbeoefening
- de gesubsidieerde activiteit heeft tenminste een ecologische duurzaamheidscomponent

Onder ‘primaire landbouwbeoefening’ vallen ook zaken die de beoefening indirect ten goede komt, zoals kennis van de agrarische ondernemer. Het gaat dus niet alleen om de fysieke activiteit. Het is overigens niet altijd uit te maken of een bijdrage ieder keer deze ‘strikte’ bestemming had. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.2.

Er is bijvoorbeeld een overgangsgebied tussen primaire activiteit en overige duurzaamheidsaspecten, waarin verduurzaming van energiegebruik in de bedrijfsvoering valt. De inventarisatie van de Rekenkamer bevat ook dergelijke grensgevallen.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de wijze waarop de gewenste informatie is verkregen. Dit verdient aandacht, omdat dit proces mede relevant is voor een andere vraag, namelijk naar de sturingsmogelijkheden van Gedeputeerde en Provinciale Staten op beleidsdoelen. In paragraaf 3.3 volgt een overzicht van de subsidiebestedingen aan diverse thema's van duurzame landbouw. Voor een deel betreft het subsidiebestedingen uit Europese middelen, doorgaans met cofinanciering. In paragraaf 3.4 wordt de verbinding gelegd de subsidiebestedingen met de beleidsspeerpunten uit hoofdstuk 3 en wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er zicht is op de beleidseffecten en zo ja, waar die uit bestaan (waarmee de tweede deelvraag is beantwoord).

3.2 Subsidies in beeld

Subsidiebestedingen voor duurzame landbouw bleken als zodanig niet direct te achterhalen in de (financiële) administratie van de provincie. Doorgaans was niet duidelijk of een landbouw-gerelateerde besteding een subsidie betrof en vervolgens of een subsidie specifiek *duurzame* landbouw betrof. Subsidiebestedingen voor verduurzaming van primaire landbouw moesten voor het onderzoeksdoel door de provincie worden achterhaald door af te gaan op het geheugen van beleid-sambtenaren. Die inspanning resulteerde in een overzicht van subsidieposten, per post bestaande uit subsidieomvang, jaar van verstrekking, begunstigd project of begunstigde investering en duurzaamheidsthema, waarmee de subsidie in verband gebracht kan worden. Het gaat hierbij om de subsidies uit 'eigen middelen', ter onderscheiding van subsidies in de vorm van cofinanciering, hoewel cofinanciering ook uit eigen middelen komt. Soms dienen subsidies meerdere doelen of is de bestemming, in het licht van verduurzaming van de landbouw, niet exact te bepalen.

Inzicht in de mate van verstrekking van Europese subsidies, en dus ook in de feitelijk bij te dragen cofinanciering, krijgt de provincie van SNN, dat de subsidies verleent. De provincie ontvangt periodiek een overzichtsbestand van alle toegekende subsidies per opengestelde (POP3-) maatregel. Uit dat overzicht blijkt in welke mate subsidiemaatregelen, die een specifieke bestemming hebben (de subsidievoorwaarden), benut zijn.

Bevindingen 4

Met name de subsidie-uitgaven voor duurzame landbouw uit eigen middelen worden door de provincie niet onder specifieke labels geadministreerd. Ze kunnen daardoor ook geen rol spelen in de verantwoording over de inspanningen voor het beleidsdoel in kwestie.

Voor het rekenkameronderzoek zijn de subsidies met een 'duurzame-landbouw-bestemming' alsnog zo goed mogelijk geïnventariseerd. Het is niet mogelijk gebleken in alle gevallen te bepalen of subsidies daadwerkelijk aan verduurzaming van (primaire) landbouwactiviteit ten goede zijn gekomen. Niettemin geeft de inventarisatie als geheel een goede indruk van de subsidiëring van duurzame landbouw.

3.3

Subsidies duurzame landbouw

Subsidiëring van duurzame landbouw is in de praktijk een zaak van vele grote en kleine subsidies. Uit het overzicht van de provincie van subsidies 'eigen middelen' bleek na analyse en bespreking dat over de gehele periode 2012–2018 een kleine zeventig subsidiebestemmingen verbonden kunnen worden met verduurzaming van de (primaire) landbouw. In paragraaf 3.3.1 wordt ingegaan op de aard en omvang van deze subsidies. Hetzelfde geldt voor de Europese subsidies in paragraaf 3.3.2.

3.3.1

Subsidies uit eigen middelen

Gesubsidieerde activiteiten

Welk soort activiteiten worden met subsidies begunstigd? Een aanzienlijk deel van de subsidies is bestemd voor onderzoeksactiviteiten door kennisinstellingen zoals Wageningen University & Research, of kennisintensieve ondernemingen zoals Watter. Doel is kennisverwerving over zaken als teelt, gewasbescherming, bodemkwaliteit of precisielandbouwtechnieken. Een andere gesubsidieerde activiteit is kennisverspreiding. Te denken valt aan subsidie voor een seminar over kringlooplandbouw of aan voorlichtingsbijeenkomsten voor boeren over een duurzaam thema. Meer specifiek worden ook subsidies verstrekt voor ondersteuning. Een voorbeeld is ondersteuning van boeren die willen omschakelen naar biologische landbouw. Incidenteel is subsidie bestemd voor netwerkactiviteiten voor duurzame landbouw, zoals uitvoering van de *AgroAgenda* en de ontwikkeling van projecten daarbinnen. Voorbeelden zijn bijdragen aan de *AgroAgenda* en de *Versnellingsagenda melkveehouderij*.

Ten slotte worden projecten met uiteenlopende doelen gesubsidieerd. Zo ontving een gebiedscoöperatie projectsubsidie voor het verkorten van ketens. De bevordering van duurzame melkveehouderij is een voorbeeld van een omvangrijk project, waarin aan kennisontwikkeling en -verspreiding wordt gedaan, maar ook individuele bedrijfsadviezen en -investeringen worden gesubsidieerd.

Gesubsidieerde thema's

Welke thematisch te onderscheiden groepen van activiteiten heeft de provincie Drenthe feitelijk gesubsidieerd? De subsidies in de onderstaande indeling dienen soms meer doeleinden. Dat wil zeggen dat ze voor een kleiner deel ook passen binnen een of meer andere thema's. De detaillering in subsidiedoelen binnen deze thema's is te vinden in bijlage 2.

Verbetering van teeltwijzen: investeringen die bijdragen aan meer duurzame teeltwijzen van uiteenlopende (nieuwe) gewassen.

- I. Alternatieve eiwitten: het ontwikkelen van duurzame alternatieven voor eiwit als voedingsstof in de veeteelt.
- J. Verbeteringen watergebruik, bodem en gewasbescherming: verduurzaming van het gebruik van hulpmiddelen bij de teelt, namelijk water en gewasbeschermingsmiddelen en om verbetering van de duurzaamheid (onder ander rijkdom aan nutriënten) van de bodem, in relatie tot de teelt.
- K. Verduurzaming van de algehele individuele bedrijfsvoering van agrariërs of van de landbouwbeoefening in het algemeen: duurzame bedrijfsvoering door de agrarische ondernemer staat hier centraal. Hoe kan die meer volgens het kringloopprincipe, op biologische leest of natuurinclusief worden

vormgegeven? Die verduurzaming van de aanpak kan ook worden nagestreefd door steun aan collectieve projecten of overlegorganen.

Onderstaande tabel geeft de totalen weer per thema en de verdeling van subsidies uit eigen middelen gedurende de jaren:

Tabel 3.1

Thema	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Teeltwijzen	75.750	48.030	155.000	28.500	80.000	146.093	258.000	791.373
Alternatieve eiwitten	30.000	62.600				75.000		167.600
Bodem, water, bescherming	82.987	176.203	183.100	215.521	77.054	21.450	21.318	777.633
Bedrijfsvoering	167.746	267.850	46.000	14.000	633.331	147.369	1.127.375	2.403.671
Totaal	356.483	506.653	384.100	258.021	790.385	389.912	1.406.693	4.140.277

Bevindingen 5

De Rekenkamer definieert subsidies uit eigen middelen als subsidiëring die niet in een Europees kader staat. De totale omvang van deze subsidies voor duurzame landbouw gedurende 2012–2018 is ruim € 4,1 miljoen.

In 2016 en 2018 zijn de uitgaven voor subsidiëring van duurzame landbouw uit eigen middelen aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren. Deze stijging komt ten goede aan verduurzaming van bedrijfsvoering. In de praktijk is dat de bedrijfsvoering in de melkveehouderijsector.

Onderzoek naar verduurzaming van bestaande teelten of nieuwe teelten is door de jaren heen steeds substantieel gesubsidieerd. Daarbinnen is veel subsidie gegaan naar onderzoek naar de mogelijkheden van sojateelt in de provincie.

3.3.2

Subsidies in het kader van POP3

In het voorgaande hoofdstuk zijn de POP3-openstellingen geïnventariseerd die, op grond van de subsidievoorwaarden, een 'duurzame landbouw'-component hebben. Hier wordt de feitelijke subsidiebestedingen voor deze openstellingen weergegeven, oftewel de mate waarin van de desbetreffende subsidiemogelijkheid gebruik is gemaakt door initiatiefnemers in 'het veld'.

Voor de vraag of deze subsidies geheel ten goede zijn gekomen aan verduurzaming van de (primaire) landbouw, geldt het eerder gemaakte voorbehoud. De subsidievoorwaarden waaraan SNN aanvragen toetst zijn niet altijd alleen gericht op verduurzaming, maar bieden soms ook ruimte aan investering zonder duurzaamheidsclausule, bijvoorbeeld in gebouwen of machines.

De POP3-subsidies door de provincie Drenthe vallen uiteen in drie categorieën, waarvoor verschillende cofinancieringspercentages gelden:

- Openstellingen voor de eigen provincie: 50% cofinanciering
- Openstellingen samen met de provincies Fryslân en Groningen, bedoeld voor financiering van *AgroAgenda*-thema's: cofinanciering een zesde deel
- Openstellingen voor de Veenkoloniën, samen met Groningen: cofinanciërsdeel provincie Drenthe 25% of geen cofinanciering (dus 100% Europees geld). Deze komen aan de orde in paragraaf 4.4.

Onderstaand overzicht geeft de middelen per openstellingsmaatregel weer.

Tabel 3.2 Openstellingen POP3-maatregelen 1,2, 7 en 8 (m.u.v. openstellingen voor de Veenkoloniën)

Beschikt (€)	Opengestelde maatregel	Subsidieplafond (€)	EU/Drenthe (%)	Besteed
529.711	1 Trainingen en workshops 2018	533.564	50/50	99%
1.018.609	2 Fysieke investeringen 2018	1.018.609	50/50	100%
656.605	7 Samenwerking voor innovatie Drenthe 2016	3.500.000	50/50	19%
186.651	2018	1.500.000	50/50	12%
1.125.561	Noord-Nederland 2017 (deel Drenthe)	1.500.000	50/50	75%
1.007.256	Noord-Nederland 2018 (deel Drenthe)	1.500.000	50/50	67%
559.135	8 Samenwerking in het kader van EIP 2016	600.000	50/50	93%
690.783	2018	1.040.866	50/50	66%
5.774.311		11.193.039	50/50	52%

Voor verduurzaming van de landbouw is in het kader van POP3 door de provincie Drenthe € 11,2 miljoen opengesteld, waarvan tot op heden daadwerkelijk 52% oftewel € 5,8 miljoen is beschikt. Dit betekent dat € 2,9 miljoen aan Europese middelen en € 2,9 miljoen aan provinciale middelen in het kader van POP3 voor verduurzaming van de landbouw zijn ingezet.

Voor de Veenkoloniën is € 15.490.000 beschikbaar, waarvan het cofinanciërsdeel voor de provincie Drenthe € 2.140.000 bedraagt. Op de doelen en besteding van deze middelen wordt in paragraaf 4.4 ingegaan.

Bevindingen 6

De totale subsidiëring van verduurzaming van de landbouw neemt vanaf 2017 mede toe door de inzet van Europese middelen.

De openstellingen zijn geen van alle volledig besteed. Van de totaal beschikbare cofinanciering heeft ruim 31% haar weg gevonden als subsidiebijdrage aan verduurzaming van de landbouw (exclusief de Veenkoloniën). Het gaat om een bedrag van € 1.351.643.

Het is niet mogelijk te beoordelen welk deel van de subsidies met onder andere duurzaamheidscomponenten aan duurzame investeringen in de primaire landbouw ten goede zijn gekomen. Door de ruimte in subsidievoorwaarden van de desbetreffende regelingen moet worden aangenomen dat dit niet het hele bestedingsbedrag betreft.

De qua besteding meest succesvolle regeling voor de exclusief Drentse initiatiefnemers, was de subsidie voor fysieke investeringen. Deze stelt ten dele duurzaamheidseisen.

Onder het voorbehoud dat niet het volledige bedrag feitelijk aan verduurzaming ten goede is gekomen, bestaat de totale subsidiëring met deze bestemming uit ruim € 4,1 miljoen 'eigen middelen' plus ruim € 1,35 miljoen cofinanciering, oftewel ruim € 5,45 miljoen. Een klein deel van de 'eigen middelen'-subsidiëring betreft overigens een reservering, waarop pas ná 2018 een beroep is gedaan. Het totale subsidiëringsbedrag in de periode 2012–2018 is dus in werkelijkheid iets lager.

Beschikbaar stellen van subsidiemiddelen wil niet zeggen dat deze ook feitelijk zijn besteed. Dat laatste is afhankelijk van aantal en omvang van subsidieaanvragen.

3.4 Middeleninzet, beleid en effect

Hoe verhoudt deze subsidieverstrekking zich tot het eerder beschreven beleid, oftewel de landbouwdoelen en de activiteiten die de provincie Drenthe zegt na te streven? Hieronder wordt ingegaan op de subsidies uit eigen middelen en Europese subsidieverlening en vervolgens op de (zichtbaarheid van) effecten van het beleid.

3.4.1 *Beleid en feitelijke stimulering*

De totale subsidiëring van duurzame landbouw neemt toe vanaf 2017, wat spoort met beleid dat rond die tijd ook ambitieuzer en gericht wordt, zoals is geconstateerd.

De subsidies voor (onderzoek naar) teeltverbetering en de subsidiëring van onderzoek naar eiwit als alternatieve voedselbron zijn in lijn met de *Noord-Nederlandse AgroAgenda*. Agendadoelen hiervan zijn verduurzaming van de primaire productie en het opzetten van kennisnetwerken. Ook een deel van de subsidies ten behoeve van bodem, watergebruik en gewasbescherming, die veelal onderzoeksubsidies zijn, passen binnen de *AgroAgenda*.

Het *Programma toekomstgerichte landbouw* streeft naar landbouw volgens het beginsel *people, planet, profit* en noemt, voor zover het de primaire landbouwactiviteit betreft, de speerpunten melkveehouderij, tuinbouw en akkerbouw. In de praktijk bestaat de inspanning voor de gewenste ontwikkeling grotendeels uit subsidiëring van een duurzame melkveehouderij, terwijl voor de beide andere sectoren geen opvallende uitgaven te zien zijn. Aan de niet expliciet in het beleid genoemde pluimveesector wordt één substantiële subsidie toegekend.

Het *Programma* noemt ook onderzoek naar omschakeling naar biologische of natuurinclusieve landbouw als doel. Deze ambitie is niet duidelijk terug te zien in de feitelijke subsidiëring, zij het dat de substantiële bijdrage aan demonstratiebedrijven mogelijk mede dit doel dient.

De stimulering van verduurzaming van de melkveesector in de provincie Drenthe omvat meerdere componenten. Er is subsidie voor een consultant die boeren in

contact brengt met subsidiemogelijkheden voor op verduurzaming gerichte bedrijfsplannen en -investeringen. Deze subsidies voor de boeren betreffen overigens grotendeels reserveringen voor toekomstige uitgaven in het project (die dus in 2018 nog niet hadden plaatsgevonden). Beleidsmatig is de stimulering van verduurzaming van de melkveesector behalve met het *Programma* ook verbonden met de *Noord-Nederlandse Versnellingsagenda melkveehouderij* en het daaruit voortgekomen Drentse samenwerkingsverband van de *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur*.

In het algemeen zijn veel subsidies uit eigen middelen bestemd voor onderzoek of kennisverspreiding. In de subsidiëring van de verduurzaming van de melkveehouderij bestaan daarnaast ook regelingen die rechtstreeks ten goede komen aan agrarische bedrijven. In lijn met de duidelijker profilering van duurzame landbouw in beleid en begrotingen vanaf 2017, zijn vanaf dat jaar ook de subsidiebestedingen uit eigen middelen toegenomen.

Die toename komt ook door het beschikbaar komen van Europese middelen (POP3), mede voor verduurzaming van de landbouw. Subsidies zijn hier bestemd voor fysieke investeringen om de bedrijfsvoering te verduurzamen. Een overwegende duurzaamheidscomponent hebben de subsidies voor bedrijven in het Drentse Aa-gebied. De verduurzaming van landbouw volgens het *AgroAgenda*-beleid, veelal door onderzoek, wordt gesubsidieerd voor exclusief Drentse initiatiefnemers *en* in Noord-Nederlands verband. Stimulering van de Veenkoloniën is doorLOPend onderdeel van het Drentse landbouwbeleid en dat is vanaf 2017 sterk zichtbaar in Europese subsidieverlening. Of deze subsidies altijd exclusief op verduurzaming gericht zijn, komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Van subsidiemogelijkheden voor training aan boeren met duurzaamheidsambities en fysieke investeringen is met 99% en 100% (bijna) volledig gebruik gemaakt. Dit geldt niet voor de subsidiemogelijkheden voor landbouwsamenwerkingsverbanden in het kader van de *Ontwikkelagenda*, oftewel verduurzaming van de melkveehouderij. Het bestedingspercentage was hier 12%. Een mogelijke verklaring van dit laatste is dat de desbetreffende openstelling is voorafgegaan aan de werkzaamheden van de *Consulent* voor duurzame melkveehouderij.

Eigen aan subsidiëring, of het nu Europese subsidies of subsidie uit eigen middelen betreft, is sowieso de afhankelijkheid van 'het veld', waar het aanvraaginitiatief ligt. Of het stimuleringsinstrument subsidie in specifieke gevallen daadwerkelijk wordt gebruikt, heeft de provincie dus niet in de hand. Anders is dit in de aanpak voor de melkveehouderijsector, waarvoor een aanzienlijke subsidiepot beschikbaar is. In dit kader wordt gebruik gemaakt van een consulent die actief deelnemers werft voor de subsidieregelingen. De onderbesteding van openstellingen wordt mogelijk deels verklaard door frictie met de behoefte in het veld of onbekendheid. De POP3-route heeft een eigen dynamiek met een ingewikkeld aanvraagproces en minimumbedragen voor projectvoorstellen, waardoor initiatieven onder die grens niet in aanmerking komen voor steun. 'De bureaucratie van POP3 heeft veel energie gehaald uit de *AgroAgenda*.'³³

³³ Aldus mondelinge toelichting van een betrokkene bij de uitvoering van de *AgroAgenda*.

3.4.2

Beleidseffecten

Een enkele keer bevatten de begrotingen output-indicatoren, bijvoorbeeld ‘minimaal 5 projecten agribusiness en primaire landbouw zijn opgestart’.³⁴ De provincie Drenthe meet echter niet gericht de effecten van beleid. In de beleidsverantwoording wordt geen gebruik gemaakt van streefwaarden of indicatoren die het maatschappelijke effect (de outcome) in beeld kunnen brengen. De provincie houdt niet op een zodanige manier bij in hoeverre een gesubsidieerd project aan de provinciale doelstellingen bijdraagt dat hierover uitspraken gedaan kunnen worden. Hierdoor is informatie over de doorwerking van gesubsidieerde projecten zeer moeilijk (re)produceerbaar.³⁵

Over de mate waarin de landbouw in de provincie verder verduurzaamd is gedurende een bepaalde periode, kan dus geen uitspraak worden gedaan. Een effect van kennisontwikkeling (duurzame teeltwijzen) zou kunnen zijn toename van toepassing van duurzame teeltwijzen door landbouwers in de provincie. Dit wordt echter niet (systematisch) gemonitord. Naar het zich laat aanzien, zal het effect van de inspanning voor verduurzaming van de melkveehouderijsector in de toekomst wel meetbaar zijn. De provincie monitort de deelname van het totale aantal melkveehouders in de provincie. De vraag is wel of op grond van die meetbare deelname en de feitelijk doorgevoerde vernieuwingen in bedrijfsvoering, bepaald zal kunnen worden of het beoogde beleidsdoel is behaald. Dit doel is namelijk de topositie van Drentse melkveehouderij als geheel.

Bevindingen 7

Omdat de beleidsdoelen breed geformuleerd zijn en het inzicht in de subsidiebestedingen globaal is, kan alleen in grote lijnen een verbinding worden gelegd tussen die doelen en de in het kader daarvan verstrekte project- en investeringssubsidies.

Een aanzienlijk deel van de subsidiëring uit eigen middelen is bestemd voor onderzoeksdoelen. Het valt door het gebrek aan inzicht in projecten niet te bepalen of de onderzoeksresultaten ten goede komen aan de verduurzaming van de ‘eigen’ landbouwbeoefening.

Het beleidsspeerpunt uit het Programma toekomstgerichte landbouw van verduurzaming van de melkveehouderijsector wordt vertaald in aanzienlijke subsidiëring, die grotendeels bestemd is voor verduurzaming van de bedrijfsvoering van boeren. De subsidiebedragen betreffen deels reserveringen voor de periode na 2018.

De koppeling van het stimuleringsbeleid aan het systeem van POP3-subsidiëring betekent enerzijds uitbreiding van de financiële armslag voor het beleid en heeft anderzijds soms een remmende werking, doordat de drempel voor aanvragers hoog is.

Kennisontwikkeling voor verduurzaming van landbouw is vooral gesubsidieerd uit de eigen middelen van de provincie, terwijl in de Europese subsidies het accent meer ligt op de fysieke investeringen.

³⁴ Programmabegroting provincie Drenthe 2017, p. 79.

³⁵ De provincie Drenthe kiest ervoor om in het algemeen geen gebruik te maken van streefwaarden en indicatoren, gezien de beperkte middelen die beschikbaar zijn, het beperkt aantal projecten en de onmogelijkheid om outcome te relateren aan de financiële bijdrage van de provincie. Bij de *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur* wordt wel gewerkt met 5 indicatoren. Aanvullende informatie provincie Drenthe, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

Indicatoren om output van het beleid vast te stellen worden niet gebruikt.

Maatschappelijk effect, de mate van verduurzaming van de landbouw in de provincie Drenthe gedurende een bepaalde periode, is nauwelijks vast te stellen en speelt geen rol in de beleidsverantwoording.

4

**Verduurzaming van de
landbouw in de praktijk**

Verduurzaming van de landbouw in de praktijk

4.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een tweetal projecten waaraan de provincie Drenthe in het kader van haar landbouwbeleid heeft bijgedragen met subsidie. Behalve naar de aard van die projecten, wordt ook gekeken naar de mate waarin deze hebben geleid tot verduurzaming van de landbouw. Voor de Veenkoloniën voert de provincie Drenthe, samen met de provincie Groningen, een afzonderlijk stimuleringsbeleid. De Rekenkamer onderzoekt waaruit dit beleid bestaat en of het mede bijdraagt aan verduurzaming van de landbouw. Leidraad hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen:

Wat zijn voor de twee geselecteerde gesubsidieerde projecten de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?

Wat is voor het doelgebied de Veenkoloniën in samenwerking met andere partijen het resultaat van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het project *Landbouw op peil* en in paragraaf 4.3 op *Consulent duurzame landbouw*, een project dat momenteel (2020) nog niet is afgerond. De invalshoek bij *Landbouw op peil* is de vraag hoe waterhuishoudkundige maatregelen en verduurzaming van de landbouw zich tot elkaar (kunnen) verhouden. Met het project *Consulent duurzame landbouw* geeft de provincie Drenthe invulling aan haar in – de praktijk belangrijkste – duurzaamheidsambitie, namelijk verduurzaming van de melkveehouderij. Bij de projectbeschrijvingen komen aan de orde het doel van het project, de uitvoering en de resultaten. Het (duurzame) landbouwbeleid voor de Veenkoloniën wordt besproken in paragraaf 4.4. De invalshoek is hier de vraag in hoeverre verduurzaming van de landbouw een rol speelt binnen het overkoepelende economische stimuleringsbeleid.

4.2

Landbouw op peil

4.2.1

Doel en achtergrond

Het project *Landbouw op peil* (LOP) werd uitgevoerd tussen 2011 en 2014. De achtergrond hiervoor wordt gevormd door de gevolgen voor de landbouw van een gewijzigd neerslagpatroon. Dat hangt weer samen met klimaatverandering en manifesteert zich in pieken van droge of juist natte periodes. Voor elk stroomgebied en grondtype in Nederland hebben die pieken eigen gevolgen. LOP onderzocht maatregelen die boeren op hogere zandgronden in het oosten van het land, in het stroomgebied Rijn-Oost, kunnen nemen om zich op deze gewijzigde omstandigheden in te stellen.

Het project was gericht op delen van drie provincies: Gelderland, Overijssel en Drenthe. Het werd uitgevoerd door een samenwerkingsverband, waarvan waterschap Regge en Dinkel, in 2014 opgegaan in Vechtstromen, penvoerder was. De keuze voor een waterschap als projectleider kwam voort uit de verantwoordelijkheid van waterschappen voor het (operationele) beheer van oppervlaktewater en grondwater (op grond van de Waterwet).

De overige uitvoerders waren de (voormalige) waterschappen Velt en Vecht, Reest en Wieden, Rijn en IJssel en Groot Salland, de provincies Overijssel, Gelderland en Drenthe, LTO Noord en het (toenmalige) Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie. De projectbegroting bedroeg € 835.550. Bijdragen waren ondermeer afkomstig uit Europees geld (POP2). De kosten voor het Drentse projectdeel waren € 142.220.

Het project diende (ervarings)kennis op te leveren over alternatieve vormen van watermanagement en bodembeheer op de eigen percelen door de landbouwer. Dit mede in relatie tot de rol van het waterschap in het reguleren van grondwaterstanden in het hoofdsysteem. Concreet zijn voor een groep van vijftien landbouwendernemingen, adviesplannen opgesteld en specifieke maatregelen getroffen. Er waren drie deelnemers uit de provincie Drenthe.

Bevindingen 8

De achtergrond van het project vormde structurele verandering in neerslagpatronen die effect hebben op landbouw op de hogere zandgronden.

Het projectdoel is het verwerven van praktijkkennis over maatregelen die landbouwers kunnen treffen om in te spelen op deze gewijzigde omstandigheden.

Het project is een samenwerkingsverband en gericht op drie provincies. De provincie Drenthe participeerde voor ongeveer een vijfde deel, wat inhoudt dat drie Drentse landbouwers hebben deelgenomen.

4.2.2

Uitvoering

Regge en Dinkel heeft in juni 2011 een subsidieaanvraag gedaan bij de provincie Drenthe voor LOP. Die bedroeg op basis van het Drentse projectaandeel € 71.110. De provincie Drenthe heeft deze subsidie in december 2011 verleend als EU-bijdrage, op basis van de Provinciale subsidieverordening Inrichting landelijk gebied en het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).³⁶ De cofinanciering in het project kwam voor rekening van de waterschappen.

De veranderingen in neerslagpatronen bemoeilijken volgens het projectplan de traditionele manier om op fluctuaties in waterstanden te reageren, namelijk met de aanpassing van het waterpeil door het waterschap.³⁷ Er zou gestreefd moeten worden naar een grotere opslagcapaciteit van water in de bodem, zodat het

³⁶ Subsidiebeschikking *Landbouw op peil*, brief provincie Drenthe aan waterschap Regge en Dinkel, d.d. 2 december 2011.

³⁷ *Landbouw op peil. Vernieuwende maatregelen op de hogere zandgronden. Subsidieverzoek POP2-programma*, Almelo, 8 december 2010.

extra water in de nattere periodes beschikbaar blijft voor de drogere. Het grondwaterpeil moet hiervoor meebewegen met het neerslagpatroon. Eerder opgedane kennis over flexibel peilbeheer betrof de veenweidegebieden in de lagere delen van Nederland. LOP richtte zich op landbouw op de hogere zandgronden in het bovenstroomse gebied van Rijn en IJssel. Het plan noemt als concrete projectdoelen:

- Het verwerven van kennis over de gevolgen voor gewassen bij het laten meebewegen van het grondwaterpeil met het neerslagpatroon.
- Het treffen van maatregelen op een aantal landbouwgronden om waterbeheer en -kwaliteit te verbeteren, op een wijze die ook de landbouwfunctie ten goede komt
- Het actief uitdragen van de verworven kennis.

Om deze doelen te verwerkelijken zijn proeven genomen bij vijftien agrarische ondernemers met verschillende bedrijven en ruimtelijke omstandigheden. Vanwege het kennisverspreidingsaspect van het project werden deelnemers ook geselecteerd op hun bereidheid als ‘ambassadeurs’ op te treden. Ze kregen na onderzoek een advies in de vorm van een waterhuishoudingsplan. Naast een analyse bevatte dit plan diverse scenario’s met maatregelen en effecten op waterhuishouding en opbrengsten. Voorwaarde was dat opbrengsten tenminste gelijk zouden blijven. Vervolgens is in overleg met de boeren bepaald welke maatregel of maatregelen uitgevoerd zouden worden. Zo is uiteindelijk geïnvesteerd in gemiddeld vier hectare landbouwgrond per bedrijf. De deelnemers hebben meegewerkt aan het monitoren van de effecten en aan een symposium in het kader van kennisverspreiding. Na afloop verscheen een brochure die bedoeld was als handleiding voor agrariërs bij het kiezen van verbetermaatregelen bij uiteenlopende problemen met de waterhuishouding.³⁸ Deze vermeldde ook de vereiste investering per hectare en de te verwachten effecten van maatregelen. Het project is grotendeels volgens planning in 2014 afgerond.

Bij de vijftien deelnemers is onder andere geëxperimenteerd met de volgende maatregelen:

- diverse vormen van drainage om waterafvoer van het perceel te verbeteren, zoals peil-gestuurde drainage, klimaat-adaptieve drainage of ondiepe en nauwe drainage
- aangepast stuwbeheer, bijvoorbeeld het gebruik van ‘boerenstuwen’ in aangrenzende slootjes
- aanvoer effluentwater door de RWZI, dat is de zuiveringsinstallatie van het waterschap
- aanpassing van sloten en afwatering
- verschillende grondbewerkingen, waaronder omzetten van grond, egaliseren en bolleggen van percelen
- telen van droogteresistent gras en luzerne
- verandering in gewasrotatie

De drie Drentse deelnemers waren een akkerbouwer in Orvelte, een biologische veehouder in Wapserveen en een boer met gemengd bedrijf in Wezup. De adviezen hadden betrekking op het opheffen van een laag in de bodem die waterdoordringing hinderde, het bolleggen van een perceel en verbetering van het bodemleven. Dit laatste advies betrof een verbouwplan, voor onder andere gebruik

³⁸ Landbouw op peil. Optimalisatie bodem en water. Praktische tips voor de omgang met bodem en water in de agrarische bedrijfsvoering (maart 2014).

van vaste mest, gewassen met een goed wortelstelsel, het bedekt houden van de bodem, minder grondbewerkingen en gebruik van groenbemesters.

4.2.3

Resultaten

De projectmaatregelen kunnen worden onderverdeeld in twee typen: ingrepen in het watersysteem en aanpassing van de teeltwijzen of omgang met de bodem. Het eerste type gaat over beïnvloeding van watertoe- en afvoer door het waterschap (het hoofdsysteem) en vooral door de boer zelf (de 'haarvaten' van het watersysteem, maar ook de inrichting van het perceel). Het tweede type gaat over keuzes in de manier van landbouwuitoefening, die wordt aangepast aan de natuurlijke omstandigheden, in dit geval van het water. Maatregelen uit deze tweede categorie waren bijvoorbeeld:

- Beperking van grondbewerking: zo min mogelijk verstoring en beter laten functioneren van natuurlijke processen. Dit bevordert het gangstelsel en vermindert bodemverdichting, waardoor water beter kan infiltreren of opstijgen uit de ondergrond.
- Algehele verbetering van bodemstructuur: naast bovengenoemde bewerkingsbeperking, aandacht in het bouwplan voor het verhogen van het organisch stofgehalte, compost, goede mest, grassen en granen, het verbeteren van de bodembiologie.
- Gewaskeuze: voor nat grasland komt een extensiever beheer van de gronden en een ander grasmengsel of ruwbeemdgras in aanmerking. Verder kan gedacht worden aan het omzetten van grasland naar andere gewassen, zoals houtopstanden (wilgenteelt) of cranberries. Van de meest voorkomende akkerbouwmatige teelten is snijmaïs het minst gevoelig voor vernatting.

Voor dit tweede type maatregelen kan in verband gebracht worden met verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening. Watermanagement en verduurzaming van de landbouw gaan hier hand in hand, zo leert dit project. Eén van de Drentse deelnemers heeft met dit type maatregelen ervaring opgedaan. De kwantitatieve bijdrage van dit project aan verduurzaming van de Drentse landbouw is dus minimaal geweest (maar dat was ook niet het oogmerk).

Het projectverloop als zodanig was grotendeels conform plan. Wel brachten het grote aantal participanten en de financiële afwikkeling volgens Europese regels veel bureaucratie met zich mee. Door de doelgroep zijn de projectresultaten als succesvol geëvalueerd. Er is nuttige praktijkkennis opgedaan, er is geïnvesteerd in bedrijfsverbetering en op de ervaringen is voortgebouwd.

Dat laatste geldt ook voor de provincie Drenthe. De projectervaringen hebben mede geleid tot het tot stand komen van het *Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)* voor Drenthe. Bovendien heeft het project een soort vervolg gekregen in een algemene subsidieregeling voor boeren in Drenthe voor bedrijfsadviezen of investeringsmaatregelen op het gebied van water en bodem.³⁹ Het project heeft dus wel een ruimere doorwerking gekregen dan de directe resultaten ervan.

³⁹ Uitvoeringsregeling *Deltaplan Agrarisch Waterbeheer*, 18 april 2017. De looptijd is 2017–2020.

Bevindingen 9

De maatregelen hadden deels het karakter van direct op het peil gericht watermanagement en deels die van verbetering van aanpassing van de primaire bedrijfsvoering aan de wateromstandigheden. Tot die laatste behoren aandacht voor bodem en teelt. Dit maatregeltype kan met duurzame landbouw in verband gebracht worden.

Bij de Drentse deelnemers zijn in twee gevallen maatregelen genomen in de sfeer van watermanagement en in één geval in de sfeer van bodem en teelt.

Het project heeft mede aanleiding gegeven tot het Drentse DAW en een subsidieregeling voor maatregelen die vergelijkbaar zijn met die in het project.

4.3 Consulent duurzame melkveehouderij

4.3.1 Doel en achtergrond

Verduurzaming van de melkveesector is een beleidsspeerpunt van de *AgroAgenda*, in 2015 nader vormgegeven in de *Versnellingsagenda melkveehouderij*. Bij deze *Agenda* zijn behalve de *AgroAgenda*-partners ook de partners betrokken van het zogeheten *Groenmanifest*. Dat is een initiatief uit 2011 dat zich richt op de vitaliteit van het platteland vanuit het oogpunt van natuur en economie met bijzondere aandacht voor de landbouw.

Of en hoe deze *Versnellingsagenda melkveehouderij* uitgevoerd wordt, verschilt per provincie. De provincie Drenthe heeft er voor gekozen om verduurzaming van de melkveehouderij tot speerpunt van het landbouwbeleid te maken. Daarom participeert de provincie in de *Drentse Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur*, die in het verlengde ligt van de *Versnellingsagenda melkveehouderij*.⁴⁰ Verder hebben Gedeputeerde Staten in het *Programma Toekomstgerichte landbouw* in 2017 ruim € 4,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de *Ontwikkelagenda-doelstellingen*.

Aan de *Ontwikkelagenda* wordt uitvoering gegeven in meerdere, samenhangende projecten. Het project *Consulent duurzame melkveehouderij* (verder: project CDM) is daar een van. Het is erop gericht Drentse melkveehouders te helpen hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Dit project zal hier nader worden belicht, mede in samenhang met de flankerende projecten.

Zoals bleek in hoofdstuk 3 wil de *Versnellingsagenda melkveehouderij* dat de noordelijke melkveesector in 2020 behoort tot 'de top (...) in grondgebonden melkveehouderij'. De *Agenda* verbindt daaraan kwantitatieve doelen voor emissies, energiegebruik, de levensduur van koeien en participatie van agrarische ondernemers. Die streefwaarden neemt de *Ontwikkelagenda* in 2017 over. In 2020 moet er, als het aan de provincie ligt, in Drenthe 'zoveel als mogelijk sprake [zijn] van gesloten kringlopen van stikstof, fosfaat en organische stof op gebieds- en

⁴⁰ De *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur* is een samenwerking van *AgroAgenda*- en *Groenmanifest*-partners, namelijk de provincie Drenthe LTO noord, Drents Agrarisch Jongeren Kontakt, Natuur- en milieufederatie Drenthe, Stichting Het Drentse Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

bedrijfsniveau'. De 'top in duurzame grondgebonden melkveehouderij' houdt concreet in:⁴¹

- 'In 2020 presteren alle Drentse melkveehouderijbedrijven v.w.b. fosfaat-, stikstofoverschot en ammoniakemissie per hectare per jaar op het niveau van de 25% beste bedrijven uit 2013
- In 2020 is de organische stofbalans van grondgebonden melkveehouderijen op bedrijfsniveau positief
- In 2020 bedraagt de minimale weidegang 120 dagen per jaar en 6 uur per dag en is minimaal gelijk aan het percentage weidegang in 2012.'

Het project CDM vormt een onderdeel van de uitvoering van de *Ontwikkelagenda*. In grote lijnen is het daarin de eerste fase, maar het zal ook in het vervolg een rol spelen. *De Consulent* is de eerste contactpersoon voor deelnemende boeren. *De Consulent* brengt deelnemers in contact met de mogelijkheid bedrijfsduurzaamheidsplannen te laten maken en, in het verlengde daarvan, de duurzame bedrijfsmaatregelen uit te voeren met behulp van een beloningssysteem. De periode tot en met 2018, die centraal staat in dit rekenkameronderzoek, vormde de pilotfase van dit traject. Dat hield in dat *de Consulent* bij zo'n vijftig deelnemende boeren bedrijfsbezoeken heeft afgelegd om te komen tot duurzaamheidsplannen, maar ook tot het ideale format voor dat plan. Vanaf 2019 volgden uitbreiding naar meer deelnemers en het openstellen van beloningsregelingen.

Bevindingen 10

De provincie Drenthe heeft ervoor gekozen om aan de verduurzaming van de melkveehouderijsector invulling te geven met de Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur.

De Ontwikkelagenda bevat concrete en tijdgebonden doelstellingen voor de verduurzaming van de melkveehouderij. In de begroting van de provincie Drenthe is bijna € 5 miljoen gereserveerd voor de uitvoering van de Agenda. Het project Consulent duurzame melkveehouderij is daarin een van de deelprojecten.

4.3.2.

Uitvoering

Achtergrond CDM

Tussen de partners in de *Ontwikkelagenda* bestaat een rolverdeling. LTO Noord is de formele uitvoerder van het (deel)project CDM. Provincie Drenthe financiert de uitvoering van projecten, terwijl SNN de aanvraag en uitbetaling van subsidies voor deelnemende boeren regelt. LTO Noord heeft voor het project CDM in oktober 2016 een voorstel geschreven en een subsidieaanvraag ingediend bij de provincie.

Dat voorstel schetste de achtergrondproblematiek van de veehouderij. Volgens de subsidieaanvrager hebben wijzigingen in de fosfaatregelgeving de onzekerheid in de sector vergroot. Europese, Rijks- en provinciale water- en natuurdoelen betekenen voor Drenthe dat jaarlijks zo'n vijfhonderd hectare landbouwgrond uit productie moet worden genomen. Er is echter juist ook behoefte aan grond

⁴¹ *Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur* (mei 2017), p. 3.

voor een meer grondgebonden veehouderij. In dit krachtenveld kan een consulent boeren wegwijs maken in de zoektocht naar betere milieuprestaties, in combinatie met betere bedrijfsresultaten, aldus de aanvrager. De opdracht staat in het kader van de doelen van de *Ontwikkelagenda* en is gericht op vier 'prioritaire gebieden' in de provincie, waar zo'n tweehonderd van de in totaal 1.100 melkveehouders van Drenthe gevestigd zijn. Eind 2017 zal *de Consulent*, die verantwoording aflegt aan een stuurgroep, een jaarrapportage opleveren, waarna het project in januari 2018 geëvalueerd kan worden. In het voorstel wordt gevraagd om een budget van € 600.000 voor drie jaar (2017–2019).

Op deze aanvraag heeft de provincie in december 2016 een subsidie verstrekt van € 140.000 voor de werkzaamheden van *de Consulent* in 2017.⁴² In november 2017 zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de projectorganisatie en de werkzaamheden van *de Consulent*.⁴³ In maart 2017 is *de Consulent* begonnen met haar werkzaamheden. In februari 2018 volgde een tweede subsidieaanvraag van € 138.000 voor de werkzaamheden in 2018–2020. Deze werd in maart 2018 toegekend. Er wordt een evaluatierapport verwacht in januari 2019, waarin de resultaten getoetst worden aan de doelen van de *Ontwikkelagenda*.⁴⁴

De kern van het werk van *de Consulent* is het enthousiasmeren van melkveehouders voor duurzaamheidsplannen. Die plannen zelf worden gemaakt met adviseurs, op basis van de kwantitatieve doelen van de *Ontwikkelagenda*. De indicatoren van die agenda en de duurzaamheidsplannen betreffen reductie van emissies door de melkveehouderij, namelijk van fosfaat, stikstof, ammoniak en broeikasgassen. Die reductie moet bereikt worden door het sluiten van kringlopen en toepassing van weidegang. Ook daar zijn indicatoren voor. Een voorbeeld van het sluiten van een kringloop is het voeden van koeien met eiwit van eigen land. Duurzaamheidsplannen bepalen de actuele bedrijfsprestaties op deze punten en vormen de grondslag voor verbetermaatregelen.

Het werkplan

Volgens de informatie die Provinciale Staten ontvingen over het project, zou *de Consulent* in vier zogeheten 'prioritaire gebieden' van de provincie met zo'n negentig boeren aan de slag gaan met verduurzaming. Na deze fase van 'koplopers', wordt de aandacht gericht op 'peloton' van melkveehouders, waarna verdere uitbreiding volgt. Drenthe kent zo'n 1.100 melkveehouderijbedrijven. Van een deel wordt aangenomen dat ze van plan zijn het bedrijf te beëindigen.

⁴² Subsidieverlening aanstelling *consulent duurzame melkveehouderij*, brief provincie Drenthe aan LTO Noord, d.d. 12 december 2016.

⁴³ Werkplan *consulent duurzame melkveehouderij*, brief GS aan PS 3 november 2017.

⁴⁴ Subsidieverlening *consulent duurzame melkveehouderij 2018–2020*, brief provincie Drenthe aan LTO Noord, d.d. 15 maart 2018.

In een overzicht ziet dit er als volgt uit:

Tabel 4.1⁴⁵

	Totaal	Koplopers 25%	Peloton 45%	Stoppers 30%
Drenthe	1.100	275	495	330
Prioritaire gebieden*	200	50	90	60

* Koekangerveld, Vries/Zeijen/Donderen, Drentse Aa en Dwingelderveld

Bron: werkplan (eigen verwerking Noordelijke Rekenkamer)

Het werkplan noemt de volgende resultaten die in 2020 behaald dienen te zijn:

Op bedrijfsniveau:

- Alle bedrijven op het niveau van de 25% beste van 2013
- Bij 250 bedrijven zijn duurzaamheidsplannen opgesteld en uitgevoerd
- Koppeling gelegd tussen duurzaam bedrijfsplan en Wet Natuurbeheervergunning

Op gebiedsniveau:

- In vijf knelpuntgebieden is een duurzaam gebiedsplan opgesteld en uitgevoerd
- In deze gebieden heeft 50% van de bedrijven ook een duurzaam bedrijfsplan
- In vijf knelpuntgebieden zijn tenminste vijf bedrijven verplaatst of toekomstbestendig gemaakt voor wat verkaveling betreft

Voor de duurzaamheidsplannen gelden de kwantitatieve doelen uit de *Ontwikkelagenda*:

Bodem	Fosfaatbodemoverschot/ha/jr. Alle bedrijven op niveau van 25% beste bedrijven uit 2013 (= 0 kg fosfaatbodemoverschot/ha) bij fosfaatneutraal. Stikstofbodemoverschot/ha/jr. Alle bedrijven op niveau van 25% beste bedrijven uit 2013 (-125 kg N/ha). Ammoniakemissie. Alle bedrijven op niveau van 25% beste bedrijven uit 2013 (= 20 kg/GVE).
Diversiteit	Organische stofbalans op bedrijfsniveau positief
Weidegang	Minimaal weidegang van 120 dagen/jr. en 6 uur per dag en minimaal gelijk aan percentage weidegang in 2012 (op 81.4% van de bedrijven)

Het werkplan waarmee de *Consulent* feitelijk aan de slag is gegaan, wijkt op sommige punten af van het ter informatie aan de Staten gestuurde plan. Dit plan noemt vijftig duurzaamheidsplannen in de eerste twee fasen, als voorbereiding op de 'uitrol' naar de volgende 250 plannen. Die eerste vijftig plannen vormen samen met een werkzaam format en bekwaming van adviseurs de te behalen resultaten voor augustus 2018.⁴⁶ Naast de indicatoren spelen ook aspecten als biodiversiteit, watermanagement, bodemkwaliteit en energieverbruik een rol in het duurzaamheidsplan.⁴⁷

⁴⁵ Projectvoorstel *consulent duurzame melkveehouderij* Drenthe, LTO Noord en Natuur- en Milieu-federatie Drenthe, 28 oktober 2016.

⁴⁶ Werkplan Opstellen 50 duurzaamheidsplannen voor melkveehouders in Drenthe, LTO Noord, 11 december 2017.

⁴⁷ Voor het format van een duurzaamheidsplan: zie bijlage 3.

De Consulent bezoekt boeren en brengt deze in contact met adviseurs van de specialistische bedrijven Exlan en DLV, de partners die voor dit project zijn gecontracteerd. Een projectleider van LTO zorg onder andere voor het contact met de provincie en de stuurgroep *ontwikkelagenda* over het verloop.

Het projectverloop

Al voor *de Consulent* werd aangetrokken was er in opdracht van de provincie een pilot onder twaalf melkveehouders gehouden met het oog op het ontwerp van een werkbaar duurzaamheidsplan. Vervolgens hebben *de Consulent* en adviseurs bezoeken gebracht aan de vijftig vervolgbedrijven. Volgens de eindrapportage uit november 2018 zijn de doelen grotendeels volgens plan gerealiseerd.⁴⁸ Wel heeft de uitvoering vertraging opgelopen. *De Consulent* heeft de betrokkenen gestimuleerd om duurzaamheidsplannen te laten opstellen. De provincie is, via de stuurgroep, op de hoogte gehouden van het verloop en heeft op basis van deze informatie gedurende 2018 het beloningssysteem ontwikkeld. Dat is bestemd voor het vervolg van de melkveehouderijprojecten en verbindt subsidie aan prestaties op de indicatoren. Het doel is ervoor te zorgen dat subsidieverlening daadwerkelijk bijdraagt aan bedrijfsverduurzaming. Naar aanleiding van het projectverloop is het format voor het duurzaamheidsplan enigszins bijgesteld.

Van de vijftig gesprekken hebben er 46 geleid tot duurzaamheidsplannen volgens het geactualiseerde model. Bij de vier niet-gerealiseerde plannen lag de oorzaak in tijdgebrek bij de deelnemende boeren en in één geval het zich niet kunnen vinden in het format. De tevredenheid van de deelnemers, na afloop gemeten, over de duurzaamheidsplannen en het proces schommelt tussen het rapportcijfer 6 en 7.

Bevindingen 11

In het project CDM fungeren de doelstellingen van de Ontwikkelagenda als leidraad. De provincie Drenthe wil de sector verduurzamen door individuele duurzaamheidsplannen, die tot doel hebben bedrijfsemissies te verminderen en -kringlopen te sluiten.

In praktische zin is de aanpak van de Consulent vooralsnog gericht op het interesseren van deelnemende boeren en om deze in contact te brengen met adviseurs voor duurzaamheidsplannen.

Het feitelijke werkplan van de consulent wijkt af van het document dat ter informatie naar de Staten is gestuurd. Voor de eerste projectfasen staan minder duurzaamheidsplannen op het programma.

De pilot is gedurende 2018 uitgevoerd, grotendeels volgens plan, en heeft geleid tot 46 duurzaamheidsplannen (waar er vijftig waren gepland).

⁴⁸ LTO Noord, *Duurzaamheidsplannen melkveehouderij Drenthe. Eindrapportage* (22 november 2018).

4.3.3

Resultaat

Bij het vaststellen van het projectresultaat kan onderscheid gemaakt worden tussen strikt projectmatige en maatschappelijke resultaten. Hierbij moet worden aangetekend dat de resultaatbeoordeling beperkt is, omdat het project nog loopt. De *Consulent* bezoekt nog steeds (stand begin 2020) de vervolggroep van 250 melkveehouders en er zijn nog subsidieopenstellingen voor duurzaamheidsplannen en investeringen. De pilotdeelnemers hebben pas vanaf 2019 subsidie aan kunnen vragen voor investeringsmaatregelen, op basis van hun duurzaamheidsplan.

Het projectmatige resultaat kan worden vastgesteld voor de pilotfase in 2018. In de eindrapportage is gekeken naar het overall beeld dat in de 46 duurzaamheidsplannen werd gemeten (in feite de nulsituatie). Geconstateerd wordt dat de streefwaarde voor het bodemoverschot voor stikstof relatief gemakkelijk binnen het bereik van de deelnemers ligt. Voor fosfaatbodemoverschot en klimaatgassen zijn meer inspanningen noodzakelijk. Het voldoen aan de streefwaarden voor de ammoniakemissie vergt de grootste inspanning. De weidegang ligt 71% onder het landelijke gemiddelde.

De pilotfase heeft ook inzichten opgeleverd voor het vervolgtraject en de uitbreiding over het 'peloton' van melkveehouders. Er wordt nu gewerkt met een realistischer format. Tegelijkertijd wordt door de provincie vanaf 2019 een vinger aan de pols gehouden voor de kwaliteit van de adviezen, door daar steekproefsgewijs naar te laten kijken door een onafhankelijke expert. De pilot heeft geresulteerd in een subsidieregeling die gekoppeld is aan de bedrijfsadviezen. Er zijn vergoedingen van € 2.500 per maatregel beschikbaar die leidt tot hogere score op een of meer indicatoren, met een maximum van € 7.500 over drie jaar per boer. Verder is naar aanleiding van de ervaringen in de pilot afgestapt van het systeem van vaste, toegewezen adviseurs en zijn boeren nu vrij te kiezen uit een pool van adviseurs. De pilot heeft ertoe geleid dat duurzaamheidsplannen als basis voor een beloningsstelsel de kern zijn gaan uitmaken van de uitvoering van de *Ontwikkelagenda*. De provincie Drenthe hoopt zo concrete stappen te zetten in verduurzaming van de sector. De provincie is bij de uitvoering en voortgang nauw betrokken.

Het lopende project vormt naar zeggen van de provincie een voorbeeld voor het toekomstige beleid voor verduurzaming van de landbouw. Het leert dat beleid succesvoller is als het verbonden wordt met concrete doelstellingen en uitvoeringsstappen. Een onderscheidend kenmerk van dit project is ook dat de doelgroep gezocht en gemotiveerd wordt voor deelname, waar doorgaans anders de animo voor subsidieregelingen afgewacht moet worden.

Intussen valt over de maatschappelijke effecten nog weinig te zeggen. Om te beginnen is de termijn waarop de doelen gerealiseerd dienen te zijn vooruitgeschoven naar 2025. Volgens de provincie gaat het nu bovendien vooral om het bewerkstelligen van een ommezwaai in mentaliteit en bedrijfsvoering. De 'harde' doelstellingen van de *Ontwikkelagenda* functioneren nu alleen nog op het niveau van subsidievoorwaarden voor deelnemers. De provincie verwacht pas vanaf 2022 een beeld te hebben van de investeringen die het project aanmoedigt en de realisering van de streefdoelen.

Bevindingen 12

De pilotfase van CDM heeft nuttige informatie opgeleverd over efficiënte voortzetting bij het zogeheten peloton van Drentse melkveehouders. Met name op het punt van ammoniakemissies lijkt er een grote opgave te liggen in verduurzaming.

Het doel van de Ontwikkelagenda dat alle Drentse boeren op zeker tijdstip (nu 2025) zich in duurzame bedrijfsprestaties op een vastgesteld niveau te bevinden, fungeert in de beleidspraktijk vooral als streven.

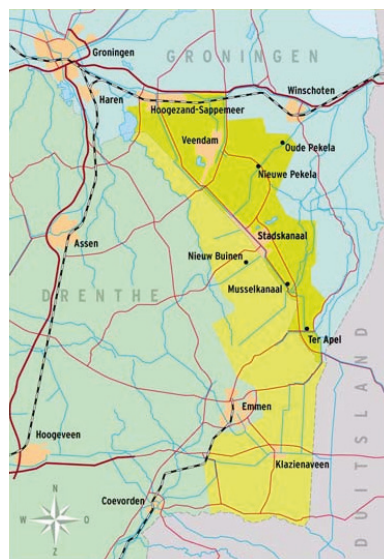
Het bijzondere van het project (of: de projecten) is dat de deelnemers actief worden opgezocht, namelijk door een consultant met een informerende en wervende opdracht. Zodoende wordt er een brug geslagen tussen het beschikbaar subsidiegeld en 'het veld'.

4.4 Veenkoloniën

Het landbouwbeleid van de provincies Groningen en Drenthe kent behalve inhoudelijke doelstellingen ook een regionale component, namelijk de revitalisering van de Veenkoloniën. In dit gebied is landbouw van oudsher belangrijk. De aandacht is ingegeven door de sociaaleconomische positie van het gebied. Tegelijkertijd gaan economisch gemotiveerde steunmaatregelen inhoudelijk deels samen met een streven naar verduurzaming van de landbouw in ecologische zin.

In deze paragraaf schetst de Rekenkamer hoe de aandacht voor de Veenkoloniën vorm heeft gekregen. Het accent ligt op de beleidsprogramma's en projecten. De Rekenkamer bekijkt waar deze in grote lijnen uit bestaan en welke doelen daarin zijn te onderscheiden. In het kader van dit onderzoek beoordeelt de Rekenkamer ten slotte in hoeverre deze doelen en projecten te relateren zijn aan het provinciale beleidsdoel van ecologische verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening.

Afbeelding 4.1 De Veenkoloniën.⁴⁹



⁴⁹ Beunen e.a., 2010, 9..

4.4.1 Organisatie, doel en financiering

Innovatie Veenkoloniën is de projectorganisatie die sinds 2012 werkt aan het uitvoeren van het *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*.⁵⁰ In dit programma hebben de provincies Drenthe en Groningen hun uitvoerend landbouwbeleid voor de Veenkoloniën samen met andere overheden en maatschappelijke partners vastgelegd.⁵¹ *Innovatie Veenkoloniën* bestaat uit een programmabureau, een kenniswerkplaats, een boerenraad en een stuurgroep. De provincie Groningen treedt op als penvoerder.

Het doel van het *Innovatieprogramma* is agrariërs in de Veenkoloniën per 2020 onafhankelijk te doen zijn van extra inkomenssteun. *Het programma* ziet mogelijkheden voor de productie, verwerking en vermarkting van de basisproducten zetmeel, suiker, zuivel en granen. In grote lijnen moeten de Veenkoloniën worden ontwikkeld tot een ‘biobased economy’. Er wordt gestreefd naar een balans tussen de ‘duurzaamheidsaspecten’ ‘inkomen, leefbaarheid en milieu’, op basis van de gedachte *people, planet, profit*. Concreet betekent dat streven naar rendementsverhoging, verbetering van de inkomenssamenstelling voor boeren, veranderingen in energie- en grondstoffengebruik, ‘vergroening’ en aandacht voor kennis en innovatie.⁵²

Projecten in het kader van het *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën* worden grotendeels gefinancierd met Europees geld. Dit gebeurde aanvankelijk vanuit POP2, waarbij het Rijk verantwoordelijk was voor de uitvoering van het subsidieprogramma. Met € 5 miljoen aan POP2-subsidies werden zogeheten praktijknetwerken mogelijk gemaakt, waarin groepen van tien tot vijftig agrariërs kennis opdeden voor verbetering van hun bedrijfsvoering. Het *Innovatieprogramma* zag graag dat deze vorm van stimulering voortgezet werd na beëindiging van het POP2-programma. Aanvankelijk leek het Rijk niet van zins nieuwe financiering voor de Veenkoloniën beschikbaar te stellen. Die opinie veranderde in 2013 door een rapport dat een somber toekomstbeeld schetste voor de regio en voorspelde dat de ‘zetmeelkolom’ zou verdwijnen. Na overleg met *Innovatie Veenkoloniën*, die een geactualiseerde versie van het *Innovatieprogramma* maakte, zegde het Rijk € 13 miljoen toe voor de Veenkoloniën, bestaande uit geoormerkt geld in het nieuwe POP3-programma. Het geactualiseerde *Innovatieprogramma* stelt zich de volgende doelen voor 2020:⁵³

- Een aanzienlijke rendementsstijging in de hoofdgewassen suiker, zetmeel en graan
- Inkomenszekerheid, door goede prijzen van de industrie voor de hoofdgewassen en levering van groene grondstoffen voor andere toepassingen
- Een aanzienlijk deel van de benodigde energie wordt lokaal geproduceerd en de landbouw heeft op ‘gebiedsniveau’ de ‘mineralenkringloop gesloten’; tezamen zorgt dit voor ‘forse’ reductie van CO₂-uitstoot
- Tenminste 5% van het huidige landbouwareaal heeft een functie in de ‘vergroening’ die in lijn is met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van

⁵⁰ *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*.

⁵¹ De samenwerkende partners behalve de provincies zijn LTO Noord, coöperatie Avebe, Agrifirm, coöperatie Cosun, Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen en Het Drents Collectief (organisaties voor agrarisch natuurbeheer), Waterschap Hunze en Aa's en Vechtstromen, Wageningen Universiteit en het Ministerie van Economische Zaken.

⁵² *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*, 4–5.

⁵³ *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*, 6–7.

- Europa en die betrekking heeft op de relatie tussen landbouw en water, biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit
- Verdere ontwikkeling van kennis en innovatie, onder meer in ondernemerschap

Verduurzaming van de primaire landbouw valt in deze doelen vooral te onderkennen in het streven naar het sluiten van de mineralenkringloop en in kennisontwikkeling die specifiek ten goede komt aan duurzame landbouwbeoefening, bijvoorbeeld kennis die in het kader van KANON (Kenniscentrum Agro Noordoost-Nederland) ontwikkeld wordt. Het Innovatieprogramma noemt zelf daarnaast als bijdrage aan verduurzaming nog het beleidsdoel vergroening en agrarisch ondernemerschap.⁵⁴

POP3-geld kwam feitelijk pas vanaf 2016–17 beschikbaar. Er dreigde gemis aan subsidiemiddelen voor het *Innovatieprogramma* gedurende een aantal groeiseizoenen. De provincies en het Rijk stelden mede daarom zo'n € 360.000 beschikbaar voor losse projecten die inhoudelijk in de lijn lagen van de praktijknetwerken. POP3-geld bleek vervolgens niet op dezelfde wijze als eerder het POP2 geld ingezet te kunnen worden. In het kader van POP3 kwam € 20 miljoen publiek geld beschikbaar, namelijk € 13 miljoen EU-geld en € 7 miljoen cofinanciering van de provincies Groningen en Drenthe. Het doelgebied werd uitgebreid van de Veenkoloniën 'van oudsher' tot een ruimer gebied waar zetmeel geteeld wordt, waardoor het aantal subsidiegeëdigden toenam. De POP3-systematiek betekende ook dat de middelen niet onder de hoede kwamen van het *Innovatieprogramma*, maar ondergebracht werden in subsidieregelingen van de provincies. De regierol van *Innovatie Veenkoloniën* veranderde daardoor. Het *Innovatieprogramma* ging nu vooral fungeren als leidraad voor de POP3-subsidiemaatregelen die de provincies, samen met *Innovatie Veenkoloniën*, ontwierp.⁵⁵

Bij een groot deel van de subsidieaanvragen werd een ondergrens gehanteerd van € 100.000.⁵⁶ Bovendien vergden die aanvragen nogal wat bureaucratische vaardigheden en een aanzienlijke eigen bijdrage. Kleinere projecten, zoals de praktijknetwerken, vielen hier per definitie buiten. Er ontstond tot op zekere hoogte een spanningsveld tussen het *Innovatieprogramma* en de financieringsbron ervan. De oorspronkelijke agenda met voorgenomen projecten moest worden aangepast aan de mogelijkheden die het POP3-programma bood.

Innovatie Veenkoloniën speelt vaak een begeleidende rol bij de voorbereiding van projectvoorstellen voor de POP3-subsidies. Het projectbureau werkt samen met kennisinstellingen.⁵⁷ Het bedrijf Avebe levert de voorzitter van de stuurgroep en doneert jaarlijks een bedrag voor de organisatiekosten. Hoewel de provincies Groningen en Drenthe hun eigen accenten hebben in landbouwbeleid (respectievelijk biologische landbouw en verduurzaming melkveehouderij), zijn beide actief betrokken bij het programma voor de Veenkoloniën, aldus *Innovatie Veenkoloniën*.

⁵⁴ *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*, 10.

⁵⁵ Aldus een namens de provincies bij *Innovatie Veenkoloniën* betrokken beleidsmedewerker.

⁵⁶ Dit geldt niet voor de directe investeringsprojecten. Van de totale subsidiegelden is ook een substantieel deel gegaan naar investeringen in verduurzaming op het boeren erf. Aanvullende informatie provincies Groningen en Drenthe, ambtelijke reacties, 8 mei 2020.

⁵⁷ Zoals Hogeschool Van Hall Larenstein, Wageningen University & Research, NHL Stenden Hogeschool en Hanzehogeschool Groningen.

Bevindingen 13

De provincies Drenthe en Groningen participeren sinds 2001 in projectorganisaties die gericht zijn op revitalisering van de Veenkoloniën. Vanaf 2012 is het streven om de Veenkoloniale landbouwsector in 2020 onafhankelijk te doen zijn van inkomenssteun. Het beleid ziet de landbouw als onderdeel van een 'biobased economy', waarin duurzaamheid centraal staat in economische en ecologische zin.

De doelen van het Innovatieprogramma zijn ten dele in verband te brengen met een streven naar ecologische verduurzaming van de landbouw. Hoofddoel blijft het realiseren van rendabele landbouwbeoefening.

De financiering vanaf 2016 uit Europese (POP3-)middelen bracht een eigen dynamiek met zich mee. Zo werd het doelgebied uitgebreid en bestond de doelgroep vooral uit grotere organisaties, in plaats van de oorspronkelijke particuliere agrarische ondernemers. Het POP3-programma vroeg om gedeeltelijke aanpassing van wat in het Innovatieprogramma aanvankelijk subsidiabel werd geacht.

4.4.2

Projecten 2012–2018

Praktijknetwerken

In de 65 praktijknetwerken die in 2012 en 2013 werden gefinancierd onder de paraplu van het Innovatieprogramma konden deelnemende boeren rekenen op 80% subsidie voor een praktijknetwerk. Veel projecten waren uiteindelijk gericht op opbrengstverhoging door bijvoorbeeld verbeterde gewasbescherming, bodemverbetering, andere bewerkingstechnieken, verhoging van vruchtbaarheid of van waterbergende eigenschappen van de grond, wisselteelt, nieuwe aardappelsoorten of teelt van nieuwe gewassen. Andere projecten hadden (mede) een duurzaamheidscomponent, bijvoorbeeld op het gebied van energieverbruik, maar meestal met betrekking tot verduurzaming van de landbouw. In deze praktijknetwerken werd gezocht naar verbetering in biodiversiteit, het gebruik van natuurlijke methodes voor gewasbescherming en naar de ontwikkeling van duurzame rassen. Ook praktijknetwerken voor precisielandbouw leidden tot ecologische duurzaamheid. Met precisielandbouwtechnieken kan bijvoorbeeld het mestgebruik worden teruggebracht.

'Tussentijdse' projecten

Met bijdragen van de beide provincies en het Rijk zijn vanaf 2013 negentien praktijknetwerkprojecten uitgevoerd, vergelijkbaar met de eerdere praktijknetwerken. Een deel was (mede) op verduurzaming gericht, een deel exclusief op economische innovatie. Enkele op productieverbetering gerichte projecten waren het ontwikkelen van een zaaimachine voor suikerbietenteelt, onderzoek naar rendementsverhoging van aardappelteelt of het initiëren van renderende lupineteelt. Duurzame projecten hielden zich bijvoorbeeld bezig met het tegengaan van uitspoeling van gewasbestrijdingsmiddelen of het gebruik van groenbemesters.

Evaluatie

In juni 2015 is het tot dan uitgevoerde programma geëvalueerd in opdracht van *Innovatie Veenkoloniën*.⁵⁸ Het betreft hier voornamelijk een zelfevaluatie, waarin meningen van betrokkenen werden gepeild. Ook is gekeken naar enkele

⁵⁸ De Vries projectregie, *Evaluatie businessplan InnovatieVeenkoloniën. Agromotor voor vernieuwing* (23 juni 2015).

output-indicatoren, zoals het nagestreefde aantal praktijknetwerken, deelnemers of georganiseerde bijeenkomst. Het beeld van de betrokkenen van de projecten is overwegend positief. Ze hebben de indruk dat het Innovatieprogramma, in vergelijking met de voorafgaande tien jaar, resultaten in een stroomversnelling in heeft gebracht. De evaluatie stelt vast dat het merendeel van de projecten is gericht op opbrengstverhoging.⁵⁹ Of er ecologische verduurzaming is bereikt, is geen object van onderzoek. De evaluatie stelt vast dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over de impact van projecten. Het wordt van groot belang geacht dat *Innovatie Veenkoloniën* 'grip' krijgt op de toekomstige POP3-gelden.

Projecten onder POP3

Subsidiëring uit POP3 betekent enerzijds het beschikbaar komen van aanzienlijke middelen voor het *Innovatieprogramma* en anderzijds dat er nu een belangrijke rol is weggelegd voor de beide provincies en uitvoeringsorganisaties als SNN en RVO. De provincies Drenthe en Groningen hebben, in samenspraak met *Innovatie Veenkoloniën*, een aantal subsidieregelingen voor de Veenkoloniën opengesteld. Het beschikbare geld per regeling is in enkele gevallen volledig afkomstig uit Europa. In de andere regelingen dragen de beide provincies elk 25% cofinanciering bij.

POP3-openstellingen Veenkoloniën

- *Kennisverspreiding en -toepassing in de Veenkoloniën, op het gebied van bodemvruchtbaarheid, de teelt van zetmeelaardappelen of overige kennis die ontwikkeld is de praktijknetwerken. Beschikbaar is € 2.350.000; dit betreft volledig Europees geld.*⁶⁰
- *Kennisverspreiding en -toepassing in de Veenkoloniën, op het gebied van bodemvruchtbaarheid, de teelt van zetmeelaardappelen of overige kennis die ontwikkeld is de praktijknetwerken. Beschikbaar is € 1.700.000; dit betreft volledig Europees geld.*⁶¹
- *Kosten van investering door agrarische ondernemers in de Veenkoloniën, gericht op (hoofdzakelijk ecologische) verduurzaming van de bedrijfsvoering. Beschikbaar is € 1.800.000.*⁶² Bij deze aanvraag is de ondergrens per aanvraag € 10.000.
- *Projecten voor teelt van zetmeelaardappel met nieuwe verdelingstechnieken en voor projecten voor teelt en afzet van andere gewassen, zoals lupine en soja en op het gebied van precisielandbouw.*⁶³ Beschikbaar is € 7.500.000.
- *Projecten die bijdragen aan 'groene verdienmodellen', op het punt van bodemorganische stof, gezonde gewassen of benutting van regionale stromen. Beschikbaar is € 2.140.000; dit betreft volledig Europees geld.*⁶⁴

In totaal is er € 15.490.000 beschikbaar gesteld tot en met 2018. Uit overzichten van SNN en de provincies Drenthe en Groningen blijkt dat hiervan € 10.815.734 is verstrekt. Het bestedingspercentage van de subsidies voor de Veenkoloniën

⁵⁹ De Vries projectregie, *Evaluatie businessplan Innovatie Veenkoloniën. Agromotor voor vernieuwing* (23 juni 2015), 4.

⁶⁰ Provincie Drenthe, brief GS aan PS, openstellingsbesluit, d.d. 9 februari 2016.

⁶¹ Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 650, 16 februari 2017.

⁶² Provinciaal Blad Provincie Groningen, nr. 494, 8 februari 2017.

⁶³ Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 863, 12 februari 2016.

⁶⁴ Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 5657, 7 december 2017.

komt daarmee op 70%. Tegelijkertijd betekent dit dat niet al het beschikbare investeringsgeld haar weg naar het veld heeft gevonden. In totaal hebben beide provincies tot en met 2018 elk € 1.860.948 aan cofinanciering besteed aan de verleende POP3-subsidies.

De gesubsidieerde projecten hebben op grond van de subsidievoorwaarden steeds een ecologische duurzaamheidscomponent. Ze hebben daarnaast vaak ook een economische duurzaamheidscomponent, doorgaans de gerichtheid op rendementsverhoging. De subsidies van meer dan € 100.000 gingen naar kennisinstellingen, samenwerkingsverbanden en grote bedrijven. Het betreft subsidies voor:

- Kennisverspreiding: deze waren voor projecten met als duurzaamheidsthema biodiversiteit, bodemverbetering, precisielandbouw en mestkwaliteit, of projecten met (daarnaast) een economische thema als rendementsverbetering van zetmeelaardappelteelt
- Innovatieprojecten: nieuwe of verbeterde aardappellassen, experimenten met de teelt van soja en minimalisering van het gebruik van chemische middelen. Deze projecten hebben een ecologische duurzaamheidscomponent en zijn tevens bedoeld om het agrarisch verdienmodel te versterken.

Aan individuele agrarische ondernemers kwamen verder subsidies ten goede voor fysieke investeringsmaatregelen in de verduurzaming van de bedrijfsvoering. Dit waren subsidies tussen € 10.000 en € 100.000.

In de gesubsidieerde projecten zijn ten dele de doelstellingen en voorgenomen activiteiten uit het *Innovatieprogramma* terug te vinden. Zo zijn de kennisverspreidingsprojecten een vervolg op thema's die onderzocht zijn in de praktijknetwerken. Andere projecten sluiten aan bij het verduurzamen van aardappelteelt of het sluiten van mineralenkringlopen, precisielandbouw of bodemcondities. Deels komen de oorspronkelijke doelen en activiteiten niet terug in de gesubsidieerde projecten. Zo zijn er geen subsidies verstrekt voor water en bodem (in relatie tot elkaar), optimalisatie van het boerenbedrijf (onder meer door kavelruil) of het gebruik van reststromen uit landbouwproducten voor biobased-toepassingen. Hieruit blijkt dat *Innovatie Veenkoloniën* onder POP3 haar inhoudelijke programma slechts gedeeltelijk kan realiseren.

De subsidietoekenning vond merendeels plaats vanaf 2017 en een aantal projecten is ook nu (2020) nog niet afgerond. Er bestaat nog geen beeld van de resultaten. *Innovatie Veenkoloniën* is voor informatie over toegekende en lopende projecten aangewezen op derden (SNN). De projectorganisatie is daarmee meer op afstand komen te staan, maar is nog wel samen met de provincies verantwoordelijk voor de beleidsdoelen.

Bevindingen 14

De projecten tussen 2012 en 2016 zijn gericht op verbetering of innovatie in de bedrijfsvoering van agrarische ondernemers. Deels hebben deze projecten (mede) verduurzaming van de landbouw als onderwerp.

De beschikbare POP3-subsidies hebben tot en met 2018 grotendeels hun weg gevonden naar de doelgroepen, in het verruimde doelgebied. De subsidies hebben een ecologische duurzaamheidscomponent.

De subsidieregelingen in POP3 corresponderen deels, maar deels ook niet met het oorspronkelijke programma van het Innovatieprogramma landbouw Veenkoloniën.

Innovatie Veenkoloniën heeft beperkt zicht op het verloop en succes van de in POP3 gesubsidieerde projecten. De provincies Drenthe en Groningen baseren zich voor hun POP3-beleid in het algemeen eveneens op periodieke, globale overzichten van SNN. Ten aanzien van hun informatie over de Veenkoloniale subsidies verschilt hun situatie dus niet wezenlijk van die van Innovatie Veenkoloniën.

In totaal is er uit verschillende financieringsbronnen tussen 2012 en 2018 bijna € 16.176.000 aan subsidies verstrekt voor projecten in de Veenkoloniën. Het overgrote deel hiervan wordt gevormd door POP3-subsidies, die mede bijdragen aan verduurzaming van de landbouw. De cofinanciering van de provincie Drenthe in deze subsidies bedraagt € 1.860.948.

4.4.3

Verduurzaming landbouw

De sociaaleconomische impuls die nodig wordt geacht voor de regio moet vooral komen uit vernieuwing van de landbouw. Het *Innovatieprogramma Veenkoloniën* wil eraan bijdragen dat de sector economisch op eigen benen kan staan, door innovatief en duurzaam te produceren, in de beweging naar een 'biobased economy'. Onafhankelijkheid van inkomenssteun is een van de einddoelen. Een goed verdienmodel is dan een eerste vereiste.

Het precieze ecologische duurzaamheidsgehalte van de gesubsidieerde projecten tussen 2012–2018 is in het onderzoekskader van dit rapport niet te bepalen. Veelal is de sturing door de betrokken overheden en projectorganisatie ook niet ingesteld op die specifieke vraag. De Rekenkamer kan daarom slechts een globale balans opmaken.

Het algehele landbouwbeleid van de provincie Drenthe is, zoals bleek in hoofdstuk 2, een combinatie van economische en ecologische duurzaamheid. Voor de Veenkoloniën geldt dat ook, met dien verstande dat hier meer accent ligt op de economische versterking. De projecten tussen 2012–2018 zijn vrijwel altijd tenminste gericht geweest op economische versterking. Dat neemt niet weg dat er vaak ook een meer of minder grote ecologische duurzaamheidscomponent in aanwezig is. Beide kunnen ook samenvallen. Gerichtere gewasbescherming bijvoorbeeld leidt uiteindelijk tot kostenreductie en milieuwinst.

Het *Innovatieprogramma Veenkoloniën* kent, zoals hierboven blijkt, een aantal meer en minder goed meetbare doelstellingen voor 2020. Grotendeels hebben die betrekking op landbouw als vitale economische sector. Een deel daarvan is te relateren aan ecologische verduurzaming van de landbouw en die zijn vervolgens deels ook weer vertaald in onder POP3 verleende projecten. Het is niet gebleken dat de maatschappelijke effecten van de doelstellingen actief gemonitord worden door *Innovatie Veenkoloniën* of de provincies. Het is dus niet duidelijk in hoeverre het stimuleringsbeleid tot dusverre heeft bijgedragen aan de verduurzaming van de Veenkoloniën in economische of ecologische zin.

Europese subsidies hebben hun eigen dynamiek, met gevolgen voor de inhoud van de projecten en de doelgroepen. De afhankelijkheid van POP3-financiering

heeft tegelijkertijd een kans geboden voor verduurzaming van de landbouw in de Veenkoloniën. Duurzaamheid in ecologische zin is een wezenlijke component van POP3-maatregelen. In de subsidievoorwaarden is het ecologische element sterker verankerd dan voorheen bij projecten voor de Veenkoloniën. Van de in POP3 gesubsidieerde projecten mag dus een grotere bijdrage aan verduurzaming van de Veenkoloniale landbouw worden verwacht.

Bevindingen 15

De primaire doelstelling van het Innovatieprogramma Veenkoloniën is het ondersteunen van landbouwbedrijven tot economische zelfredzaamheid, door vernieuwing van productie(methoden).

Deze economische verduurzaming ging vanaf het begin deels samen met ecologische verduurzaming. Het accent op ecologische duurzaamheid is sterker geworden door subsidiëring van het programma uit POP3, dat een duurzaam projectkarakter in de subsidievoorwaarden vereist.

Of de doelen van het Innovatieprogramma worden behaald door de feitelijk uitgevoerde projecten is tot op heden niet geëvalueerd.

5

Rol Provinciale Staten

Rol Provinciale Staten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van Provinciale Staten, en wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

Op welke manier zijn de Provinciale Staten van Drenthe betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het provinciale (subsidie)beleid ter verduurzaming van de landbouw?

In paragraaf 5.2 wordt gekeken naar de rol van Provinciale Staten bij begroten en verantwoorden. In paragraaf 5.3 komt overige beleidsinformatie aan Provinciale Staten aan bod.

5.2 Begroten en verantwoorden

Provinciale Staten (PS) maken in de praktijk vooral gebruik van informatie over beleid en uitvoering die zij van Gedeputeerde Staten (GS) ontvangen. Een belangrijke voorwaarde voor inzicht van PS in de beleidsvoortgang is dus kwalitatief goede informatievervalsing door GS.

Beleid voor duurzame landbouw is in de praktijk een zaak van verschillende samenwerkingsagenda's, projecten en subsidieregelingen. Deze samenwerkingsagenda's hebben doorgaans geen 'harde' doelen. In de stuurgroepen houdt de provincie een vinger aan de pols over afspraken. Gesubsidieerde projecten worden onder een subsidiebedrag van € 25.000 niet afgesloten met een verantwoording of evaluatie. Dan worden de subsidievoorwaarden, die de juiste bestemming van de middelen regelen, als afdoende controlemiddel beschouwd. Uitzondering hierop is de subsidieregeling *Toekomstgerichte landbouw*, waarbij onafhankelijk van het subsidiebedrag altijd zowel om een inhoudelijk als een financieel verslag wordt gevraagd. Bij subsidies boven € 25.000 wordt de subsidiënt wel om een eindrapportage gevraagd, welke door de beleidsinhoudelijke collega's van de provincie gelezen worden om te zien of de eindrapportage correspondeert met wat de subsidieaanvragers van plan waren. Dat lezing plaatsvindt en welke actie er eventueel nog plaats vindt, wordt evenwel niet geregistreerd.⁶⁵ De bestedingen van Europese middelen worden in principe alleen na afloop van het POP3-programma aan PS verantwoord. Dat is jaren na de eerste openstellingen. Wel ontvangen GS tussentijds overzichten van gehonoreerde subsidieaanvragen die

⁶⁵ Afhankelijk van de omvang van de subsidie wordt aan de subsidiënt om een eindrapportage gevraagd. De wijze van rapporteren is vormvrij. Wel biedt de provincie Drenthe via haar website bepaalde formats ter ondersteuning aan. Tot € 25.000 hoeft er niet gerapporteerd te worden, en komt bij een beschikking ook het volledige subsidiebedrag beschikbaar. Bij een subsidiebedrag tussen € 25.000 en € 125.000 wordt om inhoudelijke rapportage gevraagd, en boven € 125.000 zowel om een inhoudelijke als financiële rapportage. Mondelinge en schriftelijke toelichting van beleidsmedewerkers. Aanvullende informatie provincie Drenthe, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

inzicht geven in de mate van besteding van regelingen. GS monitoren het beleid voor verduurzaming van de landbouw dus ten dele en op hoofdlijnen.

Welke informatie is beschikbaar voor PS? De belangrijkste bron is in de praktijk de planning-en-controlcyclus, met de jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening, die PS zelf vaststellen. Daarin zijn in beginsel de beleidsdoelen terug te vinden, de activiteiten die in het kader daarvan ontplooid worden en de verantwoording over het realiseren ervan. Doordat GS de beleidsuitvoering op hoofdlijnen monitoren, heeft ook deze informatiebron een globaal karakter en is het informatieve gehalte ervan beperkt.

Zoals eerder geconstateerd is landbouw onderdeel van omvattende programma's in de begroting. De beleidsmatige doelen en activiteiten voor landbouw zijn in algemene termen gesteld, die in feite niet meer dan labels zijn. Een deel daarvan betreft reguliere (niet duurzame) landbouw of aanverwante terreinen (agribusiness, bio-economie, landschap en natuur), bijvoorbeeld 'structuurverbetering landbouw', 'kavelruil' of 'waterberging'. De informatieve waarde van deze planning-en-controlinformatie is al met al gering. Financiële informatie kent eveneens een hoog aggregatieniveau. De begrotingen en rekeningen vermelden alleen totaalbedragen voor landbouw. Informatie over maatschappelijke effecten van het beleid maakt geen deel uit van begroten en verantwoorden. Er wordt geen gebruik gemaakt van streefwaarden of indicatoren waar jaarlijks op teruggekomen kan worden.

In 2017 hebben PS beleid vastgesteld voor (duurzame) landbouw, namelijk het beleidsprogramma *Toekomstgerichte landbouw*. De beleidsopgave voor de landbouw wordt daarin meer gespecificeerd weergegeven. Er is nu een duidelijk onderscheid te maken tussen beleid voor landbouw in het algemeen en voor verduurzaming van de landbouw. Er zijn budgetten gekoppeld aan steun voor diverse onderdelen van duurzame landbouw. Voor verduurzaming van de melkveehouderij in Drenthe zijn streefwaarden geformuleerd. Dit beleidsprogramma is vertaald in de programmabegroting, die overigens alleen het totaalbudget voor landbouw vermeldt. Monitoring en evaluatie van het programma zullen verlopen via de planning-en-controlcyclus, aldus het programma.

Over beleidsvoortgang leggen GS aan PS behalve in de jaarrekening ook verantwoording af in de 'Voortgangsrapportage Investeringsagenda 2018'.⁶⁶ Een van de investeringsonderwerpen daarin is het programma *Toekomstgerichte landbouw*. De verantwoording over dit programma beperkt zich tot het onderdeel *Ontwikkelagenda melkveehouderij*, financieel het omvangrijkste programmaonderdeel. Als resultaat wordt gemeld dat de *Consulent duurzame melkveehouderij* aan de slag is gegaan en dat de 'uitrol' van de eerste vijftig duurzaamheidsplannen voor het lopende jaar verwacht wordt. Een 'tussenevaluatie' van de *investeringsagenda* aan het einde van hetzelfde jaar meldt dat het project zich gaat richten op 250 overige melkveehouders. Naast de gereserveerde middelen worden hiervoor ook POP3-middelen gebruikt.⁶⁷ De overige onderdelen van *Toekomstgerichte landbouw* worden zoals gezegd niet in de monitoring betrokken.

⁶⁶ Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Voortgangsrapportage investeringsagenda voorjaar 2018*, 9 maart 2018.

⁶⁷ Tussenevaluatie *Investeringsagenda*, brief GS aan PS d.d. 12 december 2018.

Buiten de reguliere cyclus van begroten en verantwoord worden PS incidenteel geïnformeerd door GS over of betrokken bij beslissingen over aspecten van duurzame landbouw.

Informatie aan PS

- 2012: informatie over de mogelijke consequenties voor de noordelijke landbouw van veranderingen in het Europese landbouwbeleid⁶⁸
- 2013: informatie over de afronding van een project uit 2009 voor stimulering van biologische landbouw.⁶⁹
- 2013: informatie over de start van de samenwerking in de AgroAgenda Noord-Nederland.⁷⁰
- 2013: informatie over de uitvoering van het POP-onderdeel Europees Innovatie Partnerschap (EIP-regeling).⁷¹
- 2014: besluitvorming over landbouwbeleid 2014–2020. Het voorstel van GS, het kaderdocument Wegwijzer landbouw 'Boeren op goede gronden', is niet door PS vastgesteld.⁷² (Vervolgens is het Programma Toekomstgerichte landbouw aangeboden aan PS, die dat heeft vastgesteld in 2017).⁷³
- 2014: informatie over de omvang van de budgetten die voor de provincie Drenthe in het kader van POP3 beschikbaar zijn gesteld.⁷⁴
- 2015: informatie over actuele thema's in het landbouwbeleid.⁷⁵
- 2015: informatie over de start van de Ontwikkelagenda melkveehouderij.⁷⁶
- 2015: vaststelling van de verordening voor het verlenen van POP3-subsidies.
- 2017: beantwoording vragen GroenLinks en D66 over het duurzaamheidskarakter van de POP3-maatregel Fysieke investeringen.⁷⁷ Volgens GS dragen de POP3-maatregelen alle 'in meer of mindere mate bij aan de verduurzaming van de landbouw'. En met het vaststellen van de verordening heeft PS zijn 'kaderstellende rol' kunnen uitoefenen.
- 2017: instemming subsidieverlening van bijna € 280.000 aan het project Grondig boeren met mais van Wageningen University & Research. (Op grond van het in de subsidieverordening bepaalde over subsidieomvang voorgelegd aan PS.)⁷⁸
- 2017: informatie over het werkplan voor een Consulent duurzame melkveehouderij.⁷⁹
- 2017: instemming subsidieverlening van ruim € 1.342.000 (50% provincie Drenthe, 50% waterschap Vechtstromen) aan LTO Noord, voor waterbeheerprojecten door boeren.⁸⁰

⁶⁸ Brief GS aan PS d.d. 21 maart 2012.

⁶⁹ Brief GS aan PS d.d. 27 november 2013.

⁷⁰ Brief GS aan PS d.d. 3 juli 2013.

⁷¹ Brief GS aan PS d.d. 27 februari 2013.

⁷² Statenstuk 2014–629, september 2014.

⁷³ Statenstuk 2017–796, juli 2017.

⁷⁴ Brief GS aan PS d.d. 7 mei 2014.

⁷⁵ Brief GS aan PS d.d. 17 september 2015.

⁷⁶ Brief GS aan PS d.d. 14 oktober 2015.

⁷⁷ Brief GS aan PS d.d. 22 november 2017.

⁷⁸ Brief GS aan PS d.d. 5 juli 2017.

⁷⁹ Brief GS aan PS d.d. 3 november 2017.

⁸⁰ Brief GS aan PS d.d. 6 december 2017.

Buiten de planning-en-controlcyclus om verschaffen GS geregeld, maar niet systematisch informatie aan PS over landbouwbeleid of daaraan gerelateerde kwesties. Niet alle relevante ontwikkelingen hebben tot informatie geleid. De voor het beleid sterk bepalende *AgroAgenda* heeft de status van 'informatie-onderwerp'. Bij grotere subsidieverleningen is conform de subsidieverordening instemming vooraf gevraagd aan PS. Op de hoofdlijn van het landbouwbeleid hebben PS invloed uitgeoefend door het vaststellen, behalve van het *Programma toekomstgerichte landbouw*, van de verordening voor POP3-subsidieverlening. Die regelt de bestemming van de Europese (POP3-)middelen. In de praktijk is de kaderstellende ruimte van PS hier klein. Om te beginnen is het voorbereiden van die verordening vooral een technische aangelegenheid. Niet gebleken is dat PS vooraf kaders hebben gesteld. Bovendien komt de verordening tot stand binnen strikte Europese marges en deels in samenwerking met de noordelijke provincies.

Bevindingen 16

De kaderstellende en controlerende rollen van Provinciale Staten in het beleid voor verduurzaming van de landbouw krijgen grotendeels gestalte in de planning-en-controlcyclus. Die heeft per definitie een spanwijdte van een jaar. Van meerjarige beleidsevaluatie is binnen dit rapportagekader geen sprake.

Provinciale Staten heeft daarnaast kaders kunnen stellen door het beleidsprogramma voor landbouw voor 2017–2020 vast te stellen en eveneens de verordening voor de beschikbaarstelling van Europese subsidiemiddelen. In de praktijk is de kaderstellende rol van Provinciale Staten bij dit laatste beleidsinstrument beperkt.

Het informatieve gehalte van begroten en verantwoorden (beleidsbegroting en jaarrekening) is laag en dat beperkt de sturingsmogelijkheden van Provinciale Staten. Onderdelen van een beleidstheorie ontbreken waardoor geen duidelijke relatie gelegd wordt tussen doelen, uitvoering en welke effecten daarvan verwacht worden (streefwaarden, indicatoren). Hierdoor is het lastig om gericht te verantwoorden. Besteding van Europese middelen wordt pas na afloop van het programma verantwoord door Gedeputeerde Staten.

De informatievoorziening aan Provinciale Staten buiten de begroting- en rekeningcyclus heeft een ad-hoc-karakter: er is sprake van wisselende aanleidingen en wisselend informatief gehalte.

Het feit dat landbouwbeleid grotendeels vorm krijgt in samenwerking (de provincie als netwerkbestuurder) beperkt eveneens de kaderstellende en controlerende reikwijdte van PS. Het initiatief ligt hier sterk bij Gedeputeerde Staten.

6

**Bestuurlijke reactie en
nawoord**

Bestuurlijke reactie

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 21 mei 2020 ontvingen wij uw aanbiedingsbrief en het eindrapport *Duurzame Landbouw Drenthe* met het verzoek om bestuurlijk inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of wij de aanbevelingen overnemen.

Ondanks de beperkte termijn die ons door u gegeven is om te reageren, maken wij graag van de gelegenheid gebruik om een reactie te geven. Wij danken u voor uw inzet om het provinciale beleid ten aanzien van de duurzame landbouw voor de periode 2012-2018 te onderzoeken. Uw onderzoek levert ons inzichten op die ons steunen in de sinds het vorige college ingezette lijn om de landbouw in Drenthe een meer zichtbare plaats te geven in ons provinciaal beleid. Uw onderzoeksresultaten presenteert u in een tijd waarin het belangrijker dan ooit is om perspectief te houden en te bieden voor de Drentse landbouwsector. Dank ook voor de goede samenwerking en uw bereidheid om het ambtelijk commentaar op de conceptbevindingen te verwerken. Wij hebben onze reactie opgebouwd op basis van de conclusies en aanbevelingen uit uw eindrapport:

Conclusies

CONCLUSIE 1: In 2017 is een afzonderlijk beleidsdocument voor landbouw vastgesteld. Inhoudelijk is het beleid in toenemende mate gericht op ecologische verduurzaming van de landbouw, in de praktijk vooral van de melkveehouderij.

REACTIE OP CONCLUSIE 1: Het beleidsdocument *Toekomstgerichte Landbouw* geeft voor ons het streefbeeld aan waar wij samen met de partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied aan willen werken. Het is een document op hoofdlijnen, het geeft de richting aan die wij op willen en de waarden die voor ons belangrijk zijn. De twee belangrijkste sectoren in Drenthe zijn de grondgebonden sectoren melkveehouderij en akkerbouw, waarbij de samenwerking tussen deze twee sectoren speciale aandacht in ons beleid heeft. Het is niet, zoals u stelt, in de praktijk alleen de melkveehouderij; ook de akkerbouw verdient veel aandacht in het uitvoerend beleid, onder andere via de inspanningen in de *Agenda voor de Veenkoloniën*. Het veenkoloniaal bouwplan beslaat een groot deel van het Drentse grondgebied.

CONCLUSIE 2: Landbouwbeleid wordt voor een deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder.

REACTIE OP CONCLUSIE 2: Uw conclusie is juist. Dit is ook de positie die wij willen innemen als college: samen met de partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied uitvoering geven aan het landbouwbeleid in Drenthe.

CONCLUSIE 3: Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid.

REACTIE OP CONCLUSIE 3: Deze conclusie is een direct gevolg van de keuzes die wij maken en waar u in uw conclusies 1 en 2 over spreekt. Wij kiezen ervoor om het provinciaal beleid op hoofdlijnen vast te leggen, zoals verwoord in de *Omgevingsvisie van Drenthe* en het programmadocument *Toekomstgerichte Landbouw*. Waar in de provinciale Omgevingsvisie en Provinciale omgevingsverordening vooral de rol vastligt die wij als provincie moeten vervullen en de regels die wij stellen, hebben wij met het programma *Toekomstgerichte Landbouw* een streefbeeld en richting beschreven waar wij samen met de partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied aan willen werken. Bij deze aanpak past het niet om vooraf als provincie scherpe doelen en kaders te bepalen. De concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van de te bereiken maatschappelijke veranderingen worden vervolgens met de partners en maatschappelijke organisaties in het gebied gezamenlijk bepaald. Gaandeweg ontstaat zo een scherp én breed gedragen beeld van de gewenste eindsituatie. Een mooi voorbeeld hoe dit in de praktijk werkt is de *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur* met duidelijke indicatoren en streefwaarden.

CONCLUSIE 4: De provincie maakt middelen vrij voor landbouwbeleid, waaronder cofinanciering gekoppeld aan Europese subsidies. Deze laatste worden grotendeels door de provincie gestuurd naar ecologische verduurzaming van de landbouw.

REACTIE OP CONCLUSIE 4: Het is inderdaad onze inzet om met de middelen die wij in Drenthe voor landbouw beschikbaar hebben, een multiplier te genereren met middelen vanuit onder andere het Rijk en de Europese Unie. De conclusie is juist dat wij daarmee de verduurzaming van de landbouw willen stimuleren.

CONCLUSIE 5: Het primaire beleidsdoel van ondersteuning van de landbouw in de Veenkoloniën is grotere economische zelfstandigheid voor de sector. In de beoogde innovatie van de sector spelen zowel economische als ecologische verduurzaming een rol. Beleidseffecten in termen van ecologische verduurzaming van de landbouw zijn niet meetbaar.

REACTIE OP CONCLUSIE 5: Voor de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, is dit van toepassing. Het meetbaar maken van ecologische verduurzaming is een uitdaging die landelijk speelt en waarvoor sinds 2018 diverse initiatieven zijn opgestart. Inmiddels zijn ook in Drenthe initiatieven gestart om ecologische verduurzaming en biodiversiteit beter ‘meetbaar’ te maken. Onder andere vanuit de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland, waarbinnen de Drents-Groningse Veenkoloniën één van de acht gebieden is, worden nu projecten ontwikkeld. Voorbeeld hiervan is het biodiversiteitsproject voor de akkerbouw in de Veenkoloniën. Dit moet meer inzicht geven om beleidseffecten te kunnen meten.

CONCLUSIE 6: Direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare gegevens over specifieke bestemmingen van landbouwsubsidies ontbreken veelal en moesten voor het rekenkameronderzoek worden gereconstrueerd.

REACTIE OP CONCLUSIE 6: Dit heeft te maken met de wijze waarop de financiële rapportage is georganiseerd. Ecologische verduurzaming van de landbouw is geen beleidsdoel op zich waar monitoring en rapportage over plaatsvinden, maar maakt deel uit van het streven naar een toekomstgerichte landbouw. Op verzoek van u hebben wij deze gegevens relatief eenvoudig achteraf kunnen verzamelen en zijn deze voor analyse aan u aangeboden.

CONCLUSIE 7: Met provinciale en Europese middelen is ongeveer € 9,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer € 1,86 miljoen.

REACTIE OP CONCLUSIE 7: Aan deze conclusie hebben wij niets toe te voegen.

CONCLUSIE 8: Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.

CONCLUSIE 9: Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.

REACTIE OP CONCLUSIES 8 EN 9: Zoals eerder aangegeven, is de verduurzaming van de landbouw geen zelfstandig beleidsdoel en wij monitoren hier dan ook niet specifiek op. Wij beschikken, zoals u concludeert, op een algemeen niveau over inzicht in de beleidsoutput, oftewel welke activiteiten er in de gesubsidieerde projecten zijn uitgevoerd. Voor ons geeft dit voldoende inzicht. Wij verkennen de mogelijkheden om meer te monitoren op maatschappelijke effecten. Een mooi voorbeeld hiervan is de *Ontwikkelagenda Melkveehouderijen Natuur*, waarin milieu-indicatoren en streefwaarden zijn opgenomen. De ontwikkelagenda is echter nog volop in uitvoering, waardoor er op dit moment nog geen conclusies kunnen worden getrokken. In het geval van de Subsidieregeling toekomstgerichte landbouw is bepaald dat altijd zowel een inhoudelijk als financieel verslag moet worden aangeleverd, ongeacht het arrangement waarin de subsidie zich bevindt. In de subsidieverlening worden prestaties opgenomen. Deze prestaties worden doorgaans gekoppeld aan de verleende subsidie. Bij de beoordeling van het vaststellingsverzoek wordt getoetst of de prestaties waarvoor de subsidie is verleend, ook zijn behaald. Daarmee is tot op voldoende detailniveau de besteding van de subsidie te volgen.

CONCLUSIE 10: Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Deze informatie is summier en globaal.

CONCLUSIE 11: Door een algeheel gebrek aan voldoende inzicht in beleidsresultaten is de rol van Provinciale Staten beperkt.

REACTIE OP CONCLUSIES 10 EN 11: Wij houden Provinciale Staten via de reguliere planning- en controlcyclus op de hoogte van ontwikkelingen in de landbouw. Ook separate informatie is gedeeld, er zijn bijeenkomsten voor de commissie Omgevingsbeleid gehouden en er zijn bijvoorbeeld ook werkbezoeken georganiseerd. Overigens is het door u genoemde beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw geen zelfstandig beleidsdoel waar wij over rapporteren. Wij zijn

van mening dat wij Provinciale Staten op een rapportagetechnisch wenselijk aggregatieniveau voldoende informeren, ook via andere wegen dan uitgebreide documenten.

Aanbevelingen

BELEID EN EFFECTEN

Het huidige beleid kent geen duidelijke doelen en visie op de wijze waarop de gewenste veranderingen tot stand moeten komen. Deze algemene constatering kan in meerdere aanbevelingen worden vertaald:

AANBEVELING 1: Stel vast, op grond van een probleemanalyse, wat de provincie in de primaire landbouw wil bereiken: wat is in grote lijnen het streefbeeld, hoe zou volgens de provincie de landbouw er in een bepaald jaar uit moeten zien? Maak daarin een duidelijke keuze voor (een bepaalde mate van) ecologische verduurzaming en onderbouw hoe deze ecologische verduurzaming zich verhoudt tot een voor agrarische ondernemers rendabele bedrijfsvoering.

AANBEVELING 2: Analyseer welke partijen en actoren een rol spelen en van welke partijen de provincie daarbij op welke wijze (mede) afhankelijk is. Wat is de eigen provinciale rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie 'zelf' regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen.

AANBEVELING 4: Monitor de voortgang van het beleid en de maatschappelijke effecten. Maak de effecten van het beleid zichtbaar, zowel kwantitatief als kwalitatief, zowel om ervan te leren als ter verantwoording. Kies daartoe goede, meetbare en voor het beleidsdoel relevante indicatoren.

REACTIE OP AANBEVELINGEN 1, 2 EN 4: Deze aanbevelingen onderschrijven de werkwijze die wij hebben gevolgd met de *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur*. Hierin is op basis van een probleemanalyse samen met de partijen en actoren in het landelijk gebied een meerjarig plan opgesteld om op basis van indicatoren en streefwaarden maatschappelijke doelen te realiseren, te monitoren en te evalueren, waarbij er aandacht is voor een voor agrarische ondernemers rendabele bedrijfsvoering. Wij onderschrijven daarmee uw aanbevelingen, maar zijn wel van mening dat dit alleen werkt als het over een beperkt aantal doelen en een overzichtelijke doelgroep gaat en het meerjarig is. Dan is ook goed te overzien welke partijen en actoren een rol spelen. Wij zijn met deze aanpak in Drenthe ook uniek in Nederland. Wij verkennen of de aanpak ook voor de andere pijlers binnen het programma *Toekomstgerichte Landbouw* kan werken. Hierin hebben wij al stappen gezet, bijvoorbeeld door die pijlers (tuintbouw, akkerbouw en agribusiness) meer programmatisch neer te zetten. Dit vraagt tijd, geduld en ruimte om te experimenteren.

AANBEVELING 3: Analyseer welke beleidsinstrumenten het meest geëigend zijn om bepaalde doelen te bereiken. Wordt het maatschappelijke effect vooral gediend met stimulering (zoals subsidieverstrekking) of is bijvoorbeeld meer of andere regelgeving gewenst?

REACTIE OP AANBEVELING 3: In het programma *Toekomstgerichte Landbouw* hebben wij aangegeven welke rol wij voor ons zien. Deze ligt voor het provinciale

landbouwbeleid voornamelijk op het vlak van faciliteren en stimuleren. Regelgeving voor de landbouw wordt met name bepaald op rijks- en Europees niveau. In ons coalitieakkoord hebben wij aangegeven dat wij de landbouwsector ruimte geven om zich toekomstgericht te ontwikkelen. Vanuit de provincie worden geen extra regels bovenop de landelijke regels opgelegd. Stimulering door subsidiëring Het was voor de Noordelijke Rekenkamer lastig om in beeld te krijgen waaraan subsidies ten goede zijn gekomen en vrijwel onmogelijk om te bepalen wat de effecten ervan zijn geweest. In aanvulling op bovenstaande aanbevelingen over beleidsmonitoring doet de Noordelijke Rekenkamer daarom nog enkele specifieke aanbevelingen voor de omgang met gesubsidieerde projecten.

AANBEVELING 5: Houd bij welke projecten door middel van provinciale bijdragen mogelijk zijn gemaakt en wat de resultaten daarvan waren. Maak als provincie beter zichtbaar wat de relatie is tussen de provinciale inspanningen (output) en het maatschappelijke effect (outcome).

AANBEVELING 6: Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.

AANBEVELING 7: Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten naar de subsidiepraktijk en draag als provincie actief bij aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten.

REACTIE OP AANBEVELINGEN 5, 6 EN 7: U constateert dat het lastig was om in beeld te krijgen waaraan subsidies ten goede zijn gekomen, maar daarmee geeft u ook aan dat de informatie er wel degelijk is. Met het programma *Toekomstgerichte Landbouw* is één van onze wensen om de ontsluiting, monitoring en communicatie van gesubsidieerde projecten te verbeteren. Op de site van het programma is inmiddels al veel informatie over projecten te lezen en wij kijken hoe wij met andere (social) media het bereik kunnen vergroten. In die zin herkennen wij de aanbevelingen 5, 6 en 7. Ook binnen de *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur* wordt hier veel ervaring mee opgedaan en de ambitie is om deze werkwijze uit te rollen naar ook de andere pijlers van het programma *Toekomstgerichte Landbouw*.

Rol van Provinciale Staten

De feitelijke betrokkenheid van Provinciale Staten bij landbouwbeleid, zowel kaderstellend als controlerend, is beperkt. Deels hangt dat samen met een gebrek aan beleidsgegevens. De rol van Provinciale Staten kan op twee manieren worden versterkt:

AANBEVELING 8: Maak als Provinciale Staten zelf duidelijk aan welke informatie (zowel naar inhoud als vorm) behoefte is. Geef aan op welk moment welke informatie van Gedeputeerde Staten verwacht wordt. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te beleid voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer *people, planet, profit* als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.

REACTIE OP AANBEVELING 8: Het is aan Provinciale Staten om deze aanbeveling te bestuderen. Wij hebben hen via de reguliere planning- en controlcyclus op de hoogte gehouden van ontwikkelingen. Ook separate informatie is gedeeld en er zijn bijvoorbeeld ook werkbezoeken georganiseerd. Wij zijn van mening dat wij Provinciale Staten op een rapportage-technisch wenselijk aggregatieniveau voldoende informeren, ook via andere wegen dan uitgebreide documenten. Wat positief werkt om de betrokkenheid van Provinciale Staten bij de ontwikkelingen in de landbouw te stimuleren, zijn de statenontmoetingen, statenlunches en statenexcursies die wij hun geregeld aanbieden. Zo kunnen Provinciale Staten zelf de verhalen over de landbouw van de ondernemers en maatschappelijke organisaties in Drenthe ervaren. Bovendien nodigen wij Provinciale Staten nadrukkelijk uit indien er nadere wensen zijn, deze aan ons kenbaar te maken.

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer wil op een aantal van de specifieke opmerkingen van GS ingaan.

Kort samengevat heeft de Noordelijke Rekenkamer een tweeledige boodschap: (1) als niet helder en concreet is wat de provincie wil bereiken, dan is het onmogelijk vast te stellen of het beleid effectief was; (2) als er geen onderzoek naar de resultaten van het beleid gedaan wordt, dan zullen die resultaten onbekend blijven.

In de eerste plaats stellen GS (reactie bij conclusie 3) dat de provincie Drenthe er bewust voor gekozen heeft “een streefbeeld” te formuleren en de concretisering daarvan “met de partners en maatschappelijke organisaties in het gebied gezamenlijk” te bepalen. De provincie ontnemt zich zo echter de mogelijkheid duidelijk aan te geven wat zij wil. Tevens betekent het, dat zo niet goed vast te stellen is of de aanpak werkt. Het feit dat in het landbouwbeleid samenwerking gewenst en noodzakelijk is, ontslaat GS niet van de plicht duidelijk te maken waarom en waartoe provinciale financiële middelen ingezet worden en wat het effect daarvan is.

In de tweede plaats mag het zo zijn dat ecologische verduurzaming van de landbouw “geen beleidsdoel op zich” is dat als zodanig gemonitord wordt (conclusie 6). Maar ook al is zij een onderdeel van een breder beleid met betrekking tot toekomstgerichte landbouw, dan nog zouden de effecten van de provinciale inspanningen op de ecologische verduurzaming in kaart gebracht moeten worden.

De Noordelijke Rekenkamer wil andermaal en meer in het algemeen aandacht vragen voor het evalueren van beleid – ook gezien de reactie van GS op conclusies 8 en 9, en de aanbevelingen 5 t/m 7. De rekenkamer beveelt nadrukkelijk aan niet te volstaan met het bieden van informatie over projecten en het monitoren van de prestaties daarbinnen. Wat wel van de provincie gevraagd mag worden, is dat zij de maatschappelijke resultaten van haar inspanningen in beeld krijgt. Dat is een vereiste op programmaniveau – zij het dat daarvoor ook resultaten van projecten bekend zullen moeten zijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving

Europese wet- en regelgeving:

- De Europese Kaderrichtlijn Water heeft als doel duurzame bescherming van waterecosystemen en watervoorraden. De voorschriften zijn verwerkt in regelgeving van de Nederlandse waterbeheerders (Rijk, provincies en waterschappen).
- De Europese Nitraatrichtlijn reguleert het gebruik van stikstof in de landbouw om watervervuiling van oppervlaktewater en grondwater te voorkomen. De Nitraatrichtlijn bevat gebruiksnormen voor het gebruik van dierlijke mest en stikstofkunstmest. Voor alle teelten geldt een maximum van 170 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest, tenzij de lidstaat hiervoor een uitzondering (derogatie) heeft gekregen. Deze derogatie wordt in de praktijk alleen gegeven voor grasland in de melkveehouderij in gebieden waar de graslandopbrengst hoog is, zoals Nederland dat 250 kg stikstof per hectare mag gebruiken.

Nationale wet- en regelgeving:

- Meststoffenwet (1986): regelt, naast de gebruikelijke milieuregelgeving, het verwerken van mest. De bepalingen daarin dienen ter bescherming van de bodem, regelen onder welke voorwaarden vervoer van en handel in meststoffen is toegestaan en welke heffingen gelden op het overschot van meststoffen.
- Fosfaatwetgeving heeft betrekking op het stelsel van fosfaatrechten, dat is ingesteld na afschaffing van het melkquotum in 2015, toen de melkveehouderij in Nederland sterk groeide. De fosfaatproductie overschreed het maximum dat volgens Europese afspraken is toegestaan. Sinds 1 januari 2018 zijn er daarom gelimiteerde fosfaatrechten voor (bedrijfsmatige) melkveehouders, bedoeld om de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond te houden. In het verlengde hiervan liggen regels over grondgebondenheid (AMvB grondgebondenheid).

Meer indirect van toepassing op landbouwbedrijvigheid is wet- en regelgeving met betrekking tot natuur. De belangrijkste wetten zijn:

- Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora en faunawet (tot 2016)
- Wet natuurbescherming (sinds 2017): deze vervangt beide bovenstaande wetten en beoogt de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten en bossen.
- Ook de Wet Ammoniak en veehouderij (Wav) is bedoeld om kwetsbare gebieden te beschermen, in het bijzonder tegen ammoniakuitstoot door veehouderij.

Europees en nationaal steunbeleid:

Het Europese beleid voor ondersteuning van landbouw maakt deel uit van een breder steunprogramma, waarvan ook het zogeheten cohesiebeleid een onderdeel is. In totaal zijn er vijf Structuur- en investeringsfondsen. Direct gerelateerd aan landbouwbeleid is het fonds ELFPO (Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling). De middelen uit dit fonds komen voor de lidstaten terecht in de plattelandontwikkelingsprogramma's (POP). De lidstaten moeten zelf cofinanciering bijdragen. Voor Nederland is in de periode 2014–2020 uit het ELFPO € 765 miljoen euro beschikbaar (ongeveer € 85 miljoen per jaar). Lidstaten kunnen binnen het overkoepelende Europese beleidskader accenten leggen voor de besteding van

de middelen. Nederland heeft gekozen voor de thema's innovatie, natuur en landschap, water en LEADER. Dat laatste is een subsidieprogramma voor lokale initiatieven. Deze thema's zijn terug te vinden in het nationale POP.⁸¹ Concreet gaat het om de volgende programmalijnen (subsidiebudgetten):

- Het *Entrepreneurship and Innovation Programma* (EIP). Doel van EIP is een beter verband te leggen tussen onderzoek en praktijk.
- Agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit element zit ook in de eerste pijler van het Europese landbouwbeleid (inkomenssteun). In haar Kamerbrief van 18 december 2014 schrijft staatssecretaris Dijkema dat ze het agrarisch natuurbeheer zo veel mogelijk complementair wil laten zijn aan de vergroeningsmaatregelen.
- Water: landbouwers kunnen subsidie aanvragen voor duurzame maatregelen die waterverontreiniging tegengaan of bijdragen aan een goede waterhuishouding in hun gebied. De waterschappen gaan dit financieel ondersteunen.
- LEADER: in de LEADER-werkwijze schrijft een Plaatselijke Groep (een publiek-privaat samenwerkingsverband van burgers, overheden en maatschappelijke organisaties) een eigen ontwikkelingsstrategie voor een gebied en verdeelt op basis daarvan het beschikbare budget over de projectvoorstellen.

De uitvoering van POP3 is een provinciale aangelegenheid. Provincies kunnen weer hun eigen accenten leggen binnen het kader van het nationale POP. Ze 'hebben afgesproken dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de modelregeling, maar (...) kunnen er (...) voor kiezen op onderdelen van de modelregeling af te wijken'.⁸² Een aantal modelmaatregelen bevat duurzame criteria. Provincies kunnen, indien ze dat willen, juist die overnemen in hun eigen verordeningen.

⁸¹ https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor_pop/; <https://toekomstglb.nl/pop/>.

⁸² Zie www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders.

Bijlage 2 Overzicht subsidieverdeling binnen de thema's

Verbetering van teeltwijzen

- Onderzoek hennepvlas als alternatief voor glaswol in de tuinbouw (€ 39.000)
- Verduurzaming teelt zetmeelaardappelen (€ 59.250)
- Onderzoek naar mogelijkheden van sojateelt in Noord-Nederland (€ 224.000)
- Experimenten met maisrassen (€ 152.143)
- Diverse onderzoeken nieuwe teelten (€ 280.231)
- Ontwikkeling tomaat met speciale eigenschappen (€ 36.750)

Alternatieve eiwitten

- Onderzoek naar winning eiwit uit restproduct (suikerbietenblad) (€ 30.000)
- Onderzoek algen en eendenkroos als eiwitbron (€ 62.600)
- Insectenteelt als alternatieve eiwitbron (€ 75.000)

Verbeteringen watergebruik, bodem en gewasbescherming

- Onderzoek naar verbeteren water- en nutriëntengebruik (€ 309.943)
- Onderzoek naar minder gewasbescherming in lelieteelt (€ 40.000)
- Technologieontwikkeling (precisielandbouw), onder andere voor duurzaam watergebruik en bestrijdingsmiddelen (€ 269.882)
- Onderzoek effect vruchtwisseling op bodemkwaliteit (€ 16.000)
- Onderzoek naar efficiënt watergebruik in de teelt (€ 40.222)
- Onderzoek verbeteren bodemkwaliteit en biodiversiteit, onder ander door gebruik van groenbemesters (€ 71.426)
- Verbetering waterzuivering in glastuinbouw door gebruik biofilters (€ 30.160)

Verduurzaming van de algehele individuele bedrijfsvoering van agrariërs of van de landbouwbeoefening in het algemeen

- Bijdrage aan het opstellen van *de Agrodeal Noord-Nederland* (€ 19.001)
- Coördinatie Agrocluster Drenthe ten behoeve van verduurzaming en innovatie (€ 46.798)
- Ontwikkeling proefboerderij Valthermond als kenniscentrum voor akkerbouw (€ 96.000)
- Begeleiding studiegroepen van boeren voor omschakeling naar biologische landbouw (€ 52.180)
- Onderzoek naar verduurzaming pluimveeketen (€ 255.000)
- Stimulering van duurzame melkveehouderij door kennisdeling en het laten opstellen van individuele bedrijfsplannen (€ 1.294.758)
- Aanstelling van een *Consulent duurzame melkveehouderij*, die vanaf 2017 deelnemende boeren aan het project gaat werven (€ 278.000)
- Onderzoek en projecten ter bevordering van 'korte ketens' in leverantie van graan (€ 114.371)
- Deskonderzoek grootschalige omschakeling naar biologische landbouw (€ 29.996)
- Seminar en bedrijfsbezoek in het kader omschakeling naar kringlooplandbouw (€ 9.417)
- Ondersteuning van demonstratiebedrijven en bedrijfsexperimenten op het gebied van verduurzaming in het algemeen (€ 208.150)

Bijlage 3 Aspecten duurzaamheidsplan project consulent duurzame melkveehouderij

Het duurzaamheidsplan van het project *Consulent duurzame melkveehouderij* kijkt naar de volgende aspecten:

1. Duurzaamheidsindicatoren:

Tabel duurzaamheidsindicatoren

Indicator	Score gemiddeld 2015-2016-2017	Score in 2017	Streefwaarde Ontwikkelagenda en Duurzame Zuivelketen
Broeikasgasuitstoot (g CO ₂ eq/kg melk)			< 1350
Fosfaat bodemoverschot (kg P ₂ O ₅ /ha)			< 0
Stikstofbodemoverschot (kg N/ha)			<125 (of <75*)
Ammoniakemissie per ha (kg NH ₃ /ha)			< 50
% Eiwit eigen land (% N eigen voer)			> 65%
% Blijvend grasland			> 80%
Weidegang (dagen en uren)			> 120 dagen x 6 uur
Energieverbruik (kWh/kg melk)			Gelijk houden of verminderen
Productie duurzame energie (kWh/jaar)			> 16%
% Verantwoorde soja			100%
% Oppervlakte natuur- en landschapsbeheer			> 5%

- Algemeen: kengetallen over het bedrijf. Dit is alleen ter informatie.
- Kringloop: meet de prestaties aan de hand van de 'kringloopwijzer'.
- Biodiversiteit: meet de score op biodiversiteit, aan de hand van enkele indicatoren
- Watermanagement: bevat vragen over omgang met water en terrein, in relatie tot water.
- Bodemkwaliteit: brengt in kaart hoe momenteel gezorgd wordt voor (behoud van) bodemkwaliteit.
- Energie en klimaat: indicatoren voor huidige energiegebruik.

Aan al deze aspecten worden adviezen toegevoegd.

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

Dirk Jan Immenga
Gerko Arkema
Marion Wimmers

Provincie Drenthe
Provincie Drenthe
Provincie Drenthe

Geïnterviewden

Mirjam Balkema
Dirk Jan Beuling

LTO Noord
Innovatie Veenkoloniën, agrarisch
ondernemer

Attie Bos

Agrarische natuur- en landschaps-
vereniging Wierde en Dijk

Paul Bos

LTO Noord

Peter Bruinenberg

Koninklijke coöperatie AVEBE U.A.

Gerda van Eck

AgroAgenda Noord-Nederland

Trienke Elshof

LTO Noord

Femke Grijpstra

SNN

Roelof Jansma

SNN

Jan Reinier de Jong

Agrarische Natuur Drenthe,
agrarisch ondernemer

Henk van 't Land

Agrarische Natuur Drenthe

Jantine Langenhof

Waterschap Vechtstromen

Theunis Piersma

Rijksuniversiteit Groningen

Familie Smid

Agrarisch ondernemers

Rink Vegelin

Innovatie Veenkoloniën

René Vree Egberts

Agrarische Natuur Drenthe

Bijlage 5 Bronnenlijst

Literatuur

- 'AgroAgenda Noord-Nederland', 6 juli 2013.
- Beunen, R., Kleinrensink, G., Aalvanger, A., Gils, F. van, Klein Leetink, E., Kok, E., Olde, E. & Zee, C. van der, 'Plan van aanpakken; een plan van aanpak voor actie in de Veenkoloniën', Wageningen 2010.
- Boone, J.A., Dolman, M.A., Jukema, G.D., Kernebeek, H.R.J. van & Knijff, A. van der, 'Duurzame landbouw verantwoord. Methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten', Wageningen 2012.
- De Vries projectregie, 'Evaluatie businessplan Innovatie Veenkoloniën. Agromotor voor vernieuwing', 23 juni 2015.
- Elkington, J., 'Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business', Wiley&Sons, 1997.
- Erisman, J.W., Eekeren, N. van, Doorn, A. van, Geertsema, W. & Polman, N., 'Maatregelen natuurinclusieve landbouw', Wageningen 2017.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, brief 'Agenda voor de Veenkoloniën', 21 februari 2012.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, 'Beleidsbrief Toekomstgerichte landbouw in Drenthe', 12 juli 2017.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, 'Subsidiegids platteland', Provinciaal blad 2016 nr. 4154.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, 'Voortgangsrapportage investeringsagenda voorjaar 2018', 9 maart 2018.
- Landbouw op peil, 'Optimalisatie bodem en water. Praktische tips voor de omgang met bodem en water in de agrarische bedrijfsvoering', maart 2014.
- LTO Noord, 'Duurzaamheidsplannen melkveehouderij Drenthe. Eindrapportage', 22 november 2018.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, '*Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*', september 2018.
- Noordelijke Rekenkamer, 'De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland', 2011.
- Noordelijke Rekenkamer, 'Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Drenthe', 2014.
- Noordelijke Rekenkamer, 'Toerisme en recreatie in Drenthe', 2008.
- Provinciale Staten van Drenthe, 'Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014', 2 juli 2014.
- Provinciale Staten van Drenthe, 'Economische koers Drenthe 2016-2019', 6 juli 2016.
- Provinciale Staten van Drenthe, 'Ontwikkelagenda melkveehouderij en natuur' [als onderdeel van het Programma Toekomstgerichte landbouw in Drenthe], 12 juli 2017.
- Provinciale Staten van Drenthe, 'Verordening subsidies plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (Verordening POP3 subsidies provincie Drenthe)', 23 september 2015.
- Provincie Drenthe, 'Focus en verbinding in Drenthe. Collegeprogramma 2011-2015', 2011.

- Provincie Drenthe, Dynamisch en ondernemend. Provincie Drenthe 2015–2019, 2015.
- Stuurgroep Agenda voor de Veenkoloniën, 'Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020', 26 november 2012.
- 'Versnellingsagenda melkveehouderij', 2015.
- World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), 'Our Common Future', Oxford 1987.

Websites

- <https://toekomstglb.nl/pop/>
- https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor
- <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Natuurinclusieve-landbouw-goed-voor-boer-en-milieu.htm>
- www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders

colofon

VORMGEVING

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Simone Steenbeek

Harold van Dijk

ASSEN 2 JULI 2020

