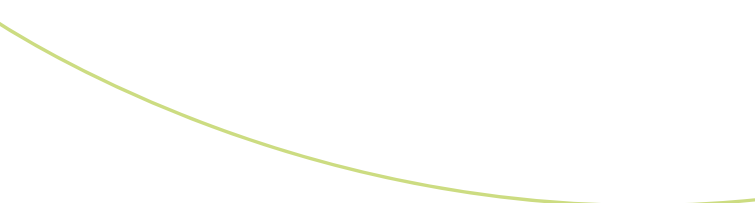


Onderzoeksplan

Terugblikonderzoek: Zoektocht naar duurzaamheid in
het landbouwbeleid



Opstellers	Klaas Kwakkel & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	30 januari 2023

Inhoud

Aanleiding en vraagstelling	3
Inleiding	3
Doorwerking	5
Vraagstelling	6
Onderzoeksmethoden en -planning.....	7
Onderzoeksaanpak	7
Planning onder voorbehoud	8
Bronnen onderzoeksplan.....	8
Bijlage 1: Conclusies uit het onderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)	9
Bijlage 2: Aanbevelingen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)	12

Aanleiding en vraagstelling

Inleiding

In 2020 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar het provinciale beleid voor en subsidiëring van verduurzaming van de landbouw.¹ De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: “Op welke manier hebben de noordelijke provincies in de periode 2012 tot en met 2018 met subsidieverstreking bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw?”² De Noordelijke Rekenkamer heeft besloten om nu, zo’n drie jaar na publicatie, een terugblikonderzoek uit te voeren. We willen graag nu zicht krijgen op de doorwerking, omdat het beleid voor duurzame landbouw sterk in beweging is en omdat we willen weten hoe de aanbevelingen inhoudelijk zijn geïmplementeerd in dat beleid.

De hoofdvraag viel uiteen in 4 deelvragen:

1. Welk beleid voert de provincie om de transitie naar een duurzame landbouw te stimuleren?
2. Hoeveel en welke (eigen) middelen en subsidies zijn hiervoor ingezet?
3. Wat zijn de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?
4. Op welke manier zijn Provinciale Staten betrokken geweest bij en geïnformeerd over voortgang en resultaten van het provinciale duurzame landbouwbeleid?³

De relevantie van een terugblikonderzoek is om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen die Provinciale en/of Gedeputeerde Staten hebben overgenomen doorwerken in provinciaal beleid en de uitvoering daarvan.

Hieronder volgen de aanbevelingen van het onderzoek per provincie. Voor de volledigheid geven we ook de conclusies weer (in bijlage 1). Na de weergave van de aanbevelingen gaan we in op het begrip doorwerking en komt de vraagstelling aan bod. Tot slot staan we stil bij de onderzoeksaanpak en -planning.

¹ Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer.

² Noordelijke Rekenkamer. (2018). Onderzoeksplan Duurzame landbouw. Noordelijke Rekenkamer, p. 6.

³ Noordelijke Rekenkamer. (2018). Onderzoeksplan Duurzame landbouw. Noordelijke Rekenkamer, p. 6.

Aanbevelingen

Onderstaande tabel toont per provincie de aanbevelingen. Alle drie de Noordelijke provincies hebben de aanbevelingen overgenomen.⁴ De volledige aanbevelingen (inclusief toelichting) staan in bijlage 2.

Tabel 1: aanbevelingen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'⁵

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Beleid en effecten			
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.	Analyseer welke partijen en actoren een rol spelen, en van welke partijen je op welke wijze (mede) afhankelijk bent. Wat is je eigen rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie ‘zelf’ regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen. En laat zien waarnaar de provincie streeft in die samenwerkingsverbanden en aan welke beleidsdoelen daarin precies wordt gewerkt.	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.		
Stimulering door subsidiëring			
	Drenthe	Fryslân	Groningen
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). Dit is nodig om te weten of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Informatie hierover kan op diverse manier verkregen worden. Zo kan op project- en/of op programmaniveau de doorwerking worden ⁶ gemonitord, dan wel door op een andere manier ex post de effecten te evalueren. ⁶		
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.		
Rol van Provinciale Staten			
	Drenthe	Fryslân	Groningen

⁴ Provinciale Staten van Drenthe behandelden het rapport op 7 oktober 2020, Provinciale Staten van Fryslân op 25 november 2020, Provinciale Staten van Groningen op 16 december 2020.

⁵ Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer.

⁶ De aanbeveling bevat de volgende voetnoot: "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)."

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.	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..	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.
----	---	--	---

* Provinciale Staten van Drenthe amendeerden het ontwerpbesluit met het volgende: "En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur."⁷

Doorwerking

Er bestaan verschillende opvattingen over doorwerking. Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.⁸ Hieronder gaan wij kort in op drie vormen van doorwerking van rekenkameronderzoek.⁹

A: Bereik van onderzoek: in politiek-bestuurlijke context houdt dit in dat er aandacht is voor het onderwerp, de inhoud wordt besproken en besluitvorming plaatsvindt over de aanbevelingen. Onderzoek naar het bereik van een rekenkamerproduct kan een analyse zijn van de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en/of van de aandacht voor het onderzoek in de samenleving, pers en bij andere rekenkamers.

B: Effecten van onderzoek: welke verandering(en) het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee wordt in kaart gebracht welke veranderingen zijn doorgevoerd als gevolg van het rekenkameronderzoek. Effecten van een rekenkameronderzoek kunnen zijn de vertaling van de aanbevelingen in beleid(svoornemens) en/of uitvoering daarvan en de politieke dan wel maatschappelijke gevolgen.

C: Soorten bereikte doorwerking: de mate waarin de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:

⁷ Provincie Drenthe, Amendement A 2020-8, Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

⁸ Gebaseerd op: Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

⁹ Gebaseerd op NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, NVRR.

1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: ecologische duurzaamheid in het landbouwbeleid van de drie Noordelijke provincies.

Vraagstelling

Aan de hand van de hierboven beschreven operationalisering van het begrip doorwerking, kijken wij in hoeverre sprake is van een van de hierboven beschreven soorten doorwerking van de door Provinciale Staten danwel Gedeputeerde Staten overgenomen aanbevelingen. De vraagstelling in dit onderzoek luidt:

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' door?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. In hoeverre heeft het rekenkameronderzoek tijdens de uitvoering ervan al geleid tot verbeteracties van Gedeputeerde Staten of ambtelijke dienst?
3. Zijn er als gevolg van het rekenkameronderzoek veranderingen opgetreden in visie, beleid en/of de uitvoering en in hoeverre is daarover gedebatteerd in de Staten?

Onderzoeksmethoden en -planning

Onderzoeksaanpak

De focus van het onderzoek ligt op de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen door de provincie. Om doorwerking te kunnen 'meten', gaan wij uit van de effecten van het onderzoek en de soorten doorwerking: preventieve, agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking. Dit betreft (met name) punten B en C uit de beschrijving over doorwerking op de vorige pagina's. Wij zullen in kaart brengen in hoeverre het onderzoek verandering teweegbracht binnen de provincie, wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek en of er sprake is van preventieve, agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking.

De onderzoeksaanpak is als volgt:

- Wij zullen bij de provincie opvragen wat zij gedaan heeft met de aanbevelingen die Provinciale Staten en/of Gedeputeerde Staten destijds hebben overgenomen met daarbij het verzoek om de doorwerking schriftelijk te rapporteren en ons hierover stukken te sturen waaruit die blijken. Dit doen wij door middel van de tabel met de aanbevelingen (tabel 1). We zullen bij de tabel een viertal vragen stellen:
 1. In hoeverre heeft het Rekenkameronderzoek tijdens de uitvoering ervan (dus vóór publicatie) al geleid tot verbeteracties van Gedeputeerde Staten of ambtelijke dienst (preventieve doorwerking)?
 2. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan? (effect van het onderzoek)
 3. Zijn als gevolg van het rekenkamerrapport veranderingen opgetreden c.q. aanpassingen doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoering? Zo ja, welke? (instrumentele doorwerking). Wordt hierover gedebatteerd in de Staten? (agenderende doorwerking)
 4. Heeft het rapport geleid tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Of houden college en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling en/of -uitvoering op een bepaalde gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context? (conceptuele doorwerking)
- Ook verzoeken we de provincie om een bijeenkomst te organiseren om de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen toe te lichten. Wij verifiëren het resultaat van deze uitvraag op basis van de bestuurlijke reactie uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het

landbouwbeleid', de beraadslaging en besluitvorming hierover in Provinciale Staten en de door de provincie aangeleverde stukken.

- Op basis van de vergelijking tussen de stukken van de provincie en het resultaat van de uitvraag brengen wij in kaart in hoeverre de aanbevelingen inhoudelijk zijn overgenomen. Bij nadere vragen kunnen wij eventueel in gesprek gaan met medewerkers van de provincie en/of de verantwoordelijk gedeputeerde(n), al dan niet de destijds verantwoordelijk medewerkers en/of gedeputeerde(n).
- Wij zullen per overgenomen aanbeveling uiteenzetten in hoeverre (en op welke manier) deze doorwerken. Op basis van bovenstaande gegevens stellen wij een rapport op waarin wij per aanbeveling uiteenzetten in hoeverre er sprake is van doorwerking.
- Nieuwe ontwikkelingen die wij tegenkomen bij de uitvoering van dit onderzoek signaleren wij, maar onderzoeken wij in beginsel niet.

Planning onder voorbehoud

De onderzoeksperiode loopt grofweg van januari tot en met juli 2023.¹⁰

Oriëntatie, vooronderzoek	januari 2023
Vaststellen onderzoeksplan	collegevergadering van 25 januari 2023
Onderzoek, feitenverzameling, interviews en gesprekken	februari 2023 – maart 2023
Vaststellen Nota van bevindingen	collegeoverleg van 29 maart 2023
Ambtelijk hoor en wederhoor	april – mei 2023
Schrijven eindrapport	mei 2023
Vaststellen conclusies en aanbevelingen	collegevergadering van 17 mei 2023
Bestuurlijk hoor en wederhoor	juni 2023 – juli 2023 (mits er een nieuw College van Gedeputeerde Staten is geïnstalleerd na verkiezingen)
Aanbieding eindrapportage	medio juli 2023

Bronnen onderzoeksplan

- Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Onderzoeksprotocol. vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 28 april 2021
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer
- NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. NVRR

¹⁰ Met collegevergadering bedoelen wij de vergadering van het College van de Noordelijke Rekenkamer.

Bijlage 1: Conclusies uit het onderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde per deelvraag het volgende (tabellen 2 tot en met 4):

Tabel 2: conclusies Drenthe uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

Drenthe
1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?
▪ 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. ▪ Landbouwbeleid wordt voor een deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder. ▪ Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid. ▪ 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. ▪ 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.
2. Hoeveel en welke subsidies hebben de Noordelijke provincies gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?
▪ Direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare gegevens over specifieke bestemmingen van landbouwsubsidies ontbreken veelal en moesten voor het rekenkameronderzoek worden gereconstrueerd. ▪ 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.
3. Wat zijn de resultaten van het door de Noordelijke provincies gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?
▪ 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. ▪ Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.
4. Op welke manier zijn de Provinciale Staten van de drie Noordelijke provincies betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het provinciale (subsidie)beleid ter verduurzaming van de landbouw?
▪ Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Deze informatie is summier en globaal.

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

Tabel 3: conclusies Fryslân uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

Fryslân
1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?
▪ De provincie stimuleert het verduurzamen van de landbouw in zowel economische, ecologische als sociale zin. Vanaf 2017 verschuift de focus meer naar ecologische duurzaamheid, en is het landbouwbeleid gericht op het in 2025 bewerkstelligen van een 'duurzame, natuurinclusieve landbouw'. ▪ De provincie verbindt duurzaamheidseisen aan landbouwsubsidies. Deze vereisten sluiten niet uit dat een project gericht op verduurzaming voornamelijk economische aspecten in zich heeft. ▪ Voor verduurzaming van de landbouw is volgens de provincie een koerswijziging nodig. Daartoe zet de provincie vanaf 2017 eenzelfde aanpak in als in de voorgaande jaren, namelijk het werken met koplopers en voorbeelden. Onduidelijk is in hoeverre deze aanpak bijdraagt aan ecologische verduurzaming van de landbouw en het daarin meekrijgen van het 'peloton'. ▪ De provincie Fryslân geeft in samenwerking met andere partijen vorm aan verduurzaming van de landbouw. Daarbij kiest de provincie voor een faciliterende en ondersteunende rol, en treedt zij op als netwerkbestuurder. De landbouwsector moet zelf stappen zetten richting verduurzaming.
2. Hoeveel en welke subsidies hebben de Noordelijke provincies gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?
▪ De provincie beschikt niet over direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare informatie over specifiek voor ecologische verduurzaming van de landbouw ingezette subsidies. ▪ De provincie heeft €21,1 miljoen ingezet om verduurzaming van de landbouw te stimuleren. Dit bedrag bestaat uit €14,7 miljoen provinciale middelen en uit €6,4 miljoen aan Europese middelen (POP2 en POP3). De meeste middelen werden voor natuurinclusieve landbouw ingezet (€15,6 miljoen).
3. Wat zijn de resultaten van het door de Noordelijke provincies gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?
▪ Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van de landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren. ▪ Uit het project- en gebiedsonderzoek blijkt dat de uitvoering in de praktijk anders is verlopen dan voorzien. Dit heeft invloed op de resultaten van het project, waaronder doorwerking en maatschappelijke impact, en de mate waarin het project aan ecologische verduurzaming van de landbouw bijdraagt. ▪ Successen worden niet altijd gedeeld. ▪ Het inzetten van een provinciale intermediair ('aanjager' of consulent), met als doel het vinden van initiatieven in het 'veld' die aansluiten bij de provinciale maatschappelijke doelstellingen, wordt vanuit de landbouw als waardevol gezien.
4. Op welke manier zijn de Provinciale Staten van de drie Noordelijke provincies betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het provinciale (subsidie)beleid ter verduurzaming van de landbouw?
▪ Provinciale Staten zijn betrokken bij de totstandkoming van relevant landbouwbeleid, en worden voornamelijk via de planning- en controlecyclus geïnformeerd over inspanningen om de landbouw te verduurzamen. Provinciale Staten vragen met betrekking tot verduurzaming van de landbouw soms om concrete indicatoren, en soms om aandacht voor inhoudelijke onderwerpen.

Tabel 4: conclusies Groningen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

Groningen
1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?
▪ Het landbouwbeleid van de provincie Groningen is in toenemende mate gericht op het laten omschakelen van agrariërs naar een biologische of natuurinclusieve wijze van bedrijfsvoering.

- Landbouwbeleid wordt voor een aanzienlijk deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder
- Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid.
- 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.
- 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 te bepalen.

2. Hoeveel en welke subsidies hebben de Noordelijke provincies gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?

- Direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare gegevens over specifieke bestemmingen van landbouwsubsidies ontbreken veelal en moesten voor het rekenkameronderzoek worden gereconstrueerd.
- Met provinciale en Europese middelen is ongeveer €13,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer €1,86 miljoen.

3. Wat zijn de resultaten van het door de Noordelijke provincies gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?

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

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

- Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Die informatie is summier en globaal.
- Door een algeheel gebrek aan voldoende inzicht in beleidsresultaten is de rol van Provinciale Staten beperkt.

Bijlage 2:

Aanbevelingen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)

De Noordelijke Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen (tabel 5):

Tabel 5: aanbevelingen zoals geformuleerd in het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Beleid en effecten			
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.	Analyseer welke partijen en actoren een rol spelen, en van welke partijen je op welke wijze (mede) afhankelijk bent. Wat is je eigen rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie 'zelf' regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen. En laat zien waarnaar de provincie streeft in die samenwerkingsverbanden en aan welke beleidsdoelen daarin precies wordt gewerkt.	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) grondstoffen		

en 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.¹¹
--

Stimulering door subsidiëring

	Drenthe	Fryslân	Groningen
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). Dit is nodig om te weten of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Informatie hierover kan op diverse manier verkregen worden. Zo kan op project- en/of op programmaniveau de doorwerking worden gemonitord, dan wel door op een andere manier ex post de effecten te evalueren.¹² 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.*	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). Dit is nodig om te weten of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Informatie hierover kan op diverse manier verkregen worden. Zo kan op project- en/of op programmaniveau de doorwerking worden gemonitord, dan wel door op een andere manier ex post de effecten te evalueren.⁵ 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. De door de Rekenkamer onderzochte projecten 'Goud van oud grasland' en 'Groen gas uit mestvergisting' laten zien dat nader zicht op de doorwerking	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). Dit is nodig om te weten of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Informatie hierover kan op diverse manier verkregen worden. Zo kan op project- en/of op programmaniveau de doorwerking worden gemonitord, dan wel door op een andere manier ex post de effecten te evalueren.⁶ 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. De door de Rekenkamer onderzochte projecten 'Goud van oud grasland' en 'Pure oorsprong bloem' laten zien dat nader

¹¹ Bij de provincie Fryslân stond achter deze zin ook nog: "Dit geldt ook bij een integrale gebiedsaanpak zoals in het veenweidegebied."

¹² De aanbeveling bevat de volgende voetnoot: "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)."

		nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect	zicht op de doorwerking nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect.
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) kunnen helpen bij het delen van deze successen.	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 zoals de 'aanjager' energietransitie landbouw als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' bij te kunnen dragen aan goede resultaten, en kunnen de maatregelen uit het project 'Goud van oud Grasland' breder in de provincie worden toegepast. Het aanpassen van de vergistingsinstallatie van Schaap Bio Energie B.V. laat nieuwe techniek zien waarmee de productie van groen gas verbeterd en geoptimaliseerd kan worden, welke mogelijk breder inzetbaar is. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van deze successen.	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 kunnen maatregelen uit het project 'Goud van oud grasland' breder worden toegepast. Ook lijkt op basis van de in dit Rekenkameronderzoek onderzochte ervaringen in de provincies Fryslân en Drenthe de inzet van een consulent als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' bij te kunnen dragen aan goede resultaten. De provincie Groningen zet zelf reeds een kwartiermaker biologische landbouw in. Er zou daarnaast ook een consulent ingezet kunnen worden om de verduurzaming van de landbouw in brede zin gericht te stimuleren, bijvoorbeeld de (melk)veehouderij en akkerbouw. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van successen.

Rol van Provinciale Staten

	Drenthe	Fryslân	Groningen
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	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	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

toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer ' <i>people, planet, profit</i> ' als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.	-beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Fryslân naar een duurzame landbouw die natuurinclusief, grondgebonden, circulair en duurzaam economisch renderend is, maar ook bijdraagt aan het herstel van de biodiversiteit en maatschappelijk draagvlak heeft.	en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Groningen om koploper in duurzaamheid te zijn, en een vitale en duurzame agro- en foodsector te realiseren die modern en renderend is, schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving.
---	--	--

* Provinciale Staten van Drenthe amendeerden het ontwerpbesluit met het volgende: "En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur."¹³

¹³ Provincie Drenthe, Amendement A 2020-8, Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.