



Noordelijke
Rekenkamer



Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid

PROVINCIE FRYSLÂN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 juli 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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

Noordelijke Rekenkamer

Dr. J. van der Bij
Waarnemend voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid

Provincie Fryslân

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	8
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en vraagstelling	12
1.2 Definitie duurzame landbouw	13
1.3 Europese en nationale wet- en regelgeving	14
1.4 Onderzoeksmethode en projectselectie	16
1.5 Leeswijzer	16
2 Beleid duurzame landbouw	17
2.1 Inleiding	18
2.2 Algemeen beleidskader	18
2.2.1 Coalitieakkoorden en uitvoeringsdocumenten	18
2.2.2 Landbouwbeleid	20
2.3 Beleid voor het veenweidegebied	26
2.4 Gezamenlijke beleidsagenda's landbouw	27
2.4.1 AgroAgenda Noord-Nederland	28
2.4.2 Versnellingsagenda melkveehouderij	28
3 Subsidiëring duurzame landbouw	30
3.1 Informatieverstrekking subsidiëring duurzame landbouw	31
3.2 Subsidie voor duurzame landbouw	33
3.3 Bestedingsbeleid en resultaten	36
4 Verduurzaming van de landbouw in de praktijk	39
4.1 Inleiding	40
4.2 Veenweidegebied	40
4.2.1 Doel en opzet van de samenwerking in het veenweidegebied	41
4.2.2 Uitvoeringsfase	42
4.2.3 Resultaten	45
4.2.4 Ervaring vanuit het veenweidegebied	47
4.3 Goud van oud grasland	49
4.3.1 Doel en opzet	49
4.3.2 Uitvoering	51
4.3.3 Resultaten	53
4.4 Groen gas uit mestvergisting	54
4.4.1 Doel en opzet financieringstraject FSFE	55
4.4.2 Uitvoering	58
4.4.3 Resultaten	58

5	Informatie aan Provinciale Staten	60
5.1	Inleiding	61
5.2	Duurzame landbouw en veenweide	61
6	Bestuurlijke reactie en nawoord	65
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	66
6.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	72
	Bijlagen	73
	Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving	74
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen	76
	Bijlage 3 Bronnenlijst	77



Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Context

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

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

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

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

Conclusies

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

Conclusie 1: De provincie stimuleert het verduurzamen van de landbouw in zowel economische, ecologische als sociale zin. Vanaf 2017 verschuift de focus meer naar ecologische duurzaamheid, en is het landbouwbeleid gericht op het in 2025 bewerkstelligen van een 'duurzame, natuurinclusieve landbouw'.

Voor de provincie is de landbouwsector van grote economische waarde. Aanvankelijk is economische continuïteit en rentabiliteit een voorwaarde voor ecologische verduurzaming. Ook stelt de provincie dat ze streeft naar een balans tussen landbouw en natuur, en tussen mensen, omgeving en werk (*people, planet, profit*). Hiervoor heeft de provincie geen concrete doelen gedefinieerd. Agrarische bedrijvigheid dient schoon en renderend te zijn, maar mag volgens de provincie niet op slot worden gezet ten behoeve van landschap en natuur. De landbouw moet de mogelijkheid krijgen nieuwe economische verdienmodellen voor ecologisch duurzame(re) activiteiten te vinden. Vanaf 2017 ligt in het landbouwbeleid meer accent op ecologische duurzaamheid, naast economische duurzaamheid. De provincie maakt in haar landbouwbeleid geen expliciete keuze tussen die twee. Door meer aandacht voor beide wil de provincie Fryslân in 2025 een landbouwsector realiseren die natuurinclusief, grondgebonden en circulair is, bijdraagt aan het herstel van de biodiversiteit, maatschappelijk draagvlak heeft en duurzaam renderend is.

Conclusie 2: De provincie verbindt duurzaamheidseisen aan landbouwsubsidies. Deze vereisten sluiten niet uit dat een project gericht op verduurzaming voornamelijk economische aspecten in zich heeft.

De provincie heeft duurzaamheidseisen in de subsidievoorwaarden van onder meer het provinciaal meerjarenplan opgenomen. Kennis- en innovatieprojecten dienen onder andere te passen binnen een ketenaanpak, moeten bijdragen aan minimaal twee van de drie duurzaamheidsaspecten van *people, planet, profit*, en zicht bieden op bredere toepassing in de praktijk. Met deze aanpak wil de provincie zowel ‘koplopers’ als het ‘peloton’ meenemen in verduurzaming van de landbouwsector. De beschrijving van de vereisten laat echter ruimte voor interpretatie. Dat een project zicht moet bieden op een brede invoering bij minimaal 25 procent van de desbetreffende tak van landbouw, is iets anders dan dat die brede invoering daadwerkelijk tot stand komt. Projecten dienen ook bij te dragen aan ‘verduurzaming van de productie’ en – meer in algemene zin – aan de doelen van het landbouwbeleid en/of de samenwerkingsagenda’s. Aangezien deze doelen zowel economische als ecologische duurzaamheid bevatten, biedt dit geen garantie voor het meer dan in alleen economische zin bijdragen aan verduurzaming van de landbouw.

Conclusie 3: Voor verduurzaming van de landbouw is volgens de provincie een koerswijziging nodig. Daartoe zet de provincie vanaf 2017 eenzelfde aanpak als in de voorgaande jaren, namelijk het werken met koplopers en voorbeelden. Onduidelijk is in hoeverre deze aanpak bijdraagt aan ecologische verduurzaming van de landbouw en het daarin meekrijgen van het ‘peloton’.

Vaak wordt gewerkt met voorbeelden en koplopers, wat volgens de beleidsbrief *Naar een duurzame landbouw in Fryslân* (2017) een beproefde manier is voor het in gang zetten van vernieuwing en verduurzaming van de landbouwsector. Uit die beleidsbrief blijkt dat de gewenste verduurzaming van de landbouw nog niet is bereikt en dat een koerswijziging nodig is, bestaande uit vernieuwing van de landbouw richting een duurzame, natuurinclusieve landbouw. De koerswijziging wordt niet verder geconcretiseerd in indicatoren voor ecologische duurzaamheid en een tijdspad. Het werken met voorbeelden en koplopers wordt echter voortgezet, evenals het stimuleren van kennis en innovatie. De provincie heeft niet in beeld in hoeverre dergelijke ondersteunde initiatieven daadwerkelijk hebben bijgedragen aan verduurzaming van de landbouw. Onduidelijk is hoe de voortgang richting de gestelde doelen is geborgd en hoe die wordt gemonitord. De toegezegde monitoring in de vorm van een ‘dashboard’ op de provinciale website is tot op heden niet gerealiseerd.

Conclusie 4: De provincie Fryslân geeft in samenwerking met andere partijen vorm aan verduurzaming van de landbouw. Daarbij kiest de provincie voor een faciliterende en ondersteunende rol, en treedt zij op als netwerkbestuurder. De landbouwsector moet zelf stappen zetten richting verduurzaming.

De provincie werkt samen met andere partijen en overheden aan een duurzame landbouw. Doel is het in brede zin zowel economisch als ecologisch verduurzamen van de landbouwsector. Het initiatief laat zij aan de sector. Met samenwerkingsovereenkomsten als de *AgroAgenda Noord-Nederland*, de *Versnellingsagenda melkveehouderij* en de landbouwdeals uit 2018 spreken de deelnemende partijen de intentie uit om vanuit eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheid bij te dragen aan een ook in ecologische zin duurzame landbouw. Onduidelijk is hoe de voortgang richting de gestelde doelen wordt geborgd en gemonitord.

In het veenweidegebied heeft ecologische verduurzaming van de landbouw te maken met zowel veenbehoud, als het behoud van de landbouwfunctie (vanaf 2020 'balans tussen landbouw, natuur en milieu'). Het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen bij veranderde omstandigheden (vernatting, natte teelten) kan bijdragen aan ecologische verduurzaming van de landbouw. In samenwerking met diverse belanghebbenden wordt in de uitvoering van de *Veenweidevisie* een globale koers richting de toekomst uitgezet. In deze samenwerking zijn geen concrete doelen en indicatoren voor ecologische verduurzaming van de landbouw gesteld en wordt de voortgang op de beleidsdoelen niet gemonitord.

Door te kiezen voor samenwerkingsverbanden lijkt er een gezamenlijke verantwoordelijkheid te zijn voor het behalen van de doelen. Tegelijkertijd legt de provincie de verantwoordelijkheid expliciet bij de sector neer en kiest zij zelf een faciliterende en ondersteunende rol. Het is onduidelijk hoe de provincie door het faciliteren en ondersteunen van initiatieven daadwerkelijk borgt dat wordt bijgedragen aan het ecologisch verduurzamen van de landbouw.

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

Conclusie 5: De provincie beschikt niet over direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare informatie over specifiek voor ecologische verduurzaming van de landbouw ingezette subsidies.

In de administratie van verstrekte subsidies wordt geen onderscheid gemaakt tussen subsidies met een expliciete bestemming van ecologische verduurzaming van de landbouw en overige landbouw(-gerelateerde)subsidies. Door het ontbreken van informatie heeft de provincie onvoldoende zicht op de omvang aan subsidies voor de ecologische verduurzaming van de landbouw, waardoor deze informatie niet meegenomen kan worden in de beleidscyclus. In het kader van dit Rekenkameronderzoek heeft de provincie subsidies voor verduurzaming van de landbouw gelabeld, zonder dat precies kon worden vastgesteld op welke wijze deze subsidies aan ecologische verduurzaming van de landbouw hebben bijgedragen. Voor Europese subsidies kon door de provincie geen overzicht op projectniveau worden gegeven, omdat de provincie Fryslân met SNN niet de afspraak heeft om op projectniveau over subsidieverstrekking geïnformeerd te worden.¹

Conclusie 6: De provincie heeft € 21,1 miljoen ingezet om verduurzaming van de landbouw te stimuleren. Dit bedrag bestaat uit € 14,7 miljoen provinciale middelen en uit € 6,4 miljoen aan Europese middelen (POP2 en POP3). De meeste middelen werden voor natuurinclusieve landbouw ingezet (€ 15,6 miljoen).

In totaal heeft de provincie Fryslân in de periode 2012 tot en met 2018 aan ongeveer 83 projecten met € 21,1 miljoen aan provinciale en Europese middelen bijgedragen. Daarvan ging bijna een derde naar grote projecten, de subsidieregeling erfafspoeling en pilots in het veenweidegebied. Grote projecten zijn de *Dairy Campus* en *Dairy Valley*, *Living Lab natuurinclusieve landbouw*, *Spaarwater*, en *The Potato Valley*. Het grootste deel van de totale middeleninzet (75 procent) werd ingezet in de jaren 2016, 2017 en 2018. Daaronder valt de inzet van € 5,9 miljoen Europese

¹ Dit betekent dat SNN deze gegevens niet paraat heeft voor de provincie Fryslân. De provincie Fryslân heeft aangeven bij nieuwe afspraken met SNN over het vervolg van POP zorg te zullen dragen voor een informatievoorziening op projectniveau. De provincies Groningen en Drenthe hebben al wel de afspraak met SNN om op projectniveau geïnformeerd te worden.

POP3-middelen voor duurzame landbouw. In het kader van POP3 is tot op heden daadwerkelijk € 11,8 miljoen beschikbaar, oftewel 72 procent van de oorspronkelijk opengestelde € 16,4 miljoen aan middelen (bestaande uit 50 procent provinciale middelen en 50 procent Europese middelen).

De categorieën waaraan in het kader van ecologische verduurzaming van de landbouw subsidie werd verstrekt waren natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, kringlooplandbouw en duurzame energie op het boerenbedrijf. Veel ondersteunde projecten zijn gericht op kennis en innovatie. Vanuit Europese middelen zijn vooral projecten gefinancierd gericht op kennis en innovatie, en op fysieke investeringen, zoals machines, om bedrijven te verduurzamen.

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

Conclusie 7: Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van de landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.

De provincie Fryslân heeft gedurende de onderzoeksperiode niet vastgelegd en gemonitord welke subsidie-uitgaven zij specifiek voor ecologische verduurzaming van de landbouw heeft ingezet en wat de maatschappelijke effecten – de outcomes – daarvan zijn. Daardoor is er ontoereikend zicht op de resultaten van duurzaamheidsprojecten en op de relatie ervan tot het beleidsdoel. Doordat de provincie de subsidie-uitgaven voor ecologisch duurzame landbouw uit eigen provinciale middelen niet onder specifieke labels administreert, kunnen deze geen rol spelen in verantwoording over de inspanningen voor het beleidsdoel. Door op vraag van de Rekenkamer de posten van de subsidie-uitgaven van labels te voorzien, overeenkomstig de door de provincie gehanteerde vier categorieën van duurzame landbouw, heeft de provincie Fryslân nu zelf beter zicht op haar subsidie-uitgaven en de daaraan gekoppelde doelen.

Conclusie 8: Uit het project- en gebiedsonderzoek blijkt dat de uitvoering in de praktijk anders is verlopen dan voorzien. Dit heeft invloed op de resultaten van het project, waaronder doorwerking en maatschappelijke impact, en de mate waarin het project aan ecologische verduurzaming van de landbouw bijdraagt.

In het veenweidegebied wordt gaandeweg het uitvoeringsproces bijgestuurd. De fase van pilots en onderzoek duurt langer dan gepland. Voorgenomen generieke maatregelen voor peilverhogingen zijn niet ingevoerd en voorgenomen instrumenten, zoals een grondbank, zijn nog niet geoperationaliseerd. En in het project *Goud van oud grasland* zijn niet alle projectonderdelen uitgevoerd, waaronder metingen bij biologische melkveehouders en maatregelen om de kwaliteit van jong grasland te verbeteren. In beide gevallen blijft zo onduidelijkheid bestaan over de te kiezen indicatoren, de in te zetten maatregelen, de inzet van instrumenten en, vooral: de uiteindelijke effecten in termen van ecologische verduurzaming van de landbouw.

Conclusie 9: Successen worden niet altijd gedeeld.

In het project *Goud van oud grasland* is kennis verworven over het laten liggen van grasland en over graslandbeheer. Gebleken is dat het laten liggen van grasland en graslandbeheer bijdragen aan zowel ecologische als economische duurzaamheid. Ondanks dat er behoefte was aan een bredere toepassing van de opgedane ervaring is de doorwerking van het project beperkt gebleven, doordat er geen vervolg

gegeven is aan het project, deels omdat een POP3-subsidieaanvraag daartoe niet gehonoreerd werd, deels ook doordat er – blijkbaar – geen andere middelen gezocht of gevonden zijn. Hier is een kans onbenut gebleven om het ‘tempo van het peloton op te voeren’.

Conclusie 10: Het inzetten van een provinciale intermediair (‘aanjager’ of consultant), met als doel het vinden van initiatieven in het ‘veld’ die aansluiten bij de provinciale maatschappelijke doelstellingen, wordt vanuit de landbouw als waardevol gezien.

Door het inzetten van een ‘aanjager’ en actief op zoek gaan naar initiatieven in de provincie is de aanpassing van de vergistingsinstallatie van Schaap Bio Energie B.V. mede mogelijk gemaakt. De provincie draagt daarmee bij aan zowel de bedrijfscontinuïteit, als de productie van groen gas en groene elektriciteit. Tevens wordt met het vergroten van de mestverwerkingscapaciteit, waar ook andere boeren gebruik van kunnen maken, bijgedragen aan een duurzamere manier van mestverwerking. Een nieuwe techniek om de productie van groen gas te optimaliseren en te verbeteren is hiermee in de praktijk gebracht. Deze nieuwe techniek kan breder worden toegepast.

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

Conclusie 11: Provinciale Staten zijn betrokken bij de totstandkoming van relevant landbouwbeleid, en worden voornamelijk via de planning-en-controlcyclus geïnformeerd over inspanningen om de landbouw te verduurzamen. Provinciale Staten vragen met betrekking tot verduurzaming van de landbouw soms om concrete indicatoren, en soms om aandacht voor inhoudelijke onderwerpen.

Provinciale Staten worden in de planning-en-controlcyclus vooral geïnformeerd over gepleegde inspanningen, in plaats van over de daadwerkelijke ontwikkeling van de landbouwsector richting duurzame landbouw. Door de gekozen monitoring en indicatoren ontbreken de benodigde gegevens over het effect van de beleidsuitvoering en beleidsresultaten (zie conclusie 7). Provinciale Staten krijgen zo geen inzicht in hoeverre de inspanningen aan een daadwerkelijke verduurzaming van de landbouw hebben bijgedragen. Provinciale Staten hebben voor het veenweidegebied monitoring van concrete indicatoren met betrekking tot onder meer biodiversiteit, bodemdaling en CO₂-uitstoot voorgesteld, evenals een integrale gebiedsaanpak voor het uitvoeringsprogramma van de *Veenweidevisie*. Voor het landbouwbeleid vragen Provinciale Staten niet om concrete indicatoren, maar vooral om aandacht op inhoudelijke onderwerpen, waaronder biologische en circulaire landbouw.

Aanbevelingen

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

Beleid en effecten

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

1. Stel vast, op grond van een probleemanalyse, wat je in de primaire landbouw wilt 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 je op welke wijze (mede) afhankelijk bent. Wat is je eigen rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie 'zelf' regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen. En laat zien waarnaar de provincie streeft in die samenwerkingsverbanden en aan welke beleidsdoelen daarin precies wordt gewerkt.
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. Dit geldt ook bij een integrale gebiedsaanpak zoals in het veenweidegebied.

Stimulering door subsidiëring

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

5. Houd bij welke projecten door middel van provinciale bijdragen mogelijk zijn gemaakt en wat de resultaten daarvan 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 op een andere manier ex post het resultaat geëvalueerd worden.²

Dit vraagt om heldere indicatoren en vergt een actievere betrokkenheid bij projecten en investering in het inwinnen en bijhouden van relevante informatie. Zo kan de subsidiënt tijdens en na het project (op vrijwillige basis) om informatie over relevante indicatoren gevraagd worden, waardoor beter zicht komt op de doorwerking van gesubsidieerde projecten. Ook kan via (anonieme) enquêtes of (afstudeer)onderzoek van studenten van (agrarische) opleidingen effectonderzoek worden gedaan. De door de Rekenkamer onderzochte projecten *Goud van oud grasland* en *Groen gas uit mestvergistings* laten zien dat nader zicht op de doorwerking nuttige informatie oplevert over de relatie tussen provinciale inspanningen en maatschappelijke effect.

6. Houd bij hoe de provinciale inspanningen en de resultaten daarvan zich verhouden tot de beleidsdoelen.
7. Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten naar de subsidiepraktijk, en draag als provincie actief bij aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten. Zo lijkt de aanpak met een consultant zoals de ‘aanjager’ energietransitie landbouw als intermediair tussen ‘regeling’ en ‘veld’ bij te kunnen dragen aan goede resultaten, en kunnen de maatregelen uit het project *Goud van oud grasland* breder in de provincie worden toegepast. Het aanpassen van de vergistingsinstallatie van Schaap Bio Energie B.V. laat nieuwe techniek zien waarmee de productie van groen gas verbeterd en geoptimaliseerd kan worden, welke mogelijk breder inzetbaar is. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kan helpen bij het delen van deze successen.

Rol van Provinciale Staten

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

8. Maak als Provinciale Staten zelf duidelijk aan welke informatie (zowel naar inhoud als vorm) behoefte is. Geef aan op welk moment welke informatie van Gedeputeerde Staten verwacht wordt. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te maken voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Fryslân naar een duurzame landbouw die natuurinclusief, grondgebonden, circulair en duurzaam economisch renderend is, maar ook bijdraagt aan het herstel van de biodiversiteit en maatschappelijk draagvlak heeft?

² Over het verstrekken van gegevens kunnen afspraken met de subsidiënt worden gemaakt. De Noordelijke Rekenkamer herhaalt hiermee haar eerdere aanbevelingen in dezen; zie *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Fryslân* (2014), *De sociaal economische vitalisering van het Friese platteland* (2011) en *Toerisme en recreatie in Fryslân* (2008).

1

Inleiding

Inleiding

1.1

Aanleiding en vraagstelling

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

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

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

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

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

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

- Welk beleid voerde de provincie Fryslân in de jaren 2012 tot en met 2018 om de transitie naar een duurzame landbouw te stimuleren?
- Hoeveel en op welke wijze heeft de provincie Fryslân, gedurende de onderzoeksperiode, subsidies ingezet voor het stimuleren van een verduurzaming van de landbouw?
- Wat zijn de resultaten van het door de provincie Fryslân gevoerde (subsidie) beleid in relatie tot verduurzaming van de landbouw?

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

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

1.2 Definitie duurzame landbouw

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

De provincie Fryslân definieert in haar beleid duurzame landbouw als een balans tussen mensen, omgeving en werk (*people, planet en profit*), die onder meer economische en ecologische kanten heeft. Zaken als bodemgezondheid en het verminderen van emissies zijn hierin belangrijk. Economische duurzaamheid is voor de provincie een voorwaarde voor ecologische duurzaamheid. Vanaf 2017 stuurt de provincie, naast op economische duurzaamheid, sterker op ecologische duurzaamheid. Een duurzame landbouw is volgens de provincie natuurinclusief, grondgebonden en circulair, draagt bij aan het herstel van de biodiversiteit, heeft maatschappelijk draagvlak, en is duurzaam economisch renderend.³

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

Een algemenere definitie is de omschrijving van de VN-commissie Brundtland die duurzaamheid omschrijft als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder dat dit ten koste gaat van het vermogen van de toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien.⁴ Een andere veel gebruikte definitie voor duurzame ontwikkeling is het hiervoor genoemde *people, planet, profit/prosperity*. Daarmee wordt een balans bedoeld tussen de elementen mens, planeet/milieu, en opbrengst, waardoor bij een duurzame ontwikkeling zowel ruimte is voor mens en milieu, alsook voor economische ontwikkeling. Economische duurzaamheid alleen draagt niet bij aan een duurzame ontwikkeling.⁵

Verduurzaming van de landbouw kan zich op één of verschillende duurzame onderdelen richten. Hierbij kan het gaan om het produceren van voldoende voedsel tegen een voor boeren gunstige prijs, het produceren op een manier die

³ Zie ook H2. Provincie Fryslân, *Verordening van 15 december tot wijziging van de Kadersubsidie-verordening pMJP Fryslân 2009 en de Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009*, *Provinciaal blad van Fryslân* 2 (2011) 5 januari 2011; Provinciale Staten van Fryslân, *Foarútbuorkje. Landbouwagonde Provincie Fryslân 2011–2013* (19–26 januari 2011); Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Toelichting bij Landbouwagonde 2011–2013*, 22 september 2010; Provinciale Staten van Fryslân, *Beleidsbrief Naar een duurzame landbouw in Fryslân* (21 juni 2017); Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Memorie van toelichting beleidsbrief duorsume lânbouw* (20 juni 2017).

⁴ World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), *Our Common Future* (Oxford 1987).

⁵ John Elkington, *Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business* (1997).

minder of geen negatieve gevolgen voor het milieu heeft en het optimaliseren van biodiversiteit, waarbij de landbouw en natuur in balans zijn.⁶ Verduurzaming van de landbouw omvat, op basis van bovenstaande definities, in ieder geval meer duurzaamheidsaspecten dan economische duurzaamheid alleen.

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

- Biologische landbouw is gebaseerd op het behoud van milieu, natuur en landschap en het welzijn van dieren. Biologische landbouw werkt zonder chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest en gebruikt geen synthetische geur-, kleur- en smaakstoffen en conserveringsmiddelen.
- Natuurinclusieve landbouw gaat uit van het optimaal gebruik van de natuurlijke omgeving en wil deze integreren in de bedrijfsvoering, waarbij actief aan de kwaliteit van de natuurlijke omgeving wordt bijgedragen.
- Kringlooplandbouw is zoveel mogelijk circulair en gericht op het sluiten van kringlopen van mineralen en grondstoffen, het creëren van nieuwe werkgelegenheid en het stimuleren van de regionale economie. In een stelsel van kringlooplandbouw gebruiken akkerbouw, veehouderij en tuinbouw in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens.

Bij duurzame landbouw zijn duurzaam bodembeheer en een goede bodemkwaliteit van groot belang, evenals het minimaliseren van emissies. Ook grondgebondenheid is van groot belang. Dit is de mate waarin het bedrijf op eigen grond voer (eiwit) kan produceren en de in het bedrijf geproduceerde mest kan afzetten. Daarbij vindt in de melkveehouderij de productie van voer en mest plaats in een kringloop van mineralen.⁷

1.3

Europese en nationale wet- en regelgeving

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

Het gebruik van ruimte is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en vergunningverlening voor activiteiten. Voor landbouwbedrijvigheid gelden naast de bouw- en vestigingsregels ook milieuregels uit het Activiteitenbesluit. Voor grootschaliger landbouw-

⁶ J.A. Boone e.a., *Duurzame landbouw verantwoord. Methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten* (Wageningen 2012).

⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw* (september 2018) 21–27; Jan Willem Erisman e.a., *Maatregelen natuurinclusieve landbouw* (juni 2017); <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Natuurinclusieve-landbouw-goed-voor-boer-en-milieu.htm>.

bedrijven is bovendien een omgevingsvergunning milieu vereist, waarbij onder meer wordt getoetst aan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Toetsingskader fijnstof. De milieuregels die bij deze vergunningen het toetsingskader vormen, bestaan deels uit Europese en deels uit nationale wet- en regelgeving. Europees zijn er richtlijnen voor water en nitraat, nationaal is er wet- en regelgeving op het gebied milieu- en natuur, fosfaat en meststoffen.⁸ Specifieke omgevingsdoelstellingen legt de provincie vast in een omgevingsvisie. Milieunormen liggen vast, maar kunnen voor bijvoorbeeld bepaalde gebieden worden aangescherpt. In de praktijk kan vooral door middel van planologisch beleid worden gestuurd op de locatie of aard van de bedrijfsmatige activiteit.

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

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

Inkomstensteun en marktregulering vormen 'pijler 1' van het GLB. Het structuurfonds voor plattelandsontwikkeling ELFPO vormt 'pijler 2'. Deze tweede pijler is van belang voor het nationale en regionale beleid, omdat – binnen de kaders van het fonds – een eigen invulling kan worden gegeven aan de besteding van de middelen. Dat gebeurt in plattelandsontwikkelingsprogramma's, de POP's. Momenteel is dat POP3. Het principe van de POP's is dat Europees geld voor projecten gecombineerd wordt met cofinanciering van de (regionale) overheid. In POP2 waren tot 2013 deze subsidies vooral gericht op verbetering van de leefbaarheid van het platteland en bevordering van diversificatie van economische bedrijvigheid, die eenzijdig bestond uit landbouw en daarmee kwetsbaar was.⁹ Het huidige Europese GLB, de basis voor POP3, kent de volgende prioriteiten:¹⁰

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

⁸ Zie bijlage 1 voor een overzicht.

⁹ Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Friese platteland* (2011) 11.

¹⁰ <https://toekomstglb.nl/pop/>.

1.4

Onderzoeksmethode en projectselectie

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

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

- het project of deelproject is in de onderzoeksperiode gerealiseerd (2012 tot en met 2018);
- het project moet bijdragen aan verduurzaming van de landbouw;
- het project ontving een substantiële bijdrage van de provincie (meer dan € 50.000,-).

Voor de provincie Fryslân zijn op basis van bovenstaande criteria de projecten *Goud van oud grasland* en *Groen gas uit mestvergisting* geselecteerd. De Noordelijke Rekenkamer heeft hierover van de provincie aanvullende projectdocumentatie ontvangen. Uit deze aanvullende informatie valt echter niet goed op te maken wat de blijvende resultaten van deze projecten zijn. Om de omvang en de resultaten beter in beeld te krijgen zijn in aanvulling op de door de provincie verstrekte informatie diverse betrokkenen geïnterviewd.

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

1.5

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het landbouwbeleid van de provincie Fryslân ter verduurzaming van de landbouw. De door de provincie Fryslân ingezette subsidie komt in hoofdstuk 3 aan bod en in hoofdstuk 4 worden het veenweidegebied en de projecten *Goud van oud goud* en *Groen gas uit mestvergisting* nader uiteengezet om zicht te krijgen op de uitwerking van verduurzaming in de praktijk. De informatievoorziening aan Provinciale Staten met betrekking tot duurzame landbouw wordt besproken in hoofdstuk 5.

2

**Beleid duurzame
landbouw**

Beleid duurzame landbouw

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleid van de provincie Fryslân op het gebied van duurzame landbouw centraal. De volgende onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

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

Voor de beantwoording wordt beschreven wat het gevoerde beleid ter verduurzaming van de landbouw was. Dit wordt gedaan door het beschrijven van de te realiseren doelen, en met welke agenda's en voorgenomen activiteiten dit beleid vorm is gegeven. Naast het algemene provinciale beleidskader (paragraaf 2.2) in de vorm van twee coalitieakkoorden, twee landbouwagenda's en een *Beleidsbrief duurzame landbouw*, komen in paragraaf 2.3 het beleid en de uitvoeringsprogramma's voor het veenweidegebied aan bod. De beleidsagenda's in samenwerking met andere partijen worden in paragraaf 2.4 besproken, waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (paragraaf 2.5).

2.2 Algemeen beleidskader

Voor de provincie Fryslân maakt duurzame landbouw deel uit van het algemene landbouwbeleid. Het algemeen beleidskader voor (verduurzaming van) de landbouw bestaat voor de provincie Fryslân uit diverse richtinggevende documenten. Voor een deel beslaan deze documenten meerdere beleidsterreinen zoals de coalitieakkoorden met bijbehorende uitvoeringsdocumenten. In deze stukken worden de algemene beleidslijnen voor de periodes 2011–2015 en 2015–2019 beschreven. Naast het algemene beleidskader bestaan de landbouwspecifieke beleidsdocumenten uit twee landbouwagenda's, *Foarútbuorkje* en *Foarútbuorkje II*. Tijdens de uitvoeringsperiode van *Foarútbuorkje II* zijn een *Beleidsbrief duurzame landbouw* en een aantal landbouwdeals tot stand gekomen die voor de uitvoering van het landbouwbeleid van belang zijn. Bovengenoemde elementen van het beleidskader worden hieronder uiteengezet.

2.2.1 Coalitieakkoorden en uitvoeringsdocumenten

In de coalitieakkoorden voor de periode 2011–2015 en de periode 2015–2019 wordt de landbouw omschreven als een belangrijke sector.¹¹ Voor elk van beide coalitieperiodes worden hieronder afzonderlijk de coalitieakkoorden en uitvoeringsdocumenten beschreven.

¹¹ *Nije enerzjy foar Fryslân. Coalitieakkoord 2011–2015. Jins dreamen no, jins skiednis skielk* (2011) 13; *Mei elkenien foar elkenien. Coalitieakkoord 2015–2019. Zes ambities voor Fryslân* (2015) 28–29. Deze subparagraaf is gebaseerd op deze coalitieakkoorden.

Coalitieperiode 2011-2015

Van oudsher is er aandacht voor de invloed van de landbouw op de natuur. Hierdoor vormt de landbouw zowel in economische zin, als voor het beheren van het landschap een belangrijke sector. Voor de periode 2011-2015 wordt door de provincie het doel gesteld om de landbouw verder te verduurzamen en actiever te laten zijn als landschapsbeheerder. Uitgangspunt hierbij is dat de provincie natuur en landschap wil behouden en versterken, zonder daarbij agrarische of andere vormen van bedrijvigheid op slot te zetten. De landbouw moet volgens de provincie de kans krijgen zijn bedrijfsvoering aan te passen, bijvoorbeeld door agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw, het leveren van groenblauwe diensten of het vergroten van andere inkomstenbronnen (zorg, recreatie, streekproducten). Binnen bepaalde kaders (dierwelzijn, volksgezondheid en landschap) is schaalvergroting mogelijk. Uiteindelijk gaat het om het realiseren van een goede balans tussen natuur en landschap.

De provincie ziet kansen voor duurzame, innovatieve en concurrerende landbouw. Zowel agribusiness als biobased economy spelen hierbij een belangrijke rol. Biobased economy is volgens de provincie de manier waarop duurzame economische groei kan plaatsvinden. Daarnaast ziet de provincie kansen voor duurzame energieopwekking uit biomassa, omdat 90% van de boeren in Friesland melkveehouder is.¹²

Op basis van de *Landbouwagonderzoekagenda 2011-2013* wordt zowel ondersteuning verleend aan agrariërs die bedrijfsverbreding willen realiseren door middel van maatschappelijke diensten en neventakken, als aan het vergroten en delen van kennis op het gebied van de melkveehouderij. Hiermee wordt de innovatie in deze sector gestimuleerd. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning van de *Dairy Campus Fryslân*, die sinds 2013 operationeel is. De *Dairy Campus* is gericht op het vergaren, verrijken en delen van kennis op het gebied van de melkveehouderij.

Coalitieperiode 2015-2019

In het coalitieakkoord 2015-2019 wordt aangegeven dat de landbouw in de provincie Fryslân bezig is met een kanteling naar een meer natuurinclusieve landbouw, met meer aandacht voor natuur en een steeds duurzamere werkwijze. De provincie ondersteunt de ontwikkeling naar een landbouw die zowel economisch gezond is, exporteert en in brede zin duurzaam is.

Grondgebondenheid is voor de provincie van belang voor een natuurinclusieve landbouw. Hiermee wil zij de balans tussen economie, landbouw, natuur en landschap herstellen, evenwel zonder daarin door te schieten.¹³ De provincie wil, in aansluiting op de voorgaande periode, kennis voor boeren en zuivelbedrijven beter ontsluiten door de *Dairy Campus* actiever in te zetten en door de samenwerking rondom pootaardappelen te ondersteunen.¹⁴ Via het initiatief *Living Lab natuurinclusieve landbouw* wil de provincie de transitie van de landbouw bekrachtigen. Daarnaast wordt mestvergisting steeds meer gezien als bouwsteen van de energietransitie.

¹² Coalitieakkoord 2011-2015, 13.

¹³ Wat de provincie verstaat onder doorschieten in de balans wordt niet gedefinieerd. Coalitieakkoord 2015-2019, 28-29.

¹⁴ Coalitieakkoord 2015-2019, 14, 29.

De inzet van de provincie Fryslân is op basis van de uitvoeringsagenda 2015–2019 vooral gericht op het stimuleren van experimenten waarbij agrarische gebiedscollectieven in samenwerkingsverband met andere partijen (LTO en terreinbeherende organisaties) projecten rondom natuurinclusieve landbouw aanjagen, voorbereiden en uitvoeren. De focus bij deze projecten ligt op het ontwikkelen van nieuwe economische verdienmodellen voor landbouwbedrijven die aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer doen, of op een andere wijze bijdragen aan meer biodiversiteit en kwaliteit van het landelijk gebied.¹⁵

Bevindingen 1

Uit de coalitieakkoorden blijkt dat landbouw voor de provincie samenhangt met landschap en natuur; ze worden in samenhang met elkaar behandeld. Voor de provincie is een goede of herstelde balans tussen landbouw en natuur van belang. Hoe die balans eruit ziet of hoe deze gerealiseerd dient te worden, wordt uit de coalitieakkoorden niet duidelijk. Wel blijkt uit de coalitieakkoorden dat de landbouw voor de provincie belangrijk is vanwege zijn economisch belang. De provincie Fryslân wil agrarische bedrijvigheid niet op slot zetten ten behoeve van landschap en natuur. De focus in het verduurzamen van de landbouw ligt volgens de coalitieakkoorden in het vinden van nieuwe inkomsten voor de landbouwsector door het verbreden van de activiteiten, of door het vinden van nieuwe economische verdienmodellen voor duurzame(re) activiteiten waaronder agrarisch natuurbeheer.

2.2.2

Landbouwbeleid

Landbouwagenda Foarútboorkje 2011–2013

De Landbouwagenda 2011–2013 is meer integraal en breder van opzet dan de voorgaande landbouwnota.¹⁶ Met de uitvoering van deze agenda beoogt de provincie Fryslân het behoud en de verdere ontwikkeling van een landbouw die duurzaam rendeert en duurzaam produceert. Hiertoe dient de landbouw zich te kunnen blijven ontwikkelen en innoveren. De provincie draagt hieraan bij door de ruimte die zij in haar omgevingsbeleid biedt en door randvoorwaarden te scheppen voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied waarbinnen de landbouw zich kan ontwikkelen. Er wordt niet alleen ingezet op schaalvergroting, maar ook op maatschappelijke diensten, duurzame energie en kwaliteitsproducten.¹⁷

De provincie Fryslân stimuleert en ondersteunt kennis- en innovatieprojecten gericht op duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De nadruk hierbij ligt op het vermijden van schadelijke onttrekkingen aan de fysieke leefomgeving en het vermijden van schadelijke toevoegingen. Aandachtspunten voor de landbouw zijn onder andere het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en het duurzaam produceren (een schoner milieu, meer biodiversiteit en minder risico's voor de volksgezondheid).

¹⁵ Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Uitvoeringsagenda 2015–2019 Mei elkenien foar elkenien* (2015) 32–33.

¹⁶ De beschrijving van de Landbouwagenda 2011–2013 is gebaseerd op: Provinciale Staten van Fryslân, *Foarútboorkje 2011–2013*; Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Toelichting bij Landbouwagenda 2011–2013*, 22 september 2010.

¹⁷ Zie ook: Provinciale Staten van Fryslân, *Streekplan Fryslân 2007 Om de kwaliteit fan 'e romte* (13 december 2006) 17, 77–82.

Voor de provincie is met name duurzame energie relevant. De provincie wil minimaal 5 projecten gericht op innovaties in de productie van duurzame energie door de landbouw laten realiseren, en wil minimaal 20 initiatieven om duurzame energie te produceren ondersteunen. Daarnaast ondersteunt de provincie de *Dairy Campus*, een onderzoek- en kenniscentrum gericht op het ontwikkelen van een duurzame zuivelketen. De provincie wil de *Dairy Campus* begin 2013 operationeel hebben. Daarnaast stimuleert en ondersteunt de provincie de uitrol van kennis en innovatie toegespitst op duurzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen. In 2013 zijn minimaal tien projecten financieel ondersteund gericht op onder meer klimaatneutrale en -bestendige bedrijfsvoering, het sluiten van mineralenkringlopen en duurzaam produceren.

Met de *Landbouwwagenda 2011–2013* geeft de provincie te kennen dat zij sterker op doelen wil sturen. Dit hangt ook samen met de voorwaarde dat de inzet van Europese- en rijksmiddelen aan specifiek benoemde doelen moeten worden toegewezen. Duurzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen is voor de provincie Fryslân het belangrijkste. Om projecten op het gebied van kennis en innovatie op de specifiek gestelde doelen aan te laten sluiten, dienen voor subsidiëring alle hieronderstaande criteria van toepassing te zijn. Voorwaarde voor subsidie is dat het project bij moet dragen aan het verduurzamen van de (gangbare) landbouw. Dit geldt zowel voor de acties die de provincie zelf onderneemt, als voor de ondersteuning van initiatieven van derden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de 'subsidieverordening provinciaal meerjarenplan' (pMJP):

- Naast primaire land- en tuinbouw zijn één of meer andere schakels uit de agroketen actief betrokken.
- Het project biedt zicht op toepassing bij minstens 25% van de bedrijven van de tak van landbouw waarop het project betrekking heeft.
- Het project draagt bij aan minimaal twee van de drie aspecten van duurzame ontwikkeling (*people, planet, profit* / mensen, omgeving, werk).
- Kennis- en innovatieprojecten komen voor subsidie in aanmerking wanneer daarin maatregelen zijn opgenomen die de productie daadwerkelijk verduurzamen. Ook het ontwikkelen en verspreiden van kennis zijn verplichte onderdelen.

De provincie wil voortgang boeken op de gestelde doelen en streeft ernaar dat kennis en innovatie breed wordt verspreid naar alle boerenerven. De provincie Fryslân gaat voor de koplopers, maar ook voor het meenemen van de volgers.

Voor de *Landbouwwagenda 2011–2013* is een bedrag van € 1.840.000,- aan provinciale middelen gereserveerd. Dit is exclusief de provinciale bijdragen voor de structuurversterking van de landbouw onder andere voor kavelruil, Waddenglas en de *Dairy Campus*. Uit andere middelen wordt € 1,7 miljoen voor de inzet van kennis en innovatie gericht op de productie van energie beschikbaar gesteld, en € 0,97 miljoen voor kennis- en innovatieprojecten gericht op het duurzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen.

Landbouwagonde Foarútbuorkje II 2014-2020

In de Landbouwagonde benoemt de provincie de ambitie om samen met andere partijen te werken aan een landbouw die modern en renderend is en die schoon, zuinig en in harmonie met zijn omgeving produceert.¹⁸ De provincie ziet voor zichzelf een stimulerende en faciliterende rol. De provincie wil tot een efficiëntere middeleninzet en betere resultaten komen. Daarom wil de provincie met de doelstellingen van de Landbouwagonde aansluiten bij de beleidsdoelen voor water, natuur, ruimtelijke kwaliteit en duurzame energieproductie.

Voor het opstellen van de Landbouwagonde 2014-2020 is gebruik gemaakt van de inventarisaties die in aanloop naar de *AgroAgenda Noord-Nederland* zijn opge maakt. Hiermee sluit de Landbouwagonde 2014-2020 volgens de provincie aan op en geeft invulling aan (onderdelen) van de *AgroAgenda Noord-Nederland* (paragraaf 2.4.1). Zij hangt tevens samen met programma's voor Europese fondsen, waarmee maximaal kan worden ingespeeld op de subsidiemogelijkheden die de EU biedt.

De provincie Fryslân wil de landbouw versterken door ontwikkeling van kennis en innovatie, en door het bevorderen van de communicatie tussen boer en burger. Met de Landbouwagonde stelt de provincie doelen op het gebied van ontwikkelingsruimte voor de landbouw, het verminderen van emissies, het sluiten van kringlopen en het bevorderen van biologische landbouw.¹⁹ Maar ook het ontwikkelen van nieuwe duurzame verdienmodellen en het stimuleren van de transitie van kostprijsreductiestrategie naar meerwaardestrategie.

Ten aanzien van kennis en innovatie worden door de provincie de volgende specifieke doelen gehanteerd zoals het aantal agrariërs dat aan kennisprojecten deelneemt, het aantal boeren dat van de subsidieregeling voor jonge boeren gebruikmaakt, het realiseren van een akkerbouwacademie (*Crop Chain*) en het aantal innovatieve technieken/processen/producten/verdienmodellen dat in 2020 klaar en breed toepasbaar zal zijn.²⁰

De uitvoering van de Landbouwagonde is grotendeels geprogrammeerd in het *Programma Landelijk Gebied*, maar ook in subsidieregelingen voor onder andere landbouwstructuurversterking en verduurzaming van de landbouw. Door Gedeputeerde Staten is aangegeven dat er een monitoringsplan voor de landbouwagonde in de maak is dat aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd. Dit monitoringsplan en rapportage hierover zijn niet aan Provinciale Staten

¹⁸ De beschrijving van *Landbouwagonde 2014-2020* is gebaseerd op: Provinciale Staten van Fryslân, *Foarútbuorkje II, de Landbouwagonde van de Provincie Fryslân voor 2014-2020* (24 september 2014); Gedeputeerde Staten van Fryslân, toelichting bij *Foarútbuorkje II Landbouwagonde provincie Fryslân 2014-2020*, 24 september 2014.

¹⁹ O.a. toename van 3-4 biologische bedrijven per jaar, uitbreiding van het biologisch areaal met 8% per jaar, en besteding van minimaal 14% van de totaal beschikte landbouwmiddelen aan projecten voor biologische landbouw.

²⁰ De *Crop Chain* heeft de vorm gekregen van *The Potato Valley*, een kennisplatform rondom poot aardappelen. Dit komt nader aan de orde onder paragraaf 3.4.1. Provinciale Staten van Fryslân, *Foarútbuorkje II*, 21-25.

voorgelegd.²¹ Voor de uitvoering van de *Landbouwagonde 2014–2020* is voor de periode 2014 tot en met 2016 € 4,1 miljoen aan provinciale middelen beschikbaar.

Beleidsbrief Naar een duurzame landbouw in Fryslân

De ontwikkelingen in de landbouw zijn dermate snel gegaan, dat er behoefte was om de *Landbouwagonde 2014–2020* op onderdelen te herijken.²² Voor het economisch behoud van de landbouw is volgens de provincie een nieuwe koers nodig en moet de positie van de landbouw worden vernieuwd. Met de Beleidsbrief geeft de provincie Fryslân aan in 2025 te streven naar een duurzame natuurinclusieve landbouw die grondgebonden en circulair is, die bijdraagt aan het herstel van de biodiversiteit, maatschappelijk draagvlak heeft en duurzaam economisch rendend is. In de Beleidsbrief geeft de provincie een uitgebreide definitie van de termen ‘duurzame landbouw’, ‘natuurinclusieve landbouw’, ‘circulaire economie’ en grondgebondenheid. De Beleidsbrief richt zich primair op de grondgebonden sectoren melkveehouderij en akkerbouw.

In de ambitie komt het belang naar voren van de onderlinge samenhang tussen economische en ecologische duurzaamheid. Om zicht op toekomstperspectief te houden, is het volgens de Beleidsbrief nodig de sector te verduurzamen door middel van een transitie naar meer duurzame productiemethoden, grondgebondenheid, circulaire bedrijfsvoering en herstel van biodiversiteit. De landbouw wordt gezien als instandhouder van het kenmerkende landschap van Friesland en producent van goed en veilig voedsel.

Voor het realiseren van deze ambitie wordt door de provincie ingezet op een zesal thema’s waarmee de provincie in 2025 tot verduurzaming van de landbouw wil komen. Onder deze thema’s zet de provincie in op toename van de biodiversiteit, en op de transitie naar een natuurinclusieve, duurzame landbouw. De provincie stimuleert duurzame innovaties in de landbouw, gericht op verduurzaming van de gehele landbouwketen. Ook draagt de provincie bij aan *Living Lab natuurinclusieve landbouw*, de *AgroAgenda Noord-Nederland* en de *Versnellingsagenda melkveehouderij, The Potato Valley*. Ook weidegang en biologische landbouw worden door de provincie gestimuleerd.²³

²¹ In een ambtelijke toelichting is beaamd dat er over de genoemde periode geen monitoringsplan is, en wordt gesteld dat de ‘foto van de landbouw’ (onderdeel van de beleidsbrief *Naar een duurzame landbouw in Fryslân* uit 2017) als nulmeting voor de beleidsbrief en als voortgangsrapportage over de afgelopen jaren wordt gezien. Dit wordt in de beleidsbrief niet expliciet aangegeven. De ‘foto’ bespreekt de stand van de landbouw in 2014 en 2015. Op het gebied van duurzame landbouw wordt verwezen naar cijfers over grootvee-eenheden, stikstof- en fosfaatproductie uit 2015, en schattingen van broeikas-emissies van de landbouwsector in Fryslân over 2014. Uit de beleidsbrief wordt niet duidelijk welke rol deze gegevens spelen in evaluatie of rapportage over de afgelopen jaren, of hoe deze als nulmeting een rol (zullen gaan) spelen in de uitwerking van de beleidsbrief. Aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020; Provinciale Staten van Fryslân, *Beleidsbrief Naar een duurzame landbouw in Fryslân* (21 juni 2017).

²² De beschrijving van de beleidsbrief is gebaseerd op: Provinciale Staten van Fryslân, *Beleidsbrief Naar een duurzame landbouw in Fryslân* (21 juni 2017) en: Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Memorie van toelichting beleidsbrief duurzame landbouw* (20 juni 2017).

²³ Doelstellingen zijn o.a. 700 aan Living Lab deelnemende bedrijven, een jaarlijkse verkaveling van 1.600 ha, een weidegangpercentage van 81,4% gelijk aan 2012, uitbreiding van het biologisch gebruikte areaal naar 10.000 hectare in 2025.

In aanloop naar de Omgevingsvisie is gekeken hoe de inzet en verruiming van het ruimtelijk instrumentarium kan bijdragen aan verduurzaming van de landbouw, bijvoorbeeld door aanvullende voorwaarden te stellen bij uitbreiding of ruimtelijke inpassing van agrarische bedrijven. Kavelruil en gebiedsgericht beleid zullen door de provincie worden ingezet om bij te dragen aan verduurzaming van de landbouw. Het gebiedsgerichte beleid zal in de integrale uitvoeringsagenda *Landbouw en agrofood* worden uitgewerkt.²⁴

Naast bovenstaande zet de provincie Fryslân voor 2030 in op een energieneutraal platteland door middel van verschillende vormen van duurzame energieopwekking zoals zonnepanelen en mono-mestvergisting²⁵ en communicatie over duurzame, natuurinclusieve landbouw.

Over de eigen rol geeft de provincie aan dat deze bescheiden is en vooral ligt in het faciliteren en ondersteunen van vernieuwingen in de landbouw, waarvan de landbouw zelf drager zal zijn. In de Beleidsbrief geeft de provincie aan dat het werken met voorbeelden en koplopers een beproefde methode is voor het in gang zetten van vernieuwing en dat de afgelopen jaren vele projecten met koplopers zijn gestart.

De provincie stelt een *Transitiefonds landbouw* van € 3 miljoen in voor de verdere uitwerking van de Beleidsbrief 2017 tot en met 2020. Daarnaast is de provincie Fryslân in maart 2018 met diverse betrokken partijen zes landbouwdeals overeengekomen.²⁶ Deze landbouwdeals zijn intentieverklaringen waarmee de betrokken partijen aangeven vanuit eigen verantwoordelijkheid en capaciteit bij te zullen dragen aan een duurzame landbouw in Fryslân. Zij zullen zich inzetten voor een nauwe samenwerking en streven naar een duurzame, natuurinclusieve landbouw in 2025. De deals hebben onder andere betrekking op biodiversiteit, bodemkennis, en natuurinclusief landbouwonderwijs.²⁷

In de landbouwdeals staat de toezegging dat de ondertekenaars de gemaakte afspraken op korte termijn zullen concretiseren in een plan van aanpak. Daarbij zal de provincie Fryslân vanuit verschillende beschikbare bronnen zorgen voor de financiering van de uitvoering van de deal en zal zij de desbetreffende landbouwdeal opnemen in het *Uitvoeringsprogramma Landbouw-Agrofood*. Dit zal medio 2018 aan Provinciale Staten worden voorgelegd.²⁸ Een nadere

²⁴ In de Statencommissie van 4 juli 2018 is de notitie *Inzet provincie Fryslân voor samenwerking transitie Friese landbouw* (15 mei 2018) van Gedeputeerde Staten behandeld. De notitie is onderdeel van een procesaanpak Samenwerkingsagenda. Deze is niet aangeleverd door Gedeputeerde Staten van Fryslân; de provincie streeft ernaar om met in de zomer van 2020 tot een integrale landbouwagenda te komen. <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-2-landbouw/>; *Geluk op 1. Vernieuwen in vertrouwen. Bestuursakkoord 2019–2023* (2019).

²⁵ Veel vergisters zijn niet mono- maar juist co-vergisters. In beleidsstukken wordt vaak mono-mestvergisting genoemd. Mest alleen is vaak niet rendabel genoeg om te laten vergisten, doordat het weinig calorische waarde heeft.

²⁶ Betrokken zijn ketenpartijen, onderzoekinstellingen, onderwijs- en maatschappelijke organisaties.

²⁷ Het gaat om de volgende landbouwdeals van de provincie Fryslân met betrokken partijen 14 maart 2018: *Landbouwdeal Bodem*, van bodemkennis naar bodemkunde; *Landbouwdeal biodiversiteit*; *Landbouwdeal innoveren voor vitale voeding*; *Landbouwdeal verduurzaming landbouw*; *Landbouw-deal natuurinclusief onderwijs Fryslân*; *Landbouwdeal Fjildlab Noordoost-Fryslân, naar een gebieds-gerichte circulaire economie*.

²⁸ https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/landbouwbeleid_41321/.

toelichting op de uitwerking van de Beleidsbrief en de landbouwdeals staat in de *Procesaanpak samenwerkingsagenda* en de notitie *Inzet provincie Fryslân voor samenwerking transitie Friese landbouw* van mei 2018.²⁹ De hierin genoemde monitoring en indicatoren zijn, afgezien van de opgenomen doelen uit de *Versnellingsagenda melkveehouderij*, voornamelijk gericht op aantallen deelnemers, projecten en duurzaamheidsplannen. De provincie zet volgens de notitie in op het aanstellen van diverse consultants, onder andere voor de kennisoverdracht over natuurinclusieve landbouw en voor het opstellen van duurzaamheidsplannen. Daarnaast zullen een CO₂-fonds en een grondfonds (verpachting met duurzaamheidsmaatregelen) worden ingesteld.

Tot op heden zijn de *Beleidsbrief duurzame landbouw* en de gemaakte afspraken in de landbouwdeals van maart 2018 niet uitgewerkt in een definitieve samenwerkingsagenda of *Uitvoeringsprogramma Landbouw-Agrofood*. In de jaarstukken van 2018 wordt wel verwezen naar een *Samenwerkingsagenda landbouw* die in juni 2018 aan Provinciale Staten is voorgelegd, maar deze is niet terug te vinden op de website van de provincie Fryslân.³⁰ Uiteindelijk geven Gedeputeerde Staten in februari 2019 aan dat de landbouwdeals, gecombineerd met de *Procesaanpak samenwerking* en de notitie *Inzet provincie Fryslân* als uitwerkingsagenda van de Beleidsbrief kunnen worden gezien.³¹ De provincie Fryslân stelt zichzelf daarentegen in de begroting van 2020 ten doel om in dat jaar met stakeholders tot een integrale landbouwagonde te komen.³²

De monitoring van de transitie naar een duurzame natuurinclusieve landbouw zal te volgen zijn via een dashboard op de website van de provincie. Dit dashboard was gepland voor het eerste kwartaal van 2019, maar is tot op heden niet gerealiseerd.³³

Bevindingen 2

De provincie Fryslân zet gedurende de periode 2012–2018 in haar landbouwbeleid in op het verduurzamen van de landbouw, in zowel ecologische als economische zin. Dit doet zij door kennisontwikkeling en innovatiemogelijkheden te stimuleren gericht op verduurzaming van de primaire sector. Daarbij is gedurende de gehele onderzoeksperiode het bijdragen aan verduurzaming van de sector een subsidievoorwaarde. Door de provincie wordt hiermee geprobeerd om vooraf zeker te stellen dat gesubsidieerde projecten bijdragen aan de gewenste beleidsdoelen over verduurzaming van de landbouw. Economische duurzaamheid en bedrijfscontinuïteit zijn en blijven belangrijke aspecten van het landbouwbeleid. Naast ecologische duurzaamheid moet de sector een goed perspectief behouden.

²⁹ Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Oanbieding (wurkwiize) gearwurkingsaginda Lânbou*, 15 mei 2018.

³⁰ Vanuit Provinciale Staten zijn vragen gesteld over wanneer Gedeputeerde Staten de samenwerkingsagenda landbouw aan Provinciale Staten zal voorleggen. <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/02/13/cda-vraagt-om-vaart-in-friese-landbouwdeals>.

³¹ Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Ôfhannele moasjes en tasizzings*, 5 februari 2019.

³² <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-2-landbouw/>; *Geluk op 1*.

³³ De provincie Fryslân monitort middels dashboards de vooruitgang op diverse thema's. Op de site staat nog geen dashboard voor het monitoren van de transitie naar een natuurinclusieve landbouw. De provincie Fryslân heeft aangegeven dat er momenteel (april 2020) nog wel aan het dashboard wordt gewerkt. https://www.fryslan.frl/home/cijfers-kaarten_43595/; Motie 1660, *Bijlage VI Overzicht alle openstaande moties en toezeggingen*. Peildatum 3 april 2019, *Eerste bestuursrapportage 2019*; aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

Gedurende de onderzoeksperiode krijgt ecologische duurzaamheid meer aandacht, al blijft economische duurzaamheid van de sector een belangrijke voorwaarde binnen het landbouwbeleid. Het accent voor verduurzaming is, mits de economische betekenis behouden blijft, aan het verschuiven naar ecologische duurzaamheid als voorwaarde voor economische ontwikkeling.

Met de Beleidsbrief duurzame landbouw zet de provincie naar eigen zeggen in op een koerswijziging waarmee de landbouw in 2025 duurzaam, natuurinclusief, grondgebonden en circulair zal zijn, maar eveneens duurzaam economisch renderend. Zowel ecologische als economische duurzaamheid krijgen hiermee meer aandacht. De provincie geeft in de beleidsbrief nadrukkelijk definities van aan duurzame landbouw verbonden begrippen.

De provincie geeft aan dat de eerder gehanteerde werkwijze met voorbeelden en koplopers een beproefde methode is voor het in gang zetten van vernieuwing. De provinciale inzet blijft hierop gericht, evenals op het ondersteunen van kennis- en innovatieprojecten richting verduurzaming van de (primaire) landbouwsector. De provincie verwacht met het voortzetten van deze beproefde methode vanaf 2017 de gewenste koerswijziging te bewerkstelligen. Onduidelijk is hoe het voortzetten van de eerdere werkwijze tot de gewenste transitie in de landbouw zal leiden. Voor de monitoring wordt, net als voorheen, voornamelijk gekozen voor indicatoren als aantallen deelnemers, duurzaamheidsplannen en te verkavelen hectares. Het is onduidelijk hoeveel impact de inzet op kennis en innovatie werkelijk had en heeft op het verduurzamen van de landbouw.

De rol van de provincie is en blijft naar eigen zeggen bescheiden. De provincie Fryslân ziet zichzelf in een faciliterende en ondersteunende rol. De landbouw moet zelf de stap richting verduurzaming zetten.

2.3

Beleid voor het veenweidegebied

In het veenweidegebied in Friesland, dat 85.000 hectare bestrijkt, daalt het veen door veenoxidatie.³⁴ Veenoxidatie heeft grote gevolgen voor landbouw, natuur, en infrastructuur. Het beleid was lange tijd op gelijkblijvende drooglegging gericht; ongewijzigd draagt dit beleid eraan bij dat in 2100 het veen in het gebied verdwenen zal zijn. Provinciale Staten besloten in 2011 om een langetermijnvisie (2050/2100) voor het veenweidegebied op te laten stellen.

In 2015 kwam in samenwerking met waterschap, gemeenten, belangenorganisaties en belanghebbenden uit het gebied de *Veenweidevisie* tot stand. Het algehele doel van de *Veenweidevisie* is behoud van het veenweidegebied, alsook het behoud van de landbouwfunctie door het vertragen en daar waar mogelijk stoppen van veenafbraak. Duurzame landbouw hangt in het veenweidegebied samen met veenbehoud en het vinden van alternatieve agrarische verdienmodellen, bijvoorbeeld bij nattere omstandigheden door hogere waterpeilen. Daarbij ligt de nadruk vanaf 2017 sterker op het verduurzamen van de landbouw en de

³⁴ In paragraaf 5.2 wordt in meer detail ingegaan op de opgaven in het veenweidegebied. Deze paragraaf is gebaseerd op: Provinciale Staten van Fryslân, *Veenweidevisie. Een duurzame toekomst voor het Friese Veenweidegebied*, 21 januari 2015.

transitie naar een natuurinclusieve landbouw. In de *Tussenstap 2020–2030* is het doel ‘behoud van de landbouwfunctie’ aangepast naar ‘balans tussen landbouw, natuur en milieu’.³⁵

Uit de *Veenweidevisie* blijkt dat het stoppen van veenafbraak voor het hele gebied niet reëel is, omdat de gevolgen daarvan voor de economie en de leefbaarheid te groot zijn. Op basis van een vergelijking van verschillende strategieën kiest de provincie ervoor geen uniforme aanpak voor het hele veenweidegebied te hanteren, maar in de vervolgfase per deelgebied te bekijken welke strategie en maatregelen daar het beste werken. Daarnaast is het doel om het beleid aan te passen en een aantal algemene maatregelen in te voeren, waaronder het beperken van de drooglegging tot maximaal 90 cm onder maaiveld (90 cm -mv).

De *Veenweidevisie* is uitgewerkt in uitvoeringsprogramma’s. Voor de uitvoering is vanuit de provincie Fryslân € 12,7 miljoen beschikbaar gesteld.³⁶ De provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân stelden voor de periode 2020–2030 gezamenlijk een beleidsdocument op. Vanuit de provincie en het waterschap is voor deze periode € 35 miljoen beschikbaar gesteld. Ook gaven zij opdracht tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse van diverse uitvoeringsscenario’s voor het veenweidegebied.³⁷ In paragraaf 5.2 worden de resultaten van de samenwerking van de provincie met andere partijen in het veenweidegebied besproken.

Bevindingen 3

In het veenweidegebied hangt verduurzaming van de landbouw samen met het behoud van veen en het behoud van de landbouwfunctie. De insteek is dat ander peilbeheer en hogere waterpeilen veenafbraak zullen vertragen dan wel voorkomen. Om de landbouwfunctie te behouden, is het nodig nieuwe mogelijke verdienmodellen te ontwikkelen bij veranderde omstandigheden (vernatting, natte teelten). Vanaf 2017 speelt daarin de transitie naar een duurzame, natuurinclusieve landbouw een rol.

Met de uitvoering van de Veenweidevisie is een globale koers uitgezet richting de toekomst, met enkele voorgenomen concrete generieke maatregelen. Enerzijds biedt deze aanpak ruimte om gaandeweg het proces bij te sturen, anderzijds is nog veel onduidelijk over de daadwerkelijke maatregelen die in het gebied zullen worden genomen.

2.4

Gezamenlijke beleidsagenda’s landbouw

Binnen de eigen provincie en in Noord-Nederland werkt de provincie Fryslân samen met andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke partners om haar landbouwdoelstellingen te realiseren. De provincie Fryslân neemt deel aan de *AgroAgenda Noord-Nederland* en daaraan verbonden *Versnellingsagenda melkveehouderij*. Deze twee gezamenlijke landbouwbeleidsagenda’s worden hieronder toegelicht.

³⁵ Statenvergadering provincie Fryslân, 22 januari 2020.

³⁶ Gedeputeerde Staten van Fryslân, Uitvoeringsagenda 2015–2019, 8, 37.

³⁷ Hieronder vallen een alternatief plan van landbouworganisaties, en een alternatief plan van meerdere oppositiepartijen in Provinciale Staten.

2.4.1

AgroAgenda Noord-Nederland

De *AgroAgenda Noord-Nederland* (2013) is een gezamenlijke agenda van ondernemers uit de primaire sector, de toeleverende en verwerkende industrie, maatschappelijke organisaties, onderwijs- en onderzoeksinstituten, het rijk, waterschappen, en de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen.³⁸ De agro- en foodsector staat voor de uitdaging om de sector verder te verduurzamen. Dit kan door marktgericht te produceren, te vergroenen, in te spelen op maatschappelijke wensen en het verbeteren van de relatie tussen boer en burger.

Met de *AgroAgenda* willen de ondertekenaars bereiken dat de noordelijke agrosector in 2020 modern en renderend is, schoon en efficiënt produceert, en in balans is met mens en omgeving. Het doel van deze agenda is het behouden en versterken van de concurrentiepositie van de noordelijke agrosector en om een gezamenlijke impuls te geven aan de ontwikkeling richting een biobased economy. De *AgroAgenda* sluit tevens aan bij het Europees beleid, het nationale topsectorenbeleid voor Agro & Food, Chemie en Energie en de regionale innovatiestrategie voor slimme specialisatie (RIS3) van Noord-Nederland.

De *AgroAgenda* is een intentieverklaring van de noordelijke agrosector. Uitgangspunt is dat de sector zelf het initiatief heeft en houdt en dat de provincies het samenwerkingsproces faciliteren. Uit de agenda wordt niet duidelijk hoe voortgang richting de gestelde doelen wordt gemonitord of geborgd.

Onder de *AgroAgenda* vallen diverse deelagenda's, waaronder de 'Melkveeagenda' en *The Potato Valley*.³⁹ *The Potato Valley* is een kennisplatform rondom pootaardappelen, primair gericht op teeltverbetering, met als randvoorwaarde verduurzaming. De *Melkveeagenda* is in de *Versnellingsagenda melkveehouderij* nader uitgewerkt, en wordt in paragraaf 2.4.2 besproken.

2.4.2

Versnellingsagenda melkveehouderij

De *Versnellingsagenda melkveehouderij* is een initiatief uit 2015 van Friesland-Campina, BoerenNatuur, de Natuur- en Milieufederaties Drenthe, Groningen en Friesland, LTO Noord en de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe.⁴⁰ Samen willen de initiatiefnemers stappen zetten richting een duurzame grondgebonden melkveehouderij. Er wordt gestreefd naar verantwoorde toekomstbestendige verhoging van de opbrengst. De *Versnellingsagenda melkveehouderij* heeft tot doel om iedere melkveehouder te stimuleren tot het opzetten van een duurzaamheidsplan voor het bedrijf, om kennis breder toegankelijk te maken en om melkveebedrijven, ketenpartners, organisaties en kennisinstellingen door middel van samenwerking te inspireren tot innovatie.

Doelen voor 2020 zijn onder meer een energieneutrale zuivelketen en dat alle melkveehouders in Noord-Nederland in 2020 met de emissies (fosfaat, stikstof, ammoniak) even goed presteren als het gemiddelde van de 25 beste bedrijven in 2013. De doelen uit de *Versnellingsagenda melkveehouderij* zijn door de provincie

³⁸ Deze subparagraaf is gebaseerd op: *AgroAgenda Noord-Nederland* (6 juli 2013) [1-10].

³⁹ Andere deelagenda's zijn *Smart farming* en *Groene grondstoffen*: <http://www.AgroAgendann.nl/deel-agendas/>.

⁴⁰ 'Versnellingsagenda [melkveehouderij]' (z.j. [2015]).

Fryslân als doel voor 2025 overgenomen in de beleidsbrief *Naar een duurzame landbouw in Fryslân*. Naast de doelen en duurzaamheidsplannen uit de *Versnellingsagenda melkveehouderij* is in de beleidsbrief ook de inzet van consulenten opgenomen.

De *Versnellingsagenda melkveehouderij* wil projecten aanjagen en ondersteunen. Daarbij moet het initiatief uit de sector komen. Net als de overkoepelende *AgroAgenda* faciliteren de provincies het samenwerkingsproces. Uit de *Versnellingsagenda melkveehouderij* wordt niet duidelijk hoe voortgang richting de gestelde doelen wordt gemonitord of geborgd.

Bevindingen 4

De provincie kiest ervoor om in samenwerking met andere partijen vorm te geven aan haar beleidsdoelen voor verduurzaming van de landbouw. Daarbij kiest zij expliciet voor een faciliterende en ondersteunende rol. De sector moet zelf stappen zetten richting de gestelde doelen. De doelen in de samenwerkingsagenda's als de AgroAgenda en Versnellingsagenda melkveehouderij sluiten aan op en vormen de invulling van het landbouwbeleid van de provincie Fryslân. Overkoepelend doel is het verduurzamen van de agro- en foodsector en landbouw, zowel in economische als in ecologische zin. Onduidelijk is hoe de voortgang richting de gestelde doelen gemonitord en geborgd is.

3

**Subsidiëring duurzame
landbouw**

Subsidiëring duurzame landbouw

In dit hoofdstuk staan de door de provincie Fryslân ingezette subsidiebestedingen ter verduurzaming van de landbouw en de effecten van deze subsidiëring centraal. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

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

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

Om de deelvragen te beantwoorden wordt ingegaan op de omvang en het aggregatieniveau van de door de provincie aangeleverde informatie (paragraaf 3.1). Op basis van de voor de verduurzaming van de landbouw ingezette subsidiëring (paragraaf 3.2) worden vervolgens de resultaten van deze subsidiëring (paragraaf 3.3) besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (paragraaf 3.4).

3.1

Informatieverstrekking subsidiëring duurzame landbouw

De provincie Fryslân is gevraagd om in de aangeleverde financiële administratie aan te geven welke lasten hebben bijgedragen aan de verduurzaming van de landbouw, welk doel ermee beoogd werd, wat daarvan is gerealiseerd (output) en wat de maatschappelijke doorwerking is (outcome). De provincie Fryslân heeft haar lasten grotendeels gelabeld overeenkomstig de definitie van de categorieën biologische landbouw, natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw. Duurzame energie op het boerenbedrijf is volgens de provincie een vierde categorie die onder duurzame landbouw valt. Bij projecten in deze laatste categorie ziet de provincie de productie van duurzame energie niet alleen als een verdienmodel van de agrarisch ondernemer, maar ook als bijdrage aan verduurzaming van de landbouw omdat hierdoor het gebruik van fossiele brandstoffen en de daaraan gerelateerde uitstoot worden beperkt.⁴¹ Het uitgangspunt voor 'duurzame landbouw' is dat gecategoriseerde projecten bijdragen aan verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening en dat de gesubsidieerde activiteit meer duurzaamheidscomponenten heeft dan economische duurzaamheid, zoals ecologische duurzaamheid.⁴²

⁴¹ Provincie Fryslân, toelichting op geleverde informatie, e-mail 15 november 2019. Voor de uitgaven in het veenweidegebied en het jaar 2018 heeft de provincie een andere categorisering toegepast, namelijk die uit de *Beleidsbrief duurzame landbouw* van 2017. Om de uitgaven voor de verschillende jaren met elkaar te kunnen vergelijken heeft de Rekenkamer ervoor gekozen de thema's van deze twee documenten om te zetten naar de hiervoor genoemde vier thema's.

⁴² Zie ook de definitie van duurzame landbouw en toelichting in H1.

De provincie Fryslân heeft aangegeven dat haar financiële administratie evenals het subsidiesysteem niet de benodigde informatie bevat om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De provincie houdt bij welke uitgaven worden gedaan en in hoeverre een gesubsidieerd project is gerealiseerd. De provincie houdt niet op een zodanige manier bij in hoeverre een gesubsidieerd project aan de provinciale doelstellingen bijdraagt dat hierover uitspraken gedaan kunnen worden. Hierdoor is informatie over de doorwerking van gesubsidieerde projecten zeer moeilijk of niet (re)produceerbaar.⁴³ En gesubsidieerde projecten worden niet tot enkele jaren na het project op relevante indicatoren gemonitord. Hiertoe deed de Noordelijke Rekenkamer in eerdere onderzoeken aanbevelingen, welke door de provincie Fryslân niet zijn overgenomen.⁴⁴ Vanuit de provincie Fryslân werd aangegeven dat de aanbevolen werkwijze de beantwoording van de vragen en het leveren van de benodigde informatie sterk had kunnen vereenvoudigen.

In veel gevallen kon uit de aangeleverde informatie niet worden opgemaakt wat de totale omvang van het gesubsidieerde project was. Zo heeft de provincie informatie over de inzet van Europese middelen aangeleverd per maatregel per jaar, maar niet op projectniveau.⁴⁵ Als gevolg hiervan is in dit hoofdstuk de totale financiële omvang van de projecten niet meegenomen.

Bevindingen 5

De provincie Fryslân houdt niet op een zodanige manier bij in hoeverre een gesubsidieerd project aan de provinciale doelstellingen bijdraagt dat hierover uitspraken gedaan kunnen worden. Hierdoor is informatie over de doorwerking van gesubsidieerde projecten zeer moeilijk of niet (re)produceerbaar. Daarmee heeft de provincie ook zo goed als geen zicht op welke subsidie-uitgaven zij specifiek voor verduurzaming van de landbouw heeft ingezet, en wat de resultaten en doorwerking van door haar gesubsidieerde projecten zijn. De provincie Fryslân heeft ontoereikend zicht op hoe en in hoeverre subsidiebijdragen voor een duurzamere landbouw daadwerkelijk aan dat beleidsdoel hebben bijgedragen.

Omdat subsidie-uitgaven voor duurzame landbouw uit eigen provinciale middelen door de provincie niet onder specifieke labels worden geadmistreerd, kunnen deze daardoor ook geen rol spelen in verantwoording over de inspanningen voor het beleidsdoel in kwestie.

Door op vraag van de Rekenkamer subsidie-uitgaven van labels te voorzien overeenkomstig de door de provincie gehanteerde vier categorieën van duurzame landbouw, heeft de provincie Fryslân nu beter haar subsidie-uitgaven en de eraan gekoppelde doelen in beeld.

⁴³ Provincie Fryslân, e-mail, 15 november 2019.

⁴⁴ Noordelijke Rekenkamer, *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Fryslân* (2014); Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Fryslân* (2008); Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Friese platteland* (2011); Provincie Fryslân, mondelinge toelichting op geleverde informatie, 23 oktober 2019.

⁴⁵ De provincie Fryslân heeft aangegeven er vanwege de hoge kosten voor te kiezen om zelf als provincie en door SNN geen doeltreffendheidsgegevens bij te houden op projectniveau. De provincie Fryslân heeft met SNN de afspraak dat alleen op het niveau van maatregelen gerapporteerd wordt en niet op het niveau van afzonderlijke projecten. Dat betekent dat SNN deze gegevens niet paraat heeft voor Fryslân. Bij nieuwe afspraken met SNN over het vervolg van POP zal de provincie Fryslân zorgdragen voor een informatievoorziening op projectniveau. Provincie Fryslân, toelichting op geleverde informatie, 15 november 2019; aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

In deze paragraaf wordt de inzet van subsidiemiddelen ter verduurzaming van de landbouw uit de jaarstukken besproken, waarna beknopt in wordt gegaan op de inzet van provinciale en Europese middelen. Aansluitend wordt de totale middeleninzet ter verduurzaming van de landbouw besproken en geïllustreerd aan de hand van enkele grotere projecten en uitgaven.

Informatie uit de jaarstukken

In de jaarstukken vormt verduurzaming van de landbouw geen apart beleidsveld, maar maakt onderdeel uit van het gehele landbouwbeleidsveld. Van 2012 tot en met 2017 valt landbouw, samen met natuur, landschap en integrale plattelandsontwikkeling, onder 'Programma 5 Landelijke gebied'. Vanaf 2018 valt het beleidsveld landbouw onder 'Programma 3 Omgeving'. Landbouw valt in deze periode samen met natuur en landschap, water en milieu, energietransitie, en transitie omgevingswet/visie.⁴⁶

Uit de jaarstukken valt op te maken dat in de jaren 2012 tot en met 2018 in totaal bijna € 9,5 miljoen is besteed aan het beleidsveld landbouw.⁴⁷ In de jaarstukken wordt op een hoog aggregatie- of abstractieniveau gerefereerd aan de in de begrotingstekst gestelde doelen. De provincie stelt vooral doelen voor het aantal deelnemers, het aantal projecten waaraan een bijdrage wordt geleverd, het aantal hectares ruilverkaveling of het aantal gestarte grote projecten. Uit de jaarstukken blijkt niet hoeveel subsidie aan landbouw, dan wel aan duurzame landbouw is besteed. Ook is de relatie tot behaalde resultaten en/of doorwerking niet uit de jaarstukken af te leiden en blijft in de jaarstukken een deel van de middelen die aan (verduurzaming van) de landbouw worden besteed buiten beeld.

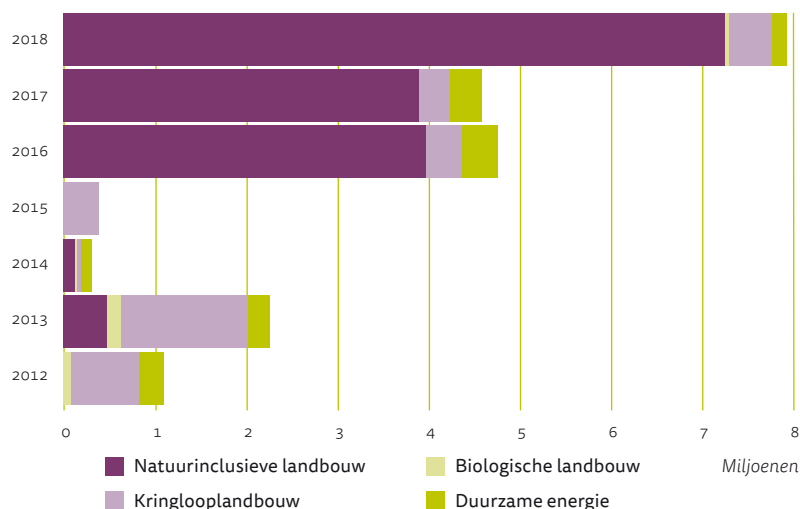
Inzet van provinciale middelen en Europese middelen

In totaal heeft de provincie Fryslân vanuit provinciale en Europese middelen ruim € 21,1 miljoen ingezet voor het subsidiëren van projecten ter verduurzaming van de landbouw. In de eerste jaren is vooral ingezet op kringlooplandbouw, en vanaf 2016 voornamelijk op natuurinclusieve landbouw. Naar de categorie natuurinclusieve landbouw is gedurende de onderzochte periode ruim € 15,6 miljoen aan middelen gegaan. Hieronder wordt de inzet van provinciale en Europese middelen nader besproken.

⁴⁶ Provincie Fryslân, Jaarstukken 2012–2018.

⁴⁷ Dit is exclusief de opgevoerde bedrijfsvoeringskosten. Provincie Fryslân, *Jaarstukken 2012*, 117; *Ibidem*, *Jaarstukken 2013*, 146; *Ibidem*, *Jaarstukken 2014*, 125; *Ibidem*, *Jaarstukken 2015*, 145; *Ibidem*, *Jaarstukken 2016*, 101; *Ibidem*, *Jaarstukken 2017*, 101; *Ibidem*, *Jaarstukken 2018*, 75.

Figuur 3.1 Door provincie Fryslân ingezette middelen ter verduurzaming van de landbouw (in miljoenen €)



Uit de aangeleverde en gecategoriseerde gegevens blijkt dat de provincie Fryslân in de jaren 2012 tot en met 2018 ruim € 14,7 miljoen aan provinciale middelen heeft besteed aan het subsidiëren van projecten ter verduurzaming van de landbouw. Hier is de provinciale cofinanciering ten behoeve van POP2 en POP3 van in totaal ruim € 6,5 miljoen bij inbegrepen.

Van deze provinciale middelen viel drie kwart in de categorie natuurinclusieve landbouw, waarvoor de bedragen vooral toenamen in de tweede helft van de periode. Voor kringlooplandbouw werd ongeveer een vijfde deel van de provinciale middelen ingezet. De overige provinciale middelen gingen naar de categorieën duurzame energie op het boerenbedrijf en biologische landbouw.

Om de landbouw te verduurzamen heeft de provincie naast provinciale ook Europese middelen vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) 2 en 3 ingezet. Voor de periode 2012 tot en met 2018 werd in totaal bijna € 6,4 miljoen aan Europese middelen door de provincie ingezet.

Vanuit POP2 heeft de provincie in de jaren 2012 tot en met 2015 een bijdrage van ruim € 0,5 miljoen aan Europese middelen ingezet voor duurzame landbouw projecten, waarvan meer dan de helft aan kringlooplandbouw.

Vanuit POP3 heeft de provincie Fryslân € 16,4 miljoen aan middelen opengesteld, waarvan € 8,2 miljoen aan Europese middelen. In totaal werd bijna € 11,8 miljoen ofwel 70% aan middelen beschikt, waarvan € 5,9 miljoen aan Europese middelen. Het grootste deel van de Europese middelen werd ingezet voor de categorie natuurinclusieve landbouw (€ 5,1 miljoen). Naar kringlooplandbouw en naar duurzame energie op het boerenbedrijf ging € 0,4 miljoen. De POP3-middelen

werden ingezet vanuit de volgende maatregelen:⁴⁸

- Maatregel 1: Trainingen en workshops⁴⁹
- Maatregel 2: Fysieke investeringen⁵⁰
- Maatregel 3: Fysieke investeringen in verduurzaming van agrarische ondernemingen van jonge landbouwers⁵¹
- Maatregel 7: Samenwerking voor innovatie⁵²
- Maatregel 8: Samenwerking in het kader van EIP (European Innovation Partnership)⁵³

Tabel 3.1 Openstellingen POP3-maatregelen 3, 7 en 8

Beschikt (€)	Opengestelde maatregel	Subsidieplafond (€)	EU/ Fryslân (%)	Besteed
880.000	1 Trainingen en workshops	1.000.000	50/50	88%
1.100.000		1.900.000	50/50	58%
1.900.000	2 Fysieke investeringen	2.000.000	50/50	95%
646.000	3 Fysieke investeringen in verduurzaming van agrarische ondernemingen van jonge landbouwers (JoLa regeling)	1.000.000	50/50	65%
363.000		500.000	50/50	73%
1.031.000		1.500.000	50/50	69%
484.000		500.000	50/50	97%
1.755.000	7 Samenwerking voor innovatie Fryslân	3.000.000	50/50	59%
1.129.000	Noord-Nederland (deel Fryslân)	1.500.000	50/50	75%
1.000.000	Noord-Nederland (deel Fryslân)	1.500.000	50/50	67%
493.000	8 Samenwerking in het kader van EIP	500.000	50/50	99%
1.010.000		1.500.000	50/50	67%
11.791.000		16.400.000	50/50	72%

Voor zover specifieke gesubsidieerde projecten uit de door de provincie geleverde informatie zijn te onderscheiden, is het volgende op te maken. Belangrijke bijdragen gingen naar de *Dairy Campus* en het ontwikkelen van een *Dairy Valley* (bijna € 0,8 miljoen onder de noemer duurzame energie, kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw). *Living Lab natuurinclusieve landbouw* en *Spaarwater* (duurzaam agrarisch watergebruik) ontvingen elk ruim € 0,6 miljoen aan subsidies (respectievelijk natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw). Voor *The Potato Valley* is een bijdrage van bijna een kwart miljoen ingezet (natuurinclusieve landbouw). Voor subsidieregelingen om erfafspoeling en schadelijke emissies op landbouwbedrijven tegen te gaan werd in totaal € 1,7 miljoen

⁴⁸ Zie paragraaf 3.3 waar het bestedingsbeleid van de in dit hoofdstuk behandelde subsidies wordt besproken. Wat betreft POP3 maken Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, niet productieve maatregelen voor natuur en landschap en waterdoelen, en LEADER geen onderdeel van het onderzoek uit. Hiermee vallen maatregel 5a, 5b en 6 af, evenals maatregel 9 en 10. Op maatregel 3 na zijn de overige maatregelen door de provincie niet gecategoriseerd als onder duurzame landbouw vallend. In dit onderzoek kiest de Noordelijke Rekenkamer ervoor maatregel 7 en 8 wel mee te nemen. Vervolgens heeft de provincie Fryslân aangegeven ook maatregel 1 en 2 als duurzaam te zien. Aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

⁴⁹ Aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ De provincie voert zelf maatregel 3 Jonge landbouwerregeling uit. https://www.fryslan.frl/subsidies/subsidies-regelingen_3217/item/pop3-plattelandontwikkeling-programma_430.html; Provincie Fryslân, '03 Omvang subsidiestroom POP-3'.

⁵² Provincie Fryslân, *Provinciaal blad* 2016 nr. 5713.

⁵³ Provincie Fryslân, *Provinciaal blad* 2016 nr. 5714 (20 oktober 2016); Provincie Fryslân, *Provinciaal blad* 2018 nr. 1619 (2 maart 2018).

ingezet. In het veenweidegebied ging bijna € 1,5 miljoen naar de uitvoering van projecten en pilots, voor het grootste deel ter bevordering van natuurinclusieve landbouw.

Bevindingen 6

In totaal heeft de provincie Fryslân in de periode 2012 tot en met 2018 ruim € 21,1 miljoen aan provinciale en Europese middelen ingezet om verduurzaming van de landbouw te stimuleren. Hiervan werd ruim 80% in de jaren 2016, 2017 en 2018 ingezet. In totaal ging in de jaren 2012 tot en met 2018 het grootste deel van de middelen naar het stimuleren van natuurinclusieve landbouw (ruim € 15,6 miljoen). De overgebleven middelen gingen voornamelijk naar het stimuleren van kringlooplandbouw (€ 3,8 miljoen).

3.3

Bestedingsbeleid en resultaten

Bestedingsbeleid subsidiëring

Voor de periode 2012 tot en met 2018 zijn de uitgaven voor landbouwsubsidies volgens de provincie vooral gericht op kennis en innovatie. Het landbouwbeleid vormt voor kennis- en innovatiesubsidies grotendeels het kader waarbinnen de provincie Fryslân subsidies ter verduurzaming van de landbouw heeft ingezet. Daarbij heeft de provincie gedurende de gehele onderzoeksperiode tot doel om de landbouw te verduurzamen, zowel in economische als ecologische zin, en de balans tussen landbouw en natuur te herstellen.

De middeleninzet tot en met 2015 vindt plaats vanuit het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP). De criteria van het pMJP voor subsidies op het gebied van kennis en innovatie zijn in 2011 aangepast en meer gericht op duurzame landbouw.⁵⁴

De hoofddoelstellingen voor POP3 zijn concurrentiekracht en innovatie, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en een goede conditie van het platteland met kwaliteit van natuur en landschap. Om voor POP3-subsidie in aanmerking te komen dienen projecten bij te dragen aan een van de hoofddoelstellingen van POP3 en aan de in de openstelling genoemde aanvullende beleidsdoelen. Zo geldt voor de openstellingen door de provincie Fryslân van maatregel 3 uit POP3 dat de investering moet bijdragen aan verbetering van het milieu, klimaatbestendigheid, dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, landschap/ruimtelijke kwaliteit of biodiversiteit. Hiermee komen investeringen die hoofdzakelijk gericht zijn op verbetering van de rentabiliteit van bedrijven, of ter vervanging van bestaande goederen die al op het bedrijf aanwezig waren, niet voor subsidiëring in aanmerking.

Bij de openstellingen van maatregel 7 en 8 van POP3 zijn aanvullende beleidsdoelen omschreven, waarbij expliciet naar de *AgroAgenda*, de *Versnellings-agenda melkveehouderij* en de beleidsdoelen uit de *Landbouwagonderzoekagenda 2014-2020* dan wel de *Beleidsbrief duurzame landbouw 2017* wordt verwezen. Hiermee wil de provincie verduurzaming van melkveehouderij, natuurinclusieve verdienmodellen,

⁵⁴ Zie ook paragraaf 2.2.2, waar deze criteria besproken zijn.

biologische landbouw en het verduurzamen van de pootaardappelteelt stimuleren.⁵⁵

Resultaten

De provincie beschikt niet over eenduidige informatie met betrekking tot de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid en hoe deze bijdragen aan verduurzaming van de landbouw. De geplande nulmeting die voor de totstandkoming van de *Landbouwagonde 2011–2013* zou worden uitgevoerd, is aanvankelijk uitgesteld en uiteindelijk niet uitgevoerd.⁵⁶ In de jaarstukken wordt hier later ook niet meer aan gerefereerd. De streefwaarden uit de begrotingen en jaarstukken zijn met name gericht op hoeveelheden, zoals aantallen deelnemers, ondersteunde projecten en hectares ruilverkaveling en niet op het behalen van concrete doelen ten aanzien van duurzame landbouw.⁵⁷ Tevens is uit de jaarstukken niet op te maken in hoeverre subsidie specifiek voor verduurzaming van de landbouw is ingezet, of tot welke concrete resultaten deze inzet heeft geleid.

Voor zover er zicht is op resultaten is dat gebaseerd op nadere bewerking door de Noordelijke Rekenkamer van de aangeleverde en gecategoriseerde financiële gegevens. Ook na deze bewerking blijft het zicht op het gebied van output beperkt tot hoeveel subsidie er gerealiseerd is en hoeveel projecten daar ongeveer mee zijn ondersteund. In de periode 2012 tot en met 2018 is door de provincie Fryslân aan ongeveer 83 projecten subsidie verstrekt.⁵⁸ In totaal heeft de provincie ruim € 15,8 miljoen ingezet ter verduurzaming van de landbouw. Daarvan is ruim € 5 miljoen besteed aan grote projecten waarmee de provincie verduurzaming van de landbouw wil ondersteunen en aan diverse pilotprojecten in het veenweidegebied.

In de eindbalans van de coalitieperiodes 2011–2015 en 2015–2019 worden de resultaten van het gevoerde beleid beschouwd, waaronder de voortgang en bijdrage aan grote projecten zoals *The Potato Valley* en *Living Lab natuurinclusieve landbouw*. Ook de totstandkoming van de *Landbouwagonde 2014–2020* en de *Beleidsbrief duurzame landbouw* uit 2017 worden in de eindbalans als resultaat genoemd, evenals de landbouwdeals en het transitiefonds landbouw. Er wordt eveneens stilgestaan bij de aandachtsgebieden voor de landbouw en de beperkte rol van de provincie in het bewerkstelligen van veranderingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat volgens de provincie de verduurzaming van de landbouw doorgang heeft, maar dat zij die als een voortdurende opgave ziet. Op de vraag in hoeverre de landbouw feitelijk verduurzaamd is, wordt niet ingegaan. Wel wordt benoemd dat het aantal biologische bedrijven stabiel blijft.⁵⁹

⁵⁵ Provincie Fryslân, Provinciaal blad 2016 5713 (20 oktober 2016).

⁵⁶ Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Evaluatie uitvoering landbouwnota 2004–2010* (december 2010) 8-9; Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Evaluatie Landbouwagonde Fryslân 2011–2013*. 19 augustus 2014, 38–39.

⁵⁷ Bijvoorbeeld indicatoren ten aanzien van biodiversiteit, boerenland met hoge natuurwaarden, of vermindering van uitspoeling van stikstof en ammoniak.

⁵⁸ Hieronder vallen 28 projecten (waaronder tweede fases van al gestarte projecten) in het veenweidegebied in Friesland. Voor een deel van de posten is onduidelijk aan hoeveel projecten subsidie is verleend, o.a. voor de POP3-openstellingen is dit uit de aangeleverde informatie niet op te maken.

⁵⁹ Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Einbalâns Coalitieakkoord 2011–2015* (27 januari 2015) 26-27; Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Einbalâns 2015–2019. Mei elkenien, foar elkenien* (december 2018) 43-46, 72-73.

Begin 2020 werd bekend dat vanaf 2018 de biologische landbouw (akkerbouw en veehouderij) in Fryslân is gegroeid en dat het biologisch areaal is toegenomen.⁶⁰

Het blijkt lastig om resultaten te koppelen aan de inzet van subsidies door de provincie. De provincie Fryslân onderkent dat een nulmeting en vaststellen van relevante indicatoren van belang zijn om de gewenste ontwikkeling van de landbouw te kunnen monitoren. Dit geldt zeker bij de totstandkoming en uitvoering van nieuw beleid.⁶¹ Zonder een nulmeting en het vaststellen van relevante indicatoren blijft het lastig om het maatschappelijk effect en de doorwerking van de inzet van subsidiëring vast te stellen.⁶²

De provincie geeft te kennen dat zij voorafgaand aan de subsidiebeschikking toetst of een projectplan binnen de beleidsdoelen past. Hiermee wordt ten dele geborgd dat aan bepaalde beleidsdoelen wordt bijgedragen. Bij het verzoek om vaststelling van een subsidie dient de subsidiënt in de meeste gevallen een eindverslag over de uitvoering van het project in. Na de subsidievaststelling vindt geen monitoring plaats op de doorwerking van een bepaald project. Het blijft daardoor onduidelijk wat de inzet van deze middelen en de daarmee gesubsidieerde projecten feitelijk op het gebied van verduurzaming van de landbouw hebben opgeleverd.

Bevindingen 7

De provincie Fryslân zet provinciale en Europese middelen in om de landbouw te verduurzamen. Daarbij is vooral ingezet op het ondersteunen van kennis- en innovatieprojecten. Op resultaten wordt voornamelijk gestuurd door het stellen van subsidievoorwaarden en door kaderstelling vanuit het landbouwbeleid. De provincie heeft in algemene zin zicht op de output van de ingezette subsidie. Onduidelijk blijft echter in hoeverre de ondersteunde projecten en de inzet van middelendaadwerkelijk bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw, omdat de provincie hiertoe geen relevante gegevens bijhoudt. De provincie heeft voor het vaststellen van de landbouwagonderwerpen en de beleidsbrief geen nulmeting uitgevoerd en kiest voor monitoring van het doelbereik voornamelijk voor het meten van aantallen deelnemers, ondersteunde projecten en hectares ruilverkaveling. Deze indicatoren zeggen vooral iets over gedane inspanningen en zeer weinig (tot niets) over het bereiken van de doelen. Daarmee blijft onduidelijk hoe de gesubsidieerde projecten bijdragen aan de beleidsdoelen die de provincie zichzelf heeft gesteld.

⁶⁰ Aanvullende gegevens provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020; <https://frieschdagblad.nl/2020/1/23/friese-biologische-landbouw-groeit-het-snelst-van-nederland>; <https://frieschdagblad.nl/2020/3/8/focus-op-de-afzetmogelijkheid-blijft-nodig-voor-biologisch>.

⁶¹ Provincie Fryslân, *Evaluatie uitvoering landbouwnota 2004–2010* (december 2010).

⁶² Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Evaluatie Landbouwagonderwerpen Fryslân 2011–2013*.

4

**Verduurzaming van de
landbouw in de praktijk**

Verduurzaming van de landbouw in de praktijk

4.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitwerking van het door de provincie Fryslân gevoerde beleid ter verduurzaming van de landbouw beschouwd door in te zoomen op het veenweidegebied en twee gesubsidieerde projecten. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

Wat heeft in samenwerking met andere partijen het gevoerde subsidiebeleid voor de verduurzaming van de landbouw in het veenweidegebied opgeleverd?

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

Het veenweidegebied wordt besproken in paragraaf 4.2. Voor dit doelgebied heeft de provincie Fryslân, samen met andere partijen, diverse middelen ingezet en pilots uitgevoerd. Daarnaast zijn de subsidieprojecten *Goud van oud grasland* en *Groen gas uit mestvergisting* geselecteerd. Deze worden in paragraaf 4.3 en paragraaf 4.4 besproken. Bij de projectbeschrijvingen wordt achtereenvolgens ingegaan op het doel van het project, de uitvoering en de resultaten. De onderbouwing voor de wijze waarop tot de keuze van deze twee projecten is gekomen, is in hoofdstuk 1 gegeven. Afsluitend volgt in paragraaf 4.5 een samenvatting.

4.2

Veenweidegebied

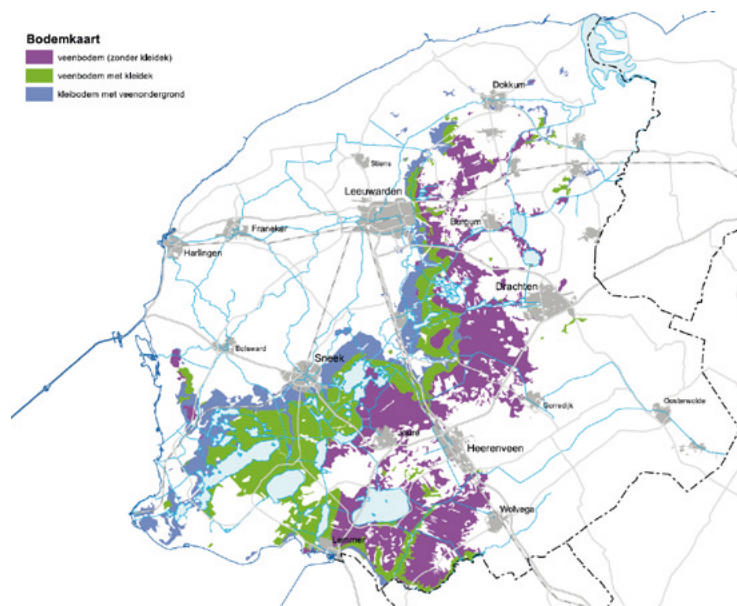
Het veenweidegebied van Friesland bestrijkt ongeveer 85.000 ha. Het gebied bestaat voor 62% uit landbouwgrond, 17% water, 17% natuur en 4% uit bebouwing en infrastructuur. In het gebied liggen ongeveer 1.000 agrarische bedrijven, waarvan meer dan 90% melkveehouderijen zijn. Lage grondwaterpeilen zijn voor de landbouw overwegend positief. Het land valt beter te bewerken en zij dragen bij aan hogere gewasopbrengst.⁶³

De veengrond in dit gebied verteert als gevolg van grondwaterstandsaling en de daarmee gepaard gaande blootstelling aan zuurstof uit de lucht. Als gevolg hiervan daalt, afhankelijk van de gerealiseerde waterpeilen, het maaiveld met een snelheid van 0,5-1,5 cm per jaar. Lage waterpeilen leiden bij houten funderingen tot paalrot en schade aan infrastructuur en bebouwing. Naast bodemdaling leidt veenafbraak tot een verslechterde waterkwaliteit en een verhoogde

⁶³ Ibidem; Provinciale Staten van Fryslân, 'Streekplan Fryslân 2007', 109, 113.

CO₂-uitstoot.⁶⁴ Het waterbeheer in het gebied is erop gericht de functie te volgen, ofwel de functie van het gebied is bepalend voor het waterpeil.

Figuur 4.1 Het veenweidegebied in Friesland⁶⁵



Door bodemdaling zijn de verschillende behoeftes in het gebied steeds lastiger te combineren. Het afbraakproces van veen wordt door de provincie al langere tijd onderzocht. Op basis van onderzoek en in samenwerking met andere partijen is hieruit in 2015 de *Veenweidevisie* tot stand gekomen.⁶⁶

4.2.1 Doel en opzet van de samenwerking in het veenweidegebied

Het doel van de *Veenweidevisie* is behoud van het veenweidegebied, met behoud van de landbouwfunctie. In het veenweidegebied hangt duurzame landbouw samen met veenbehoud en het vinden van alternatieve agrarische werkwijzen bij nattere omstandigheden. Met het opstellen van de *Veenweidevisie* wil de provincie samen met anderen tot een gedragen visie voor het gebied komen. Uit de *Veenweidevisie* blijkt dat naast breed ingezette algemene maatregelen om het veen te behouden, er voor diverse deelgebieden specifieke aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet.

Voor een gebied waar de veenlaag dun of al verdwenen is, passen maatregelen gericht op de voorbereiding op maaivelddaling. In een gebied met een dik veenpakket is de inzet het remmen van maaivelddaling door toepassing van een hoger zomerpeil en/of het toepassen van onderwaterdrainage. In enkele pure veengebieden met een dik veenpakket zal kerende grondbewerking moeten worden

⁶⁴ https://www.fryslan.frl/informatiedossier/bodemdaling_43763/.

⁶⁵ Provinciale Staten van Fryslân, *Veenweidevisie*, 13.

⁶⁶ W.A. Rienks e.a., *Veenweidegebied in Fryslân. De effecten van vier peilstrategieën* Alterra-rapport 989 (Wageningen 2004); Aeqator Groen en Ruimte bv, *Groen en ruimte* (oktober 2007), 8.

voorkomen. En voor gebieden waar diverse opgaven spelen, zullen de maatregelen zich moeten richten op het vertragen en stoppen van veendaling. Met het nemen van deze specifieke maatregelen wordt ervaring opgedaan met hogere peilen in combinatie met onderwaterdrainage, natte teelten, natuur- en weidevogelbeheer en hoogwaterzones voor kwetsbare funderingen. Een nadere invulling van de visie in de vorm van concretere maatregelen zal in toekomstige uitvoeringsprogramma's worden uitgewerkt.⁶⁷

De sturing ligt bestuurlijk aanvankelijk bij het waterschap en de provincie. Vanuit brede behoefte aan grotere betrokkenheid is in 2016 gekozen voor een samenwerking in de vorm van het 'Bestjoerlik Oerlis Feangreide' (Bestuurlijk Overleg Veenweide, BOF). Hierin zijn naast het waterschap en de provincie ook de landbouw, Natuur en Milieu, recreatie en toerisme en de gemeenten in het veenweidegebied vertegenwoordigd.⁶⁸ Het doel van de samenwerking is om het veenweidegebied met inbegrip van de landbouwfunctie zoveel als mogelijk te behouden. Tot op heden is met twee uitvoeringsprogramma's, één voor 2016–2017 en één voor 2018–2019, uitvoering aan de *Veenweidevisie* gegeven. Er zijn echter nog geen concrete doelen aan het beperken van de veenafbraak gesteld. Voor de uitvoeringsfase van de *Veenweidevisie* is door de provincie Fryslân in beginsel € 12,5 miljoen beschikbaar gesteld..

4.2.2

Uitvoeringsfase

Vanuit het *Uitvoeringsprogramma 2016–2017* is, naast de opstart van een aantal pilots, vooral gewerkt aan de voorbereidende activiteiten van de uitvoeringsmaatregelen.⁶⁹ Het *Uitvoeringsprogramma 2018–2019* is een actualisatie van het *Uitvoeringsprogramma 2016–2017*.⁷⁰ De reeds ingezette koers wordt gecontinueerd en naast de al lopende projecten worden er nieuwe projecten gestart. Om het invoeren van maatregelen in het veenweidegebied mogelijk te maken, richten men zich op het opdoen van ervaring met maatwerk, de integratie van meerdere opgaven en het ontwikkelen van kansrijke gebieden.

Praktijkproeven

Onder Uitvoeringsprogramma 2016–2017 waren er al diverse praktijkproeven gestart waaronder het project Better Wetter (gericht op alternatieve teelten met veenmos en lisdodde), het project Valuta voor veen (gericht op het realiseren van certificering van inkomsten voor CO₂-reductie) en er is een proeftuin de Welle waar boeren kunnen experimenteren met teelt op nat veen.

Onder Uitvoeringsprogramma 2018–2019 zijn de praktijkproeven met onderwaterdrainage, Better Wetter en Valuta voor Veen voortgezet en is een vervolg gegeven aan een demoteelt met mais en niet-kerende grondbewerking. Andere pilotprojecten hebben betrekking op bodemvruchtbaarheid en de invloed van bodembeheer op daling van het veen. Ook wordt onderzocht hoe met flexibel grondwatergestuurd slootpeilbeheer kan worden ingespeeld op het benodigde grondwaterstandsverloop. Agrariërs

⁶⁷ Provinciale Staten van Fryslân, *Veenweidevisie*, 5-6.

⁶⁸ Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Voortgang Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy', 31 januari 2017.

⁶⁹ Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy 2016–2017', 2 maart 2016.

⁷⁰ Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy 2018–2019', 23 oktober 2017.

gaan in deze proef, die loopt van 2018 tot en met 2020, grondwaterstanden meten en daar zelf het peilbeheer op afstemmen. De meeste praktijkproeven van het uitvoeringsprogramma 2018–2019 zijn nog in uitvoering, krijgen een vervolg, of er moet nog over de resultaten worden gerapporteerd.

Naast de praktijkproeven bestaan de werkzaamheden in de periode 2018–2019 uit planvorming rondom kansrijke gebieden. Doel is om vanuit de uitvoering van de gebiedsontwikkelingsplannen instrumenten te ontwikkelen waarmee de *Veenweidevisie* verder ten uitvoer kan worden gebracht.

Voor de periode 2018–2019 ligt de focus op het formuleren van integrale gebiedsontwikkelingsplannen voor kansrijke gebieden met dik veen en voor gebieden waar meerdere opgaven aan elkaar kunnen worden gekoppeld. In kansrijke gebieden met dik veen waar deze koppeling niet kan worden gemaakt, wordt ingezet op leren en innoveren. Dit wordt gedaan door de knelpunten en kansen in het gebied in kaart te brengen. In kansrijke gebieden waar het veen al grotendeels verdwenen is, worden geen aanvullende maatregelen getroffen en worden reeds lopende trajecten afgerond.

In Provinciale Staten is in april 2018 een initiatiefvoorstel voor de veenweide ingediend, waarin Gedeputeerde Staten is gevraagd concrete doelen te stellen voor het behoud van het veenweidegebied. In het voorstel *Integrale aanpak behoud Friese natuur en landschap* werden diverse indicatoren vastgesteld om de voortgang te monitoren, waaronder CO₂-reductie en beperking van de jaarlijkse maaiveldddaling.⁷¹ Met het voorstel zullen droogleggingen sterk worden gereduceerd en zullen er meer ingrijpende veranderingen in agrarische verdienmodellen op gaan treden.

Ook landbouwpartijen deden een alternatief voorstel voor het veenweidegebied. In *Mei beide fuotten op 'e feangrûn. De boer mei oan 't stjoer foar de útfiering fan feangreide* stellen de landbouwpartijen het op grote schaal toepassen van onderwaterdrainage toe om daarmee de drooglegging verder terug te dringen, en verandering in agrarische verdienmodellen zoveel mogelijk te voorkomen.⁷²

Voor het verdere verloop van de uitvoering van de *Veenweidevisie* is in 2018 door provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân de *Tussenstap 2020–2030* opgesteld. Een belangrijke stap is de aanscherping van de doelen uit de *Veenweidevisie*. Hiertoe zijn in de *Tussenstap 2020–2030* klimaatdoelen, waaronder CO₂-reductie, en maatregelen voor klimaatadaptatie opgenomen. Daarnaast wordt ingezet op een integrale aanpak voor de opgaven op het gebied van natuur, landbouw en

⁷¹ In het initiatiefvoorstel worden verschillende concrete prestatie-indicatoren voorgesteld. Deze zeggen ook iets over verduurzaming van de landbouw. Voorgesteld worden onder meer CO₂-reductie, beperking van de jaarlijkse maaiveldddaling, en het verbeteren van omstandigheden voor insecten en biodiversiteit. In hun reactie stellen Gedeputeerde Staten vragen bij de haalbaarheid van de gestelde prestatie-indicatoren. *Initiatiefvoorstel 'Integrale aanpak behoud Friese natuur en landschap'*, 23 mei 2018; Gedeputeerde Staten, *Zienswijze op initiatiefvoorstel 'Integrale aanpak behoud Friese natuur en landschap'*, 3 mei 2018.

⁷² De Friese landbouw, *Mei beide fuotten op 'e feangrûn. De boer mei oan 't stjoer foar de útfiering fan feangreide* (13 november 2018).

kwaliteit van leefomgeving. In het veenweidegebied wordt ingezet op duurzame landbouw.⁷³

Voor de verschillende beleidsalternatieven, waaronder de hiervoor genoemde alternatieve voorstellen, is onderzocht wat de invloed van de afname van de drooglegging op de bodemdaling zal zijn. Voor het maken van inhoudelijke keuzes zijn de verschillende varianten in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) in 2018–2019 doorgerekend en in januari 2020 in Provinciale Staten besproken.⁷⁴ Uiteindelijk is door Provinciale Staten gekozen voor een integrale aanpak, met in de succesvolle kansrijke gebieden intensivering van gebiedsontwikkelingsprojecten en het op termijn inzetten van maatregelen uit zowel het hiervoor genoemde landbouwvoorstel als het initiatiefvoorstel uit Provinciale Staten.

Na de zomer van 2020 zal het *Uitvoeringsprogramma 2020–2030* aan Provinciale Staten worden voorgelegd.⁷⁵ Samen met het Wetterskip Fryslân is voor de uitvoering van de *Veenweidevisie 2020–2030* een bedrag van € 35 miljoen beschikbaar gesteld.⁷⁶

De totale kosten voor de uitvoering van de *Veenweidevisie* voor de jaren 2016 tot en met 2018 bedragen bijna € 3,4 miljoen. Hiervan is bijna € 1,5 miljoen besteed aan pilots en activiteiten welke volgens de provincie de verduurzaming van de landbouw ten goede zijn gekomen.⁷⁷

Bevindingen 8

Duurzame landbouw hangt in het veenweidegebied samen met behoud van veen en het behoud van de landbouwfunctie. Met de Veenweidevisie is gekozen voor een voorlopige aanpak met generieke maatregelen, gericht op het uitproberen van maatregelen die in een later stadium in het hele veenweidegebied ingevoerd kunnen worden. Hierdoor kan het proces gaandeweg de uitvoering bijgestuurd worden.

Tot op heden zijn er twee uitvoeringsprogramma's geweest. Er zijn alternatieve invullingen voor de uitvoering van de Veenweidevisie ingediend vanuit Provinciale Staten en vanuit landbouwpartijen in Friesland die in de MKBA zijn meegenomen. In het Uitvoeringsprogramma 2020–2030 zullen de uitkomsten van de praktijkproeven en de gebiedsontwikkelingstrajecten worden meegenomen, evenals de uitkomsten uit de MKBA.

⁷³ Genoemd worden onder meer aandacht voor de bodem, het laten toenemen van biodiversiteit in het landelijk gebied, en een goed perspectief voor de landbouw.

⁷⁴ Gedeputeerde Staten van Fryslân en dagelijks bestuur Wetterskip Fryslân, *Tussenstap Friese veenweide-aanpak 2020–2030* (15 mei 2018).

⁷⁵ Statenvergadering provincie Fryslân, 22 januari 2020; E.C.M. Ruijgrok en E.J. van Tuinen, *MKBA remming bodemdaling Friese veenweidegebied Witteveen + Bos i.o.v. Provincie Fryslân* (30 september 2019).

⁷⁶ Van dit bedrag komt € 22,5 miljoen van de provincie, en € 12 miljoen van Wetterskip Fryslân. <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-3-veenweide/>.

⁷⁷ Zie ook H4 voor een bespreking van de middelen.

4.2.3

Resultaten

Doordat de praktijkproeven en de gebiedsprocessen nog lopende zijn, zijn er nog geen generieke maatregelen naar voren gekomen die in het gehele gebied inzetbaar zijn. Ook is de drooglegging in het gebied nog niet teruggebracht naar het voorgestelde generieke peil van maximaal 90 cm onder maaiveld, of verhoogd zomerpeil van maximaal 60 cm onder maaiveld. Dit heeft te maken met de in de *Veenweidevisie* gestelde doelen die zowel uitgaan van het behoud van het veenweidegebied, als het behoud van de landbouwfunctie.

Vanuit de landbouw is vraag naar maatwerk in plaats van generieke maatregelen. In de landbouw is weinig tot geen draagvlak voor generieke peilverhogingen. Dit heeft ook te maken met onduidelijkheid over het effect van voorgestelde maatregelen, zoals de maximale drooglegging waarbij wordt gestuurd op slootpeilen. Uit onderzoek blijkt dat slootpeilverhoging weinig effect heeft op de oxidatiebeperking van veen. Om het oxidatieproces beter te begrijpen is volgens de landbouwpartijen aanvullend bodemonderzoek en maatwerk nodig. Voorgesteld wordt om eerst in te zetten op maatregelen als onderwaterdrainage en het meten van grondwaterstanden en bodemvocht. De kennis die hieruit voortkomt kan worden ingezet om het peilbeheer zo in te regelen dat verdere oxidatie wordt beperkt.⁷⁸

Vanuit de provincie wordt bevestigd dat de rapportages van veel proeven nog moeten worden opgeleverd en dat er ook nog projecten in uitvoering zijn. Van de proeven met onderwaterdrainage wordt de eindrapportage in de zomer van 2020 verwacht. Van de in 2016 gestarte praktijkproef met natte teelt is fase 1 in 2018 afgerond. Dit onderzoek is gericht op hoe je natte teelt aanlegt, zaait en bewerkt. De bijbehorende veldstudie staat uit kleine velden en proefopstellingen. Momenteel loopt de 2e fase van dit onderzoek, op grotere percelen.

De provincie is van mening dat er steeds beter inzicht is in de effectiviteit van de maatregelen voor het beperken van de negatieve gevolgen van bodemdaling in het veenweidegebied.⁷⁹

Voor zover er uitspraken kunnen worden gedaan over de (voorlopige) resultaten van de uitvoering van de *Veenweidevisie*, geldt dat voor het verduurzamen van de teelt van mais op veen en de vorderingen met *Valuta voor veen*.

Uit de praktijkproef maisteelt met niet-kerende grondbewerking op veen bleek dat de inzet van bijvoorbeeld een strokenfrees, in plaats van een ploeg, vergelijkbare resultaten oplevert wat betreft de hoeveelheden en de voedingswaarde aan maisopbrengst. Volgens de rapportage heeft niet-kerende grondbewerking als voordeel dat de bodem niet wordt omgeploegd en daardoor meer draagkracht heeft. Ook heeft dit een gunstig effect op de vochtthuishouding van de grond wat mogelijk tot minder veenoxidatie leidt. De inzet van niet-kerende grondbewerking in het veenweidegebied wordt door middel van maisteeltdemonstraties

⁷⁸ De Friese landbouw, *Mei beide fuotten op 'e feangrûn. De boer mei oan 't stjoer foar de útfiering fan feangreide* (13 november 2018).

⁷⁹ Aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

vanuit de uitvoering van de *Veenweidevisie* gestimuleerd.⁸⁰

De *Valuta voor Veen-methodiek* is binnen de *Green Deal Nationale Koolstofmarkt* gecertificeerd. Dit betekent dat boeren in het veenweidegebied maatregelen nemen waardoor minder CO₂ vrijkomt, om deze vervolgens in certificaten te kunnen omzetten en te verkopen. In januari 2020 werd bekend dat de eerste gesprekken met een boer in het Friese veenweidegebied worden gevoerd. De boer overweegt het waterpeil in een deel van zijn veengrond te verhogen. De certificaten kunnen € 400 tot € 700 per jaar per hectare opleveren.⁸¹

Volgens de provincie zijn de resultaten voor het veenweidegebied er vooral in gelegen dat veel boeren nu weten wat de *Veenweidevisie* voor hen betekent en dat het bewustzijn over bodemgezondheid is toegenomen. Een ander resultaat is dat de peilopgaven concreet in kaart zijn gebracht. Ook de nog in uitvoering zijnde innovatieprojecten waaronder onderwaterdrainage en de alternatieve teelten en mais op veen met niet-kerende grondbewerking worden als resultaat benoemd.⁸²

Het voorlopige beeld is dat uit de proeven nog onvoldoende toekomstperspectief blijkt en het nog onduidelijk is wanneer een brede invoering plaats kan vinden. Zowel vanuit de provincie als vanuit het veld wordt aangegeven dat er behoefte is aan het ontwikkelen van instrumenten die een concreet alternatief en toekomstperspectief voor de boeren bieden. Het zou de bedrijven moeten ondersteunen bij de omschakeling naar een ander en vaak extensiever bedrijfssysteem.⁸³

Veel van de huidige maatregelen bieden slechts beperkt zekerheid, zoals Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer waarvoor de afspraken voor 7 jaar vaststaan. Een boerenbedrijf wil bij omschakeling naar duurzame landbouw voor een langere periode zekerheid; bij voorkeur voor 20 tot 30 jaar. Medewerkers van de provincie die met boeren over hun toekomst en verduurzaming spreken, geven aan nu nog met lege handen te staan wanneer het gaat om alternatieven voor de huidige werkwijze.⁸⁴

De werkwijze waar in de uitvoering van de *Veenweidevisie* voor gekozen is, en waar vanuit het Bestuurlijk Overleg Veenweide (BOF) actief op wordt gestuurd, biedt de mogelijkheid om bij te sturen. Hier is meerdere keren gebruik van gemaakt. Het niet doorvoeren van generieke maatregelen en in plaats daarvan verder onderzoek doen, is hiervan een voorbeeld. Het aanpassen van de organisatiestructuur tot het BOF, het voor de uitwerking van de *Veenweidevisie* meenemen van meerdere alternatieven in het MKBA en de keuze om een combinatie van maatregelen in te zetten, zijn hier eveneens voorbeelden van.

⁸⁰ M. Wesselink, J.T.W. Verhoeven en E. van Essen, *Maisteelt en bodemdaling op Veenweide in Friesland. Jaarrapportage 2017* Wageningen Research, Rapport WPR-766 (Lelystad 2018) 5–6; <https://www.veenweidefryslan.frl/actueel/teelt-van-mais-op-veen-duurzamer>.

⁸¹ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/01/24/primeur-CO2-certificaat-voor-veenweideboer>; <https://nationaleCO2markt.nl/over-de-green-deal/>.

⁸² Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Voortgang Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy*; Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Voortgangsrapportage uitvoeringsprogramma Veenweidevisie*. Per november 2016; 8 december 2016.

⁸³ Presentatie 'Aldeboarn/De Deelen. Initiatief van onderop.' <https://placesofhope.nl/nieuws/university-of-hope-8-regio-en-rijk-in-gesprek-over-toekomst-friese-veenweidegebied/>.

⁸⁴ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2018/03/31/lisdodde-geen-ervanger-van-melkkoe>.

Ondertussen is gekozen voor aanpassing van de doelstelling van de Veenweidevisie van 'behoud van de landbouwfunctie' naar 'balans tussen landbouw, natuur en milieu'.⁸⁵ Gedeputeerde Staten hebben aangegeven het uitvoeringsplan voor de periode 2020 tot en met 2030 na de zomer van 2020 aan Provinciale Staten voor te zullen leggen. Op dit moment kan nog weinig over de resultaten worden gezegd.

Bevindingen 9

Over de resultaten van de praktijkproeven en gebiedsontwikkelingsprojecten is nog weinig te zeggen, omdat de meeste projecten nog in uitvoering zijn, of er nog over de resultaten gerapporteerd moet worden. Onduidelijk is op welke indicatoren de resultaten van de uitvoering (zullen) worden gemonitord.

De gekozen werkwijze heeft nog niet tot concrete maatregelen, instrumenten dan wel resultaten geleid. Er is behoefte aan een concrete invulling van instrumenten waarmee de omschakeling van landbouw in het gebied kan worden ondersteund. Deze behoefte bestaat zowel bij de provincie als bij de landbouw. Er is nog geen zicht op breed inzetbare maatregelen, al heeft de provincie Fryslân steeds beter inzicht in de effectiviteit van de maatregelen voor het beperken van de negatieve gevolgen van bodemdaling in het veenweidegebied. Onduidelijk is hoe het voortzetten van de huidige werkwijze voor het uitvoeringsprogramma 2020–2030 wel tot de gewenste resultaten zal leiden.

Niet-kerende grondbewerking lijkt bij te dragen aan de doelen van de Veenweidevisie, waaronder reductie van de CO₂-uitstoot. Er wordt binnenkort gestart met de certificering van CO₂-opslag in het veenweidegebied.

4.2.4

Ervaring vanuit het veenweidegebied

Om meer zicht te krijgen op de inspanningen van de provincie in het Veenweidegebied, heeft de Rekenkamer met verschillende belanghebbenden in het gebied gesproken. Deze paragraaf is gebaseerd op deze gesprekken.

Maatregelen om het veenweidegebied in stand te houden, zullen een grote invloed hebben op de landbouw. Dit biedt kansen maar ook risico's voor de huidige landbouw. Het verhogen van waterpeilen in combinatie met onderwaterdrainage lijkt een manier te zijn om zowel de landbouwfunctie als het veenweidegebied zoveel mogelijk te behouden, al is nog veel onduidelijk over de precieze uitwerking ervan. Onduidelijk is bijvoorbeeld de invloed van onderwaterdrainage op de biochemie van de bodem. Ook komt uit proeven in Friesland naar voren dat er geen één-op-één-relatie bestaat tussen vernatting en het verminderen van de CO₂-uitstoot. In dat opzicht zijn de uitkomsten van de pilots en de metingen tot nu toe verrassend en onverwacht. Zo helpt peilverhoging in sommige gebieden niet om de gewenste doelen te bereiken en leidt ook onderwaterdrainage niet overal tot de gewenste CO₂-reductie en afname van veendaling.⁸⁶

⁸⁵ Statenvergadering provincie Fryslân, 22 januari 2020.

⁸⁶ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2018/09/19/CO2-uitstoot-in-friese-veenweide-ongrijpbaar>.

Waarschijnlijk zal met verhoogde waterpeilen extensivering van de landbouw in (een deel van) het veenweidegebied nodig zijn. Extensivering draagt bij aan een duurzame landbouw. Ook zou kunnen worden overgestapt op alternatieve teelten. Dit heeft vooralsnog invloed op het bedrijfsmodel en de inkomsten van de landbouw omdat de gangbare landbouw niet op extensivering of alternatieve teelten is ingesteld. Bij boeren in het veenweidegebied bestaat, ondanks de stappen die nu worden gezet met pilots en praktijkproeven, veel onduidelijkheid over de toekomst van de landbouw in het gebied. Zij geven aan dat voor duurzame landbouw ook bedrijfscontinuïteit van belang is.

Om de economische duurzaamheid van boerenbedrijven in het veenweidegebied te kunnen waarborgen, zal het belangrijker worden om bij extensivering of alternatieve teelten neveninkomsten te kunnen genereren. In de praktijk mag volgens de betrokkenen in het buitengebied naast agrarische activiteiten en recreatie niet veel en lukt het niet om een vergunning voor bijvoorbeeld een bedrijf aan huis te krijgen. Aangegeven is dat de nevenactiviteit op een andere locatie moet worden gevestigd, wat hoge kosten met zich brengt. Ruimte bieden aan bedrijfsverbreding zal de economische en daarmee ecologische duurzaamheid van extensieve boerenbedrijven ten goede komen.

Er bestaat onduidelijkheid over de mogelijke verdienmodellen en in hoeverre die een alternatief voor de gangbare landbouw kunnen zijn. Zo kan het vasthouden van CO₂ in het land voor een boer interessant zijn, maar de vraag is nog altijd waaruit dat betaald zal worden en hoe dat in de praktijk gaat werken. Hierover zal waarschijnlijk in 2020 meer duidelijk worden, nu certificering van *Valuta voor Veen* hier meer zicht op geeft.⁸⁷

Meerdere geïnterviewden noemen dat er voor het compenseren van voor de landbouw nadelige gevolgen van sturen op landinrichting nog geen instrumenten zijn ontwikkeld. Een mogelijkheid die onderzocht wordt, maar er nog niet is, is het instellen van een grondbank. Het is nog onduidelijk hoe de grondbank zal functioneren, wie er gebruik van kunnen maken en welke partij trekker is. Met een grondbank kan de provincie onder voorwaarden grond verhuren of verkopen aan een andere boer (inclusief afwaardering). Als voorwaarde zouden hieraan duurzaamheidsmaatregelen kunnen worden gesteld. Dit kan extensievere landbouw in het gebied aantrekkelijker maken en meer bestaanszekerheid voor de boeren bieden.

Een andere mogelijkheid is om als provincie in het kader van de wet 'Investeren landelijk gebied' landinrichtingsprocessen in gang te zetten. Hiermee wordt het mogelijk om de waterhuishouding in te richten op basis van toekomstperspectieven, waarin het behoud van veengrond en het verminderen van CO₂-uitstoot kunnen worden meegenomen. Hiermee kan door de provincie sterker worden gestuurd op de doelstellingen voor en de gewenste vorm van landbouw in het gebied, bijvoorbeeld natuurinclusief of extensiever.

Tot op heden wordt ervaren dat een groot deel van de energie en middelen voor de uitvoering van de *Veenweidevisie* is ingezet om de visie meer bekendheid te geven en de bereidheid tot deelname aan de uitvoering te vergroten bij belang-

⁸⁷ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/01/24/primeur-CO2-certificaat-voor-veenweideboer>.

hebbenden. De provincie zet zich vaak in voor brede minder specifiek gedefinieerde doelen, waardoor onduidelijk blijft wat concreet gerealiseerd moet worden en wat dat mag kosten. Volgens betrokkenen kan de provincie juist meer bereiken door in het veenweidegebied verschillende beleidsdoelen en maatregelen te stapelen, in plaats van met één of enkele beleidsdoel(en) aan de slag te gaan. Met een integrale aanpak is veel te bereiken.

Bevindingen 10

Voor een ecologisch duurzame landbouw is economische duurzaamheid nodig. Om economische duurzaamheid van boerenbedrijven in het veenweidegebied te kunnen waarborgen, zal het belangrijker worden om neveninkomsten te kunnen genereren.

De uitvoering van de Veenweidevisie is gericht op het gaandeweg verder vormgeven en bijsturen van het proces. Doel is enerzijds te komen tot maatwerk en anderzijds generieke maatregelen die breed kunnen worden ingezet. Op dit moment zijn veel gebiedsprocessen en praktijkproeven nog in uitvoering. Ook zijn veel zaken nog niet duidelijk, zoals alternatieve verdienmodellen voor boeren, de precieze gevolgen van peilverhoging en onderwaterdrainage voor de agrarische bedrijfsvoering, en welke instrumenten kunnen en zullen worden ingezet ter compensatie en ondersteuning voor de transitie van de landbouw in het veenweidegebied.

Doordat de uitkomsten van de projecten en pilots uit de Veenweidevisie nog niet duidelijk zijn, is er nog geen zicht op concrete (generieke) maatregelen en inzet van instrumenten. Veel instrumenten worden wel genoemd, maar zijn nog niet geconcretiseerd of geoperationaliseerd. Er bestaat behoefte aan duidelijkheid over de te nemen maatregelen, de te kiezen indicatoren en de in te zetten instrumenten om verandering te bewerkstelligen. Daarin speelt mee dat de provincie meestal opkomt voor brede, minder specifiek gedefinieerde doelen, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over het te realiseren doel en wat daarvoor aan middelen kan worden ingezet.

4.3 Goud van oud grasland

4.3.1 Doel en opzet

In dit project staat het vergelijken van de opbrengst en eigenschappen van percelen oud en nieuw grasland centraal.⁸⁸ Doelgroep van het project zijn zowel biologische als gangbare veehouders met grasland dat gelegen is op de noordelijke zeelei in de provincies Fryslân en Groningen. De (hoofd)uitvoering werd verzorgd door het Louis Bolk Instituut, projecten LTO Noord, en de deelnemende veehouders. Het project liep van 1 oktober 2012 tot en met 30 september 2015.

Grasland kan tijdelijk of blijvend zijn. Grasland is tijdelijk wanneer inzaai met gras met andere teelten wordt afgewisseld. Grond die uitsluitend voor grasland wordt gebruikt is blijvend grasland. Blijvend grasland kan tussentijds worden omgeploegd en opnieuw met gras worden ingezaaid. Om deze reden bestaat blijvend grasland zowel uit oud als nieuw grasland, waarbij oud grasland al jarenlang ligt

⁸⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op: *Projectplan Graslandbeheer en biodiversiteit. Goud van oud grasland op de noordelijke zeelei* (6 juli 2012), 1-9.

zonder omgeploegd te zijn. In de provincie Fryslân ligt (cijfers uit 2011) ongeveer 165.000 hectare blijvend grasland en ongeveer 12.000 hectare tijdelijk grasland. In het project is oud grasland ouder dan 14 jaar, en jong grasland jonger dan 7 jaar.

Vaak wordt (oud) grasland omgeploegd en opnieuw ingezaaid vanuit het idee dat het de grasproductie ten goede komt. Deze verjonging van het grasland leidt tot verlies van organisch stofgehalte, waardoor de klimaatfunctie van het grasland en CO₂-vastlegging afneemt. Ook spoelt er meer nitraat uit, neemt de biodiversiteit af en leidt het na 3 tot 5 jaar tot een onstabiele grasproductie omdat de organische stof in de bodem opnieuw uitput. Met kunst- en drijfmest is dit effect tijdelijk enigszins bij te sturen, al is dit voor extensievere en biologische boeren geen optie. Uiteindelijk leidt dit tot een zichzelf bevestigend proces waarbij omploegen en opnieuw inzaaien steeds noodzakelijker wordt en blijft. Uit onderzoek blijkt dat oud grasland meerdere voordelen kan hebben als het goed in productie blijft.⁸⁹ Met een goed wortelsysteem, een goed bodemleven en bodemkwaliteit (organisch stofgehalte), blijft oud grasland productief. Ook is het minder droogtegevoelig en heeft het een hoger stikstofleverend vermogen. Dit betekent dat het met minder stikstof bemest hoeft te worden. Oud grasland vervult verschillende natuurlijke functies (ecosysteemdiensten),⁹⁰ zoals betere waterregulatie, meer biodiversiteit en schoner water door minder uitspoeling.

Doel van het project *Goud van oud grasland* is het ontwikkelen en demonstren van managementmaatregelen om oud grasland op de noordelijke zeekei te behouden en gras een lange levensduur te geven. Een ander doel is inzicht krijgen in de mechanismen waarmee jong grasland succesvol oud grasland kan worden, en hoe dit proces kan worden versneld. Daarmee kan het proces van uitputting en de noodzaak tot opnieuw omploegen en inzaaien worden voorkomen. Daarbij staat volgens het projectplan de vraag centraal hoe oud grasland in stand te houden is, wat de waarde ervan is en hoe er zo goed mogelijk van oud grasland gebruik kan worden gemaakt. Daarnaast is het project gericht op het vergroten van de bewustwording ten aanzien van zowel biologische als gangbare landbouw, met name door onderlinge uitwisseling van ervaring.

Met de uitkomsten van het project zouden melkveehouders middelen in handen moeten krijgen voor economisch aantrekkelijk beheer en behoud van oud grasland en kan bodembiodiversiteit voor de bedrijfsvoering worden benut. Een volgend doel is het beter meetbaar maken en bevorderen van effecten van bodembeheer en de mate waarin oud grasland hieraan bijdraagt. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de relatie tussen opbrengst van (oud) grasland en bedrijfsystemen met maisteelt (monoteelt, rotatieteelt, verlies van koolstof, etc.).

Het project bestaat uit het beschikbaar maken van bestaande kennis via een website en themadagen en het lokaliseren van geschikte gangbare en biologische bedrijven met oud grasland. Daarnaast wordt kennis vergaard door metingen en veld- en bodemwaarnemingen bij grasland van deelnemers, en kennis gedeeld tijdens velddagen en masterclasses. Op jong en oud grasland worden in jaar twee

⁸⁹ Projectplan *Graslandbeheer en biodiversiteit*, 3-4.

⁹⁰ Een ecosysteemdienst is een dienst die door een ecosysteem aan mensen wordt geleverd, oftewel een functie van de natuur. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van drinkwater, bestuiven van gewassen en een recreatieve functie. Ook een kringloop van nutriënten in een ecosysteem zoals een grasveld is een ecosysteemdienst.

(2014) op maximaal tien bedrijven (vijf biologisch en vijf gangbaar) metingen verricht en met elkaar vergeleken. Ook worden diverse functies van grasland gemeten en vergeleken, waaronder organische stofopslag, bodemdiversiteit, beworteling, nutriëntenbenutting, botanische samenstelling en waterregulatie. De resultaten worden gemonitord en geanalyseerd en vervolgens gedemonstreerd en verspreid.

De provincie Fryslân heeft aangegeven dat de meerwaarde van dit project ligt bij de focus op de biologische aspecten van de bodem, omdat de aandacht meestal uitgaat naar de chemische en fysiologische aspecten. Ook liep het project voor op het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014–2020, waar behoud van blijvend grasland onderdeel van uitmaakt. Daarnaast heeft het project meerwaarde vanwege de samenwerking tussen gangbare en biologische landbouw. Vanuit Provinciale Staten van Fryslân is bovendien meerdere keren nadrukkelijk aandacht voor biologische landbouw gevraagd, mede in aanloop naar de *Landbouwwagenda 2011–2013*. *Goud van oud grasland* is één van de projecten die vanuit deze focus op biologische landbouw tot stand zijn gekomen.⁹¹

Voor de totale projectkosten van € 530.749 is door LTO Noord bij de provincie Fryslân een bijdrage van € 265.373 (50%) gevraagd. Vanuit het provinciaal meerjarenplan (pMJP) is door de provincie subsidie toegekend. Hiervan is € 164.012 subsidie vastgesteld en € 40.000 door de provincie beschikt. Op basis van de door de provincie aangeleverde informatie is onduidelijk hoeveel subsidie van de openstaande aanvraag in tweede instantie is vastgesteld.⁹² Naast de provincie Fryslân kwamen bijdragen van LTO Noord (6%) en de provincie Groningen (21%).

4.3.2

Uitvoering

Onderzoekers werkzaam voor het project *Goud van oud grasland* hebben diverse geïnteresseerde melkveehouders in de provincies Fryslân en Groningen bezocht. Gekeken werd naar de geschiktheid van de percelen. Voorwaarde om geselecteerd te worden was dat de bedrijven gevestigd moesten zijn op noordelijke zee-klei en voor het uitvoeren van de metingen tevens beschikten over een geschikt perceel oud en nieuw grasland. Op deze percelen werd een stuk grond afgezet van 20 x 20 meter waarop metingen werden verricht. Voor het project zijn 10 gangbare bedrijven geselecteerd voor proefmetingen gedurende één jaar (5 in Friesland en 5 in Groningen), en één bedrijf (in Friesland) waar meerdere jaren metingen zijn gedaan.⁹³

⁹¹ De provincie Fryslân heeft middelen beschikbaar gesteld waarmee *de verenigde biologische boeren meinskracht hebben ingehuurd* om projecten te ontwikkelen, waar *Goud van oud grasland* een resultaat van is. Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Evaluatie Landbouwwagenda Fryslân 2011–2013*, 33.

⁹² Hierover zou aanvullende informatie komen, maar die heeft de Noordelijke Rekenkamer niet ontvangen vóór vaststelling van het rapport. De subsidieaanvraag is in twee fases opgedeeld, omdat vooreerst financiering tot 2014 beschikbaar was. De eerste fase liep tot en met maart 2015, de tweede fase liep van april tot en met december 2015. LTO Noord aan Gedeputeerde Staten van Provincie Fryslân, *Subsidieverzoek Graslandbeheer en Biodiversiteit: Goud van Oud Grasland*, 12 juni 2012; LTO Noord aan Provincie Fryslân, 'aanvraag PMJP', 2 december 2014; Provincie Fryslân aan LTO Noord, *Beschikking subsidieaanvraag Project Goud van Oud graslandbeheer*, 9 december 2014; Provincie Fryslân aan LTO Noord, *Beslissing vaststellingsaanvraag Regeling Plattenlandsontwikkelingsprogramma (POP)*, 21 juli 2016; LTO Noord aan Provincie Fryslân, *aanvraag voor deel II fase II Goud van Oud*, 28 april 2015.

⁹³ Deze paragraaf is gebaseerd op diverse gesprekken met betrokkenen *Goud van oud grasland*, en: N. van Eekeren, G. Iepema, en B. Domhof, *Goud van oud grasland. Bodemkwaliteit onder jong en oud grasland op klei*, Louis Bolk Instituut (2016) 4.

In het oorspronkelijke plan is uitgegaan van 5 biologische en 5 gangbare bedrijven. Vanuit onderzoekstechnisch oogpunt is uiteindelijk gekozen voor uitsluitend gangbare boeren, zodat er naast oud en nieuw grasland zo weinig mogelijk andere variabelen op de onderzoeksresultaten van invloed zouden zijn. Een andere reden om te kiezen voor gangbare bedrijven is dat een deel van de proefopzet bestond uit een bemestingsproef om het effect van verschillende doses kunstmest te meten. Het gebruik van kunstmest is op biologische bedrijven niet toegestaan. Daarmee is de vergelijking van biologische en gangbare bedrijven niet uitgevoerd. Wel is bij de langjarige proefopstelling een proef gedaan waarbij één van de vijf behandelingen van het proefperceel biologisch was. Daarnaast is er aandacht voor gangbare en biologische bedrijfsvoering geweest tijdens de algemene bijeenkomsten en zijn er twee bijeenkomsten voor biologische melkveehouders geweest. De resultaten van het project zijn op meerdere plaatsen gepresenteerd, waaronder op de 'Biobeurs'.

Een ander deel uit het projectplan was onderzoek naar maatregelen om jong grasland op korte termijn de eigenschappen van oud grasland te geven. Dit is uiteindelijk vanwege de beschikbare tijd en omvang in dit project niet uitgevoerd, maar is later meegenomen in de vervolgvraag voor het project *Grasbehoud voor een productieve toekomst*, dat zou volgen op het project *Goud van oud grasland*. Tevens is op basis van de beschikbare percelen de definitie van jong en oud grasland aangepast. Van jonger dan 7 naar jonger dan 10 jaar voor jong grasland en voor oud grasland van ouder dan 14 jaar naar ouder dan 20 jaar.⁹⁴

Per deelnemend bedrijf zijn op de geselecteerde percelen oud en jong grasland meerdere proeven en metingen gedaan. Van deze percelen is de productie (droge stof en eiwit) gemeten en zijn verschillende aspecten van bodemkwaliteit onderzocht. Naast de productie is onder andere gekeken naar bodemstructuur, bodemleven, worteling, het organisch stofgehalte en waterregulatie. Aan de deelnemers is gevraagd hoe zij in het verleden hun percelen beheerden. Tijdens bijeenkomsten van onderzoekers en boeren werden de metingen en resultaten van het onderzoek tot dan toe met elkaar gedeeld en besproken. De ideeën van boeren over de oorzaak van bepaalde effecten of resultaten werden in de analyse betrokken. De door de Rekenkamer geïnterviewde onderzoekers en boeren waren enthousiast over deze bijeenkomsten en gaven te kennen deze als informatief te ervaren. Er bestond grote betrokkenheid bij het onderwerp. Bij het elfde bedrijf zijn metingen over meerdere jaren gedaan. Daarbij is ook gekeken naar het effect van voorweiden. Bij deze langere meting over de jaren 2014 en 2015 werd het onderzoek bemoeilijkt vanwege een muizenplaag in Fryslân. Dat had ook zijn weerslag op de bruikbaarheid van de uitkomsten van dit deel van het onderzoek.

Gedurende het project hebben de uitvoerende onderzoekers middels bijeenkomsten, diverse e-mail nieuwsbrieven, een website en diverse publicaties melkveehouders en andere geïnteresseerden over het project en de (voorlopige) resultaten geïnformeerd.⁹⁵

⁹⁴ *Projectplan Graslandbeheer en biodiversiteit*, 7; Van Eekeren, Iepema en Domhof, *Goud van oud grasland*, 4.

⁹⁵ 'Kansen voor oud grasland', *V-focus* (april 2016) 34-35; 'Afbraak thee maat voor afbraak organisch stofgehalte', *V-focus* (augustus 2015) 18-19, aldaar 18-19; 'Nieuwsbrief Goud van oud grasland - 1', 27 maart 2014; 'Nieuwsbrief Goud van oud grasland - 2', 24 juni 2014; 'Nieuwsbrief Goud van oud grasland - 3', 19 december 2014.

Bevindingen 11

Een groot deel van het projectplan is uitgevoerd. In tegenstelling tot het projectplan zijn voor de één jaar durende proef niet 5 gangbare en 5 biologische bedrijven geselecteerd, maar 10 gangbare bedrijven. Hierdoor is er geen vergelijking geweest van resultaten van biologisch en gangbaar grasland. Voor de provincie Fryslân was de vergelijking tussen biologische en gangbare boeren van groot belang. Dit projectonderdeel is niet uitgevoerd.⁹⁶ Goud van oud grasland is voortgekomen uit projectontwikkeling voor biologische landbouw, terwijl dat aspect voor een groot deel in het uiteindelijke plan ontbrak. In tegenstelling tot het projectplan is er geen specifiek (deel)onderzoek uitgevoerd naar maatregelen om jong grasland zo snel mogelijk de eigenschappen van oud grasland te geven.

4.3.3

Resultaten

In 2016 is de brochure *Goud van oud grasland. Bodemkwaliteit onder jong en oud grasland op klei* uitgegeven.⁹⁷ Hierin worden door de bij het project betrokken onderzoekers de proeven en resultaten uitgelegd en de uitkomsten beschreven. Uit metingen kwam naar voren dat oud grasland over het geheel beter presteerde dan jong grasland. Een opmerkelijke en onverwachte uitkomst was dat oud grasland minstens evenveel produceert als jong grasland. Zowel de onderzoekers als de boeren hadden dat niet verwacht.⁹⁸

Meestal worden bij vergelijkbare projecten demonstraties of proeven op een proeflocatie uitgevoerd. Omdat dit onderzoek op 11 verschillende boerenbedrijven werd uitgevoerd, was het mogelijk om veel meer gegevens te verzamelen. Daarnaast had het project meerwaarde omdat het bij de boeren op hun eigen percelen plaatsvond, wat zorgde voor een grote betrokkenheid van de deelnemers bij het onderzoek. Op basis van de resultaten van *Goud van oud grasland* hebben alle geïnterviewde deelnemers hun werkwijze blijvend aangepast. Eén van de deelnemende bedrijven is in de onderzoeksperiode omgeschakeld naar biologisch. Een ander bedrijf is momenteel in omschakeling.⁹⁹

Het onderwerp van *Goud van oud grasland* neemt in relevantie toe. Blijvend grasland is onderdeel van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid. Het project bevestigt dat ook op Noordelijke zeelei het laten liggen van grasland de bodemkwaliteit, het bodemleven en biodiversiteit ten goede komt. Met goed graslandbeheer is minder kunstmest nodig. Grasland laten liggen levert ook de boeren in het Noordelijke zeeleigebied economische en ecologische voordelen op. De resultaten van het onderzoek worden binnen agrarische opleidingen in Friesland uitgedragen.¹⁰⁰

⁹⁶ Hierover zou aanvullende informatie komen, maar die heeft de Noordelijke Rekenkamer niet ontvangen vóór vaststelling van het rapport.

⁹⁷ Van Eekeren, Iepema en Domhof, *Goud van oud grasland*.

⁹⁸ Deze paragraaf is mede gebaseerd op diverse gesprekken met betrokkenen bij het project *Goud van oud grasland*.

⁹⁹ Gebaseerd op gesprekken met en informatievoorziening door betrokkenen *Goud van oud grasland*.

¹⁰⁰ De provincie Fryslân geeft aan dat ook in advisering rondom graslandvernieuwing rekening gehouden wordt met de uitkomsten van het onderzoek en de meerwaarde van oud grasland.

Vanwege de positieve resultaten van *Goud van oud grasland* ontstond het idee voor een vervolgproject. Er bleek ook behoefte te zijn aan verdere verspreiding en invoering van de opgedane inzichten. Hiervoor is een POP3-aanvraag geschreven. Het project is eind 2015 bij de drie Noordelijke provincies ingediend en kreeg een positieve beoordeling. Na toetsing aan de POP3-voorwaarden kwam er geen goedkeuring en daarmee geen subsidie. Andere financieringsmogelijkheden waren er volgens de betrokkenen niet. De nog openstaande vragen uit *Goud van oud grasland* en de resultaten zijn vooral gebruikt in wetenschappelijk onderzoek, maar hebben nog geen brede praktische toepassing gevonden.

Uit de door de provincie aangeleverde projectinformatie is niet duidelijk hoeveel de totale projectkosten uiteindelijk waren. Volgens de subsidievaststellingsbeschikking over de eerste fase van het project blijkt dat het grootste deel van het project uitgevoerd is. Dit bleek ook uit paragraaf 4.3.2. Voor het eerste deel van het project is het subsidiebedrag op 21 juli 2016 definitief op € 164.012 vastgesteld.¹⁰¹

Bevindingen 12

*Het project heeft tot nieuwe en bruikbare inzichten geleid over de economische en ecologische meerwaarde van oud grasland. Oud grasland produceert minstens evenveel als jong grasland. Daarnaast presteert oud grasland beter dan jong grasland; het heeft een betere bodemkwaliteit levert meer en betere natuurlijke functies (ecosysteemdiensten). Het project heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de verduurzaming van de landbouw in de provincie Fryslân. Wel is de mate van doorwerking beperkt en vond opvolging op kleinere schaal plaatst dan in potentie mogelijk was. De aanvraag voor een vervolgproject om de inzichten en kennis uit *Goud van oud grasland* verder op te schalen is vanuit POP3 niet gehonoreerd en is ook niet op een andere manier gefinancierd.¹⁰²*

Uit de interviews bleek dat de vorm van het project en het onderzoek doen op eigen percelen de deelnemers erg aansprak. Het gaf inzicht in het eigen grasland en bruikbare kennis en informatie voor de eigen bedrijfsvoering. Voor deelnemers vergrootte dit de relevantie van de uitkomsten.

4.4

Groen gas uit mestvergisting

In Nederland wordt jaarlijks meer mest geproduceerd dan nodig is voor het bemesten van landbouwgrond. Vanwege het grote mestoverschot en omdat de mest vanwege vrijkomende stoffen risico's voor mens en milieu oplevert, is het verplicht om mest tot andere producten te verwerken. Het vergisten van mest is een manier om hieraan invulling te geven. Bij het vergisten komt biogas vrij waarmee onder andere groene stroom kan worden opgewekt. Het biogas kan ook worden opgewerkt naar groen gas van aardgaskwaliteit, waarna het aan het

¹⁰¹ Provincie Fryslân aan LTO Noord, *Beslissing vaststellingsaanvraag Regeling Plattenlandontwikkelingsprogramma (POP)*, 21 juli 2016.

¹⁰² Hierover zou aanvullende informatie komen, maar die heeft de Noordelijke Rekenkamer niet ontvangen vóór vaststelling van het rapport.

aardgasnet kan worden toegevoerd.¹⁰³ Biogas is een vorm van duurzame energie.

Het bedrijf Schaap Bio Energie is voortgekomen uit een melkveehouderijbedrijf in Tirns.¹⁰⁴ Met de productie van groen biogas genereert het bedrijf sinds 2007 met een co-vergistingproces groene energie. De input van de covergister bestaat uit minimaal 50% mest en daarnaast uit andere producten (cosubstraten) die aan de mestvergisters worden toegevoegd om de productie van biogas te verhogen. Als cosubstraat worden vaak landbouwproducten gebruikt, zoals mais of andere biomassa. De effectiviteit van het mestvergistingproces hangt sterk samen met het soort cosubstraat dat aan het vergistingproces wordt toegevoegd.

Wat overblijft na vergisting is het uitgegiste eindproduct (digestaat). Dit eindproduct kan bijvoorbeeld als mest over de akkers worden uitgereden. Schaap Bio Energie heeft toestemming van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit voor het pasteuriseren van dit digestaat. Door pasteurisatie worden ziektekiemen in het digestaat gedood, waarna het mag worden verkocht en geëxporteerd.¹⁰⁵

Met de medewerker ‘aanjager energietransitie landbouw’ van de provincie Fryslân is overlegd over mogelijkheden tot uitbreiding van de vergistingsinstallatie. Deze wees op de mogelijkheid tot financiering uit een POP2-subsidie. In 2013 vroeg het bedrijf de subsidie aan bij de provincie Fryslân. Het doel was om de installatie aan te passen zodat ook de dikke mestfractie kon worden vergist waardoor de capaciteit zou worden vergroot. Dit subsidietraject is om vergunningtechnische redenen niet voltooid. De ‘aanjager’ verwees het bedrijf vervolgens naar het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (Fonds Schone Friese Energie, FSFE), waarna in 2015 een aangepast financieringsplan is ingediend. Dit financieringsproject, waarin het aspect van het vergisten van dikke mestfractie uit de POP2-aanvraag is opgenomen, is goedgekeurd, gefinancierd en vervolgens uitgevoerd.

Hoewel het voornaamste doel van het project het bijdragen aan de productie van duurzame energie is, valt dit project volgens de provincie ook onder verduurzaming van de landbouw omdat het bijdraagt aan een duurzame groei van de melkveesector door mestverwerking. In onderstaande paragrafen worden het financieringstraject (paragraaf 4.4.1), de uitvoering (paragraaf 4.4.2), en de resultaten van het project (paragraaf 4.4.3) besproken.

4.4.1

Doel en opzet financieringstraject FSFE

Om de vergister na het niet voltooid POP2-subsidietraject alsnog aan te kunnen passen en rendabel te maken, is in 2015 een nieuw financieringsplan bij het FSFE ingediend. Het FSFE is een revolverend fonds dat in 2014 door de provincie Fryslân is opgericht. Het FSFE heeft als doelstelling een bijdrage te leveren

¹⁰³ Daarbij worden verontreinigingen en overtollig CO₂ uit het gas gefilterd en wordt het methaangehalte verhoogd. <https://www.energiekaart.net/verschil-tussen-biogas-en-groen-gas/>.

¹⁰⁴ Deze paragraaf is, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op gesprekken met diverse betrokkenen.

¹⁰⁵ Het bedrijf ontving hiervoor in 2010 toestemming van de NVWA. Door digestaat een uur lang op minimaal 70 graden Celsius te verhitten worden ziekteverwekkers gedood. Dit is een vereiste voor het exporteren van digestaat. Bij toepassing van minimaal 50% mest, en cosubstraten die voorkomen op de zogenaamde ‘positieve lijst’, wordt het digestaat aangemerkt als dierlijke mest en mag het worden uitgereden over het land. Zie ook: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/erkenningen-registraties-en-vergunningen>; <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/mest/mestverwerking-en-hygenisatie>; <https://bio-basedeconomy.nl/wat-is-biobased-economy/themas/biogas/>.

aan de energietransitie van de provincie Fryslân. De provincie heeft daartoe € 90 miljoen beschikbaar gesteld. Het FSFE stelt deze financiële middelen ter beschikking aan projecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. De projecten moeten een aantoonbare bijdrage leveren aan de energietransitie in de provincie Fryslân. De provincie Fryslân is 100% aandeelhouder van het FSFE.¹⁰⁶

Het door Schaap Bio Energie bij het FSFE ingediende financieringsvoorstel omvat een renovatie en uitbreiding van de installatie met onder andere een FastDemo project,¹⁰⁷ luchtwassers, een loods voor het lossen van cosubstraat en een PV-systeem (zonnepanelen). De door het FSFE verstrekte lening draagt bij aan de totale financiering en uitvoering van dit project.

Het FastDemo project zelf bestaat uit een mestscheider, een stikstof ammoniakscheider (nog niet bewezen techniek), een hydrolyse tank (zure omgeving waarmee biogasopbrengst wordt vergroot) en een pasteurisatietank. De stikstof ammoniakscheider van het FastDemo project heeft een gunstige uitwerking op het vergistingsproces. Door het onttrekken van ammonium aan de toevoerstream van de vergister is het ook mogelijk om meer stikstofrijke stromen te vergisten.¹⁰⁸ Het FastDemo-gedeelte van de installatie wordt zowel door het ministerie van EZ, als door de andere partijen zoals FSFE gefinancierd. Met de installatie van zonnepanelen wordt duurzame groene energie opgewekt dat zowel aan het eigen bedrijf, als aan het net kan worden geleverd.

De nieuwe biovergistingsinstallatie is ingericht op het verwerken van dikke fractie, het vaste deel van mest.¹⁰⁹ Dikke fractie bevat ongeveer zes keer meer energie en één keer meer fosfaat dan drijfmest. Mestscheiding en het verwerken van dikke fractie draagt bij aan het verminderen van mesttransport, omdat alleen de dikke fractie vervoerd en verwerkt hoeft te worden. Bovendien kan 25% van de vergunde verwerkingscapaciteit voor verwerking van dikke fractie van derden worden ingezet.

De nieuwe installatie levert daarnaast een bijdrage aan het verminderen van emissies naar het milieu. Om emissie naar het milieu te beperken wordt cosubstraat in een loods onder onderdruk gelost en worden diverse geurbronnen met behulp van luchtwassers en de ammoniakscheider bewerkt en gereinigd.

Volgens het FSFE draagt het financieringsproject Schaap Bio Energie als geheel bij aan de provinciale doelstellingen aangaande de energietransitie, waarbij het aandeel van duurzame energie binnen de totale energiemix van Fryslân toeneemt naar 16% in 2020. Specifiek voor biomassa is de provinciale doelstelling dat de

¹⁰⁶ Deze subparagraaf is gebaseerd op gesprekken met betrokkenen, en op het financieringsvoorstel: FSFE en Rebel, 'Financieringsvoorstel Schaap Energie Beheer BV', 16 oktober 2015. Zie ook: www.fsfe.frl.

¹⁰⁷ Demonstration of Feedstock flexibilisation through Ammonium Stripping. <https://projecten.topsectorenergie.nl/projecten/demonstration-of-feedstock-flexibilisation-through-ammonium-stripping-for-the-improvement-of-cost-of-00018990>.

¹⁰⁸ Een voorbeeld hiervan is kippenmest.

¹⁰⁹ Drijfmest kan door gescheiden worden in vaste mest (dikke fractie) en een vloeibare massa (dunne fractie).

21 in 2014 bestaande vergisters in 2020 in totaal 1,5 petajoule (PJ) zullen leveren.¹¹⁰ Dat is een verdrievoudiging van de capaciteit van 2014. Het project Schaap Bio Energie levert daaraan een bijdrage van 0,12 PJ.¹¹¹ De installatie draagt volgens het FSFE bij aan kostprijsreductie en verbetering van het verdienmodel voor het bedrijf. Omdat na aanpassing van de installatie goedkopere voedingsstromen met een hogere calorische waarde kunnen worden toegepast, kan meer biogas tegen een lagere kostprijs worden geproduceerd.

Ook neemt het bedrijf een belangrijk knelpunt voor de uitbreiding van de zuivelproductie weg, omdat mest eenvoudiger kan worden afgezet. Volgens het FSFE is dit een aanzienlijk neveneffect van het project, maar het neveneffect wordt niet nader gespecificeerd.

De totale projectkosten bedragen € 5.770.565. Daarvan financiert het FSFE een totaalbedrag van € 2.295.091, bestaande uit een achtergestelde lening van € 1.745.091 voor de aanpassing van de vergistingsinstallatie en een achtergestelde lening voor de zonnepanelen van € 550.000. Naast de achtergestelde lening van het FSFE bestaat de financiering uit een eigen inbreng, subsidie, een bancaire financiering en een leasefinanciering.

Bij de behandeling van het plan door de investeringscommissie van het FSFE werd voorzien dat het financieringsvoorstel in het eerste kwartaal van 2016 zou worden geaccordeerd. De retrofit van de vergister inclusief het FastDemo-deel zou in het derde kwartaal van 2016 worden opgeleverd. Om vergunningtechnische redenen werd de financieringsovereenkomst in maart 2017 getekend en werd in de tweede helft van 2017 met de uitvoering gestart.

Bevindingen 13

Het project was gericht op het verwerken van dikke fractie en het verbeteren van het vergistingsproces door het toevoegen van een stikstof-ammoniakscheider. Daarmee werd een kostprijsreductie en het terugdringen van geuremissie beoogd. Inzet voor het financieren van het project was de bijdrage die het bedrijf kan leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie op het gebied van de energietransitie. Er werd een bijdrage van het bedrijf voorzien in het leveren van 0,12 PJ duurzame energie per jaar, goed voor 8% van de totale doelstelling voor alle vergisters in Friesland gezamenlijk. Tevens draagt het project bij aan het verwerken van mest in de provincie, waarmee het project bijdraagt aan een duurzame groei van de melkveehouderij.

¹¹⁰ Een PJ is een biljard joule, oftewel 1.000.000.000.000.000 joule. Dit staat ongeveer gelijk aan het jaarverbruik van 15.000 mensen. <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit/vraag-en-antwoord/eenheden-van-energie-en-vermogen>.

¹¹¹ In het financieringsvoorstel staat dat het project 10% bijdraagt aan de doelstelling. 0,12 PJ is 8% van de doelstelling van 1,5 PJ. In het financieringsvoorstel staat niet aangegeven hoeveel PJ het bedrijf leverde voor aanpassing van de installatie. Dit was volgens het bedrijf 0,087 PJ per jaar.

4.4.2

Uitvoering

In september 2017 is begonnen met de aanpassing van de installatie, waarna in oktober met de ombouw is gestart. In juni 2018 is de nieuwe mestverwerkingsinstallatie geplaatst, inclusief de ammoniakscheider. Diezelfde maand zijn ook de pasteurisatietanks voor het drogen en pasteuriseren van het digestaat geïnstalleerd. De luchtwasser is in het eerste kwart van 2019 geleverd, maar heeft vanwege kinderziekten 4-5 maanden stilgelegen voor de ingebruikname. In september 2019 zijn als laatste de zonnepanelen op het dak van de melkveestal geïnstalleerd.

4.4.3

Resultaten

Volgens het bedrijf en het FSFE is het gehele project overeenkomstig het financieringsvoorstel uitgevoerd. Schaap geeft aan dat met de huidige installatie de voorziene 0,12 PJ productie op jaarbasis zal worden gehaald. Dit is volgens het bedrijf een toename van bijna 38% ten opzichte van de situatie voor aanpassing van de installatie. De installatie verwerkt op jaarbasis de vergunde hoeveelheid biomassa van 27.000 ton.

Een groot verschil met de uitgangssituatie is dat het rendement met de gelijk gebleven verwerkingscapaciteit nu veel hoger is. Dit komt voor een groot deel door de FastDemo ammoniakscheider. Het rendement was rond de 70%. Nu ligt dat doorgaans boven de 90%. Hierdoor wordt er nu, ten opzichte van de voorgaande situatie, meer biogas uit mest gehaald. Een toename van 10 naar 20 á 30% biogas bij een gelijkblijvend mestaandeel van 50%. Door het terugbrengen van het stikstofgehalte van de voeding van de vergister is het mogelijk meer mest aan het vergistingsproces toe te voegen, wat het potentieel tot biogasproductie vergroot. De stikstof die uit de mest wordt gehaald gaat bij het digestaat, dat weer als bemesting kan worden toegepast.

Het is volgens de eigenaar van de installatie gebleken dat door het toepassen van de ammoniakscheider het inderdaad mogelijk is om met goedkopere cosubstraten een goede biogasopbrengst te hebben. Dit onderdeel leidde tot verbetering van het verdienmodel van het bedrijf. Het bedrijf vergist onder andere kippenmest uit Noord-Nederland, dat voorheen € 2 per ton koste en nu gratis te verwerken is. Dat levert een besparing op van € 10 tot € 70 per ton ten opzichte van andere cosubstraten. Voor het verdienmodel betekent dit dat het bedrijf binnen het totaal van 50% mest meer kippenmest kan gaan vergisten. Eerst was het aandeel kippenmest 20%, maar op termijn wil het bedrijf dit verhogen naar 30%.

De zonnepanelen leveren het bedrijf extra opbrengsten. Dit zorgt voor meer financiële ruimte en veerkracht om veranderingen in de markt van cosubstraten op te kunnen vangen. Deze financiële buffer is relevant omdat de prijs voor cosubstraten sterk kan fluctueren.

Door de provincie, het bedrijf en het FSFE is aangegeven dat zonder de gezamenlijke financiering van het project, gecombineerd met de investeringssubsidie van het ministerie van EZ voor het FastDemo-project, het gehele plan niet mogelijk was geweest. Met de aanpassing van de biovergistingsinstallatie is continuïteit van het bedrijf voor de komende tijd gewaarborgd, wat bijdraagt aan de mogelijkheid van duurzame groei van de melkveehouderij.

Het resultaat is dat de installatie overeenkomstig het financieringsvoorstel aangepast, operationeel en rendabel is. Met de installatie wordt nu volgens de eigenaar jaarlijks daadwerkelijk 0,12 PJ duurzame energie geproduceerd. De mestverwerking draagt bij aan het verminderen van transportbewegingen en emissies naar het milieu.

De 'aanjager energietransitie landbouw' van de provincie Fryslân heeft volgens het bedrijf een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen en uitvoeren van het aanpassingstraject van de vergister. Het wordt als positief ervaren dat de provincie medewerkers heeft om in de praktijk vorm te helpen geven aan haar maatschappelijke doelstellingen, waaronder de energietransitie.

Bevindingen 14

Het FSFE en dhr. Schaap hebben aangegeven dat de aangepaste installatie operationeel is en dat de installatie conform het financieringsvoorstel is aangepast. De ammoniakscheider maakt het mogelijk om stikstofrijke mest aan het vergistingsproces toe te voegen, wat de bedrijfsvoering en gasproductie ten goede komt. Voor de installatie-aanpassing met nog niet bewezen techniek was het lastig een financiering rond te krijgen. Als eenmaal blijkt dat het werkt, en het afbreukrisico klein is, zal een dergelijk project mogelijk via de bancaire kanalen te financieren zijn.

Het project draagt bij aan de provinciale doelstellingen aangaande de energietransitie en levert 0,12 PJ per jaar, een toename van 38% ten opzichte van de situatie voor aanpassing van de installatie.

De aangepaste installatie maakt volgens de provincie Fryslân groei van de melkveehouderij op een meer duurzame wijze mogelijk. Met het verwerken van dikke fractie neemt het bedrijf een belangrijk knelpunt voor de uitbreiding van de zuivelproductie weg, omdat mest eenvoudiger kan worden verwerkt en afgezet. Mestscheiding en het verwerken van dikke fractie draagt bij aan het verminderen van mesttransport, omdat alleen de dikke fractie hoeft te worden verwerkt en vervoerd.

Het FSFE wordt als instantie door dhr. Schaap gewaardeerd en heeft volgens hem het financieringstraject goed gefaciliteerd. Aangegeven wordt dat het FSFE op een manier werkt die past bij de beoogde doelstellingen. Ook de 'aanjager energietransitie landbouw' wordt gewaardeerd als verbindende schakel tussen de maatschappelijke provinciale doelen en de mogelijkheden in het veld.

5

**Informatie aan
Provinciale Staten**

Informatie aan Provinciale Staten

5.1

Inleiding

In dit hoofdstuk staat de informatievoorziening aan Provinciale Staten over het gevoerde beleid ter verduurzaming van de landbouw centraal.¹¹² Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag:

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

Ook wordt gekeken naar de informatievoorziening over voor duurzame landbouw relevante aspecten van het veenweidebeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

5.2

Duurzame landbouw en veenweide

Informatie over duurzame landbouw bereikt Provinciale Staten via de reguliere planning-en-controlcyclus. Zoals eerder aangegeven wordt in de planning-en-controlcyclus op een hoog aggregatie- of abstractieniveau gerefereerd aan de in de begrotingstekst gestelde doelen. De provincie stelt daarnaast vooral doelen voor het aantal projecten waaraan een bijdrage wordt geleverd, zoals het aantal deelnemende boeren (bedrijven), het aantal hectares ruilverkaveling, of het aantal gestarte of ondersteunde projecten. Uit de jaarstukken blijkt niet hoeveel subsidie aan landbouw, dan wel aan duurzame landbouw is besteed. Ook is de relatie tot behaalde resultaten en/of doorwerking niet uit de jaarstukken af te leiden.

Buiten de planning-en-controlcyclus worden Provinciale Staten geregeld geïnformeerd over de voortgang van de beleidsuitvoering, dan wel gevraagd om het vaststellen of kennismaken van stukken op het gebied (duurzame) landbouw.

LANDBOUWAGENDA 2011-2013

Provinciale Staten hebben bij de behandeling van de *Landbouwagonde 2011-2013* op 19 januari 2011 in een amendement besloten dat er in Fryslân vooralsnog geen ruimte is voor genetisch gemodificeerde landbouw.

De uitvoering van deze landbouwagonde is geëvalueerd. Deze evaluatie is op 19 augustus 2014 door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten gestuurd. In de evaluatie is opgenomen dat Provinciale Staten via bestuurlijke rapportages en jaarrapportages op de hoogte gehouden zijn van de uitvoering van de Land-

¹¹² Hierbij wordt de informatiepositie van Provinciale Staten als zodanig buiten beschouwing gelaten. Dit laat onverlet dat de Noordelijke Rekenkamer Provinciale Staten niet enkel als ontvanger van informatie ziet. Provinciale Staten hebben een actieve rol in het vragen om informatie en als controleur van het uitvoerend handelen van Gedeputeerde Staten.

bouwagenda. Dit gebeurde vooral in termen van resultaten oftewel uitgevoerde acties en projecten, en niet of veel minder in termen van gerealiseerde doelen oftewel het behalen van maatschappelijke effecten. Volgens de toelichting was de *Landbouwagonde 2011–2013* daar ook te weinig op toegespitst.¹¹³ Samenhangend daarmee is ook geen nulmeting uitgevoerd. In de nieuwe Landbouwagonde voor 2014–2020 zijn volgens Gedeputeerde Staten de doelen, gewenste maatschappelijke effecten, resultaten en prestaties waarmee de provincie (de ‘dienst’) of partijen in de praktijk (‘het veld’) aan de beoogde doelen bij gaan dragen, veel scherper in beeld gebracht. De monitoring, evaluatie en rapportages worden in de *Landbouwagonde 2014–2020* hierop afgestemd.¹¹⁴

LANDBOUWAGONDE 2014–2020

Deze landbouwagonde is op uitdrukkelijk verzoek van Provinciale Staten tot stand gekomen.¹¹⁵ Vanuit Gedeputeerde Staten is aangegeven dat voor de monitoring en rapportage nog een monitoringsplan zal worden opgesteld, waarover Provinciale Staten op een later moment geïnformeerd zullen worden. Daarnaast wordt gemonitord via de planning-en-controlcyclus.¹¹⁶ In de Statenvergadering van 24 september 2014 is de *Landbouwagonde 2014–2020* besproken. Daarbij is vanuit Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten gevraagd om te komen tot een aanzet om de mogelijkheden van kennis en kunde over bodemleven en bodemgezondheid te verbeteren. Gedeputeerde Staten hebben hierop een initiatief van LTO Noord ondersteund, namelijk het opzetten van een bodemprogramma om bestaande kennis in kaart te brengen en breder in te kunnen zetten. Ook in de landbouwdeals van maart 2018 is dit aspect meegenomen.¹¹⁷ In de toelichting op de *Landbouwagonde 2014–2020* wordt een tussentijdse rapportage genoemd die aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd over de periode 2014–medio 2017. Er is geen aparte rapportage aan Provinciale Staten voorgelegd. In plaats daarvan is het beleid herijkt en kwam de beleidsbrief *Naar een duurzame landbouw in Fryslân* tot stand.¹¹⁸ De daarin opgenomen ‘stand van de landbouw’ bevat een aantal gegevens over de landbouwsector in Fryslân betreffende duurzaamheid en milieu (informatie over grootvee-eenheden, fosfaat- en stikstofproductie over 2015, en schattingen van de broeikasgasemissies van de sector over 2014). Volgens een ambtelijke toelichting is dit een nulmeting voor de beleidsbrief van 2017, evenals een rapportage over het landbouwbeleid van de voorafgaande jaren.¹¹⁹ Dit blijkt niet duidelijk uit de bijbehorende omschrijving in de beleidsbrief.

¹¹³ Dit is opvallend, aangezien in de evaluatie van de uitvoering de provincie zelf de aanbeveling geeft tot het doen van een nulmeting voor een volgende landbouwagonde. Voor de monitoring van de ‘Landbouwagonde 2014–2020’ zou op een later moment door Gedeputeerde Staten een monitoringsplan worden voorgelegd aan Provinciale Staten, maar dit is niet gedaan. Provinciale Staten van Fryslân, ‘Landbouwagonde 2014–2020’, 24 september 2014; Gedeputeerde Staten van Fryslân, ‘Evaluatie uitvoering landbouwnota 2004–2010’ (december 2010), 8-9.

¹¹⁴ Gedeputeerde Staten van Fryslân, ‘Evaluatie Landbouwagonde Fryslân 2011–2013’, 38-39.

¹¹⁵ Dit hebben Provinciale Staten aangegeven bij de behandeling van de ‘Nota natuur en landelijk gebied’ in juni 2012. Gedeputeerde Staten van Fryslân, toelichting bij *Foarútbuorkje II*, de Landbouwagonde van de Provincie Fryslân voor 2014–2020, 1.

¹¹⁶ Gedeputeerde Staten van Fryslân, toelichting bij *Foarútbuorkje II*, 7.

¹¹⁷ Gedeputeerde Staten van Fryslân, ‘Ófhannele moasjes en tasizzings’.

¹¹⁸ Provinciale Staten van Fryslân, *Foarútbuorkje II*, 8.

¹¹⁹ Aanvullende informatie provincie Fryslân, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

BELEIDSBRIEF DUURZAME LANDBOUW 2017

Eind 2016 is vanuit Provinciale Staten aandacht gevraagd voor het stimuleren van biologische landbouw. In 2017 was een herijking van het landbouwbeleid nodig en is op 21 juni 2017 de *Beleidsbrief duurzame landbouw* in Provinciale Staten besproken. Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten hierbij verzocht in de uitvoeringsagenda die in de herfst van 2017 naar hen wordt gestuurd, in ieder geval op te nemen dat de voorgenomen landbouwdeals zullen gaan over specifieke onderwerpen. Daaronder vallen bijvoorbeeld de doelstellingen van de *Versnellingsagenda melkveehouderij* dat kennis over bodem actief gestimuleerd en de grondgebonden landbouw gestimuleerd wordt. Gedeputeerde Staten geven aan dat op basis van de beleidsbrief zes landbouwdeals getekend zijn, die op 21 maart 2018 ter kennisname aan Provinciale Staten zijn gestuurd. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten een notitie *Inzet provincie Fryslân voor samenwerking transitie Friese landbouw* opgesteld. Hierin staan speerpunten die inzet zijn voor de uitvoering van de landbouwdeals, waarmee volgens Gedeputeerde Staten de motie afgehandeld is.¹²⁰

Gedeputeerde Staten is door Provinciale Staten gevraagd de ambitie uit te spreken om te streven naar een kunstmestarme landbouw in de provincie Fryslân en te lobbyen voor een regelluwe pilot met kunstmestvervangers uit eigen dierlijke mest. Gedeputeerde Staten geven aan dat bij de landbouwdeal Duurzame landbouw de intentie is uitgesproken het kunstmestgebruik te verminderen en dat bij het rijk gepleit is voor experimenteerruimte.

SAMENWERKINGSAGENDA'S

De samenwerkingsagenda *AgroAgenda Noord-Nederland* is door Gedeputeerde Staten ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd.¹²¹ In andere stukken wordt aan de *AgroAgenda Noord-Nederland* gerefereerd, bijvoorbeeld als context bij de totstandkoming van de *Landbouwagonde 2014–2020* en de *Beleidsbrief duurzame landbouw*. Over de specifieke voortgang of het behalen van de doelstellingen van de *AgroAgenda* zijn Provinciale Staten niet geïnformeerd. Bovendien hebben zij hierover geen vragen gesteld.

GROTE PROJECTEN

Projecten zoals de *Dairy Campus* en *The Potato Valley* worden in de jaarverslagen en bestuurlijke rapportages genoemd als invulling van genoemde ambities en daar besproken. Zo was een ambitie in de coalitieakkoorden de totstandkoming van een Crop Chain of Akkerbouw Academie. Dit heeft vorm gekregen in het ondersteunen van *The Potato Valley*. Onderdeel van het *Uitvoeringsprogramma AgroFood* is een voorstel voor een Dairy Chain Friesland. In de Statenvergadering van 16 oktober 2013 hebben Provinciale Staten dit plan aangenomen. Daarbij is de motie aangenomen om ook opleidingen en instituten voor biologische landbouw in zowel het overleg over de clusterorganisatie als de opzet voor het kennis- en expertisecentrum Dairy Chain Fryslân op te nemen. Gedeputeerde Staten zeggen toe erop aan te dringen dat partijen uit de biologische landbouw bij het AgroFood programma betrokken zullen worden.¹²²

¹²⁰ Andere onderwerpen zijn o.a. biodiversiteit, circulaire landbouw, en de manier waarop onderwijs betrokken wordt bij de transitie naar een duurzame landbouw. Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Ôfhannele moasjes en tasizzings'.

¹²¹ 'Ingekomen stukken vanaf week 23 2013', Vergadering Provinciale Staten 18 september 2013.

¹²² Statenvergadering provincie Fryslân, 16 oktober 2013.

VEENWEIDEVISIE EN UITVOERING

Voor wat betreft het veenweidegebied is in 2011 aan Provinciale Staten het besluit om tot de *Veenweidevisie* te komen voorgelegd. Vervolgens is de *Veenweidevisie* in januari 2015 in de Statenvergadering besproken en vastgesteld. De uitvoeringsprogramma's voor 2016–2017 en 2018–2019 zijn ter informatie aan Provinciale Staten voorgelegd. Ook is eind 2016 een tussenrapportage aan Provinciale Staten voorgelegd, die in de Statenvergadering van 31 januari 2017 is besproken.

Vanuit Provinciale Staten is in mei 2018 een initiatiefvoorstel ingediend om te komen tot een concretere invulling van de uitvoering van de *Veenweidevisie* en de uitvoering te versnellen. Deze is vervolgens door Gedeputeerde Staten doorgerekend en meegenomen in de nog uit te voeren maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

In juli 2018 is de *Tussenstap 2020–2030* aan Provinciale Staten voorgelegd. Provinciale Staten hebben hierop Gedeputeerde Staten verzocht verschillende scenario's in het nog vorm te geven uitvoeringsprogramma mee te nemen en daarin meetbare prestatie-indicatoren op te nemen. De resultaten van de MKBA hebben Provinciale Staten in januari 2020 besproken, waarna zij voor de door Gedeputeerde Staten voorgestelde aanpak hebben gekozen. Dit betreft een integrale aanpak met in kansrijke gebieden intensivering van gebiedsontwikkelingsprojecten en het op termijn inzetten van maatregelen uit zowel het landbouwvoorstel als het initiatiefvoorstel uit Provinciale Staten.¹²³ Op verzoek van Provinciale Staten ligt de nadruk in de uitvoering van de *Tussenstap 2020–2030* op 'balans tussen landbouw, natuur en milieu' in plaats van op 'behoud landbouwfunctie'. Gedeputeerde Staten zijn verzocht de maatregelen af te stemmen op dit nieuwe uitgangspunt in het *Uitvoeringsprogramma 2020–2030*, dat na de zomer van 2020 aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd.¹²⁴

Bevindingen 15

Provinciale Staten krijgen via de planning-en-controlcyclus op hoofdlijnen een beeld van de doelstellingen en het doelbereik op het gebied van verduurzaming van de landbouw. Monitoring gebeurt op hoofdlijnen, wat betekent dat de verantwoording ook op hoofdlijnen plaats vindt.

Monitoring en evaluatie van de algemene beleidsdoelen en van de beleidsuitvoering is beperkt tot de jaarlijkse begrotingsverantwoording. Voor vaststelling van de landbouwagenda's en de beleidsbrief uit 2017 zijn geen nulmetingen uitgevoerd. Er zijn geen concrete doelen en duidelijke indicatoren gekozen om te kunnen komen tot monitoring van de verduurzaming van de landbouw. De provincie Fryslân is zich hier ook van bewust, gezien de evaluaties van het landbouwbeleid 2004–2010 en 2011–2013. De provincie stelt zichzelf wel ten doel te komen tot goede meetbare indicatoren, maar kiest vervolgens voor indicatoren die inspanningen meten in plaats van doelbereik.

Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten actief sturen en kaders stellen. Wat opvalt is dat Provinciale Staten voor het veenweidegebied gevraagd hebben om een concretere aanpak met meetbare indicatoren en concrete doelen. Voor het beleid op het gebied van duurzame landbouw is daar (nog) niet om gevraagd. Wel is regelmatig vanuit Provinciale Staten aandacht gevraagd voor het stimuleren van biologische en circulaire landbouw.

¹²³ Statenvergadering provincie Fryslân, 22 januari 2020.

¹²⁴ Ibidem.

6

**Bestuurlijke reactie en
nawoord**

Bestuurlijke reactie

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Uw Rekenkamer heeft ons het rapport Duurzame Landbouw doen toekomen. Daarin is veel werk verzet en zijn de afgelopen maanden bijzonder veel provinciale bescheiden bekeken en beoordeeld en is met verscheidene stakeholders gesproken, zodat een beeld ontstaan is van de realisatie van een duurzame landbouw, die gericht is op de balans tussen natuur en economie. Uw rapport geeft naast een analyse ook een aantal conclusies en aanbevelingen.

Vooraleer over te gaan tot onze reactie in detail op de diverse conclusies en aanbevelingen, een opmerking vooraf: in het algemeen kunnen wij stellen dat we uw conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen kunnen onderschrijven; wanneer er sprake is van een gebrekkig inzicht in de outcome van projecten, dan is die ook volgens ons te weinig inzichtelijk en de monitoring had beter gekund.

Wij zouden u wel het volgende in overweging willen geven:

Uw onderzoek loopt over een periode waarin verschillende beleidsnota's actueel waren. Aanvankelijk de beleidsnota's *Foarútbuorkje 2011–2013*, *Foarútbuorkje II 2014–2020* en vanaf 2017 de *beleidsbrief duurzame landbouw*. Vanaf 2017 wordt met deze beleidsbrief expliciet ingezet op grondgebonden, natuurinclusieve, circulaire landbouw die niet in de laatste plaats economisch renderend is in 2025.

Om deze ambitie, als stip op de horizon (het is geen concreet plan) te bereiken is een omvangrijke transitie in de landbouw nodig. Een dergelijke transitie is een zoektocht die tijd vraagt en stapsgewijs verloopt. De jaren die u in uw onderzoek geanalyseerd heeft, zijn daarin te kenschetsen als een initiatieffase van signaleren, agenderen en al wat initiëren, maar zeker nog niet als implementeren en realiseren. Daarom is het ook niet helemaal onlogisch dat er met name inspanningen, zoals aantallen deelnemers aan bijeenkomsten en cursussen, gemonitord worden en nog geen outcome beschikbaar is.

In deze transitie staat de boer als ondernemer centraal. Zijn speelruimte wordt met name bepaald door Europese en rijksregelgeving. Over emissieplafonds, CO₂-uitstoot, (kunst)mestgebruik en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is rijkswetgeving van toepassing. De provincie kan hier alleen invloed op uitoefenen door concrete projecten subsidies te geven. In deze initiatiefase van de transitie worden dan ook voornamelijk subsidies vertrekt voor innovatieprojecten (o.a. via POP 3) en onderzoeks- en onderwijsprojecten.

Concrete resultaten op de boerenbedrijven nemen meer tijd. Het is aan de individuele boer om met beschikbaar (gestelde) kennis eigen keuzes te maken. De rol van de provincie gaat niet verder dan ondersteunen en faciliteren. Met het subsidiëren van *Living lab* natuurinclusieve landbouw, *The Potato Valley*, *Dairy Valley*, *Dairy Campus* en de samenwerking in het netwerk van de *Noordelijke Agro Agenda*

op basis van een gezamenlijk kwaliteitsbeeld voor de landbouw in 2030 wordt ingezet op samenwerking, kennisontwikkeling en kennisdelen.

Ontwikkelingen

Sinds de vaststelling van de beleidsbrief duurzame landbouw in 2017 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan zoals:

Het sluiten van de Regiodeal Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland samen met de provincie Groningen en Drenthe en het ministerie van LNV. Daarmee komt in totaal 20 miljoen beschikbaar voor een gebiedsgerichte aanpak van onderop met belanghebbenden uit een gebied om de transitie naar natuurinclusieve landbouw te ondersteunen. In Fryslân gaat het om het Veenweidegebied, het Kleiweidegebied, de noordelijk Kleischil en Schiermonnikoog.

Deze regiodeal heeft drie pijlers: gebiedsgericht werken, het ontwikkelen van instrumenten en het ontwikkelen en delen van kennis (communicatie). Binnen deze regiodeal is monitoring een belangrijk onderdeel samen met een consortium aan kennisinstellingen wordt een programma opgezet voor monitoring van zowel de gebiedsaanpak (samen met boeren en stakeholders in een gebied) als de inhoudelijke resultaten zoals biodiversiteit, bodemkwaliteit etc.

Daarnaast wordt inmiddels gewerkt aan een nieuw *Veenweideprogramma 2020–2030, Natuer mei de Mienskip* voor het realiseren van het Natuur Netwerk Nederland en een gebiedsgerichte aanpak stikstof. Deze ontwikkelingen laten een verschuiving zien van signaleren en agenderen, naar ‘aan de slag met boeren en andere stakeholders in gebieden’. Van al deze programma’s maakt monitoring en evaluatie onderdeel uit.

Mede in het licht van deze ontwikkelingen is het uitwerken van de monitoring niet opgepakt zoals aanvankelijk gedacht. Hierover hebben we op 21 april 2020 Provinciale Staten geïnformeerd (brief nr. 01750498).

In ons bestuursakkoord hebben wij aangekondigd samen met de stakeholders een landbouwagonde op te gaan stellen. De startnotitie daarvoor is in voorbereiding en wordt volgens de huidige planning op 21 oktober in Provinciale Staten besproken. Uw aanbevelingen ten aanzien van monitoring kunnen daar goed in meegenomen worden.

Meer in detail zijn dit de opmerkingen die wij ten aanzien van uw conclusies en aanbevelingen naar voren willen brengen. Waar deze niet expliciet genoemd zijn, zijn wij het met uw bevinding eens.

CONCLUSIE 1: De provincie stimuleert het verduurzamen van de landbouw in zowel economische, ecologische als sociale zin. Vanaf 2017 verschuift de focus meer naar ecologische duurzaamheid, en is het landbouwbeleid gericht op het in 2025 bewerkstelligen van een ‘duurzame, natuurinclusieve landbouw’.

Hier kunnen wij mee instemmen.

CONCLUSIE 2: De provincie verbindt duurzaamheidseisen aan landbouwsubsidies. Deze vereisten sluiten niet uit dat een project gericht op verduurzaming voornamelijk economische aspecten in zich heeft.

Dat is een juiste conclusie, dat komt omdat de POP-3 eisen niet alleen aan verduurzaming getoetst werden, maar er ook op alleen bedrijfsvoering subsidie kon worden verstrekt. Dat zal met het nieuwe GLB worden veranderd, dan is alleen verduurzaming nog mogelijk.

CONCLUSIE 3: Voor verduurzaming van de landbouw is volgens de provincie een koerswijziging nodig. Daartoe zet de provincie vanaf 2017 eenzelfde aanpak in als in de voorgaande jaren, namelijk het werken met koplopers en voorbeelden. Onduidelijk is in hoeverre deze aanpak bijdraagt aan ecologische verduurzaming van de landbouw en het daarin meekrijgen van het 'peloton'.

U stelt dat het onduidelijk is in hoeverre de aanpak met koplopers een bijdrage levert aan de verduurzaming van de landbouw. Wij begrijpen dat u uit analyse van de provinciale documentatie geen duidelijke correlatie kunt leggen tussen de gevolgde werkwijze en de (aantoonbare) verduurzaming van de landbouw. Wij kunnen ons vinden in het moeilijk te constateren verband. Niettemin verdient het aanbeveling ook de door de provincie gevolgde werkwijze met koplopers te vergelijken met door landbouworganisaties geleverde gegevens, w.b. bedrijfsvoering. Dan is er wel een toename van NIL en biologische landbouw zichtbaar. Wij kunnen niet bewijzen dat de pioniers die o.a. met provinciale bijdragen de omslag gerealiseerd hebben, de keuze van andere landbouwers beïnvloed hebben. Er is ook geen reden om de voorbeeldfunctie te verlaten.

CONCLUSIE 4: De provincie Fryslân geeft in samenwerking met andere partijen vorm aan verduurzaming van de landbouw. Daarbij kiest de provincie voor een faciliterende en ondersteunende rol, en treedt zij op als netwerkbestuurder. De landbouwsector moet zelf stappen zetten richting verduurzaming.

U mist in de *Agroagenda Noord-Nederland* en de *Versnellingsagenda Melkveehouderij* concrete doelen. Volgens ons zijn de ambities wel concreet genoeg geformuleerd, zij zijn tot nu werkzaam gebleken. Wel delen wij uw conclusie dat er onvoldoende gemonitord is op welke wijze het faciliteren door de overheid heeft bijgedragen aan de transitie in de landbouw.

CONCLUSIE 5: De provincie beschikt niet over direct toegankelijke en in de beleidscyclus bruikbare informatie over specifiek voor ecologische verduurzaming van de landbouw ingezette subsidies.

Waar u spreekt over het gebrek aan inzicht dat de subsidieverlening verschaft over de ecologische verduurzaming in algemene zin doelt u op een monitoring van de afzonderlijke projecten. Wij kunnen bij de vaststelling van subsidies wel inzicht verlangen over het onderhavige project, maar wij kunnen daarbij niet van de subsidieontvanger verlangen dat die dat plaatst in een algemener kader van verduurzaming. Om een voorbeeld te geven: wij vragen wel naar de resultaten die het plaatsen van een vergister oplevert, maar niet wat dat betekent voor de gevolgen van verkleinen van kringlopen van mest. Het verzamelen van dergelijke informatie vergt zowel van een potentiële aanvrager als van de dienst een grote tijdsinvestering, die niet gerechtvaardigd is door de vraag vanuit PS.

CONCLUSIE 7: Het maatschappelijk effect van het beleid voor verduurzaming van de landbouw is niet te bepalen. De activiteiten die in het kader van het beleid zijn ontplooid zijn slechts ten dele te specificeren.

Wij benoemen met onze inzet niet voldoende het maatschappelijk effect van de maatregelen om te komen tot verduurzaming van de landbouw. Uw Kamer concludeert dat dat komt omdat we te weinig outcomeindicatoren benoemd hebben. Wij vragen ons af of het benoemen van indicatoren voor effecten waar de provincie maar weinig invloed op heeft, ook leiden tot een duidelijke relatie tussen inzet en maatschappelijk effect. Kortom, wij verwachten dat dit geen inzicht zal bieden. Bij het bekijken van de stand van zaken in de landbouw, zoals dat in 2017 is gebeurd en met de landbouwagenda in 2020 zal gebeuren, is de maatschappelijke context volgens ons voldoende over de jaren inzichtelijk. De tendensen die we zichtbaar maken, kunnen voor een deel op het conto van de provinciale inzet worden geschreven en voor een deel op andere factoren.

CONCLUSIE 9: Successen worden niet altijd gedeeld.

Wij kunnen ons er niet in vinden dat de succesvolle projecten onvoldoende leiden tot kennisverspreiding. Uw voorbeeld is slechts een project en zelfs daarvan heeft dat project uiteindelijk geleid tot curriculumaanpassing in het landbouwonderwijs en dat is al een effect dat de waarde van de resultaten onderstreept.

CONCLUSIE 10: Het inzetten van een provinciale intermediair ('aanjager' of consulent), met als doel het vinden van initiatieven in het 'veld' die aansluiten bij de provinciale maatschappelijke doelstellingen, wordt vanuit de landbouw als waardevol gezien.

Dit is al jaren praktijk bij ons beleid en wordt met succes ingezet. Dat dit een succes is, blijkt uit het enthousiasme voor dergelijke coaches bij natuurinclusieve landbouw o.a. binnen de regiodeal.

CONCLUSIE 11: Provinciale Staten zijn betrokken bij de totstandkoming van relevant landbouwbeleid, en worden voornamelijk via de planning-en-controlcyclus geïnformeerd over inspanningen om de landbouw te verduurzamen. Provinciale Staten vragen met betrekking tot verduurzaming van de landbouw soms om concrete indicatoren, en soms om aandacht voor inhoudelijke onderwerpen.

Gegevens over de effecten van de beleidsuitvoering zijn volgens u onvoldoende aanwezig, waardoor er geen inzicht is in hoeverre de provinciale inspanningen daadwerkelijk hebben bijgedragen. Dat vinden wij een boude veronderstelling. Wij zijn vaak met PS in gesprek (naast gesprekken met de sector in NOLG, dialoogsessies, bestuurlijke overleggen etc.) waar ons voorgenomen beleid en onze bevindingen halverwege en aan het eind van een beleidsperiode worden gedeeld.

Aanbevelingen

1. Stel vast, op grond van een probleemanalyse, wat je in de primaire landbouw wilt 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.

Met deze aanbeveling kunnen wij van harte instemmen. Een scherper beeld van de te bereiken resultaten maakt ook de weg er naar toe duidelijker. Dat betekent dat wij in onze beleidsstukken de effecten voor renderende bedrijfsvoering zullen meewegen en weergeven.

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

Omdat de provinciale rol in de transitie naar een duurzame landbouw beperkt is, geven wij (overigens al sinds 2012) aan wat de rollen van de andere stakeholders zijn. Dit doen we dus al.

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?

Bij de overweging welke provinciale inzet nodig is voor welke doelen laten wij ons leiden door het principe: ingrijpen als er niet door de stakeholders aan oplossingen gewerkt kan worden. Dat kan zowel beperkend als inspirerend werken.

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.

Deze aanbeveling nemen wij integraal over. Bij de presentatie van nieuw beleid zullen wij de effecten daarvan zichtbaar maken en proberen er – op redelijke gronden – goede indicatoren bij te benoemen. Niettemin blijft het moeilijk voorspelbaar hoe verschillende maatregelen inwerken op andere gronden: is het aantal bedrijven dat omschakelt naar een biologische bedrijfsvoering wel een voldoende indicatie voor de grotere bewustwording van de impact die een landbouwbedrijf heeft op zijn omgeving? Of moeten er ook andere indicatoren worden gezocht die die bewustwording beter kunnen meten? Is er sprake van voldoende intrinsieke motivatie bij boeren, of worden zij slechts (tijdelijk) geprikkeld door subsidies? Wij zullen duidelijk aangeven wanneer er meer aandacht vestigen op het communiceren over momenten van evaluaties zijn zodat er ruimte komt om de richtingen van beleid bij te sturen, zonder dat de hele periode moet worden afge- maakt.

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. (...)

Wij zullen binnen de redelijkheid van wat van een aanvrager gevraagd kan worden deze aanbeveling overnemen: die intentie is er al en dat gebeurt ook al: wij zullen aangeven in hoeverre het verwachtingspatroon omtrent provinciale inspanningen en maatschappelijke effecten kan worden verbeterd. We beginnen er mee met de nieuwe landbouwagonde.

6. Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening.

Wij zullen bekijken of het instrument van een subsidievolgsysteem meer rekening kan houden met dit aspect.

7. PS maak duidelijk aan welke informatie behoefte is.

Deze aanbeveling is meer gericht op Provinciale Staten.

Gedeputeerde Staten delen de conclusies uit het onderzoek grotendeels, met name de meer algemene constatering van de Noordelijke Rekenkamer dat het zicht op de maatschappelijke effecten van het duurzame-landbouwbeleid gebrekkig is. Op een aantal van de specifieke opmerkingen van GS willen wij ingaan.

In de eerste plaats maken GS een opmerking over de onderzoeksperiode, te weten 2012–2018. GS kenschetsen die periode als “een initiatieffase van signaleren, agenderen en al wat initiëren, maar zeker nog niet als implementeren en realiseren”. De Rekenkamer herkent dit beeld maar ten dele, omdat er voor veel van de onderzochte inspanningen reeds vele jaren verstreken zijn, waarbij er ook verwacht mag worden dat er zicht is op de bereikte resultaten. Uit ons onderzoek blijkt ook, dat er wel degelijk al sprake is van ‘implementeren en realiseren’.

In de tweede plaats reageren GS op de conclusies over de beleidsvoering en de resultaten van het beleid (conclusies 2 t/m 7). Kort samengevat heeft de Noordelijke Rekenkamer daar een tweeledige boodschap: (1) als niet helder en concreet is wat de provincie wil bereiken, dan is het onmogelijk vast te stellen of het beleid effectief was; (2) als er geen onderzoek naar de resultaten van het beleid gedaan wordt, dan zullen die resultaten onbekend blijven.

Tot slot willen wij andermaal en meer in het algemeen aandacht vragen voor het evalueren van beleid – ook gezien de reactie van GS op conclusie 7 en aanbeveling 5. De rekenkamer beveelt nadrukkelijk niet aan om elk project grondig te evalueren. Wat wel van de provincie gevraagd mag worden, is dat zij de maatschappelijke resultaten van haar inspanningen in beeld krijgt. Dat is een vereiste op programmaniveau – zij het dat ook resultaten van projecten bekend zullen moeten zijn. En anders dan een hardnekkig misverstand luidt: een goede evaluatie hoeft zeker niet te veel te kosten; sterker: evalueren en leren bespaart geld.

Bijlagen

Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving

Europese wet- en regelgeving:

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

Nationale wet- en regelgeving:

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

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

- Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora en faunawet (tot 2016)
- Wet natuurbescherming (sinds 2017): deze vervangt beide bovenstaande wetten en beoogt de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten en bossen.

Ook de Wet Ammoniak en veehouderij (Wav) is bedoeld om kwetsbare gebieden te beschermen, in het bijzonder tegen ammoniakuitstoot door veehouderij.

Europees en nationaal steunbeleid:

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

de middelen. Nederland heeft gekozen voor de thema's innovatie, natuur en landschap, water en LEADER. Dat laatste is een subsidieprogramma voor lokale initiatieven. Deze thema's zijn terug te vinden in het nationale POP.¹²⁵ Concreet gaat het om de volgende programmalijnen (subsidiebudgetten):

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

De uitvoering van POP3 is een provinciale aangelegenheid. Provincies kunnen weer hun eigen accenten leggen binnen het kader van het nationale POP. Ze 'hebben afgesproken dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de modelregeling, maar (...) kunnen er (...) voor kiezen op onderdelen van de modelregeling af te wijken'.¹²⁶ Een aantal modelmaatregelen bevat duurzame criteria. Provincies kunnen, indien ze dat willen, juist die overnemen in hun eigen verordeningen.

¹²⁵ https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor; <https://toekomstglb.nl/pop/>.

¹²⁶ www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

Mark Stuijt	Provincie Fryslân
Pieter Bakker	Provincie Fryslân
Sjef van der Lubbe	Provincie Fryslân
Marcel Roersma	Provincie Fryslân
Truus Steenbruggen	Provincie Fryslân
Allard Steenstra	Voormalig beleidsmedewerker landbouw, provincie Fryslân
Antje Tack	Provincie Fryslân
Tanja Tuenter	Provincie Fryslân
Patricia Zeinstra	Provincie Fryslân

Geïnterviewden

Bouwe Bakker	Landbouwadviser uitvoeringsprogramma Veenweidevisie, LTO Noord
Johan Bonekamp en Hinke Bouman	Agrarisch ondernemers
Attie Bos	Agrarische natuur- en landschaps- vereniging Wierde en Dijk LTO Noord
Paul Bos	Agrarisch ondernemer
Bas van der Burg	Agrarisch ondernemer
Paul van der Burg	Agrarisch ondernemer
Sierd Deinum	Agrarisch ondernemer
Tjeerd Dijkstra	Agrarisch ondernemer
Gerda van Eck	AgroAgenda Noord-Nederland
Nick van Eekeren	Louis Bolk Instituut
Trienke Elshof	LTO Noord
Jan Galema	Agrarisch ondernemer
Femke Grijpstra	SNN
Michel Hendriks	FSFE
Goaitske Iepema	Hogeschool Van Hall Larenstein; voormalig medewerker LTO Noord Projecten
Roelof Jansma	SNN
Fam. De Jong	Agrarisch ondernemers
Sytse Kroes	Voormalig programmamanager uitvoering Veenweidevisie i.o.v.provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân
Theunis Piersma	Rijksuniversiteit Groningen
Jan van Rijen	Wetterskip Fryslân
Jasper de Rijke	Wetterskip Fryslân
Jan Roelsema	Wetterskip Fryslân
Ids Schaap	Schaap Bio Energie Tirns
Jan Spiegelaar	FUMO

Bijlage 3 Bronnenlijst

Literatuur

- Aeqator Groen en Ruimte bv, 'Groen en ruimte', oktober 2007.
- 'AgroAgenda Noord-Nederland', 6 juli 2013.
- Boone, J.A., Dolman, M.A., Jukema, G.D., Kernebeek, H.R.J. van & Knijff, A. van der, 'Duurzame landbouw verantwoord. Methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten', Wageningen 2012.
- De Friese landbouw, 'Mei beide fuotten op 'e feangrûn. De boer mei oan 't stjoer foar de útfiering fan feangreide', 13 november 2018.
- Eekeren, N. van, Iepema, G. & Domhof, B., 'Goud van oud grasland. Bodemkwaliteit onder jong en oud grasland op klei', Wageningen 2016.
- Eekeren, N. van, Iepema, G. & Domhof, B., 'Kansen voor oud grasland', V-focus, 2016-2.
- Elkington, J., 'Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business', Wiley&Sons, 1997.
- Erisman, J.W., Eekeren, N. van, Doorn, A. van, Geertsema, W. & Polman, N., 'Maatregelen natuurinclusieve landbouw', Wageningen 2017.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Einbalâns Coalitieakkoord 2011-2015', 27 januari 2015.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Einbalâns Coalitieakkoord 2015-2019. Mei elkenien, foar elkenien', december 2018.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Evaluatie Landbouwagenda Fryslân 2011-2013', 19 augustus 2014.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Inzet provincie Fryslân voor samenwerking transitie Friese landbouw', 15 mei 2018.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Memorie van toelichting beleidsbrief duurzame lânbou', 20 juni 2017.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Oanbieding (wurkwize) gearwurkingsagenda Lânbou', 15 mei 2018.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Ôfhannele moasjes en tasizzings', 5 februari 2019.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, toelichting bij 'Foarútbuorkje II Landbouwagenda provincie Fryslân 2014-2020', 24 september 2014.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Toelichting bij Landbouwagenda 2011-2013', 22 september 2010.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Uitvoeringsagenda 2015-2019 Mei elkenien foar elkenien', 2015.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy 2016-2017', 2 maart 2016.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy 2018-2019', 23 oktober 2017.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Voortgang Uitvoeringsprogramma Feangreidefisy', 31 januari 2017.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 'Voortgangsrapportage uitvoeringsprogramma Veenweidevisie. Per november 2016', 8 december 2016.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân en dagelijks bestuur Wetterskip Fryslân, 'Tussenstap Friese veenweideaanpak 2020-2030', 15 mei 2018.

- Iepema, G., Domhof, B. & Eekeren, N. van, 'Theezakjesmethode: eenvoudig bodemkwaliteit meten. Afbraak thee maat voor afbraak organisch stofgehalte', in: V-focus, 2015-4.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw', september 2018.
- Noordelijke Rekenkamer, 'De sociaal economische vitalisering van het Friese platteland', 2011.
- Noordelijke Rekenkamer, 'Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Fryslân', 2014.
- Noordelijke Rekenkamer, 'Toerisme en recreatie in Fryslân', 2008.
- Provinciale Staten van Fryslân, 'Beleidsbrief Naar een duurzame landbouw in Fryslân', 21 juni 2017.
- Provinciale Staten van Fryslân, 'Foarútbuorkje. Landbouwagonde Provincie Fryslân 2011-2013', 2011.
- Provinciale Staten van Fryslân, 'Foarútbuorkje II, de Landbouwagonde van de Provincie Fryslân voor 2014-2020', 24 september 2014.
- Provinciale Staten van Fryslân, 'Streekplan Fryslân 2007. Om de kwaliteit fan 'e romte', 13 december 2006.
- Provinciale Staten van Fryslân, 'Veenweidevisie. Een duurzame toekomst voor het Friese Veenweidegebied', 21 januari 2015.
- Provincie Fryslân, 'Nije enerzjy foar Fryslân. Coalitieakkoord 2011-2015. Jins dreamen no, jins skiednis skielk', 2011.
- Provincie Fryslân, 'Mei elkenien foar elkenien. Coalitieakkoord 2015-2019. Zes ambities voor Fryslân', 2015.
- Provincie Fryslân, 'Geluk op 1. Vernieuwen in vertrouwen. Bestuursakkoord 2019-2023', 2019.
- Rienks, W.A., Gerritsen, A.L., Meulenkamp, W.J.H., Ottburg, F.G.W.A., Schouwenberg, E.P.A.G., Akker, J.J.H. van den & Hendriks, R.F.A., 'Veenweidegebied in Fryslân. De effecten van vier peilstrategieën, Wageningen 2004.
- Ruijgrok, E.C.M. & Tuinen, E.J. van, 'MKBA remming bodemdaling Friese veenweidegebied', Witteveen + Bos (i.o.v. Provincie Fryslân), 30 september 2019.
- 'Versnellingsagenda melkveehouderij', 2015.
- Wesselink, M., Verhoeven, J.T.W., & Essen, E. van, 'Maisteelt en bodemdaling op Veenweide in Friesland. Jaarrapportage 2017', Wageningen Research, Rapport WPR-766 2018.
- World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), 'Our Common Future', Oxford 1987.

Websites

- <http://www.AgroAgendann.nl/deelagendas/>
- <https://biobasedeconomy.nl/wat-is-biobased-economy/themas/biogas/>
- <https://frieschdagblad.nl/2020/1/23/friese-biologische-landbouw-groeit-het-snelst-van-nederland>
- <https://frieschdagblad.nl/2020/3/8/focus-op-de-afzetmogelijkheid-blijft-nodig-voor-biologisch>
- <https://nationaleCO2markt.nl/over-de-green-deal/>
- <https://placesofhope.nl/nieuws/university-of-hope-8-regio-en-rijk-in-gesprek-over-toekomst-friese-veenweidegebied/>
- <https://projecten.topsectorenergie.nl/projecten/demonstration-of-feedstock-flexibilisation-through-ammonium-stripping-for-the-improvement-of-cost-ef-00018990>

- <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-2-landbouw/>
- <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-2-landbouw/>
- <https://provinciale-begroting.frl/2020/planning-control/begroting/programma-3-omgeving/3-3-veenweide/>
- <https://toekomstglb.nl/pop/>
- <https://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Achtergrond/2018/5/Dit-moet-je-weten-over-grondgebonden-melkvee-278501E/>
- <https://www.energiekaart.net/verschil-tussen-biogas-en-groen-gas/>
- https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor
- https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/landbouwbeleid_41321/https://www.fryslan.frl/home/cijfers-kaarten_43595/
- https://www.fryslan.frl/informatiedossier/bodemdaling_43763/
- https://www.fryslan.frl/subsidies/subsidies-regelingen_3217/item/pop3-platte-landsontwikkeling-programma_430.html
- <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit/vraag-en-antwoord/eenheden-van-energie-en-vermogen>
- <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2018/03/31/lisdodde-geen-ervanger-van-melkkoe>
- <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2018/09/19/CO2-uitstoot-in-friese-veenweide-ongrijpbaar>
- <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/02/13/cda-vraagt-om-vaart-in-friese-landbouwdeals>
- <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/01/24/primeur-CO2-certificaat-voor-veenweideboer>
- <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/erkenningen-registraties-en-vergunningen>
- <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/mest/mestverwerking-en-hygenisatie>
- <https://www.veenweidefryslan.frl/actueel/teelt-van-mais-op-veen-duurzamer>
- <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Natuurinclusieve-landbouw-goed-voor-boer-en-milieu.htm>
- <https://www.fsfe.frl>
- <https://regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders>

colofon

VORMGEVING

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Simone Steenbeek
Harold van Dijk

ASSEN 2 JULI 2020