


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	9
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	22
2.5 Indicatoren monitoringssysteem	23
2.6 Projecten monitoringssysteem	27
2.7 Verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen.....	29
2.8 Vertaling succesprojecten in beleid	30
2.9 Informatiebehoefte Provinciale Staten	31
Bronnenlijst	33
Bijlage 1: Geïnterviewde persoon	35
Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’ (2020) .	36
Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid’ (2020)	38
Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Drenthe	41
Bijlage 5: Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	50
Bijlage 6: Nawoord	52

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 Drenthe namen alle aanbevelingen uit het rapport van 2020 over. Zij amendeerden één. Er is tot nu toe geringe doorwerking van de eerste zeven oorspronkelijke aanbevelingen. Aanbeveling acht over de informatiebehoefte van Provinciale Staten werkt wel door. De provincie³ heeft enkele streefbeelden voor 2030, die nog nadere uitwerking behoeven. De manier waarop zij die streefbeelden wil bewerkstelligen en de voortgang ervan wil monitoren heeft zij nog niet uitgewerkt. Gedeputeerde Staten maakten al wel een opzet voor indicatoren van het monitoringssysteem. Verder blijkt dat Gedeputeerde Staten in de beleidsuitvoering veel samenwerken, maar dat geen stakeholdersanalyse of kritische selectie plaatsvindt van samenwerkingspartners. Zij hebben daardoor niet goed in beeld welke actoren welke rol spelen in de verduurzaming van de landbouw. Een volledig overzicht van de door de provincie gefinancierde projecten is er evenmin. Ook maken Gedeputeerde Staten geen nadere analyse van de beleidsinstrumenten die (het meest) geschikt zijn voor het behalen van de beleidsdoelen. De verhouding tussen de provinciale inspanningen en de resultaten van de beleidsdoelen is nog steeds 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 inzichtelijk door de aanbeveling hierover op te nemen in hun onderzoekscommissie. Zoals eerder genoemd amendeerden Provinciale Staten een aanbeveling waarmee zij Gedeputeerde Staten om voortgangsinformatie over een van de provinciale verduurzamingsprogramma's verzochten.

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.

Het huidige landbouwprogramma stamt uit 2017 (vóór publicatie van het oorspronkelijke rekenkamerrapport) en is sindsdien niet herzien. De provincie legde een aantal ambities vast in de Omgevingsvisie van 2022. Deze bevat ook enkele streefbeelden voor 2030: Drenthe wil inzetten op verduurzaming van de landbouw en op kringlooplandbouw. De provincie gaat niet in op de verhouding tussen ecologische verduurzaming en een rendabele bedrijfsvoering. De provincie

³ Met 'de provincie' bedoelen wij Gedeputeerde en Provinciale Staten gezamenlijk. In sommige gevallen stelden Gedeputeerde Staten een beleidsprogramma of visie op (dat bijvoorbeeld een probleemanalyse en een streefbeeld bevat) en stelden Provinciale Staten dat of die vast.

beoogt in een nog op te stellen Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) een probleemanalyse uit te voeren waarmee zij inzichtelijk wil maken wat de provincie met de primaire landbouw in de provincie voor ogen heeft. Zij neemt daar de streefbeelden die zij beschrijft in het huidige landbouwprogramma en Omgevingsvisie 2022 in grote lijnen in op. De provincie werkt door middel van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw met andere partijen aan het (bewerkstelligen van het) streefbeeld voor 2030.

Er is geen sprake van doorwerking.

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.

Het is niet duidelijk wie de stakeholders zijn (en wie niet). Voordat de provincie deelnam aan een samenwerking vond(en) geen actorenanalyse(s) plaats.

Er is geen sprake van 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?

Sinds het rekenkameronderzoek voerden Gedeputeerde Staten geen analyse uit van de meest geschikte beleidsinstrumenten om bepaalde doelen te bereiken ontbreekt.

Er is geen sprake van 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.

Gedeputeerde Staten stelden nog geen indicatoren vast, maar maakten in 2022 een aanzet voor een set geschikte indicatoren. Ook startten zij in de periode 2022-2023 een aantal initiatieven om de monitoring van maatschappelijke effecten op het gebied van ecologische verduurzaming en biodiversiteit te verbeteren, zoals de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland, het Programma Boer Burger Natuur Drenthe en Duurzaam Boeren Drenthe. Verder monitort de provincie – samen met Fryslân en Groningen – de verduurzaming van de landbouw via Foto van het Noorden (2022). Daarin komen enkele van de in de aanbeveling gesuggereerde indicatoren terug.

Er is sprake van gedeeltelijke 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. Voor de provincie Drenthe leent het project ‘Consulent duurzame melkveehouderij’ zich goed voor het verbinden van provinciale inspanningen aan maatschappelijke effect, gezien er in dit project diverse indicatoren worden gemeten die relevant zijn voor ecologische verduurzaming van de landbouw. *En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur.*⁴

Er is nog steeds geen totaaloverzicht van de projecten die de provincie subsidieert. De provincie beschikt op een hoger niveau over inzicht in de beleidsoutput (welke activiteiten uitgevoerd worden in gesubsidieerde projecten). Voorgaande heeft tot gevolg dat het opzetten van een monitoringssysteem volgens de provincie erg lastig is. Provinciale Staten amendeerden deze aanbeveling met aan Gedeputeerde Staten de opdracht om de voortgang van de Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur / Duurzame Melkveehouderij Drenthe aan hen terug te koppelen. Dit deden Gedeputeerde Staten ook.

Er is sprake van beperkte instrumentele doorwerking: er is nog geen volledig overzicht van projecten.

⁴ Cursieve tekst: Amendement A 2020-8, Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

Aanbeveling VI: verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

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

Bij de Subsidieregeling Toekomstgerichte Landbouw zorgde de provincie voor een koppeling tussen subsidieverlening en resultaat. Medewerkers van de provincie toetsen bij de subsidievaststelling in hoeverre de prestaties waarvoor de subsidie is verleend zijn behaald. Een overzicht met projecten, de provinciale inspanningen en resultaten daarvan, en hoe die zich verhouden tot de beleidsdoelen is er nog niet.

Er is sprake van beperkte instrumentele 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 lijkt de aanpak met een consultant als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' zoals de consultant duurzame melkveehouderij bij te kunnen dragen aan goede resultaten. Op ecologische duurzaamheid gerichte maatregelen uit projecten van Innovatie Veenkoloniën en Landbouw op peil kunnen breder gedeeld en toegepast worden. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van deze successen.

Gedeputeerde Staten vertalen succesvolle ervaringen uit de subsidieverlening niet naar de subsidiepraktijk en een expliciete koppeling tussen succes en subsidiepraktijk maken zij niet. Wel proberen zij aandacht voor de gesubsidieerde projecten te genereren, bijvoorbeeld via de eigen sociale kanalen.

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 Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer 'people, planet, profit' als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.

Provinciale Staten maakten hun informatiebehoefte duidelijk door de aanbeveling over het monitoringssysteem voor projecten te amenderen. Provinciale Staten namen deze aanbeveling tevens op in hun onderzoekscommissie om hun informatiebehoefte in kaart te brengen. Gedeputeerde Staten reageerden hierop door middel van een (eenmalige) brief met de stand van zaken.

Er is sprake van instrumentele 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.⁵

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. 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.

⁵ We maken onderscheid tussen preventieve, agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking (zie paragraaf 1.2.2)

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 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 Landbouwagenda en stelden zij zelf de uiteindelijke Friese Landbouwagenda 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.⁶ 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.⁷ Op basis van de kaders in het NPLG zullen provincies namelijk gebiedsprogramma's moeten initiëren waarin ze per gebied

⁶ ABRvS: <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>, benaderd op 18 april 2023.

⁷ Rijksoverheid. (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Rijksoverheid, p.4.

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.⁸

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

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: gebruik de indicatoren

Gedeputeerde Staten, bepaal de indicatoren van een duurzame landbouw en leg deze ook vast in beleid. Maak van de indicatoren gebruik om de voortgang van de verduurzaming van de agrarische sector te monitoren.

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 actief 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.

⁸ In de meeste provincies heten die het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG); in Fryslân heet dit het Frysk Programma Landelijk Gebied.

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 Drenthe het volgende (zie tabel 1):

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

Drenthe
1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?
<ul style="list-style-type: none">▪ In 2017 is een afzonderlijk beleidsdocument voor landbouw vastgesteld. Inhoudelijk is het beleid in toenemende mate gericht op ecologische verduurzaming van de landbouw, in de praktijk vooral van de melkveehouderij.▪ Landbouwbeleid wordt voor een deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder.▪ Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid.▪ De provincie maakt middelen vrij voor landbouwbeleid, waaronder cofinanciering gekoppeld aan Europese subsidies. Deze laatste worden grotendeels door de provincie gestuurd naar ecologische verduurzaming van de landbouw.▪ Het primaire beleidsdoel van ondersteuning van de landbouw in de Veenkoloniën is grotere economische zelfstandigheid voor de sector. In de beoogde innovatie van de sector spelen zowel economische als ecologische verduurzaming een rol. Beleidseffecten in termen van ecologische verduurzaming van de landbouw zijn niet meetbaar.
2. Hoeveel en welke subsidies hebben de Noordelijke provincies gedurende de onderzoeksperiode ingezet voor het verduurzamen van de landbouw?
<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 €9,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer €1,86 miljoen.

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

- Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.
- Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.

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

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

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 Drenthe namen alle over. Zij amendeerden de vijfde aanbeveling.

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. <i>Gedeputeerde Staten, stuur 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.</i>
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 Drenthe 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). Duiding van de informatie is gegeven tijdens een gesprek met een medewerker van de provincie Drenthe op 29 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.

De provincie beoogt in een nog op te stellen Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) een probleemanalyse uit te voeren waarmee zij inzichtelijk wil maken wat de provincie met de primaire landbouw in de provincie voor ogen heeft. Volgens de provincie vormen inzichten uit de

AgroAgenda Noord-Nederland¹⁴ en van het Interprovinciaal Overleg (IPO)¹⁵ daarvoor belangrijke bouwstenen. Zij zal daarin een streefbeeld in grote lijnen opstellen voor 2030/2035 en 2050. De provincie komt naast de voorbereiding op het PPLG met een nieuwe Omgevingsvisie. Provinciale Staten stelden in februari 2023 een voorstel voor een procesaanpak vast.¹⁶ Een landbouwvisie voor de langere termijn zal waarschijnlijk onderdeel zijn van de nieuwe Omgevingsvisie. Het huidige Drentse landbouwbeleid is vastgelegd in het programmadocument Toekomstgerichte Landbouw en de (huidige) Omgevingsvisie. Hieronder behandelen we beide.

Programmادocument Toekomstgerichte Landbouw (2017)

Het programmادocument Toekomstgerichte Landbouw bevat het streefbeeld waar de provincie met partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied aan wil werken. Het is een programmادocument dat op hoofdlijnen en binnen vier pijlers de richting van de provincie en de waarden die zij belangrijk vindt beschrijft. De pijlers zijn tuinbouw, veehouderij, akkerbouw en agribusiness. Met betrekking tot de tuinbouwsector geeft het programma aan dat het vergroten van de toegevoegde waarde de rode draad is. Voorbeelden die ze noemt zijn het verduurzamen en terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁷ Voor de melkveehouderij stelt de provincie het volgende: “Het doel is dat de Drentse melkveehouderij zo snel mogelijk op het gebied van fosfaat, stikstof en ammoniak presteert op het niveau van de 25% best presterende Drentse bedrijven uit 2013 (de koplopers). Het sluiten van de kringlopen, het toepassen van weidegang en het zuinig omgaan met de bodem zijn acties die bijdragen aan het halen van die doelstelling.”¹⁸ Akkerbouwers kunnen doorgaan op de ingeslagen weg. Moderne ver-edelingstechnologie biedt volgens de provincie mogelijkheden op het gebied van gezondheid en klimaatverandering in relatie tot voedselzekerheid.¹⁹ Tot slot, de agribusiness versterkt samenwerking tussen de agrarische sector en andere sectoren om op die manier een verduurzaming van de landbouw te bewerkstelligen.²⁰ De provincie heeft voor de vier pijlers geen (gekwantificeerde) doelstellingen geformuleerd.

Een 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,

¹⁴ AgroAgenda Noord Nederland: <https://www.agroagendannl/content/uploads/2023/02/Kwaliteitsbeeld-AgroAgenda.pdf>, benaderd op 3 april 2023.

¹⁵ Interprovinciaal Overleg. (2022). IPO Position Paper Landbouw en Voedsel – Samenwerken aan perspectief voor agrarische ondernemers. Interprovinciaal Overleg.

¹⁶ Provincie Drenthe, Procesaanpak ‘Horizon van Drenthe. Op weg naar een nieuwe Omgevingsvisie’, vastgesteld door Provinciale Staten op 1 februari 2023.

¹⁷ Provincie Drenthe. (2017). Programma Toekomstgerichte Landbouw. Van boer naar bord en bloemenvaas. Provincie Drenthe, p. 16.

¹⁸ Provincie Drenthe. (2017). Programma Toekomstgerichte Landbouw. Van boer naar bord en bloemenvaas. Provincie Drenthe, p. 20.

¹⁹ Provincie Drenthe. (2017). Programma Toekomstgerichte Landbouw. Van boer naar bord en bloemenvaas. Provincie Drenthe, p. 24.

²⁰ Provincie Drenthe. (2017). Programma Toekomstgerichte Landbouw. Van boer naar bord en bloemenvaas. Provincie Drenthe, p. 28.

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

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.

Omgevingsvisie (2022)

De in het programma genoemde pijlers komen ook terug in de Omgevingsvisie. Over de veehouders en akkerbouwers stelt de provincie: “Wij ambiëren een situatie in 2030 waarin rendabele Drentse veehouderij- en akkerbouwbedrijven behoren tot de koplopers dan wel dé top in Nederland voor wat betreft de kringlooplandbouw én het leveren van een bijdrage aan herstel en verbetering van de biodiversiteit en landschapskwaliteit. Ook het stimuleren van de productie van duurzame eiwitten vinden wij belangrijk.”²³ Verder wil de provincie “de intensieve veehouderij beperkt laten groeien om de milieuruimte van de landbouw als geheel niet verder onder druk te zetten.”²⁴

Wat betreft tuinbouw geeft de provincie aan dat zij duurzame opwekking van energie en het gebruik van (rest)warmte wil stimuleren, het waterverbruik wil verduurzamen en restproducten wil hergebruiken.²⁵ De provincie zet in op kringlooplandbouw: “Drenthe wil in 2030, samen met de aangrenzende provincies, in Europa worden gezien als een belangrijke Green Valley. We zetten in op een duurzame ontwikkeling en vergroening van onze landbouw. Hieronder verstaan we gesloten kringlopen en het gebruik van hernieuwbare grondstoffen. We stimuleren de transitie van fossiele grondstoffen naar duurzame grondstoffen en van een lineaire naar een circulaire economie. Het doel hiervan is kringlopen te sluiten, door afvalstromen van de ene sector te benutten als grondstof voor de andere sector. Ook richten we ons op korte ketens waarbij het gaat om de kortste route van boer naar bord (food) met zo min mogelijk tussenschakels.”²⁶

Hierin heeft ze een ambitie opgenomen met betrekking tot het duurzaam beheer en gebruik van de Drentse landbouwbodem: “Wij streven naar duurzaam gebruik en beheer van Drentse landbouwbodems met als resultaat vitale landbouwbodems. Deze vitale landbouwbodems, produceren voldoende en gezond voedsel en/of voer, dragen bij aan de productie van veilig drinkwater en spelen een essentiële rol in de afbraak van broeikasgassen, de vastlegging van koolstof en het herstel van biodiversiteit.”²⁷

Als definitie vitale landbouwbodem geeft de provincie: “De vitaliteit van de bodem wordt bepaald door een aantal eigenschappen: het organisch stofgehalte, de bodemchemie, het bodemleven en de bodemstructuur. Ingrijpen in één eigenschap heeft invloed op de andere. Samen maken deze

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

²³ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 116.

²⁴ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 118.

²⁵ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 116.

²⁶ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 120.

²⁷ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 106.

eigenschappen de bodem bestand tegen en adaptief bij veranderingen. Raken deze eigenschappen verstoord, dan gaat de vitaliteit van de bodem achteruit.”²⁸

Als ‘strategische doelen’ formuleert ze:

- Verbeteren en opbouwen organische stof in de Drentse bodem;
- Verminderen van bodemverdichting;
- Verbeteren van de bodembiologie;
- Verminderen en vervangen van niet duurzame hulpstoffen;
- Verbeteren van de (grond)waterkwaliteit en -kwantiteit.²⁹

“Samen met partners geven wij invulling hieraan en werken wij aan de realisatie van deze doelen. Ons beleid vindt nadere uitwerking in de Strategie Bodem & Ondergrond, in het Programma Water en programma toekomstgerichte landbouw”³⁰

2.2.2 Doorwerking

Tabel 3 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 3: doorwerking aanbeveling provinciale doelstellingen primaire landbouw

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen deze aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	De provincie beoogt in een nog uit te werken Provinciaal Programma Landelijk Gebied een probleemanalyse uit te voeren waarmee zij inzichtelijk wil maken wat de provincie met de primaire landbouw in de provincie voor ogen heeft. Zij neemt het streefbeeld in grote lijnen voor 2030/2035 en 2050 daarin mee.
Soorten bereikte doorwerking	Nog geen doorwerking

²⁸ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 106.

²⁹ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 106.

³⁰ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 106.

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.

Het huidige programma Toekomstgerichte Landbouw (2017) is gebaseerd op gesprekken met verschillende stakeholders aan de hand van een 'praatplaat'. Dit vond plaats in de vorm van keukentafelgesprekken. In november en december 2016 vonden in totaal vier gesprekken plaats met het netwerk melkveehouderij, het netwerk agribusiness en akkerbouw (twee groepen) en het netwerk tuinbouw. Dit ging om onder meer Drentse melkveehouders, akkerbouwers, tuinbouwbedrijven, agribusiness-bedrijven, de Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland en de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland.

Volgens de provincie past het tot nu toe niet om vooraf als provincie doelen en kaders te bepalen. De concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van de te bereiken maatschappelijke veranderingen wil zij met de partners en maatschappelijke organisaties in het gebied gezamenlijk bepalen om zo een scherp en breed gedragen beeld van de gewenste eindsituatie na te streven (zie figuur 1). De uitwerking van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied vraagt volgens de provincie wel om provinciale doelen en kaders.



Figuur 1: verschillende rollen die de provincie voor zichzelf ziet (bron: programma toekomstgerichte landbouw)

2.3.2 Doorwerking

Tabel 4 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 4: doorwerking aanbeveling provinciale rol duurzame landbouwbeleid

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

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?

In het coalitieakkoord gaven Gedeputeerde Staten aan dat zij de landbouwsector ruimte geven om zich toekomstgericht te ontwikkelen.³¹ Vanuit de provincie komen daarom geen extra regels bovenop de landelijke regels. Naast faciliteren en stimuleren kan de provincie via het ruimtelijke spoor (vooral de omgevingsverordening) nadere kaders stellen aan de landbouw. De huidige omgevingsverordening (2018) bevat nadere regels voor agrarische bedrijvigheid, maar deze zijn sindsdien niet aangepast.³²

2.4.2 Doorwerking

Tabel 5 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 5: doorwerking aanbeveling beleidsinstrumentaria doelbereiking

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

³¹ Provincie Drenthe. (2019). Coalitieakkoord 2019-2023: Drenthe, Mooi voor elkaar!. Provincie Drenthe, p. 12.

³² Provincie Drenthe. (2018). Provinciale Omgevingsverordening. Provincie Drenthe, art. 2.12-2.15.

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.

De ecologische verduurzaming van de landbouw is een onderdeel van het streven van de provincie naar een toekomstgerichte landbouw. 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. Wel startte zij een aantal initiatieven om de monitoring van maatschappelijke effecten, specifiek op het gebied van ecologische verduurzaming en biodiversiteit, te verbeteren. Deze initiatieven behandelen we hieronder. Daarnaast hebben Provinciale Staten, naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer, zelf onderzoek uitgevoerd (zie paragraaf 2.9). Aan het eind van deze paragraaf staan we kort stil bij de reactie van Gedeputeerde Staten daarop.

Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland

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.³³ Binnen één van de gebieden binnen de regioideal, de Drents-Groningse Veenkoloniën, werken partijen aan een biodiversiteitsmonitor akkerbouw.

³³ Gebaseerd op Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw, Derde voortgangsrapportage, september 2022, p. 16-17.

Programma Boer Burger Natuur Drenthe (BBND) 2020-2024

Het programma BBND is een samenwerking van verschillende partijen in Drenthe en draagt door in te zetten op kringlooplandbouw bij aan het versterken van landschapskwaliteit en biodiversiteit.³⁴ Binnen het programma BBND droeg de provincie bij aan de opzet van een actief monitoringsprogramma. Hiervoor leverde zij ook expertise aan. Onderdeel van het monitoringsprogramma is een nulmeting, een tussenmeting na drie jaar en een eindmeting na zes jaar. Dit zou inzicht moeten geven in hoeverre de inspanningen leiden tot verbetering van de biodiversiteit en landschapskwaliteit (tussenmeting). Om de metingen goed en uniform tussen de verschillende gebieden en projecten te laten plaatsvinden stelde Bureau ATKB in opdracht van de provincie een handboek op. Dit handboek bevat een gedetailleerde instructie over de wijze waarop de monitoring in de praktijk plaats moet vinden. Het handboek sluit aan op de rapportage 'Basiskwaliteit Natuur Drenthe'. Deze rapportage gaat over de minimale kwaliteit van het landschap, milieucondities en de eisen aan gebruik en beheer van gebieden die ervoor zorgen dat soorten (flora en fauna) algemeen kunnen worden.³⁵

Duurzaam Boeren Drenthe (vervolg van Duurzame Melkveehouderij Drenthe)

Samen met partijen uit de landbouw, natuur en milieu nam de provincie het initiatief voor het programma Duurzaam Boeren Drenthe (DBD). De gedachte is dat de bijdrage aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen op het gebied van water, bodem, klimaat en stikstof kan worden bijgehouden met zogenaamde kritische prestatie indicatoren (KPI's). Agrarische ondernemers kunnen bijdragen aan de doelen door maatregelen te nemen die het meest geschikt zijn voor hun specifieke situatie. Voor de melkveesector zijn de KPI's reeds bekend. Op dit moment voert de provincie een pilot uit voor akkerbouwers en gemengde bedrijven wat geschikte KPI's kunnen zijn.³⁶

Landbouwmonitor

De provincie werkt aan een landbouwmonitor als onderdeel van de website www.drentheincijfers.nl. De landbouwmonitor is nog in ontwikkeling en bevat momenteel informatie over onder andere:³⁷

- Aantal biologische en gangbare landbouwbedrijven;
- Mestproductie;
- CO₂-uitstoot.

³⁴ Boer Burger Natuur Drenthe: <https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/>, benaderd op 6 april 2023.

³⁵ Gebaseerd op Boer Burger Natuur Drenthe: <https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/activiteiten-projecten/monitoring/>, benaderd op 6 april 2023 en ATKB en Buro Bakker in opdracht van de provincie Drenthe. (2022). Handboek monitoring: agenda boer burger natuur Drenthe. ATKB en Buro Bakker.

³⁶ Gebaseerd op Provincie Drenthe: <https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/> en <https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/diversen/duurzaam-boeren-drenthe/>, beiden benaderd op 6 april 2023.

³⁷ Provincie Drenthe: <https://www.drentheincijfers.nl/natuurelandbouw/> en <https://www.drentheincijfers.nl/klimaatenergie/>, beiden benaderd op 6 april 2023.

Foto van het Noorden (2022)

Mede naar aanleiding van de aanbeveling van de rekenkamer gaf de provincie Drenthe, samen met Fryslân en Groningen, 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'.³⁸ Dit onderzoek kan gezien worden als basis voor periodieke monitoring bevat gegevens over de noordelijke primaire landbouw en agro-food-sector en bevat relevante ontwikkelingen per provincie. Dit onderzoek bevat bijvoorbeeld informatie over:³⁹

- 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 hectare⁴⁰, vergeleken met Drenthe, Fryslân, Groningen en Nederland als geheel;
- de 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'.⁴¹

PPLG

Tot slot is de provincie in het kader van het PPLG het initiatief gestart 'Data op orde'. Hiermee wil de provincie beter zicht krijgen op de bedrijven in het landelijk gebied. Het gaat daarbij onder andere om aard en omvang van bedrijven, afgegeven vergunningen en toestemmingen. Deze informatie is van belang voor de uitvoering van de gebiedsprogramma's. De verwachting is dat de provincie binnen het gebiedsprogramma PPLG beter onderbouwde beslissingen kan nemen.

Reactie Gedeputeerde Staten op onderzoek van de Staten

Het onderzoek ging onder andere over de vraag hoe het landbouwbeleid concreter kan worden gemaakt en op welke wijze Provinciale Staten monitorings- en evaluatie-informatie wensen te ontvangen naast de reguliere momenten in de planning & controle cyclus. Gedeputeerde Staten geven aan samen met landbouw- en natuurorganisaties te bedenken welke indicatoren en streefwaarden het meest geëigend zijn voor het monitoren van de verduurzaming van de landbouw. Figuur 2 bevat een eerste concept van die indicatoren. Het is volgens de provincie een

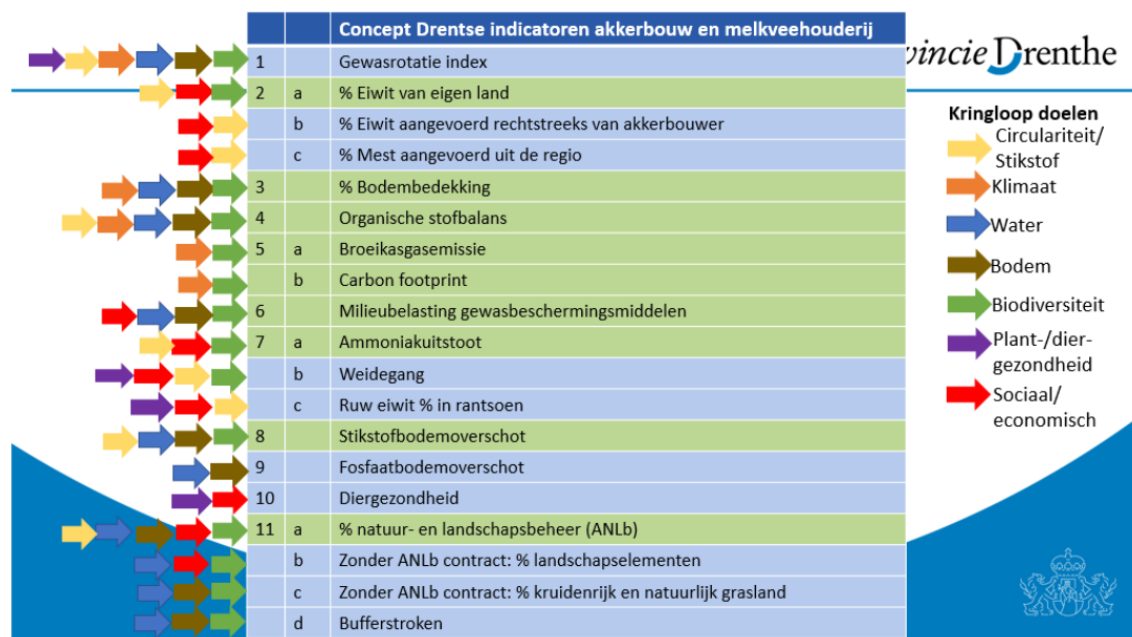
³⁸ Wageningen Universiteit en Research in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. (2022). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

uitdaging hoe dat vervolgens van bedrijfsniveau opgeteld moet worden naar een niveau waarmee de voortgang voor Drenthe als geheel kan worden gemonitord.⁴²



Figuur 2: concept Drentse indicatoren akkerbouw en melkveehouderij (bron: Provincie Drenthe, 2022)

Gedeputeerde Staten geven verder aan dat de informatievoorziening over de voortgang van het landbouwbeleid, buiten de planning- en controlecyclus om, uit drie onderdelen bestaat. Ten eerste gaat het om het inzichtelijk maken van meerjarige ontwikkelingen in de landbouw in Drenthe, bijvoorbeeld via de eerder toegelichte ‘Foto van het Noorden’ en ‘Landbouwmonitor’. Als tweede dienen de hierboven beschreven indicatoren (figuur 2) en streefwaarden een plaats te krijgen in de monitoring en rapportage. Die uitwerking is er nog niet. Ten derde stellen Gedeputeerde Staten dat de Drentse landbouw aan moet sluiten bij de basiskwaliteit Natuur van de provincie Drenthe voor wat betreft biodiversiteit en landschap. Hier is nog geen invulling voor. Het programma Boer Burger Natuur Drenthe (zie toelichting eerder deze paragraaf) moet zorgen voor de ontwikkeling van een monitoringsinstrument om biodiversiteit en landschap inzichtelijk te maken. De bedoeling is dat de provincie na afloop van dat programma de monitoring en rapportage over biodiversiteit en landschap voortzet.⁴³

2.5.2 Doorwerking

Tabel 6 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 6: doorwerking aanbeveling monitoringssysteem

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen deze aanbeveling over.

⁴² Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022, pp. 3-5.

⁴³ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022, pp. 5-6.

Effecten van onderzoek	De provincie initieerde projecten om monitoring van maatschappelijke effecten op het gebied van ecologische verduurzaming en biodiversiteit te verbeteren, zoals een deelproject binnen de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland, het Programma Boer Burger Natuur Drenthe en Duurzaam Boeren Drenthe. Daarnaast monitort de provincie structureel de verduurzaming van de landbouw via de Foto van het Noorden en de landbouwmonitor. Daarin komen enkele van de in de oorspronkelijke aanbeveling gesuggereerde indicatoren terug. De landbouwmonitor is nog in ontwikkeling.
Soorten bereikte doorwerking	Gedeeltelijke 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. Voor de provincie Drenthe leent het project ‘Consulent duurzame melkveehouderij’ zich goed voor het verbinden van provinciale inspanningen aan maatschappelijke effect, gezien er in dit project diverse indicatoren worden gemeten die relevant zijn voor ecologische verduurzaming van de landbouw. *En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur.*⁴⁴

Er is (nog steeds) geen overzicht van de projecten die de provincie subsidieert. 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. Wel startte zij meerdere initiatieven om de monitoring van maatschappelijke effecten te verbeteren. Zij vraagt zich wel af of het realistisch is om de bijdrage van de provincie in het (al dan niet) bereiken van maatschappelijke doelstellingen in kaart te brengen. Een vergelijkbare discussie vindt nu plaats bij het ontwikkelen van het ‘new delivery model’ voor de monitoring en evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid waar de provincie Drenthe met het ministerie van

⁴⁴ Cursieve tekst: Amendement A 2020-8, Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit via het IPO bij betrokken is. Met het programma Toekomstgerichte Landbouw is één van de wensen van de provincie om de ontsluiting, monitoring en communicatie van gesubsidieerde projecten te verbeteren.

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.”⁴⁵ Procesmonitoring vindt volgens de voortgangsrapportage wel plaats.

In een presentatie van 31 maart 2021 aan de Staten en tijdens een Statenexcursie op 9 juni 2021⁴⁶ en 8 juni 2022⁴⁷ informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over de voortgang van de Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur / Duurzame Melkveehouderij Drenthe. Op 12 juli 2022 kregen Provinciale Staten de laatste rapportage.⁴⁸

2.6.2 Doorwerking

Tabel 7 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 7: doorwerking aanbeveling projecten monitoringssysteem

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten amendeerde deze aanbeveling.
Effecten van onderzoek	De provincie startte enkele initiatieven het (al dan niet) bereiken van maatschappelijke doelstellingen te monitoren.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking.

⁴⁵ Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw. (2022). Derde voortgangsrapportage. Periode 3e kwartaal 2021 tot en met 2e kwartaal 2022, p. 16.

⁴⁶ Provincie Drenthe, Presentatie Statenexcursie Duurzaam boeren, 9 juni 2021..

⁴⁷ Provincie Drenthe, Duurzame Melkveehouderij Drenthe: Sturen op doelen, KPI aanpak in Drenthe, 8 juni 2022.

⁴⁸ Eerste bijlage bij Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022.

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 nog geen monitoringssysteem omdat de provincie nog geen indicatoren heeft vastgelegd. Een overzicht van de manier waarop de provinciale inspanningen en resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen is er (nog) niet.

Ingeval van de Subsidieregeling Toekomstgerichte Landbouw bepaalde de provincie dat ondernemingen die de subsidie willen aanvragen zowel een inhoudelijk als financieel verslag moeten aanleveren. In de subsidieverlening worden prestaties opgenomen, doorgaans gekoppeld aan de verleende subsidie. Bij de beoordeling van het vaststellingsverzoek vindt een toets plaats om na te gaan in hoeverre de prestaties waarvoor de subsidie is verleend zijn behaald.⁴⁹ De rapportages die hiervoor nodig zijn waarin subsidiebegunstigen hun inspanningen en prestaties rapporteren, zijn bij het subsidieteam gearchiveerd en beschikbaar voor het beleidscluster landbouw.

2.7.2 Doorwerking

Tabel 8 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 8: doorwerking aanbeveling verhouding inspanningen en resultaten beleidsdoelen

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen deze aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	De provincie zorgde bij de Subsidieregeling Toekomstgerichte Landbouw voor een koppeling tussen subsidieverlening en resultaat.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking.

⁴⁹ Bijlage 1 Scoretabel voor de beoordeling van ingediende projecten, bij Vaststelling Subsidieregeling Toekomstgerichte Landbouw provincie Drenthe. Benaderd via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR632270/1> op 4 april 2023.

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 lijkt de aanpak met een consultant als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' zoals de consultant duurzame melkveehouderij bij te kunnen dragen aan goede resultaten. Op ecologische duurzaamheid gerichte maatregelen uit projecten van Innovatie Veenkoloniën en Landbouw op peil kunnen breder gedeeld en toegepast worden. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van deze successen.

De provincie vertaalde succesvolle ervaring in subsidieverlening en projecten niet naar subsidiepraktijk. Zij droeg projecten wel uit. Voorbeelden zijn onder meer Duurzame Melkveehouderij Drenthe,⁵⁰ Boer Burger Natuur Drenthe,⁵¹ Innovatie Veenkoloniën⁵² en de Agenda voor de Veenkoloniën.⁵³ Daarnaast zet de provincie in op sociale media van de Provincie Drenthe op het genereren van aandacht voor projecten die zij uitvoert met betrekking tot de verduurzaming van de landbouw, aldus de provincie.

2.8.2 Doorwerking

Tabel 9 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 9: doorwerking aanbeveling vertaling succesprojecten in beleid

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen deze aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	De provincie draagt projecten op verschillende manieren uit.
Soorten bereikte doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking.

⁵⁰ Website Duurzame Melkveehouderij Drenthe: <https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/praktijkverhalen/>, benaderd op 28 maart 2023.

⁵¹ Website Boer Burger Natuur Drenthe: <https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/activiteiten-projecten/>, benaderd op 28 maart 2023.

⁵² Innovatie Veenkoloniën: <https://www.innovatieveenkolonien.nl/projecten/>, benaderd op 28 maart 2023.

⁵³ Website Agenda voor de Veenkoloniën: <https://veenkolonien.nl/projecten/>, benaderd op 28 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 Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer '*people, planet, profit*' als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.

Behandeling rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid'

Tijdens de behandeling van het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' amendeerden Provinciale Staten de vijfde aanbeveling. Zij voegden toe: "En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd."⁵⁴

Naast bovenstaand aangenomen amendement kwamen enkele partijen met nog een ander: "En tevens: Gedeputeerde Staten gaan onderzoeken of zij door middel van de voorwaarden voor het pachten van provinciale landbouwgronden meer duurzaamheidsdoelen in de landbouw in Drenthe kunnen bereiken en leggen de uitkomsten van dit onderzoek voor aan Provinciale Staten."⁵⁵ Dit verwierpen de Staten.

Bij motie werden Gedeputeerde Staten om het volgende verzocht:

- "dat door iedere gedeputeerde op korte termijn een onderzoek ingesteld zal worden naar de subsidieregistratie die onder zijn verantwoordelijkheid valt om te onderzoeken of:
 - van alle uitgaven ingeval het een subsidie betreft een dossier bijgehouden wordt;
 - of die dossiers niet alleen voldoen aan rechtmatigheidseisen maar of ook de beleidsdoelen en voorziene maatschappelijke beleidseffecten opgenomen zijn;
 - of ook de resultaten van de bedoelde beleidseffecten zijn opgenomen.
- dat GS z.s.m. hierover een gekwantificeerd verslag doet aan PS in hoeverre voldaan wordt aan bovengenoemde dossier-eisen alsmede eventuele maatregelen voorstelt die zij neemt om alsnog te voldoen aan die eisen."⁵⁶

Provinciale Staten verwierpen deze motie.

⁵⁴ Provincie Drenthe, Amendement A 2020-8, Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

⁵⁵ Provincie Drenthe, Amendement A 2020-9, Verworpen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

⁵⁶ Provincie Drenthe, Motie M 2020-19, Verworpen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 7 oktober 2020.

Onderzoek Informatiebehoefte Provinciale Staten

Naar aanleiding van het onderzoek namen Provinciale Staten de aanbeveling mee in hun eigen onderzoeksprogramma om zo de informatiebehoefte van de Staten in kaart te brengen.⁵⁷ Drie punten stonden centraal voor de Commissie van Onderzoek die het onderzoek uitvoerde:

1. “Een voorstel voor een begrippenlijst rondom duurzame landbouw;
2. Een voorstel op welke wijze het geformuleerde beleid aangaande duurzame landbouw concreter gemaakt zal worden, met (eind)doelen met bij voorkeur met streefgetallen;
3. Een voorstel op welke wijze en op welke momenten PS voortgangs- en evaluatie-informatie over dit beleid zullen ontvangen naast de reguliere planning- en control-momenten.”⁵⁸

De brief die in paragraaf 2.5.1. aan bod komt is een reactie op dit onderzoek.⁵⁹

2.9.2 Doorwerking

Tabel 10 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 10: doorwerking aanbeveling informatiebehoefte Provinciale Staten

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen deze aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Provinciale Staten maakten op enkele punten hun informatiebehoefte duidelijk door de aanbeveling over het monitoringssysteem voor projecten te amenderen. Provinciale Staten namen deze aanbeveling tevens op in hun onderzoekscommissie om hun informatiebehoefte in kaart te brengen. Gedeputeerde Staten reageerden hierop door middel van een brief met de stand van zaken.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

⁵⁷ Provincie Drenthe. (2020). Onderzoeksprogramma Provinciale Staten Drenthe 2021, Statenstuk 2020-973. Provincie Drenthe.

⁵⁸ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022, p. 1.

⁵⁹ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022.

Bronnenlijst

Literatuur, beleidsstukken en -brieven:

- ATKB en Buro Bakker. (2022). Handboek monitoring: agenda boer burger natuur Drenthe. ATKB en Buro Bakker.
- Interprovinciaal Overleg. (2022). IPO Position Paper Landbouw en Voedsel – Samenwerken aan perspectief voor agrarische ondernemers. Interprovinciaal Overleg
- 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. (2018). Onderzoeksplan Duurzame landbouw. Noordelijke Rekenkamer
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Noordelijke Rekenkamer
- NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. NVRR
- Provincie Drenthe, Procesaanpak 'Horizon van Drenthe. Op weg naar een nieuwe Omgevingsvisie', vastgesteld door Provinciale Staten op 1 februari 2023.
- Provincie Drenthe. (2017). Programma Toekomstgerichte Landbouw. Van boer naar bord en bloemenvaas. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe. (2018). Provinciale Omgevingsverordening. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2019). Coalitieakkoord 2019-2023: Drenthe, mooi voor elkaar!. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe. (2020). Onderzoeksprogramma Provinciale Staten Drenthe 2021. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatiebehoefte PS ten aanzien van beleid duurzame landbouw, 12 juli 2022.
- 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. (2022). 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. (2017). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Wageningen Universiteit en Research

Websites:

- Agenda voor de Veenkoloniën: <https://veenkolonien.nl/projecten/>

- AgroAgenda Noord Nederland:
<https://www.agroagendann.nl/content/uploads/2023/02/Kwaliteitsbeeld-AgroAgenda.pdf>
- Boer Burger Natuur Drenthe:
<https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/>
<https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/activiteiten-projecten/>
- Duurzame Melkveehouderij Drenthe:
<https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/praktijkverhalen/>
- Innovatie Veenkoloniën: <https://www.innovatieveenkolonien.nl/projecten/>
- Provincie Drenthe:
<https://www.drentheincijfers.nl/natuurenlandbouw/>
<https://www.drentheincijfers.nl/klimaatenergie/>
<https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/>
<https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/diversen/duurzaam-boeren-drenthe/>
- Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw: <https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/>

Bijlage 1: Geïnterviewde persoon

Functie

Beleidsadviseur Team Landelijk Gebied Provincie Drenthe

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 Drenthe:

1. Welk beleid voerden de Noordelijke provincies in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw stimuleren?

- In 2017 is een afzonderlijk beleidsdocument voor landbouw vastgesteld. Inhoudelijk is het beleid in toenemende mate gericht op ecologische verduurzaming van de landbouw, in de praktijk vooral van de melkveehouderij.
- Landbouwbeleid wordt voor een deel gemaakt in samenwerkingsverbanden waarin de provincie optreedt als netwerkbestuurder.
- Concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van te bereiken maatschappelijke veranderingen in de landbouwsector ontbreken grotendeels in het landbouwbeleid.
- De provincie maakt middelen vrij voor landbouwbeleid, waaronder cofinanciering gekoppeld aan Europese subsidies. Deze laatste worden grotendeels door de provincie gestuurd naar ecologische verduurzaming van de landbouw.
- Het primaire beleidsdoel van ondersteuning van de landbouw in de Veenkoloniën is grotere economische zelfstandigheid voor de sector. In de beoogde innovatie van de sector spelen zowel economische als ecologische verduurzaming een rol. Beleidseffecten in termen van ecologische verduurzaming van de landbouw zijn niet meetbaar.

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

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

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

- Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.
- Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.

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

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

Bijlage 3: Aanbevelingen rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' (2020)

De Noordelijke Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen aan de provincie Drenthe:

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) 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.

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. Voor de provincie Drenthe leent het project 'Consulent duurzame melkveehouderij' zich goed voor het verbinden van provinciale inspanningen aan maatschappelijke effect, gezien er in dit project diverse indicatoren worden gemeten die relevant zijn voor ecologische verduurzaming van de landbouw. *En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur.**
6. Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.
7. Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten naar de subsidiepraktijk en draag als provincie actief bij aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten. Zo lijkt de aanpak met een consulent als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' zoals de consulent duurzame melkveehouderij bij te kunnen dragen aan goede resultaten. Op ecologische duurzaamheid gerichte maatregelen uit projecten van Innovatie Veenkoloniën en Landbouw op peil kunnen breder gedeeld en toegepast worden. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van deze successen.
8. Maak als Provinciale Staten zelf duidelijk aan welke informatie (zowel naar inhoud als vorm) behoefte is. Geef aan op welk moment welke informatie van Gedeputeerde Staten verwacht

wordt. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te beleid voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer '*people, planet, profit*' als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.

*De cursieve tekst bij aanbeveling 5 is een amendement van Provinciale Staten.

Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Drenthe⁶⁰

Drenthe	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>Ongeveer gelijktijdig met de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer is landelijk de discussie rond de stikstof gestart. Dit is vrij snel uitgebreid naar nationaal de instelling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin de opgaven voor stikstof, water, bodem, klimaat en biodiversiteit/natuur worden opgenomen en de gesprekken die nu over het perspectief voor de landbouw worden gevoerd rond het landbouwakkoord. Helderheid over de opgaven en het perspectief zijn cruciaal voor de ontwikkelrichting van de landbouw in Drenthe.</p> <p>Met de discussie en het op te stellen <i>Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG)</i> wordt nu de probleemanalyse uitgevoerd en wordt ook in grote lijnen geformuleerd welk streefbeeld wij in Drenthe zien voor de landbouw in 2030/2035 en 2050. Als startpunt voor Drenthe gebruiken wij hiervoor de visie van de AgroAgenda Noord Nederland <i>Topvoedsel uit een rijk landschap</i> en de IPO positionpaper <i>Landbouw en voedsel</i></p> <p>In juni 2022 presenteerde het kabinet de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Kerndoelen zijn: verbetering van de kwaliteit van de natuur, een robuuster en gezonder watersysteem en een klimaatneutraal landelijk gebied. Hoofdambitie is het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Van de landbouw wordt veel verwacht om bij te dragen aan deze kerndoelen. Enerzijds door te accepteren dat bodem en water leidend zijn bij de uitoefening van de landbouw, anderzijds door maatregelen te nemen in de bedrijfsvoering om emissies vanuit het bedrijf naar bodem, water en lucht te verlagen tot een niveau dat zij geen negatieve effecten op de natuur en het klimaat hebben.</p>

⁶⁰ Zoals de provincie Drenthe heeft aangeleverd op ons verzoek.

Daarmee wordt een transitie van de landbouw gevraagd.

Bovenstaande kan alleen gerealiseerd worden met medewerking en draagvlak van de landbouw. Daarvoor is een langjarig perspectief nodig in welke richting de Nederlandse landbouw zich gaat ontwikkelen, waardoor er voor de boeren die verder willen een handelingsperspectief ontstaat om beslissingen op bedrijfsniveau te kunnen nemen, die ook economisch duurzaam zijn. Het Landbouwakkoord dat medio 2023 gereed moet zijn, moet dit langjarig perspectief bieden. Het Landbouwakkoord geeft daarmee ook richting aan het provincie voor de uitwerking van de visie van de provincie op de toekomst van de landbouw.

Opdracht aan de provincies is om het NPLG uit te werken naar integrale provinciale gebiedsprogramma's en die uiterlijk 1 juli 2023 bij de minister voor Natuur en Stikstof in te dienen. Aan de hand van deze programma's worden de investeringsvolumes vanuit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur vastgesteld. Vanuit de NPLG-ambitie worden de uitgewerkte doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat, en de wisselwerking met de verduurzaming van de landbouw en de sociaaleconomische ontwikkelingen, opgenomen in de eerste versie van de voornoemde gebiedsprogramma's. Samenwerking tussen het Rijk, decentrale overheden, maatschappelijke partners en ondernemers is cruciaal, net als betrokkenheid van grondeigenaren en grondgebruikers.

Naast het proces om te komen tot een PPLG is de voorbereiding om te komen tot een nieuwe *Omgevingsvisie* gestart. In Provinciale Staten is in januari van 2023 een procesaanpak geagendeerd. Een landbouwvisie voor de langere termijn zal nader worden uitgewerkt als onderdeel van de nieuwe omgevingsvisie.

Het programma-document *Toekomstgerichte Landbouw* geeft voor ons voor nu het streefbeeld waar wij samen met de partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied aan willen werken. Het is een document op hoofdlijnen, het geeft de richting aan die wij op willen en de waarden die voor ons belangrijk zijn. De twee belangrijkste sectoren in Drenthe zijn de grondgebonden sectoren melkveehouderij en akkerbouw, waarbij de samenwerking tussen deze twee sectoren speciale aandacht in ons beleid heeft. De akkerbouw verdient veel aandacht in het uitvoerend beleid, onder andere via de inspanningen in de *Agenda voor de Veenkoloniën* en *Innovatie Veenkoloniën*. Het veenkoloniaal bouwplan beslaat een groot deel van het Drentse grondgebied.

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

Wij hebben er tot nu toe voor gekozen om het provinciaal beleid op hoofdlijnen vast te leggen, zoals verwoord in de *Omgevingsvisie* van Drenthe en het programma-document *Toekomstgerichte Landbouw*. Waar in de provinciale Omgevingsvisie en Provinciale omgevingsverordening vooral de rol vastligt die wij als provincie moeten vervullen en de regels die wij stellen, hebben wij met het programma *Toekomstgerichte Landbouw* een streefbeeld en richting beschreven waar wij samen met de partners en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied aan willen werken. Bij deze aanpak past het tot nu toe niet om vooraf als provincie doelen en kaders te bepalen. De concrete omschrijvingen van de gewenste ontwikkelingsrichting en van de te bereiken maatschappelijke veranderingen bepalen wij met de partners en maatschappelijke organisaties in het gebied gezamenlijk. Gaandeweg ontstaat zo een scherp én breed gedragen beeld van de gewenste eindsituatie.

Met de ontwikkelingen rond het PPLG wordt de positie van de provincie anders. De opdracht om de landelijke doelen en kaders uit te werken in een gebiedsprogramma PPLG vragen in tegenstelling tot het verleden nu wel om vooraf doelen en kaders op Drents niveau te bepalen.

Overigens hebben wij op vrijwillige schaal al ervaringen opgedaan met het sturen op doelen in plaats van het voorschrijven van maatregelen. Een mooi voorbeeld hiervan is de *Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur / Duurzame Melkveehouderij Drenthe* (DMD), waarin milieu-indicatoren en streefwaarden zijn opgenomen. Hierin is op basis van een probleemanalyse samen met de partijen en actoren in het landelijk gebied een meerjarig plan opgesteld om op basis van indicatoren en streefwaarden maatschappelijke doelen te realiseren, te monitoren en te evalueren, waarbij er aandacht is voor een voor agrarische ondernemers rendabele bedrijfsvoering. Wij zijn met deze aanpak in Drenthe ook uniek in Nederland.

Het programma *Boer Burger Natuur Drenthe 2020-2024* is de uitwerking van het onderdeel Drents Plateau van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw (NIL). Het programma wordt gefinancierd door de Regiodeal NIL en de investeringsagenda Boer Burger Biodiversiteit. Het programma bestaat uit twee dragende projecten: het belonen van boeren op doelen aan de hand van milieu-indicatoren: *Duurzaam Boeren Drenthe* (DBD), en de gebiedsgerichte samenwerking in een 7-tal deelgebieden. De inschrijving voor de melkveehouders voor DBD is eind februari 2023 van start gegaan. DBD is een doorontwikkeling van DMD. De set met milieu-indicatoren is verbreed en verbeterd. Een set voor de akkerbouw is in ontwikkeling en zal in de loop van dit jaar beschikbaar komen, waarna er ook een beloningsregeling voor de akkerbouwers zal worden opgesteld.

	<p>Met de <i>Agenda voor de veenkoloniën en Innovatie Veenkoloniën</i> zijn in een gebiedsproces streefbeelden en actieplannen opgesteld voor Natuurinclusieve Landbouw in de veenkoloniën. Een van de projecten die in 2021 is opgestart, is het gebiedsproces Natuurinclusieve Landbouw in het Achterste Diep Hunze onder begeleiding van Prolander. Tevens is de subsidieregeling boerenexperimenten opnieuw opengesteld voor boeren in de veenkoloniën. Met het lopende project Innovatie Biodiversiteit Veenkoloniën, wordt gewerkt aan 10 deelprojecten waaronder het testen van de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw en het ontwerp van de Boerderij van de Toekomst in Valthermond. Vanuit Innovatie Veenkoloniën is gewerkt aan het <i>Strategisch Landbouwplan Veenkoloniën 2020 – 2024</i>.</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 <i>Toekomstgerichte Landbouw</i> is gebaseerd op gesprekken die met stakeholders hebben plaats gevonden aan de hand van een 'praatplaat'. Dit heeft in de vorm van 3-4 keukentafel gesprekken plaats gevonden. Deze is in het programma-document opgenomen. Een van de uitwerkingen hoe samengewerkt wordt met andere partijen is zichtbaar in het <i>Programma Boer Burger Natuur Drenthe 2020-2024</i>. Op basis van de aan GS aangeboden <i>Agenda Boer Burger Biodiversiteit</i> van de samenwerkende landbouw- en natuurorganisaties, werkt de provincie met deze partners samen in het programma BBND.</p> <p>De volgende keukentafelgesprekken hebben plaats gevonden in november/december 2016 voor het programma Toekomstgerichte Landbouw:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Netwerk melkveehouderij • Netwerk agribusiness en akkerbouw (2 groepen) • Netwerk tuinbouw
<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>In het programma <i>Toekomstgerichte Landbouw</i> hebben wij aangegeven welke rol wij voor ons zien.</p> <p>Deze ligt voor het provinciale landbouwbeleid voornamelijk op het vlak van faciliteren en stimuleren. Regelgeving voor de landbouw wordt met name bepaald op rijks- en Europees niveau. In ons coalitieakkoord hebben wij aangegeven dat wij de landbouwsector ruimte geven om zich toekomstgericht te ontwikkelen. Vanuit de provincie worden geen extra regels bovenop de landelijke regels opgelegd.</p> <p>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 Drenthe.</p> <p>Met beide instrumenten is op dit moment het beleid ten aanzien van de landbouw in Drenthe goed uit te voeren.</p>
<p>4. Monitor de voortgang van het beleid en de maatschappelijke effecten. Maak</p>	<p>Ecologische verduurzaming van de landbouw is geen beleidsdoel op zich waar monitoring en rapportage over</p>

<p>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 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>plaatsvinden, maar maakt deel uit van het streven naar een toekomstgerichte landbouw. Wij monitoren hier dan ook niet specifiek op. Wij beschikken op een algemeen niveau over inzicht in de beleidsoutput, oftewel welke activiteiten er in de gesubsidieerde projecten zijn uitgevoerd. Voor ons geeft dit voldoende inzicht.</p> <p>Wij verkennen de mogelijkheden om meer te monitoren op maatschappelijke effecten, maar dit blijkt in de praktijk (nog) moeilijk. Als onderdeel van het PPLG is er nu aandacht voor de sociaaleconomische impact van de voorgestelde maatregelen om de milieu en klimaat doelen te halen. De brede welvaartsindicatoren worden hierbij als uitgangspunt genomen.</p> <p>Het meetbaar maken van ecologische verduurzaming is een uitdaging die landelijk speelt en waarvoor sinds 2018 diverse initiatieven zijn opgestart. Inmiddels zijn ook in Drenthe initiatieven gestart om ecologische verduurzamingen en biodiversiteit beter te meten.</p> <p>Onder andere vanuit de <i>Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland</i>, waarbinnen de Drents-Groningse Veenkoloniën één van de acht gebieden is, worden nu projecten ontwikkeld. Voorbeeld hiervan is het <i>biodiversiteitsmonitor akkerbouw</i> in de Veenkoloniën.</p> <p>Binnen het programma BBND, de gebiedsgerichte samenwerking hebben wij een actief monitoring programma opgezet om het effect van genomen maatregelen in het project op biodiversiteit en landschap te meten. Hiervoor is een <i>Handboek Biodiversiteit</i> opgesteld waarmee in de deelnemende gebieden geëxperimenteerd wordt hoe effecten van maatregelen/beleid kunnen worden gemeten. Dit handboek sluit aan bij de rapportage <i>Basiskwaliteit Natuur Drenthe</i>. De basiskwaliteit Natuur gaat over de minimale kwaliteit van het landschap (inrichting), milieucondities en gebruik en beheer die nodig is om algemene soorten algemeen te laten worden, zijn en houden. Het realiseren van een basiskwaliteit is met name gericht op gebieden buiten de reeds beschermde natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden).</p> <p>Met <i>Duurzaam Boeren Drenthe</i> hebben we de 'KPI aanpak' (het sturen op doelen middels een set van kritische prestatie indicatoren) doorontwikkeld. <i>Duurzaam Boeren Drenthe</i> is een project waarin partners uit landbouw, natuur, milieu samen met de provincie aan de slag gaan met een duurzamere landbouw. Het is een vervolg op het succesvolle project <i>Duurzame Melkveehouderij Drenthe</i>, dat zich in de afrondende fase bevindt. Bijna een derde van de Drentse melkveehouders werkte in deze regeling gezamenlijk aan het realiseren van duurzaamheidsdoelen. De sleutel tot dit succes was dat boeren zelf aan het roer staan. Ze kunnen zelf sturen op kritische prestatie indicatoren (KPI's). Dit zijn doelen met daaraan gekoppelde waarden, in plaats van opgelegde maatregelen. Het droeg onder meer bij aan een goede</p>
--	--

	<p>samenwerking tussen landbouw en natuurorganisaties en provincie, waarin stappen gezet zijn ten aanzien van duurzaamheid en er recht wordt gedaan aan het ondernemerschap van boeren.</p> <p>Verder wordt gewerkt aan een <i>landbouwmonitor</i> als onderdeel van de site www.drentheincijfers.nl. Deze is deels al online en deels nog in ontwikkeling en geeft een beeld van de ontwikkelingen in de landbouw van Drenthe.</p> <p>Recent hebben wij samen met de provincies Groningen en Fryslân een update laten doen van de <i>Foto Noord Nederland</i>, waarin de staat van de landbouw in Noord Nederland in cijfers is uitgewerkt: PowerPoint-presentatie (wur.nl). Een update voor wat betreft de ontwikkelingen rond nitraat en fosfaat is in de afrondende fase.</p> <p>Vanuit het PPLG is met collega's van andere beleidsterreinen een project gestart 'Data op orde'. Met dit project willen wij beter inzicht krijgen in de situatie van met name de landbouw in Drenthe (o.a. aantallen bedrijven, status van vergunningen etc.). Deze data is nodig om in het gebiedsprogramma PPLG de juiste beslissingen te kunnen nemen, gebaseerd op betrouwbare en juiste data.</p> <p>Wij houden Provinciale Staten via de reguliere planning- en control-cyclus op de hoogte van ontwikkelingen in de landbouw. Ook separate informatie is gedeeld, er zijn <i>presentaties</i> voor de commissie Omgevingsbeleid gehouden en er zijn <i>excursies</i> georganiseerd.</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 manieren 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.</p> <p>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,</p>	<p>Monitoring op outcome op projectniveau is lastig, onder andere omdat beleidsinvloed en autonome ontwikkeling moeilijk van elkaar zijn te scheiden. Wij hebben nog geen goede oplossing voor deze aanbeveling gevonden. We vragen ons af of dit realistisch is. Dezelfde discussie wordt nu ook gevoerd bij het ontwikkelen van het 'new delivery model' voor de monitoring en evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid waar we met het ministerie van LNV via het IPO als provincie Drenthe bij betrokken zijn. De Europese Commissie geeft vrij precies aan op welke wijze dit moet en wat zij verwachten aan rapportages. Wij kijken met interesse mee hoe zich dit ontwikkelt en dat of delen ook te gebruiken zijn, waarbij wij wel zullen kijken of e.e.a. praktisch blijft.</p> <p>Met het programma <i>Toekomstgerichte Landbouw</i> is één van onze wensen om de ontsluiting, monitoring en communicatie van gesubsidieerde projecten te verbeteren. Op de site van het programma is inmiddels al veel informatie over projecten te lezen en wij kijken hoe wij met andere (social) media het bereik kunnen vergroten. Binnen DMD is er veel ervaring mee opgedaan.</p>

<p>waardoor beter zicht komt op de doorwerking van gesubsidieerde projecten. Ook kan via (anonieme) enquêtes of (afstudeer)onderzoek van studenten van (agrarische) opleidingen effectonderzoek worden gedaan. Voor de provincie Drenthe leent het project 'Consulent duurzame melkveehouderij' zich goed voor het verbinden van provinciale inspanningen aan maatschappelijke effect, gezien er in dit project diverse indicatoren worden gemeten die relevant zijn voor ecologische verduurzaming van de landbouw.</p> <p><i>En tevens: Gedeputeerde Staten sturen in het eerste halfjaar van 2021 de Provinciale Staten een tussenrapportage met betrekking tot het al dan niet behalen van de doelen zoals geformuleerd in het Ontwikkelprogramma Melkveehouderij en Natuur.*</i></p>	<p>In een presentatie van 31 maart 2021 aan de Staten en tijdens Staten-excursies op 9 juni 2021 en 8 juni 2022 hebben wij de Staten geïnformeerd over de voortgang van de <i>Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur / Duurzame Melkveehouderij Drenthe</i>. Op 12 juli 2022 is de laatste rapportage aan de Staten gezonden.</p>
<p>6. Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.</p>	<p>In het geval van de Subsidieregeling toekomstgerichte landbouw is bepaald dat altijd zowel een inhoudelijk als financieel verslag moet worden aangeleverd, ongeacht het arrangement waarin de subsidie zich bevindt. In de subsidieverlening worden prestaties opgenomen. Deze prestaties worden doorgaans gekoppeld aan de verleende subsidie. Bij de beoordeling van het vaststellingsverzoek wordt getoetst of de prestaties waarvoor de subsidie is verleend, ook zijn behaald. Daarmee is tot op voldoende detailniveau de besteding van de subsidie te volgen.</p> <p>De ambitie om in navolging van het advies de resultaten van de subsidies in een tabel vorm o.i.d. te monitoren en te rapporteren is nog niet opgepakt. Dit is nog een van acties die moeten worden uitgevoerd. De basisdocumenten die hiervoor nodig zijn, worden bij het subsidieteam gearhiveerd en zijn beschikbaar voor het beleidscluster landbouw.</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 lijkt de aanpak met een consulent als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' zoals de consulent duurzame melkveehouderij bij te kunnen dragen aan goede resultaten. Op ecologische duurzaamheid gerichte maatregelen uit projecten van Innovatie Veenkoloniën en Landbouw op peil kunnen breder</p>	<p>Inmiddels zijn er een aantal communicatieplatforms ingericht om invulling te geven aan deze aanbeveling. Voorbeelden zijn:</p> <p>https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/economie-ondernemen/landbouw/ https://www.duurzamelkveehouderijdrenthe.nl/ https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/ https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/ https://www.duurzamebollenteeltdrenthe.nl/ https://www.regiodealnatuurinclusievelandbouw.nl/ https://veenkolonien.nl/ https://www.innovatieveenkolonien.nl/ https://www.agroagendann.nl/</p>

<p>gedeeld en toegepast worden. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kunnen helpen bij het delen van deze successen.</p>	<p>Via deze sites, de nieuwsberichten en inzet van de social media van de provincie Drenthe genereren wij aandacht voor de projecten die wij met betrekking tot de verduurzaming van de landbouw uitvoeren.</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 Gedeputeerde Staten verwacht wordt. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te beleid voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Drenthe naar 'een toekomstgerichte landbouw', of het plaatsen van landbouwbeleid onder de noemer <i>'people, planet, profit'</i> als de laatste component maatgevend is en duurzame bedrijfsvoering rendabel moet zijn voor de huidige landbouwbedrijven.</p>	<p>Deze aanbeveling zal door PS moeten worden beantwoord, welke maatregelen zij hebben genomen om invulling hieraan te geven. Deze vraag is aan de griffie doorgegeven met het verzoek om een antwoord.</p>

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

1. In hoeverre heeft het Rekenkameronderzoek tijdens de uitvoering ervan (dus vóór publicatie) al geleid tot verbeteracties van Gedeputeerde Staten of ambtelijke dienst?

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft het niet direct geleid tot verbeteracties. Het heeft wel geleid tot gesprekken welke verbeteracties nodig zijn en het heeft de interne ambtelijk zoektocht ondersteund. Ambtelijk was er het bewustzijn dat verbeteringen nodig zijn in de beleidscyclus en is de gedachtevorming daarover gestart. Het onderzoek heeft geholpen in deze zoektocht.

2. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?

Opzet monitoring, rapportage en communicatie zijn naar aanleiding van de aanbevelingen opgepakt. Ook is er speciaal voor het opzetten van de monitoring en rapportage een functie binnen het cluster landbouw gekomen die zich specifiek richt op de monitoring en rapportage van de (verduurzaming) van de landbouw.

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?

Voor de acties voor wat betreft opzet monitoring, rapportage en communicatie, zie het vorige antwoord. Er is nog geen debat in de Staten geweest. Wel heeft de Partij van de Dieren vragen gesteld met de betrekking tot de informatiebehoefte van PS. Deze zijn behandeld in de commissievergadering OGB van 23 november 2023.

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?

Ja, dit was wel de bedoeling. Echter de hele discussie over de doelen stikstof, water, bodem, natuur en klimaat heeft ervoor gezorgd dat deze discussie is opgenomen in de voorbereidingen voor het Provinciaal Programma Landelijk Gebied en de voorbereidingen voor de nieuwe omgevingsvisie, omdat de toekomstvisie hier een belangrijke bouwsteen voor moet worden.

Bij alle vragen: uit welke stukken blijkt dit?

1. Omgevingsvisie Drenthe <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/bouwen-wonen/omgevingsvisie/>
2. Programma Toekomstgerichte Landbouw [https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/economie-onderwerpen/landbouw/#:~:text=Programma%20Toekomstgerichte%20Landbouw%20staat%20voor,ijnwoners%20van%20Drenthe\(People\).](https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/economie-onderwerpen/landbouw/#:~:text=Programma%20Toekomstgerichte%20Landbouw%20staat%20voor,ijnwoners%20van%20Drenthe(People).)
3. PPLG Drenthe <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/provinciaal-programma-landelijk-gebied/>
4. Startnotitie Nieuwe Omgevingsvisie <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2023/11-januari/09:30/PROCESAANPAK-HORIZON-VAN-DRENTHE-OP-WEG-NAAR-EEN-NIEUWE-OMGEVINGSVISIE-Statenstuk-2023-93/PS010223-OGB110123-2022-93-Procesaanpak-Horizon-van-Drenthe-COMPL.pdf>
5. www.provincie.drenthe.nl/stikstof
6. Jaarstukken 2021
7. 3^e Voortgangsrapportage Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw
8. Tussenrapportage Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur / Duurzame Melkveehouderij Drenthe <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2022/23-november/09:30/INFORMATIEBEHOEFTE-PS-TEN-AANZIEN-VAN-BELEID-DUURZAME-LANDBOUW-BRIEF-VAN-HET-COLLEGE-VAN-GEDEPUTEERDE-STATEN-VAN-12-JULI-2022/OGB070922-A19-Beleid-duurzame-landbouw-COMPL-onderbouwing-PvdD.pdf>
9. IPO position paper Landbouw en voedsel https://www.ipo.nl/media/yhgbb1md/pp_landbouw_def2.pdf
10. Kwaliteitsbeeld AgroAgenda Noord Nederland <https://www.agroagendann.nl/content/uploads/2023/02/Kwaliteitsbeeld-AgroAgenda.pdf>
11. Biodiversiteitsmonitor akkerbouw <https://www.regiodealnatuurinclusivelandbouw.nl/voorbeeldprojecten/biodiversiteitsmonitor-akkerbouw-testen-in-de-veenkolonien>
12. Statenbrief regiodeal Natuurinclusieve Landbouw <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2020/17-juni/09:30/OGB170620-A2-SvZ-Regiodeal-Natuurinclusieve-Landbouw-COMPL.pdf>
13. Statenstuk investeringsagenda Boer Burger Biodiversiteit <https://www.drentsparlement.nl/statenportaal/statenstuk/PS161220-OGB021220-2020-972-Invest-agenda-2020-2023-Agenda-Boer-Burger-Biodiversiteit-COMPL-1.pdf>
14. Handboek Biodiversiteit (bijlage)
15. Rapportage Basiskwaliteit Natuur Drenthe <https://www.heeldrenthezoemt.nl/wp-content/uploads/2022/02/Rapportage-Basiskwaliteit-Natuur-Drenthe-definitief-23-augustus-2021.pdf>
16. Presentatie Staten 26 februari 2020 (bijlage)
17. Presentatie Staten 31 maart 2021 (bijlage)
18. Excursie Staten 9 juni 2021 (bijlage)
19. Excursie Staten 8 juni 2022 (bijlage)

Bijlage 5: Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 24 mei 2023 ontvingen wij uw aanbiedingsbrief en het eindrapport Terugblik Duurzame Landbouw Drenthe met het verzoek om bestuurlijk inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of wij de aanbevelingen overnemen.

Wij danken u voor uw inzet voor dit terugblikonderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen uit het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid' uit 2020. In het onderzoek van 2020 heeft u het provinciale beleid ten aanzien van de duurzame landbouw voor de periode 2012-2018 onderzocht. Uw onderzoeksresultaten presenteert u in een tijd waarin het belangrijker dan ooit is om perspectief te houden en te bieden voor de Drentse landbouwsector.

Wij hebben onze reactie opgebouwd op basis van de aanbevelingen uit uw eindrapport. Uw analyse voor wat betreft de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen uit 2020 hebben wij met interesse gelezen en nemen wij voor kennisgeving aan. U geeft ons de volgende vier aanbevelingen mee:

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.

Wij nemen uw aanbeveling graag over en zullen bij de verder invulling van de verduurzamingsopgave hier rekening mee houden. Op dit moment hebben wij een aantal sterke en doelgerichte samenwerkingsverbanden waarin wij met partijen en actoren op de verschillende facetten van verduurzaming een constructieve bijdrage aan de verduurzaming van de landbouw leveren. Een aantal voorbeelden hiervan zijn de AgroAgenda Noord Nederland, de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw en Duurzaam Boeren Drenthe. Samenwerkingsverbanden zijn dynamisch. Wij houden scherp de ontwikkelingen bij en daar waar het nodig is om aan te haken bij nieuwe samenwerkingsverbanden of nieuwe samenwerkingsverbanden te organiseren zullen wij dit niet nalaten.

Aanbeveling 2: afwegen geschikte beleidsinstrumenten

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.

Wij delen uw aanbeveling ten aanzien van het afwegen van geschikte beleidsinstrumenten. Het effectief kunnen uitvoeren van provinciale gebiedsprogramma's en het ondersteunen van boeren in de transitie van de landbouw valt en staat bij een goed en voldoende toegerust beleidsinstrumentarium. In de voorbereiding naar de uitvoering van de gebiedsprogramma's is het ontwikkelen van de benodigde beleidsinstrumenten gestart.

Aanbeveling 3: gebruik de indicatoren

Gedeputeerde Staten, bepaalde indicatoren van een duurzame landbouw en leg deze ook vast in beleid. Maak van de indicatoren gebruik om de voortgang van de verduurzaming van de agrarische sector te monitoren.

Uw aanbeveling sluit aan bij onze wens om gebruik te maken van indicatoren ten behoeve van doelsturing. Wij zijn sinds enkele jaren de weg ingeslagen om van maatregelsturing te komen naar doelsturing. Met het programma Duurzame Melkveehouderij Drenthe en het vervolg daarop Duurzaam Boeren Drenthe doen wij samen met de partners in het landelijk gebied en de deelnemende boeren ervaring op in het sturen op kritische prestatie indicatoren. Deze weg willen wij verder volgen en wij zien dat langzamerhand ook in onze omgeving hier meer interesse voor ontstaat. De afgelopen jaren heeft echter ook duidelijk gemaakt dat dit niet gemakkelijk is, tijd vraagt en dat borging een belangrijk aandachtspunt is.

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 actief 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.

Wij nemen deze aanbeveling over en onderschrijven het belang van goede kennisdeling. Wij zijn op dit moment bezig om het overzicht van projecten te verbeteren om tot een compleet overzicht te komen en hoe wij kunnen bijdragen aan kennisdeling. Dat kan door de projecten die zijn uitgevoerd en die financieel zijn ondersteund een herkenbare plaats te geven op de provinciale site of de kennis landelijk te delen via bijvoorbeeld groenkennisnet.nl. Vanuit het project Duurzaam Boeren Drenthe besteden wij op de projectsite duurzaamboerendrenthe.nl onder het tabblad 'kennis en inspiratie' aandacht aan kennisdeling.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Drenthe

Bijlage 6: Nawoord

De Noordelijke Rekenkamer ziet aanleiding om de reactie van Gedeputeerde Staten van 4 juli 2023 van een nawoord te voorzien, specifiek op één punt.

De rekenkamer waardeert de inhoudelijke en constructieve reactie van Gedeputeerde Staten op de vier *nieuwe* aanbevelingen die de rekenkamer doet. De analyse van de rekenkamer van de doorwerking van de acht *oorspronkelijke* aanbevelingen nemen zij echter slechts voor kennisgeving aan. De rekenkamer roept in herinnering dat Provinciale Staten deze aanbevelingen in 2020 hebben overgenomen (één aanbeveling in geamendeerde vorm) en stelt vast dat de doorwerking van die oorspronkelijke aanbevelingen tot nu toe gering is. De aanbevelingen en de volledige implementatie ervan behoeven serieuze aandacht, juist ook voor de door de provincie gewenste duurzame toekomst van de landbouw in Drenthe.



Groningen
Fryslân

Drenthe