


Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het land- bouwbeleid

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Eindrapport

Terugblikonderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'



Opstellers	Sieger Veenstra & Klaas Kwakkel
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	10 juli 2023

Voorwoord

De Noordelijke Rekenkamer voert regelmatig een terugblikonderzoek uit: een onderzoek waarin we nagaan of de destijds overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Voor u ligt het rapport waarin we terugblikken op het onderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' uit 2020. Toen en ook nu een actueel onderwerp; voldoende reden voor een terugblik.

De aanbevelingen destijds gingen onder andere over monitoring, subsidiepraktijk en de informatiebehoefte van Provinciale Staten. Provinciale Staten namen alle aanbevelingen over, de Drentse Staten amendeerden er een.

De Noordelijke Rekenkamer constateert nu dat de doorwerking van de eerdere aanbevelingen nogal beperkt is en dat de uitvoering zich hooguit in een beginstadium bevindt. Weliswaar weten de Staten beter wat ze zouden willen bereiken, maar de weg ernaar toe is onduidelijk en een goed zicht op de werkelijke resultaten van het (subsidie)beleid ontbreekt. Dat zicht is hoognodig, gezien de door de provincies ook zelf gevoelde urgentie van effectief landbouwbeleid, mede in het licht van het nationaal programma landelijk gebied.

In ons rapport handhaven we daarom de eerder gedane aanbevelingen. Wij breiden die uit met enkele nieuwe aanbevelingen die bedoeld zijn als handreikingen om sneller tot resultaten te komen. Die gaan deels over het organiseren van constructieve en doelgerichte samenwerkingsverbanden, deels betreffen die de keuze van adequate beleidsinstrumenten.

We menen dat ons rapport met de aanvullende aanbevelingen een mooi vertrekpunt vormt voor versnelling van de transitie naar duurzame landbouw. De provincies wensen wij hierbij veel wijsheid en daadkracht.

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen.....	4
Aanleiding en vraagstelling.....	4
Conclusies.....	5
Vergelijking van de drie provincies	8
Aanbevelingen	10
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding en vraagstelling	12
1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening.....	13
1.3 Leeswijzer.....	15
2. Aanbevelingen en doorwerking.....	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Provinciale doelstellingen primaire landbouw	16
2.3 Provinciale rol duurzame landbouwbeleid.....	20
2.4 Beleidsinstrumentarium doelbereiking	21
2.5 Indicatoren monitoringssysteem	22
2.6 Projecten monitoringssysteem	24
2.7 Verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen.....	25
2.8 Vertaling succesprojecten in beleid	26
2.9 Informatiebehoefte Provinciale Staten	27
Bronnenlijst.....	28
Bijlage 1: Geïnterviewde persoon	29
Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’ (2020) .	30
Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’ (2020)	32
Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Groningen	35
Bijlage 5: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	41
Bijlage 6: Nawoord.....	43

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

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 subsidieverstrekking bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw?”² In het rapport kwam de rekenkamer tot een achttal aanbevelingen (zie bijlage 3).

Dit terugblikonderzoek gaat na in hoeverre de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen doorwerken. Wij voerden dit terugblikonderzoek gelijktijdig bij de drie Noordelijke provincies uit en rapporteren per provincie. De vraagstelling luidt als volgt:

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?

Toelichting

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkenkend initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde;

Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij ‘geringe doorwerking’, bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde;

Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij ‘beperkte doorwerking’, bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde;

Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.

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

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

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

Provinciale Staten van Groningen namen alle aanbevelingen uit het rapport van 2020 over. Er is tot nu toe geringe doorwerking van de aanbevelingen. Gedeputeerde Staten hebben met betrekking tot de verduurzaming van de landbouw wel al een (streef)beeld. De manier waarop zij dat streefbeeld willen bewerkstelligen en de voortgang daarvan willen monitoren hebben zij nog niet uitgewerkt. Verder blijkt dat Gedeputeerde Staten in de beleidsuitvoering veel samenwerken, maar dat er geen stakeholdersanalyse of kritische selectie plaatsvindt van samenwerkingspartners. Zij hebben daardoor niet goed in beeld welke actoren een rol kunnen spelen in de verduurzaming van de landbouw. Een volledig overzicht van de door de provincie gefinancierde projecten is er evenmin. Ook maakt de provincie³ geen nadere analyse van welke beleidsinstrumenten (het meest) geschikt zijn voor het behalen van de beleidsdoelen. De verhouding tussen de provinciale inspanningen en de resultaten van de beleidsdoelen is nog niet inzichtelijk (gemaakt) waardoor zicht op het maatschappelijk effect van de provinciale bijdragen uitblijft. Provinciale Staten maakten hun informatiebehoefte over de verduurzaming van de landbouw (naar aanleiding van het onderzoek van 2020) niet inzichtelijk.

Hieronder gaan wij per aanbeveling uit het rapport van 2020 gedetailleerder in op doorwerking ervan.

Aanbeveling I: provinciale doelstellingen primaire landbouw

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.

Gedeputeerde Staten stelden in het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 een streefbeeld vast voor 2030, namelijk dat zij in 2030 een natuurinclusieve kringlooplandbouw in Groningen willen hebben gerealiseerd. Hieraan ligt een probleemschets ten grondslag; een grondige probleemanalyse ontbreekt. Een bepaalde mate van ecologische verduurzaming namen zij niet als zodanig in het programma op. Zij gaven wel uitleg over de termen natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw en verduurzaming. Naast de provinciale doelstellingen uit het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024, werkt de provincie door middel van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw met andere partijen aan het (bewerkstelligen van het) streefbeeld voor 2030.

Er is sprake van beperkte instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot het opstellen van een streefbeeld in grote lijnen voor 2030.

³ Met 'de provincie' bedoelen wij Gedeputeerde en Provinciale Staten gezamenlijk.

Aanbeveling II: provinciale rol duurzame landbouwbeleid

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.

In het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 beschreven Gedeputeerde Staten de rollen en instrumenten die bij het behalen van de ambities van belang zijn. Voordat de provincie deelneemt aan een samenwerking vindt geen actorenanalyse plaats, evenmin als een kritische selectie van samenwerkingspartners.

Er is sprake van beperkte instrumentele doorwerking.

Aanbeveling III: beleidsinstrumentarium doelbereiking

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?

De provincie beschrijft in haar Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 de instrumenten die zij wil inzetten om het streefbeeld van 2030 te behalen. Dit zijn subsidies, opdrachten, lobby en communicatie. Daarnaast wil zij via het ruimtelijk beleid de landbouwtransitie bevorderen. Gedeputeerde Staten voerden geen nadere analyse uit van de beleidsinstrumenten die (het meest) geschikt zijn voor het behalen van de beleidsdoelen.

Er is sprake van beperkte instrumentele doorwerking.

Aanbeveling IV: indicatoren monitoringssysteem

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.

Er is geen monitoringssysteem opgezet. Op dit moment houdt de provincie alleen het areaal biologische landbouwgrond bij, andere indicatoren ontbreken. Hierdoor is er nog steeds geen zicht

op de doelbereiking en maatschappelijke effecten van de verduurzaming van het landbouwbeleid. De provincie begon na de publicatie van het rapport wel met het zoeken naar indicatoren maar dat heeft niet geleid tot het opstellen van indicatoren (volgens de provincie ontbrak het aan geschikte indicatoren en aan geschikte data om de voortgang meerjarig te monitoren). Wel monitort de provincie – samen met Fryslân en Drenthe – de verduurzaming van de landbouw via Foto van het Noorden. Daarin komen enkele van de in de aanbeveling gesuggereerde indicatoren terug. Ook werkt de provincie aan een landbouwmonitor als onderdeel van de Staat van Groningen.

Er is sprake van geringe instrumentele doorwerking.

Aanbeveling V: projecten monitoringssysteem

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.

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 zicht op de doorwerking nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect.

Er is (nog steeds) geen overzicht van de projecten die de provincie subsidieert. De provincie houdt in haar jaarstukken wel op procesniveau bij wat de status is van de projecten waar zij aan bijdraagt. Het is onduidelijk of de projecten die in de jaarstukken staan ook daadwerkelijk alle projecten zijn waaraan de provincie heeft bijgedragen.

Er is geen sprake van doorwerking: er is nog geen volledig overzicht van projecten en de resultaten daarvan.

Aanbeveling VI: verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

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

De provincie heeft de verhouding tussen de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan (nog) niet inzichtelijk (gemaakt).

Er is geen sprake van doorwerking.

Aanbeveling VII: vertaling succesprojecten in beleid

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 consultant 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 consultant 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.

De provincie vertaalde succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten niet naar de subsidiepraktijk. Zij droeg succesvolle projecten wel uit ter inspiratie voor andere bedrijven.

Er is sprake van beperkte instrumentele doorwerking.

Aanbeveling VIII: informatiebehoefte Provinciale Staten

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 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 maken hun informatiebehoefte niet inzichtelijk en vragen ook niet om verduidelijking, concretisering en samenhang van de verduurzaming van het landbouwbeleid.

Er is geen sprake van doorwerking.

Vergelijking van de drie provincies

De aanbevelingen uit het rapport van 2020 hebben per saldo slechts geringe (Drenthe, Groningen) tot beperkte (Fryslân) doorwerking gekregen (zie onderstaande tabel). Specifiek voor Drenthe geldt dat de gedane aanbevelingen niet doorwerkten in het beleid. Voor Groningen valt op dat de gedane aanbevelingen nauwelijks doorwerkten in de subsidiepraktijk en niet in de informatiebehoefte van Provinciale Staten. Waar sprake is van doorwerking betreft het vooral instrumentele doorwerking.⁴

Thema	Aanbeveling	Drenthe	Fryslân	Groningen
Beleid en effecten	1. Provinciale doelstellingen primaire landbouw	(Nog) geen doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking
	2. Provinciale rol duurzame landbouwbeleid	Geen doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking
	3. Beleidsinstrumentarium doelbereiking	Geen doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking

⁴ We maken onderscheid tussen preventieve, agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking (zie paragraaf 1.2.2)

	4. Indicatoren monitoringssysteem	Gedeeltelijke instrumentele doorwerking	Instrumentele doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking
Subsidiepraktijk	5. Projecten monitoringssysteem	Beperkte instrumentele doorwerking	Beperkte preventieve en instrumentele doorwerking	Geen doorwerking
	6. Verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen	Beperkte instrumentele doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking	Geen doorwerking.
	7. Vertaling succesprojecten in beleid	Beperkte instrumentele doorwerking	Gedeeltelijke instrumentele doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking
Informatiebehoefte Provinciale Staten	8. Informatiebehoefte Provinciale Staten	Instrumentele doorwerking	Instrumentele doorwerking	Geen doorwerking.
Per saldo		Geringe doorwerking	Beperkte doorwerking	Geringe doorwerking

Er bestaan diverse parallellen tussen het beleid van de drie Noordelijke provincies:

- Zij stelden een streefbeeld op voor 2030.
- Zij kozen vooral voor een ondersteunende, faciliterende en regisserende rol.
- Zij maakten geen nadere afweging of analyse van welk(e) instrument(en) geschikt(er) is om bepaalde doelen te bereiken.

Hieronder behandelen we drie interessante verschillen tussen de beleidsuitvoering.

Alle drie de provincies besteden aandacht aan de instrumenten waarmee zij bij kunnen dragen aan de realisatie van doelstellingen voor de duurzame landbouw. Eén van die instrumenten daarvoor is het ruimtelijk beleid, maar die mogelijkheid benutten de provincies beperkt. Fryslân zwijgt over de mogelijkheden die het ruimtelijk beleid biedt; Drenthe en Groningen benoemen deze optie wel. Alleen Groningen geeft aan via het ruimtelijk beleid de landbouwtransitie te willen bevorderen.

Daarnaast verkenden alle drie provincies de mogelijkheden om de monitoring van de verduurzaming van de landbouw, via zinvolle indicatoren, te verbeteren. Zo ontwikkelden zij alle drie een landbouwmonitor. De landbouwmonitor van Groningen en Drenthe is nog in ontwikkeling, terwijl die van Fryslân (Dashboard Landbouw) in 2021 voor het eerst werd gepubliceerd en sindsdien jaarlijks wordt geactualiseerd. Het Dashboard Landbouw bevat actuele cijfers voor diverse variabelen, waaronder het aantal biologische bedrijven en de oppervlakte in hectare van biologische landbouw naar type. Verder gaven de drie provincies gezamenlijk opdracht voor een 'Foto van het Noorden' (zie paragraaf 2.5.1). Groningen houdt bij wat het areaal biologische landbouwgrond is, maar stelde ook dat er geen geschikte indicatoren waren en dat er geen geschikte data waren. Drenthe startte meerdere initiatieven om de monitoring van maatschappelijke effecten op het gebied van ecologische verduurzaming en biodiversiteit te verbeteren. Ook stelde Drenthe voor de akkerbouw en melkveehouderij een set met indicatoren op, maar stelde zij die nog niet vast (omdat zij nog geen oplossing zag voor de vertaalslag van die indicatoren op bedrijfsniveau naar een niveau voor Drenthe als geheel).

Tot slot valt op dat Provinciale Staten van Fryslân en Drenthe nadere wensen uitten met betrekking tot hun informatiebehoefte, terwijl Provinciale Staten van Groningen dat niet deden. Gedeputeerde Staten van Groningen stelden het programma Duurzame Landbouw vast en stuurden dit ter informatie naar Provinciale Staten. In Fryslân debatteerden de Staten over de startnotitie Friese Landbouwagonde en stelden zij zelf de uiteindelijke Friese Landbouwagonde vast. In Drenthe besloten de Staten hun informatiebehoefte nader uit te diepen via hun eigen onderzoeksfaciliteit.

Aanbevelingen

Veranderende context

Gelijktijdig met de uitvoering van ons onderzoek in 2019 verklaarde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) vergunningen op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ongeldig (zie kader). Sinds deze uitspraak zoekt de overheid naar manieren om activiteiten door te laten gaan die stikstof uitstoten, waarbij zij tegelijkertijd probeert kwetsbare natuur te beschermen.⁵ Dat doet zij onder andere door de stikstofuitstoot van bestaande activiteiten te beperken, waaronder landbouwactiviteiten. Dit leidde in het hele land tot boerenprotesten. Het reduceren van stikstofuitstoot in het landelijk gebied is een belangrijk onderdeel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Het Rijk stelt dit programma in 2023 op en beschrijft hierin de (gecombineerde) opgaven op het gebied van water, natuur, stikstof en klimaat. De provincies gaan een belangrijke rol spelen in de uitvoering van dit programma.⁶ Op basis van de kaders in het NPLG zullen provincies namelijk gebiedsprogramma's moeten initiëren waarin ze per gebied vastleggen hoe ze de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat gaan halen. Uiterlijk 1 juli 2023 dienen de provincies een concept van deze gebiedsprogramma's bij het Rijk aan te leveren.⁷

Zoals hiervoor bleek is er tot nu toe sprake van beperkte doorwerking van de acht aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport. Deze acht aanbevelingen blijven van kracht en hun relevantie neemt toe nu er van de provincies een belangrijke regisserende rol wordt verwacht binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (zie kader over de veranderende context). Vanwege het feit dat het Rijk veel taken met betrekking tot het behalen van de doelen op het gebied van stikstof, water, natuur en klimaat bij de provincie belegt, doen we specifiek de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: organiseer de constructieve samenwerking

Gedeputeerde Staten, bepaal helder de eigen rol van de provincie in de verduurzamingsopgave, stel vast welke partijen en actoren op de verschillende facetten van verduurzaming een constructieve bijdrage aan de verduurzaming van de landbouw kunnen en willen leveren, en organiseer op basis daarvan doelgerichte samenwerkingsverbanden.

Aanbeveling 2: afwegen geschikte beleidsinstrumenten

⁵ ABRvS: <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>, benaderd op 18 april 2023.

⁶ Rijksoverheid. (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Rijksoverheid, p.4.

⁷ In de meeste provincies heten die het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG); in Fryslân heet dit het Frysk Programma Landelijk Gebied.

Gedeputeerde Staten, analyseer in het licht van de provinciale gebiedsprogramma's welke beleidsinstrumenten het meest geschikt zijn om bepaalde doelen in het kader van de verduurzaming van de landbouw te bereiken.

Aanbeveling 3: maak serieus werk van monitoring

Gedeputeerde Staten, monitor structureel de verduurzaming van de agrarische sector. Behandel dit als prioriteit door hier bijvoorbeeld capaciteit voor vrij te maken of aan te trekken. Haal inspiratie uit het Dashboard Landbouw van de provincie Fryslân (zie kader).

Dashboard Landbouw provincie Fryslân⁸

Het doel van het Dashboard Landbouw is om in beeld te brengen wat de situatie van de Friese agrarische sector is en waar agrariërs hun gronden voor gebruiken. Het Dashboard bevat actuele feitelijke cijfers voor diverse variabelen. In veel gevallen gaat het om meerjarige cijfers en in sommige gevallen worden de cijfers (of meerjarige ontwikkeling) vergeleken met Nederland als geheel. Voorbeelden van variabelen zijn:

- Aantal biologische bedrijven (o.a. 'totaal' en 'in omschakeling');
- Aandeel biologische bedrijven binnen sector landbouw;
- Oppervlakte in hectare van biologische landbouw naar type (o.a. grasland, akkerbouw);
- Mestproductie;
- Fosfaatuitscheiding vee;
- Stikstofuitscheiding vee;
- CO₂-uitstoot;
- CO₂-reductie (in procenten) ten opzichte van 2010 naar sector (o.a. landbouw, industrie, mobiliteit).

De gegevens komen grotendeels van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het Dashboard is in juni 2021 voor het eerst gepubliceerd en zal minimaal één keer per jaar geactualiseerd worden. De provincie bespreekt periodiek wensen om verduidelijkingen of aanvullingen. Zij betreft eventuele wensen vanuit de Friese Staten daar ook bij.

Aanbeveling 4: overzicht van projecten en inzetten op kennisdeling

Gedeputeerde Staten, zorg voor een compleet overzicht van projecten en zorg ervoor dat relevante kennis en ervaring die wordt opgedaan beschikbaar is en wordt gedeeld. Dit heeft betrekking op de projecten die de provincie subsidieert evenals de projecten die straks vanuit de gebiedsprogramma's geïnitieerd gaan worden. Zorg in het verlengde daarvan voor inzicht in de verdeling van de middelen over de projecten en hun bijdrage aan de beleidsdoelen.

Aanbeveling 5: informatiebehoefte Provinciale Staten

Provinciale Staten, maak zelf duidelijk aan welke informatie u wanneer behoefte heeft. Vraag om nadere concretisering van het streven naar een duurzame landbouw.

⁸ Provincie Fryslân:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMjAxODUwODQtOWVhYi00MjY5LTNmZjktOWU2ZDBmNjdjMTVkiwidCI6IjQxNGRlYjVlLWQ3ZGYtNGFYS1hMDI1LTM4MGM5MGU0ZTcxNyIsImMiOiI9>, benaderd op 21 maart 2023.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2020 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar het provinciale beleid voor en subsidiëring van verduurzaming van de landbouw.⁹ 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 subsidieverstrekking bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw?”¹⁰

Die hoofdvraag viel uiteen in vier 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?¹¹

In dat onderzoek concludeerden wij over de provincie Groningen het volgende (zie tabel 1):

Tabel 1: conclusies uit het onderzoek 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

Groningen
<p>1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ 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.
<p>2. Hoeveel en welke subsidies hebben de Noordelijke provincies gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?</p>
<ul style="list-style-type: none">▪ Direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare gegevens over specifieke bestemmingen van landbouwsubsidies ontbreken veelal en moesten voor het rekenkameronderzoek worden gereconstrueerd.

⁹ Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer.

¹⁰ Noordelijke Rekenkamer. (2018). Onderzoeksplan Duurzame landbouw. Noordelijke Rekenkamer, p. 6.

¹¹ Noordelijke Rekenkamer. (2018). Onderzoeksplan Duurzame landbouw. Noordelijke Rekenkamer, p. 6.

- 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.

De conclusies staan in hun oorspronkelijke formulering in bijlage 2.

Onderhavig terugblikonderzoek gaat na in hoeverre er doorwerking is van de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek uit 2020. Wij voeren dit onderzoek gelijktijdig bij de drie Noordelijke provincies uit en rapporteren per provincie. De vraagstelling luidt als volgt:

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?

1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening

1.2.1 Onderzoeksmethoden

We hebben het onderzoek in een aantal stappen uitgevoerd:

- Bij aanvang hebben we de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen in tabelvorm naar de provincie gestuurd met het verzoek om daarin aan te geven wat zij met de aanbeveling heeft gedaan. Voorts vroegen we om de stukken waaruit de doorwerking blijkt.
- We hebben na het ontvangen van de ingevulde tabel en bijbehorende stukken verzocht de doorwerking van de aanbevelingen toe te lichten in een gesprek.
- Tot slot hebben we op basis van de stukken van de provincie, de informatie over de doorwerking en het gesprek gekeken in hoeverre er sprake was van doorwerking van de aanbevelingen.

Tabel 2 toont de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer deed. Provinciale Staten van Groningen namen alle over.

Tabel 2: aanbevelingen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (geamendeerde gedeelte in cursief)

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.
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.
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. 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.
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.
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.

De aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport in hun oorspronkelijke formulering staan in bijlage 3, de door de provincie ingevulde tabel in bijlage 4.

1.2.2 Doorwerking

Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.¹² Wij operationaliseren doorwerking door te kijken naar drie punten:¹³

¹² Gebaseerd op: Lemmens, E., 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.

¹³ Gebaseerd op NVR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018. We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Het is achteraf lastig na te gaan of er sprake is van preventieve doorwerking dus die hebben we in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

- A. Bereik van onderzoek: de aandacht in de politiek-bestuurlijke context voor het onderwerp, de bespreking van de inhoud en de eventuele besluitvorming over de aanbevelingen. Bij onderzoek naar het bereik van een rekenkamerrapport kan het dan gaan over de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en over de aandacht voor het onderzoek in de samenleving, pers en bij andere rekenkamers.
- B. Effecten van onderzoek: de verandering die het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee wordt in kaart gebracht wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. Bij onderzoek naar het effect van een rekenkameronderzoek kan onder meer worden gekeken naar de vertaling van de aanbevelingen in beleid(svoornemens) en/of uitvoering daarvan en het politiek danwel maatschappelijk effect van de uitvoering ervan.
- 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:
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.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat per aanbeveling in op de manier waarop de provincie deze heeft opgepakt en de doorwerking volgens de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksmethodiek.

2. Aanbevelingen en doorwerking

2.1 Inleiding

Provinciale Staten van Groningen namen alle aanbevelingen over uit het rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’. In dit hoofdstuk gaan wij per aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de drie deelvragen van dit onderzoek:

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?

De informatie in dit hoofdstuk is een vertaling van de door de provincie ingevulde tabel (zie bijlage 4). De tabel is een aantal keer aangevuld met nieuwe informatie. Duiding van de informatie is gegeven tijdens een gesprek met een medewerker van de provincie Groningen op 14 maart 2023.

2.2 Provinciale doelstellingen primaire landbouw

2.2.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling I: provinciale doelstellingen primaire landbouw

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.

In het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 nam de provincie een streefbeeld van de landbouw voor 2030 op.¹⁴ Zij streeft naar “een natuurinclusieve kringlooplandbouw in Groningen

¹⁴ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024.

in 2030.”¹⁵ De provincie stelde zestien ambities op die de basis vormen voor het formuleren van indicatoren voor de monitoring via de provinciale planning- en controlecyclus.

In het programmaplan komt een korte probleemschets aan bod. Tabel 3 toont de ambities voor 2024 uit het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024.

Tabel 3: ambities Programma Duurzame Landbouw 2020-2024

Landbouw	
1.	Er is zicht op een aantal nieuwe verdienmodellen voor de landbouwtransitie naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw in 2030. Dit kan bijvoorbeeld via de BMA ¹⁶ , korte keten initiatieven of initiatieven in het kader van de eiwittransitie.
Gaswinning	
2.	Via het NPG en de Agrarische Tafel zijn concrete stappen gezet op het gebied van de versterkingsopgave in de landbouw en het creëren van nieuwe perspectieven voor de sector.
Biodiversiteit	
3.	Minstens de helft van de boeren heeft een natuurinclusieve maatregel opgenomen in de bedrijfsvoering.
4.	5% van het landbouwareaal wordt biologisch beheerd.
5.	10% van de boeren heeft een eiwitgewas of meerdere eiwitgewassen opgenomen in de vruchtwisseling.
Stikstof	
6.	De eerste resultaten van de gebiedspilot stikstofaanpak zijn bekend.
7.	Er is een lijst met efficiënte maatregelen op bedrijfsniveau samengesteld op basis van experimenten in de provincie Groningen.
8.	Via de route natuurinclusieve en biologische kringlooplandbouw zijn stappen gezet op het gebied van stikstofefficiëntie.
9.	Er is een langetermijnoplossing voor het stikstofdossier.
Circulaire economie en groene chemie	
10.	Er is een Agro Food-programma en de eerste resultaten daarvan, gericht op verwaarding van eiwitten, zijn zichtbaar.
Bodem	
11.	Minstens een kwart van de landbouwgronden in Groningen wordt duurzaam beheerd.
Klimaatverandering	
12.	Er is meer inzicht in en bewustzijn van de effecten van klimaatverandering op het boerenbedrijf. Hierbij gaat het om droogte, waterbeschikbaarheid, verzilting en veenoxidatie.
13.	Er zijn minimaal drie pilots/projecten gestart gericht op klimaatadaptieve landbouw.
Ruimtelijke ordening, ruimtegebruik en verduurzaming intensieve veehouderij	
14.	De huidige omgevingskaders, zoals het Groninger Verdienmodel, zijn geëvalueerd in relatie tot de gewenste ontwikkelingen in de landbouw. Aan de hand daarvan is input geleverd voor de nieuwe omgevingsvisie om zoveel mogelijk ontwikkelingen in de landbouwtransitie te faciliteren.
15.	Meervoudig grondgebruik in de landbouw is mogelijk (geworden) binnen de nieuwe omgevingsvisie.
16.	Inzicht in mogelijkheden voor een transitie naar een toekomstbestendige intensieve veehouderij in Groningen.

¹⁵ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 7.

¹⁶ Biodiversiteitmonitor Akkerbouw.

Een bepaalde mate van ecologische verduurzaming heeft de provincie niet als zodanig in het programma opgenomen. Ze geeft wel een definitie van de begrippen natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw en verduurzaming.

De provincie zal een landbouwvisie uitwerken als onderdeel van de nieuwe omgevingsvisie. In een Koersdocument geeft de provincie richting aan de landbouw in drie gebieden. [zie figuur 1]. Die richting zal zij tevens uitwerken in de omgevingsvisie. In het Koersdocument stelt de provincie een koers vast voor 2035:

- Gemengd landbouwgebied. Voorzetting van meervoudig ruimtegebruik, zoals recreatie, landbouw, water en natuur. De Veenkoloniën zullen volgens de provincie optimaler benut kunnen worden als landbouwgebied.
- Voedselproductiegebied. Optimaal blijven benutten van deze van oorsprong voedselproductiegebieden. De provincie beoogt een toekomstbestendige inrichting met meer kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw, tegengaan van verzilting, meer biodiversiteit en afbouwen van bestrijdingsmiddelen.
- Gebied met nieuw perspectief. Groei naar meervoudige functies met bijvoorbeeld andere teelten (zoals gewassen voor de bouw), water, recreatie, natuur, wonen en energie biedt de kans om deze gebieden nieuwe uitstraling en betekenis te geven.¹⁷

De bedoeling is dat Provinciale Staten die omgevingsvisie (met de landbouwvisie als onderdeel) in 2024 vaststellen.

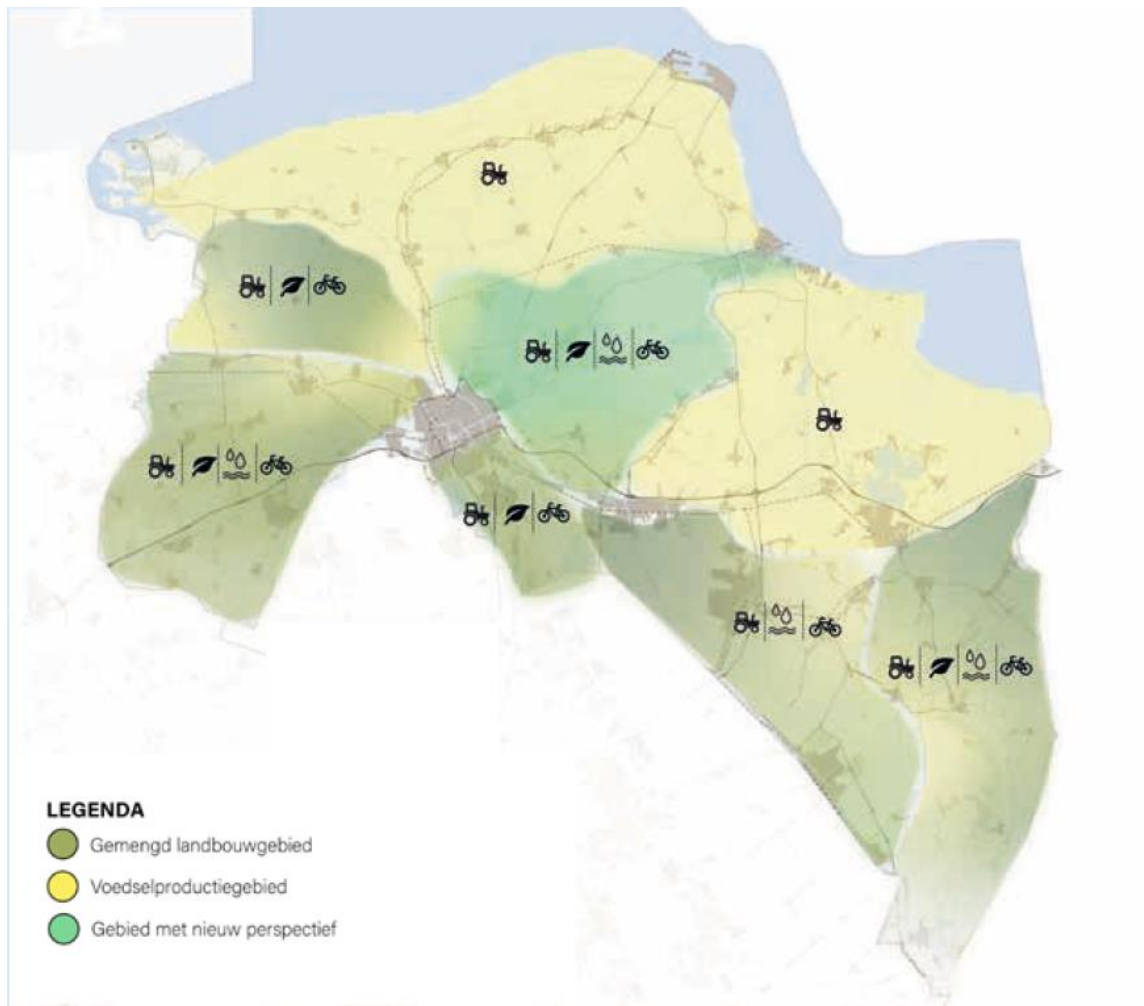
In hun aanbiedingsbrief van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 refereren Gedeputeerde Staten aan het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'. Zij geven een samenvatting van de bevindingen en wat ze ermee doen: "In het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 geven wij een doorkijk naar de lange termijn, waarin een richting wordt gekozen en waarin wij ook aangeven wat wij met begrippen als natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw en verduurzaming bedoelen. Daarnaast hebben wij zestien ambities geformuleerd die de basis vormen voor het formuleren van heldere indicatoren voor de monitoring volgens de provinciale P&C-cyclus. Aan de hand van die, nog vast te stellen indicatoren, kan PS in de toekomst makkelijker inzicht krijgen in de resultaten van het beleid."¹⁸

De status per aanbeveling heeft de provincie ook in de Najaarsmonitor over 2022 opgenomen.¹⁹

¹⁷ Provincie Groningen. (2022). Koersdocument: Dit is Groningen. Provincie Groningen, p. 32-34.

¹⁸ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, 29 september 2020, p. 2.

¹⁹ Zie Provincie Groningen, Najaarsmonitor 2022: <https://www.monitorgroningen.nl/rekenkamer>, benaderd op 24 maart 2023.



Figuur 1: de drie gebieden die de provincie onderscheidt in het Koersdocument²⁰

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het provinciale landbouwbeleid vormt de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw met als streven een landbouw “die grondgebonden en circulair is, bijdraagt aan het herstel van de biodiversiteit, maatschappelijk draagvlak heeft én economisch rendeert”.²¹ In deze Regiodeal werken agrariërs, inwoners, landbouw- en natuurorganisaties, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe en het Rijk in acht gebieden samen aan een landbouw die “in balans is met de omgeving.”²² Het streefbeeld voor 2030 is voor de projecten inmiddels uitgewerkt.

²⁰ Figuur afkomstig uit Provincie Groningen. (2022). Koersdocument: Dit is Groningen. Provincie Groningen, p. 33.

²¹ Website Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw: <https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/regiodeal>, benaderd op 23 maart 2023.

²² Website Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw: <https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/regiodeal>, benaderd op 23 maart 2023.

2.2.2 Doorwerking

Tabel 4 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 4: doorwerking aanbeveling provinciale doelstellingen primaire landbouw

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over
Effecten van onderzoek	Het Programmaplan Duurzame Landbouw bevat voor 2030 het streefbeeld dat Groningen een natuurinclusieve kringlooplandbouw heeft.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking

2.3 Provinciale rol duurzame landbouwbeleid

2.3.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling II: provinciale rol duurzame landbouwbeleid

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.

Een analyse van welke partijen en actoren een rol spelen in de landbouwtransitie is er niet. Het Programmaplan Duurzame Landbouw is gebaseerd op:

- actuele feiten en cijfers van met name het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Skal-biocontrole;
- beschrijvingen van visies, ontwikkelingen en trends door Wageningen Universiteit en Research en het Louis Bolk Instituut;
- ambities en doelen van het Kwaliteitsbeeld 2030 van de Agro Agenda NNL, de Kringloopvisie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Manifest Vitaal Platteland van partners landelijk gebied.

Bij de totstandkoming van het programma zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse beleidsvelden over de verbinding van landbouw met andere provinciale beleidsvelden.

In het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 staan de rollen en instrumenten van de provincie beschreven die bij het behalen van de ambities van belang zijn.²³ De provincie ziet voor zichzelf meerdere rollen weggelegd. Zij stelt dat zij "slechts één van de vele schakels die een rol spelen in de landbouwtransitie" is en dat haar maatschappelijke partners en de ondernemers de partijen zijn die uiteindelijk de landbouwtransitie daadwerkelijk kunnen uitvoeren.²⁴

²³ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 30-32.

²⁴ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 30.

De provincie wil de landbouwtransitie bevorderen door te faciliteren, verbinden, stimuleren en beïnvloeden (lobby). Daarnaast ziet zij de mogelijkheid om het ruimtelijk beleid te gebruiken om regels (anders) op te stellen om zo de transitie mogelijk te maken.²⁵

2.3.2 Doorwerking

Tabel 5 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 5: doorwerking aanbeveling provinciale rol duurzame landbouwbeleid

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over
Effecten van onderzoek	De provincie beschrijft de rollen die zij aanneemt in samenwerkingen.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte (instrumentele) doorwerking.

2.4 Beleidsinstrumentarium doelbereiking

2.4.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling III: beleidsinstrumentarium doelbereiking

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?

Het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 noemt onder meer subsidies, opdrachten, lobby en communicatie als instrumenten om de ambities te behalen. Het plan gaat ook in waar de bekostiging vandaan moet komen: onder meer Sectorbudget Landbouw, Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw, POP3-middelen en het Nationaal Programma Groningen.²⁶ De provincie zal instrumenten inzetten “binnen genoemde inhoudelijke routes en al naar gelang de behoefte.”²⁷

De provincie noemt verder het ruimtelijk beleid als een beleidsinstrument om de landbouwtransitie te bevorderen. Die komen in de Omgevingsvisie en Provinciale Verordening aan bod.

2.4.2 Doorwerking

Tabel 6 toont de doorwerking van de aanbeveling.

²⁵ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 30.

²⁶ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 30-32.

²⁷ Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, p. 30.

Tabel 6: doorwerking aanbeveling beleidsinstrumentaria doelbereiking

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over
Effecten van onderzoek	De provincie beschrijft de instrumenten die zij inzet om haar doelen met betrekking tot duurzame landbouw te bereiken.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking.

2.5 Indicatoren monitoringssysteem

2.5.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling IV: indicatoren monitoringssysteem

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.

Nadat Gedeputeerde Staten het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 vaststelden, werkte de provincie aan een set van indicatoren waarmee zij de voortgang van het programma kon monitoren. Dit mondde uit in een interne conceptnotitie over het monitoringssysteem.²⁸ Die notitie is met de gedeputeerde besproken. De conclusie was dat er weinig geschikte indicatoren waren. Uiteindelijk koos de provincie ervoor om via de jaarlijkse planning- en controlecyclus te rapporteren omdat de beschikbare data niet beschikbaar zouden zijn of niet één op één te koppelen aan de ambities uit het programma. Verder zou het ontwikkelen van specifieke datasets die hier wel invulling aan geven veel tijd en capaciteit die de provincie niet heeft kosten of het ten koste zou gaan van de daadwerkelijke uitvoering van het door de provincie gevoerde landbouwbeleid.

²⁸ Provincie Groningen, Memo Indicatoren Landbouwprogramma, 10 maart 2021; Provincie Groningen, Powerpointpresentatie Indicatorenzoechtocht, datum onbekend.

In het Programmaplan Duurzame Landbouw 2020-2024 doet de provincie geen voorstellen voor indicatoren waarmee zij het bereiken van de ambities wil monitoren.

Specifiek voor de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw werken het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV), de drie Noordelijke provincies en een aantal kennisinstellingen op dit moment (maart 2023) samen aan een monitoringsplan. Zij willen informatie uit bedrijfssystemen gebruiken voor een langjarig onderzoek op de thema's klimaat, biodiversiteit, economie, natuur en landschap. Daarmee zouden zij de effecten van maatregelen op die thema's inzichtelijk kunnen maken. Het onderzoek dient in 2023 te starten.

Mede naar aanleiding van de aanbeveling verstrekte Groningen, samen met Fryslân en Drenthe, opdracht aan Wageningen Economic Research en Wageningen Environmental Research om (opnieuw na 2017) een scan te maken van de Noord-Nederlandse agrosector en -cluster: 'Foto van het Noorden 2022'.²⁹ Dit onderzoek bevat gegevens over de noordelijke primaire landbouw en agro-food-sector en bevat relevante ontwikkelingen per provincie. Dit onderzoek bevat bijvoorbeeld informatie over:³⁰

- Aantal biologische bedrijven, uitgesplitst naar type, vergeleken met Drenthe, Fryslân, Groningen en Nederland als geheel;
- arealen op biologische bedrijven (in hectare), uitgesplitst naar type, vergeleken met Drenthe, Fryslân en Nederland als geheel;
- aantal agrarische bedrijven met verbreding van activiteiten (bijvoorbeeld met natuurbeheer);
- de mate van grondgebondenheid in GVE's van melkveebedrijven per hectare³¹, vergeleken met Drenthe, Fryslân, Groningen en Nederland als geheel;
- uitstoot van fosfaat en stikstof, vergeleken met Drenthe, Fryslân, Groningen en Nederland als geheel.

Met uitzondering van informatie over stikstofuitstoot stonden bovenstaande gegevens ook vermeld in 'Foto van het Noorden 2017'.³²

De provincie werkt aan een landbouwmonitor als onderdeel van de Staat van Groningen.³³ Ten tijde van dit onderzoek is alleen een staat van (de ontwikkeling van) de oppervlakte landbouw en akkerbouwgrond in de provincie te raadplegen.³⁴ In de provinciale jaarstukken over 2021 is overigens het areaal biologische landbouwgrond voor de jaren 2018-2020 wel te vinden.³⁵

²⁹ Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2022). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research.

³⁰ Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2022). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research, p.22, p.24, pp.80-82, pp.85-92.

³¹ GVE staat voor grootvee-eenheid. Zie voor meer informatie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/31/meer-koeien-in-de-wei-maar-wel-korter/grootvee-eenheid--gve-->, benaderd op 27 maart 2023.

³² Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2017). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research.

³³ Zie De Staat van Groningen: <https://destaatvangroningen.nl/index.html>, benaderd op 17 maart 2023.

³⁴ De Staat van Groningen: <https://destaatvangroningen.nl/omgevingsmonitor-gebruik-landbouw-kwantiteitlandbouwgrond.html>, benaderd op 17 maart 2023.

³⁵ Provincie Groningen, Jaarstukken 2021 p. 82.

2.5.2 Doorwerking

Tabel 7 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 7: doorwerking aanbeveling monitoringssysteem

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Na publicatie oriënteerde de provincie zich op indicatoren maar zag er in eerste instantie vanaf wegens een gebrek aan data. Met de provincies Fryslân en Drenthe monitort de provincie de vergroening van de landbouw via 'Foto van het Noorden'.
Soorten bereikte doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking.

2.6 Projecten monitoringssysteem

2.6.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling V: projecten monitoringssysteem

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.

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 zicht op de doorwerking nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect.

Een volledig overzicht van de door de provincie (mede) gefinancierde projecten en resultaten daarvan is er niet. De resultaten van projecten zijn grotendeels op procesniveau te vinden in de jaarstukken van de provincie Groningen. Hierin staat een beschrijving van het gewenste effect (zoals "Verduurzaming en innovatie in de landbouw, met ruimte voor schaalvergroting binnen begrenzing" of de uitvoering van het Programma Duurzame Landbouw) en de stand van zaken.³⁶ De voortgang van projecten die onderdeel zijn van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw is onderdeel van een aparte rapportage.

³⁶ Provincie Groningen, Jaarstukken 2021, p. 79-83.

De provincie beschikt op een algemeen niveau over inzicht in de beleidsoutput (welke activiteiten uitgevoerd worden in gesubsidieerde projecten). Het monitoren van de maatschappelijke effecten is volgens de provincie (nog) moeilijk. In de derde voortgangsrapportage van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw staat dat “gezien de looptijd van de Deal en de beperkte middelen effectmonitoring op gebiedsniveau niet haalbaar is.”³⁷ Procesmonitoring vindt volgens de voortgangsrapportage wel plaats.

2.6.2 Doorwerking

Tabel 8 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 8: doorwerking aanbeveling projecten monitoringssysteem

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	De resultaten van projecten zijn grotendeels op procesniveau te vinden in de jaarstukken van de provincie Groningen. De provincie is bezig met het opzetten van een landbouwmonitor als onderdeel van de Staat van Groningen.
Soorten bereikte doorwerking	Geen doorwerking.

2.7 Verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

2.7.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling VI: verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

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

Zoals paragraaf 2.5 en 2.6 noemden, is er geen monitoringssysteem omdat de provincie geen indicatoren heeft weten te formuleren. Een overzicht van de manier waarop de provinciale inspanningen en resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen is er (nog) niet.

2.7.2 Doorwerking

Tabel 9 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 9: doorwerking aanbeveling verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Geen.

³⁷ Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw. (2022). Derde voortgangsrapportage. Periode 3e kwartaal 2021 tot en met 2e kwartaal 2022, p. 16.

2.8 Vertaling succesprojecten in beleid

2.8.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling VII: vertaling succesprojecten in beleid

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.

De provincie vertaalde succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten niet naar subsidiepraktijk. Zij droeg succesvolle projecten wel uit. Voorbeelden zijn onder andere de programma's Biologische Landbouw en Fascinating Groningen, waaraan de provincie met andere organisaties biologische respectievelijk circulaire landbouw promoot. Op de websites van deze programma's staan onder meer (succes)projecten vermeld.³⁸ De link tussen succesprojecten en beleid is niet altijd zichtbaar gemaakt. Een compleet overzicht van gesubsidieerde projecten ontbreekt.

De provincie heeft naast een kwartiermaker biologische landbouw vanaf 2020 een gebiedsregisseur (1 fte) voor het verduurzamen van de landbouw richting een natuurinclusieve kringlooplandbouw.

2.8.2 Doorwerking

Tabel 10 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 10: doorwerking aanbeveling vertaling succesprojecten in beleid

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Op de websites van verschillende provinciale programma's staan (succes)projecten vermeld. Dit geeft echter geen volledig beeld.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking

³⁸ Zie Biologische Landbouw Groningen: <https://www.biologischelandbouwgroningen.nl/projecten> en Fascinating Groningen: <https://fascinating-groningen.nl/projecten/>, beide websites benaderd op 17 maart 2023.

2.9 Informatiebehoefte Provinciale Staten

2.9.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling VIII: informatiebehoefte Provinciale Staten

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 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 ontvingen het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 ter kennisgeving.³⁹ In de vergadering waarin Provinciale Staten het programma bespraken dienden enkele fracties een motie in met het verzoek om onderzoek te doen naar verdienmodellen die de extensivering van de veehouderij mogelijk maken.⁴⁰ Provinciale Staten verwierpen deze motie. Met betrekking tot de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw krijgen Provinciale Staten een aparte rapportage over de voortgang van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw naast informatie in de provinciale planning- en controlecyclus.

In het kader van de ontwikkeling van een nieuwe provinciale Omgevingsvisie (inclusief landbouwvisie) betrekken Gedeputeerde Staten Provinciale Staten actief bij de gedachtevorming hierover. Zo vond er een interactieve bijeenkomst plaats (mei 2022) met daarin aandacht voor de rol van de landbouw (als beheerder van het landschap en als economische sector) in het landelijk gebied. De inbreng vanuit de Staten tijdens deze bijeenkomst is vervolgens meegenomen in het koersdocument voor de nieuwe Omgevingsvisie dat Provinciale Staten vaststelden.⁴¹

2.9.2 Doorwerking

Tabel 11 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 11: doorwerking aanbeveling informatiebehoefte Provinciale Staten

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Geen.
Soorten bereikte doorwerking	Geen.

³⁹ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, 29 september 2020.

⁴⁰ Provincie Groningen, Motie M-256, Verworpen tijdens de Provinciale Statenvergadering van 16 december 2020.

⁴¹ Provincie Groningen, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2022.

Bronnenlijst

Literatuur, beleidsstukken en -brieven:

- 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. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer
- NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. NVRR
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Programma Duurzame Landbouw 2020-2024, 29 september 2020
- Provincie Groningen, Jaarstukken 2021
- Provincie Groningen. (2020). Programma Duurzame Landbouw 2020-2024
- Provincie Groningen. (2022). Koersdocument. Provincie Groningen
- Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw. (2022). Derde voortgangsrapportage. Periode 3e kwartaal 2021 tot en met 2e kwartaal 2022
- Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2017). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research
- Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2022). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research

Websites:

- Biologische Landbouw Groningen: <https://www.biologischelandbouwgroningen.nl/projecten>
- De Staat van Groningen: <https://destaatvangroningen.nl/index.html>
- Fascinating Groningen: <https://fascinating-groningen.nl/projecten/>
- Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw: <https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/>

Bijlage 1: Geïnterviewde persoon

Beleidsmedewerker Landbouw Provincie Groningen

Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’ (2020)

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde per deelvraag het volgende in het rapport over de provincie 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 3: Aanbevelingen rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)

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.

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. 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 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 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 consultant 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 consultant 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.
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 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.

Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Groningen⁴²

Groningen	Doorwerking (omschrijving en stukken)
Beleid en effecten	
<p>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.</p>	<p>Programma Duurzame Landbouw 2020-2024: GS van Groningen heeft in september 2020 het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 vastgesteld, zie onderstaande link1. Het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 sluit als 'beleidsnotitie' aan bij de (nieuwe) beleidscyclus van de provincie Groningen. Het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 is ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten en op 16 december besproken met PS, zie https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/ae6260ca-d654-4146-a434-8a7e75577a57 (punt 3a).</p> <p>Streefbeeld: In het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 is een doorkijk opgenomen van de landbouw in 2030. Een landbouwvisie voor de langere termijn zal nader worden uitgewerkt als onderdeel van de nieuwe omgevingsvisie. In het door PS in september 2022 vastgestelde Koersdocument (zie onderstaande link2) is een richting aangegeven van de landbouw in Groningen in 3 gebieden. Deze richting zal de komende tijd verder worden uitgewerkt in de nieuwe omgevingsvisie die in 2024 zal worden vastgesteld.</p> <p>Aanbevelingen NRK: naar aanleiding van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer op welke manier de provincie Groningen in de periode 2012 tot en met 2018 met subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan een verduurzaming van de landbouw zijn de aanbevelingen uit dit onderzoek meegenomen in de jaarlijkse P&C cyclus. Per aanbeveling is aangegeven welke maatregel genomen is/wordt, zie https://www.monitorgroningen.nl/rekenkamer/130.</p> <p>Monitoring: In het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 wordt een doorkijk gegeven naar de lange termijn, waarin een richting wordt gekozen en waarin ook wordt aangegeven wat de provincie met begrippen als natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw en verduurzaming bedoelt. Daarnaast zijn zestien ambities geformuleerd. Deze vormen de basis voor het formuleren van indicatoren die gebruikt kunnen worden bij de monitoring volgens de provinciale P&C-cyclus. Na</p>

⁴² Zoals de provincie Groningen heeft aangeleverd op ons verzoek.

	<p>de vaststelling van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 door GS, is gewerkt aan een set van indicatoren waarmee de voortgang van het programma kan worden gemonitord. In bijgevoegde interne documenten <i>Presentatie Indicatoren zoektocht</i> (28jan2021) en <i>Memo Indicatoren versie 2</i> (9 april 2021) wordt een beeld geschetst van de discussie die intern gevoerd is over de monitoring van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024. Uiteindelijk is gekozen voor het rapporteren van de voortgang op basis van de P&C cyclus van de provincie Groningen, zie link 3 naar Jaarstukken 2021 vanaf p. 79. Er is niet gekozen voor een monitoringssystematiek die de voortgang meet van de 16 geformuleerde ambities van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat de beschikbare data niet beschikbaar zijn of niet 1-op-1 te koppelen is aan de ambities uit het programma. Het ontwikkelen van specifieke datasets die hier wel invulling aan geven zou veel tijd en capaciteit kosten die niet beschikbaar is of ten koste zou gaan van de daadwerkelijke uitvoering van het door de provincie gevoerde landbouwbeleid.</p> <p>Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het landbouwbeleid vormt de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw. Naast een rapportage in de P&C cyclus wordt de voortgang van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw ook jaarlijks rechtsreeks gerapporteerd aan PS, zie bijgevoegde link 4 naar meest recente voortgangsrapportage.</p> <p>Om Statenleden en andere geïnteresseerden meer zicht te geven op de ontwikkeling van de landbouw in de provincie Groningen wordt verder gewerkt aan een landbouwmonitor als onderdeel van de Staat van Groningen. Deze is deels al online en deels nog in ontwikkeling en geeft een beeld van de ontwikkelingen in de landbouw van Groningen, zie https://destaatvangroningen.nl/index.html</p>
<p>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.</p>	<p>Het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 is gebaseerd op: 1) actuele feiten en cijfers van met name het CBS en Skal-biocontrole, 2) beschrijvingen van visies, ontwikkelingen en trends door Wageningen Universiteit en Research en het Louis Bolk Instituut en 3) ambities en doelen van het Kwaliteitsbeeld 2030 van de Agro Agenda NNL, de Kringloopvisie van LNV en het Manifest Vitaal Platteland van partners landelijk gebied. Bij de totstandkoming van het programma zijn gesprekken gevoerd met collega's van diverse beleidsvelden over de verbinding van landbouw met andere provinciale beleidsvelden (klimaat, energie, landschap, natuur, etc).</p> <p>In het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 zijn op p.30 de rollen van de provincie beschreven die ingezet worden bij het behalen van de ambities. Vanuit deze rollen neemt Provincie Groningen deel of ondersteunt ze diverse overleggen en samenwerkingsverbanden. Dit zijn onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agro Agenda NNL, https://www.agroagendann.nl/ ▪ Agenda voor de Veenkolonien, www.veenkolonien.nl ▪ IBP Westerkwartier Natuurinclusief, https://www.westerkwartiernatuurinclusief.nl/ ▪ The Potato Valley, https://www.thepotatovalley.nl/ ▪ Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw, https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/ ▪ Fascinating, https://fascinating-groningen.nl/

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melkveeagenda NNL, http://www.melkveeagenda.nl/
<p>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?</p>	<p>Doel: bevorderen verduurzaming van de landbouw. Dit willen we bereiken door het opstellen en uitvoeren van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024. De provincie heeft bij de uitvoering van het programma/bereiken van de doelen een wisselende rol (faciliteren, verbinden, stimuleren en beïnvloeden (lobby). Een ander beleidsinstrument om de landbouwtransitie te bevorderen, is het ruimtelijk beleid (Omgevingsvisie en Provinciale Verordening). Hier worden kaders gegeven voor de ontwikkeling van de landbouw in Groningen.</p>
<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ biodiversiteit ▪ grondgebondenheid ▪ aandeel biologische boerenbedrijven en hectares biologisch areaal ▪ mate van gebruik van duurzaam en/of biologisch (geteelde) grondstoffen <p>en een concrete afname van:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ emissies ▪ CO2-uitstoot ▪ (kunst)mestgebruik ▪ gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. <p>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</p>	<p>Zie onder 1</p>

<p>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.</p>	
<p>Stimulering door subsidiëring</p>	
<p>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. 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 zicht op de doorwerking</p>	<p>Zie onder 1</p>

<p>nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect.</p>	
<p>6. Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.</p>	<p>Zie onder 1</p>
<p>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 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.</p>	<p>Dit is op meerdere manieren ingevuld. voorbeelden zijn: https://www.agroprogramma.nl/kennisbank https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/ https://www.provinciegroningen.nl/projecten/biologische-landbouw/ https://fascinating-groningen.nl/</p> <p>Vraag uit mail 23/3: Verder hebben we nog een specifieke vraag naar aanleiding van aanbeveling 7 (vertaling succesprojecten in beleid): heeft de provincie Groningen een consulent ingezet om de verduurzaming van de landbouw in brede zin gericht te stimuleren? Antwoord: provincie heeft naast de kwartiermaker biologische landbouw vanaf 2020 een gebiedsregisseur (1fte) voor het verduurzamen van de landbouw richting een natuurinclusieve kringlooplandbouw.</p>
<p>Rol van Provinciale Staten</p>	
<p>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</p>	<p>Antwoord van de griffie: <i>Na de bespreking in de statencommissie en statenvergadering van het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024 in december 2020 zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van het programma in de jaarlijkse P&C-cyclus en via de jaarlijkse voortgangsrapportages over de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw. (zie elders opgenomen linkjes)</i></p>

<p>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 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.</p>	<p><i>In het kader van de ontwikkeling van een nieuwe provinciale Omgevingsvisie, inclusief een landbouwvisie, zijn Provinciale Staten actief betrokken in het stadium van gedachtenvorming over de ruimtelijke toekomst van de provincie. Op 20 april 2022 stond de Gids voor Gesprek tijdens een interactieve bijeenkomst centraal, met o.a. aandacht voor een toekomstbestendig landelijk gebied en de plek/rol van landbouw als beheerder van het landschap én als onderdeel van de economie.</i></p> <p><i>In het Koersdocument voor de nieuwe Omgevingsvisie (statencommissie 21 sept. 2022 en statenvergadering 28 september 2022) is de inbreng vanuit de Staten bij de Gids voor Gesprek nadrukkelijk meegenomen en is meer concreet aangegeven welke toekomst voor de duurzame landbouw in Groningen mogelijk is. De toekomst van het landelijk gebied en de plek van de landbouw hierin staat sinds de zomer van 2022 nog nadrukkelijker op de statenagenda vanwege het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ook hierbij worden Provinciale Staten actief geïnformeerd en betrokken.</i></p> <p><i>Gids voor Gesprek:</i> https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/ef28a071-0e79-4f5f-b4a6-58816220a146?documentId=c11903d5-5f60-4744-8646-a0185cc3016e&agendaltemId=1d728041-75ba-426c-a167-99bdfc454dfb</p>
--	--

1. In hoeverre heeft het Rekenkameronderzoek tijdens de uitvoering ervan (dus vóór publicatie) al geleid tot verbeteracties van Gedeputeerde Staten of ambtelijke dienst?
2. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?
3. Zijn er als gevolg van het rekenkamerrapport veranderingen opgetreden c.q. aanpassingen doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoering? Zo ja, welke? Wordt hierover gedebatteerd in de Staten?
4. Heeft het rapport geleid tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Of houden raad, college en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling of -uitvoering op een bepaald gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context?

Bij alle vragen: uit welke stukken blijkt dit?

1. Programma Duurzame Landbouw 2020-2024:
https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Documentenzoeker/Landbouw_veeteelt_en_visserij/Landbouw/Programma_Duurzame_Landbouw_2020-2024.pdf
2. Koersdocument:
<https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0aaba527-50d5-4e6e-af90-3286d75100dc?documentId=71ce1c91-06e2-4131-a5db-1fef58dd9762&agendaltemId=5c7f01f4-997f-4470-b569-4f05daf0db4e#>
3. Jaarstukken 2021:
<https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8237905f-aef5-4f95-a78a-7c56ef205083?documentId=ac49028e-fcf9-41df-88ef-4d976d68d520&agendaltemId=596e9fd7-be90-4c7c-96cf-7135646dd862#>
4. 3^e Voortgangsrapportage Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw:
<https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/9bcfa9a1-aa59-4f4c-8e0a-4cae77253fb2?documentId=a779faa0-90aa-4221-9d8b-8d2dc276facb&agendaltemId=964b8f4f-4c40-44b3-ab34-33892fbd423#>

Bijlage 5: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Op 24 mei jl. ontvingen wij van u het eindrapport van het Terugblikonderzoek Duurzame landbouw in Groningen, met het verzoek om een bestuurlijke reactie. In de aanbiedingsbrief vraagt u ons een inhoudelijke reflectie op de conclusies en aanbevelingen van het rapport en om aan te geven hoe wij met de aanbevelingen uit het rapport willen omgaan.

Inhoudelijke reactie

Veel zaken die u benoemt in het rapport herkennen wij. De afgelopen jaren hebben we gepoogd om de aanbevelingen zoals u die in 2020 hebt gedaan op te volgen. De informatie hierover hebben we in dit Terugblikonderzoek aan de betrokken onderzoekers beschikbaar gesteld.

U constateert dat een deel van de aanbevelingen nog niet volledig is opgevolgd. Dit onderkennen we. We hebben zoals u in uw onderzoeksrapport op p. 21 beschrijft wel een aanzet gedaan voor een set met indicatoren passend bij de ambities uit het Programma Duurzame Landbouw 2020-2024. Gezien de complexiteit van de materie heeft dit nog niet geleid tot een passende indicatorenset. We zullen deze leerervaringen bij de ontwikkeling van een nieuw landbouwprogramma meenemen en streven daarbij naar een monitoringssysteem waarbij we de voortgang van het beleid duidelijk en inzichtelijk weergeven.

Een andere verklaring voor de door u geconstateerde 'geringe doorwerking' is de relatief korte tijd tussen het (eerste) onderzoek Duurzame Landbouw en dit terugblikonderzoek: een aantal zaken zijn nog in ontwikkeling. We merken daarbij op dat we in de tussenliggende periode te maken hebben gehad met de gevolgen van de corona pandemie. Dit heeft voor ons als organisatie grote impact gehad door de andere manier waarop we moesten gaan (thuis)werken en de afwezigheid van ambtenaren vanwege ziekte en of quarantaine. Verder heeft de provincie Groningen in 2020 een organisatieontwikkeling in gang gezet. De aanleiding is om sneller en adequater in te kunnen spelen op voortdurende veranderingen in de samenleving en de steeds complexere maatschappelijke opgaven zoals bijvoorbeeld de klimaatverandering, energietransitie en stikstofproblematiek. Daarbij werken we onder andere toe naar een betere sturing waardoor we de juiste prioriteiten kunnen stellen. Verder wordt toegewerkt naar een betrouwbare, herkenbare en toegankelijke sturingsinformatie die aanwezig is op de juiste plek. Kortom met de in 2020 ingezette organisatieontwikkeling wordt ook (nog steeds) gewerkt aan het opvolgen van de aanbevelingen.

Naar aanleiding van de hoofdconclusie en de conclusies per aanbeveling merken we het volgende op:

- Naar aanleiding van uw conclusie over actorenanalyse en kritische selectie van samenwerkingspartners willen we nog wel aangeven dat we regelmatig en structureel overleg hebben met diverse vertegenwoordigers van landbouworganisaties. Dit zijn vertegenwoordigers van partijen uit de primaire sector, bijvoorbeeld LTO Noord en Gronings Agrarisch Jongeren Contact (GRAJK) en partijen die zich bezighouden met de verwerking van landbouwproducten zoals Avebe en Cosun. De uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bespreken we ook met een brede groep van alle vertegenwoordigers uit de primaire sector. De vele contacten met diverse partijen stelt ons in staat om kritisch te zijn en te blijven ten aanzien van de samenwerkingen die we aangaan en/of steunen. Daarnaast steunen we een aantal unieke samenwerkingsverbanden zoals de Agro Agenda>NNL, Fascinating en InnovatieVeenkoloniën die zich gezamenlijk inzetten voor verduurzaming van de landbouw of aspecten daarvan.
- U stelt dat er geen volledig overzicht beschikbaar is van door de provincie gefinancierde projecten. Als transparante overheid beschikken we wel degelijk over een totaaloverzicht van door de provincie gefinancierde projecten. Vanwege de veelheid aan projecten kiezen we ervoor om over slechts een beperkt deel actief te communiceren. Dit doen we ter inspiratie. Uiteraard vragen we partijen bij opdrachtverlening of subsidieverstrekking zelf ook om de opgedane kennis/resultaten te delen door het organiseren van bijeenkomsten, demonstraties en of het delen van de opgedane kennis op websites zoals groenkennisnet.nl.
- De visie op de landbouw wordt onderdeel van de nieuwe omgevingsvisie die naar verwachting in 2024 zal worden vastgesteld. We werken momenteel aan een integrale visie over gebruik en toekomstige invulling van het landelijk gebied. De landbouw is hier een belangrijk onderdeel van. We hebben deze werkwijze per brief aan Provinciale Staten meegedeeld.
- Ten aanzien van monitoring hebben wij op de Staat van Groningen een landbouwmonitor ontwikkeld. Deze zal de komende maanden verder worden uitgebreid.

Aanbevelingen en vervolg

U geeft in uw rapport naar aanleiding van het terublikonderzoek een aantal concrete aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (aanbevelingen 1 t/m 4). In algemene zin zien we het belang van deze aanbevelingen en zijn we ook zeker bereid deze verder op te volgen voor zover dat tot nog toe niet is gebeurd. We willen dit ook koppelen aan onze rol en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het NPLG. Zoals uit de reactie op de (hoofd)conclusie(s) blijkt en voor zover nog niet gebeurd werken we hier aan.

Wij zien de behandeling van uw eindrapport in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet en zullen met Provinciale Staten in gesprek gaan over uw rapport.

Bijlage 6: Nawoord

De Noordelijke Rekenkamer ziet aanleiding om de reactie van Gedeputeerde Staten van 23 juni 2023 van een nawoord te voorzien, specifiek op twee punten.

In hun reactie geven Gedeputeerde Staten aan zich te herkennen in het door de rekenkamer geschetste beeld van geringe doorwerking. Zij geven aan (vijfde alinea, eerste opsommingsstreepje) dat zij regelmatig en structureel overleg hebben met landbouworganisaties, en verderop, dat zij de uitwerking van het NPLG bespreken met een brede groep van alle vertegenwoordigers uit de primaire sector. De rekenkamer wil benadrukken dat het goed is om een expliciete en weloverwogen keuze te maken welke partijen en actoren – binnen en buiten de landbouwsector – op de verschillende facetten van verduurzaming een constructieve bijdrage kunnen en willen leveren (zie aanbeveling 1).

De geringe doorwerking van de oorspronkelijke aanbevelingen vormde voor de rekenkamer aanleiding voor het opstellen van een viertal nieuwe, aanvullende aanbevelingen. Drie daarvan zijn gericht aan Gedeputeerde Staten, een aan Provinciale Staten. Teleurstellend is dat de reactie van het College op deze nieuwe aanbevelingen summier, erg algemeen en weinig concreet is en niet toegespitst is op de afzonderlijke aanbevelingen. De rekenkamer vraagt hiervoor gerichte aandacht van Provinciale Staten. Daarmee kunnen Provinciale Staten zelf opvolging geven aan aanbeveling 4.

