



Noordelijke  
Rekenkamer



# Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid

**PROVINCIE GRONINGEN**





## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 juli 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen



# Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	9
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling	13
1.2 Definitie duurzame landbouw	14
1.3 Europese en nationale wet- en regelgeving	15
1.4 Onderzoeksmethode en projectselectie	16
1.5 Leeswijzer	17
<b>2 Beleid duurzame landbouw</b>	<b>18</b>
2.1 Inleiding	19
2.2 Algemeen beleidskader	19
2.2.1 Collegeakkoorden	19
2.2.2 Programmabegrotingen en landbouwbeleid	20
2.2.3 Overig beleid	22
2.3 Beleidsagenda's landbouw	23
2.3.1 Beleid voor de Veenkoloniën	23
2.3.2 AgroAgenda Noord-Nederland	24
2.3.3 Versnellingsagenda melkveehouderij	25
2.4 Bestedingsbeleid Europese middelen	26
<b>3 Subsidiëring duurzame landbouw</b>	<b>28</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Subsidies in beeld	30
3.3 Subsidies duurzame landbouw	31
3.3.1 Subsidies uit eigen middelen	31
3.3.2 Subsidies in het kader van POP3	32
3.4 Middeleninzet, beleid en effect	34
3.4.1 Beleid en feitelijke stimulering	34
3.4.2 Beleidseffecten	35
<b>4 Verduurzaming van de landbouw in de praktijk</b>	<b>37</b>
4.1 Inleiding	38
4.2 Goud van oud grasland	38
4.2.1 Doel en opzet	38
4.2.2 Uitvoering	41
4.2.3 Resultaten	42
4.3 Pure oorsprong bloem	44
4.3.1 Doel en opzet	44
4.3.2 Uitvoering	47
4.3.3 Resultaten	48
4.4 Veenkoloniën	51
4.4.1 Organisatie, doel en financiering	52

4.4.2	Projecten 2012–2018	55
4.4.3	Verduurzaming landbouw	58
5	Rol Provinciale Staten	60
5.1	Inleiding	61
5.2	Begroten en verantwoorden	61
5.3	Overige besluitvorming, beleidsverantwoording en informatieverstrekking	62
6	Bestuurlijke reactie en nawoord	65
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	66
6.2	Nawaord Noordelijke Rekenkamer	71
	<b>Bijlagen</b>	<b>72</b>
	Bijlage 1, Europese en nationale wet- en regelgeving	73
	Bijlage 2 Thema's subsidies uit eigen middelen	75
	Bijlage 3 Geïnterviewde personen	76
	Bijlage 4: Bronnenlijst	78





## **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 Groningen 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 Groningen in de jaren 2012 tot en met 2018 om de landbouw te verduurzamen?**

*Conclusie 1: Het landbouwbeleid van de provincie Groningen is in toenemende mate gericht op het laten omschakelen van agrariërs naar een biologische of natuurinclusieve wijze van bedrijfsvoering.*

Landbouwbeleid is formeel enerzijds onderdeel van het provinciale plattelands- en natuurbeleid en anderzijds een sector waarvoor afzonderlijk beleid gemaakt wordt. Specifiek landbouwbeleid is ondergebracht in de *Landbouwagenda 2012–2015* en het *Programma duurzame landbouw 2017–2020*. Een deel van het beleid krijgt vorm in programma's van samenwerkingsverbanden (*AgroAgenda*, *Innovatieprogramma Veenkoloniën*).

Inhoudelijk ligt in het landbouwbeleid aanvankelijk een sterk accent op de relatie van landbouw met leefbaarheid, platteland en economisch perspectief. Tegelijkertijd wordt gewezen op de noodzaak van ontwikkeling naar ecologische duurzaamheid, een aspect dat vanaf 2017 centraal staat in het landbouwbeleid. Het grootste deel van het landbouwbudget is gereserveerd voor het stimuleren van een omschakeling in bedrijfsvoering naar biologische- of natuurinclusieve landbouwbeoefening. Verduurzaming van de veehouderij wordt ook genoemd, maar hiervoor is een gering budget beschikbaar. Het stimuleringsbeleid voor duurzame landbouw is gericht op het beïnvloeden van agrarische ondernemers en hun bedrijfsvoering. Daarnaast blijft het landbouwbeleid gericht op economische duurzaamheid, deels in combinatie met ecologische verduurzaming.

Dit komt tot uitdrukking in budgetten voor Noordelijke landbouwthema's in de *AgroAgenda*, 'waaronder Innovatie Veenkoloniën', en voor het thema 'innovatie'. Innovatie duidt in het algemeen op kennisontwikkeling voor rendabiliteit-verhogende en eventueel duurzame productiemethoden.

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

Een aanzienlijk deel van de beleidsdoelen en het uitvoeringsprogramma worden bepaald in samenwerkingsverbanden. De provincie kiest hoofdzakelijk voor de rol van netwerkbestuurder die in samenwerking met maatschappelijke partners en andere overheden gezamenlijk beleid bepaalt. Voorbeelden hiervan zijn de *AgroAgenda Noord-Nederland* en het *Innovatieprogramma Veenkoloniën*. Daarnaast vindt afstemming plaats over de bestemming van Europese subsidies. De *AgroAgenda* benadert landbouw als agribusiness en exportgerichte economische sector. Het *Innovatieprogramma Veenkoloniën* streeft naar sociaaleconomische revitalisering van het gebied door vernieuwing van de landbouw. Ecologische verduurzaming is deels vervlochten met deze agenda's. De provincie participeert in stuurgroepen en treedt op als financier van projecten.

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

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

Verder ontbreekt een tijdspad, een aanduiding van de gewenste termijn waarbinnen (een bepaalde mate van) verduurzaming bereikt moet worden. Bovendien worden er geen uitspraken gedaan over de wijze waarop vastgesteld kan en zal worden wat de beleidseffecten zijn. Ook afspraken over het evalueren van het beleid zelf ontbreken. Vanaf 2017 is ecologische verduurzaming als thema weliswaar prominent en goed zichtbaar aanwezig in beleidsteksten, maar nog steeds ontbreken concrete doelen. Een uitzondering op dit laatste is het streven naar een bepaalde areaaltoename voor biologische landbouw tot 2020. Weliswaar bevat ook de Noord-Nederlandse *Versnellingsagenda melkveehouderij* meetbare doelen voor verduurzaming, maar de provincie Groningen heeft deze doelen niet expliciet in haar landbouwbeleid opgenomen.

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

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

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

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

De beleidsprogramma's voor de Veenkoloniën zijn voorbeelden van samenwerkingsbeleid op landbouwgebied. Het landbouwbeleid van de provincies Groningen en Drenthe voor dit aandachtsgebied is primair gericht op economische revitalisering. Landbouw moet innovatief zijn en geïntegreerd in een 'biobased economy'. Een deel van de beleidsdoelen heeft (mede) betrekking op verduurzaming van de landbouw. Door financiering uit POP3 – dat een inherente ecologische duurzaamheidscomponent kent – is vanaf 2017 de relatie tot verduurzaming van de landbouw versterkt. Ook hier is het maatschappelijke effect niet meetbaar, deels doordat projecten nog lopen, deels doordat concrete resultaatomschrijvingen als referentiepunt in het beleid grotendeels ontbreken.

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

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

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

**Conclusie 7: Met provinciale en Europese middelen is ongeveer € 13,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer € 1,86 miljoen.**

Uit autonoom te besteden financiële middelen heeft de provincie Groningen subsidies verleend aan ecologische duurzaamheidsthema's als teeltwijzen, gewasbescherming, bodem en algehele verduurzaming van de bedrijfsvoering. Dit laatste

thema omvat het stimuleren van biologische of natuur-inclusieve landbouw en wordt vanaf 2017 substantieel gesubsidieerd. Deze subsidies kunnen behalve thematisch ook verdeeld worden naar hun bestemming, namelijk voor kennisontwikkeling of -verspreiding en voor directe investering in de landbouwondernemingen. Voor deze bestemmingen en thema's heeft de provincie Groningen ongeveer € 2,9 miljoen aan subsidies verstrekt. In het kader van POP3 heeft de provincie Groningen € 11 miljoen aan middelen ingezet, bestaande uit € 5,5 miljoen provinciale middelen en € 5,5 miljoen Europese middelen. Het bestedingspercentage van POP3-openstellingen ten behoeve van verduurzaming van de landbouw ligt tot op heden op 70 procent. Binnen dit totaal is voor kennisontwikkeling en fysieke bedrijfsinvesteringen ter verduurzaming van de landbouw ongeveer € 7,3 miljoen aan POP3-subsidies beschikt. Deze vorm van subsidiëring heeft een bestedingspercentage van 88 procent. In de Veenkoloniën heeft de provincie Groningen ongeveer € 1,86 miljoen aan subsidies beschikt (POP3-cofinancieringsdeel provincie Groningen) die grotendeels gericht waren op ecologische verduurzaming van de landbouw. Het bestedingspercentage in de Veenkoloniën ligt op 70 procent.

### ***Wat zijn de resultaten van het door de provincie Groningen gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?***

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

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

***Conclusie 9<sup>1</sup>: Projectonderzoek biedt meer zicht op de resultaten van het gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen.***

Effecten op verduurzaming van de primaire landbouw kunnen in principe deels wel worden vastgesteld als wordt gekeken naar individuele projecten en hun uitwerking. De provincie monitort projecten echter niet op dit detailniveau. Voor dit Rekenkameronderzoek is naar een tweetal projecten gekeken die gesubsidieerd

<sup>1</sup> Door een onvolkomenheid zijn er twee conclusies 9. In verband met de aansluiting op de reactie van GS is de nummering niet aangepast.

zijn door de provincie Groningen. Dit projectonderzoek laat óók zien dat monitoring op een vergelijkbaar detailniveau de provincie waardevolle informatie over beleidseffecten zou kunnen opleveren.

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.

In het project *Pure oorsprong bloem* werd het opzetten van een ecologisch duurzame baktarweketen in Noord-Nederland beoogd, maar deze is niet gerealiseerd. Het project heeft geleid tot ecologische verduurzaming van de baktarweketen in Nederland; 40 procent van de tarwe die Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V. jaarlijks verwerkt bestaat tegenwoordig uit Nederlandse baktarwe, voornamelijk afkomstig uit Zeeland en Flevoland. Een vijfde deel daarvan is tot 2020 volgens de systematiek van Stichting Veldleeuwerik op een ecologisch duurzamere manier geteeld. Aan het project deden minder Noord-Nederlandse akkerbouwers mee dan voorzien (onduidelijk is overigens of en hoeveel akkerbouwers uit Groningen deelnamen). Het project lijkt daarmee niet aan ecologische verduurzaming van de landbouw in Groningen te hebben bijgedragen, ook omdat Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V. baktarwe uit andere delen van Nederland haalt.

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

**Conclusie 9: Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Die informatie is summier en globaal.**

Met de beleidsbegroting en jaarrekening stellen Provinciale Staten beleidskaders vast en controleren ze het beleid. Het informatieve gehalte over het landbouwbeleid in het algemeen en het streven naar ecologische verduurzaming van landbouw in het bijzonder is echter laag. De planning-en-controlcyclus is inhoudelijk gebonden aan strikte vormeisen. Buiten dit reguliere kader hebben Gedeputeerde Staten, soms op verzoek van Provinciale Staten, een enkele keer aanvullende informatie verstrekt, zonder dat er veel lijn zat in de aanleidingen daartoe. Voor de Europese subsidieregelingen voor ecologische verduurzaming van intensieve veehouderij hebben Gedeputeerde Staten op verzoek van Provinciale Staten een tussenbalans opgemaakt. Zo'n tussentijdse beleidsevaluatie is echter een uitzondering. Provinciale Staten hebben beleidskaders vastgesteld bij beide landbouwbeleidsprogramma's en de verordening voor subsidiabele investeringen uit POP3-middelen. Of Provinciale Staten vooraf kaders hebben geformuleerd voor beleidsplan en verordening is uit de documentatie niet gebleken.



**Conclusie 10: Door een algeheel gebrek aan voldoende inzicht in beleidsresultaten is de rol van Provinciale Staten beperkt.**

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

## Aanbevelingen

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

### Beleid en effecten

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

1. Stel vast, op grond van een probleemanalyse, wat de provincie in de primaire landbouw wil bereiken: wat is in grote lijnen het streefbeeld, hoe zou volgens de provincie de landbouw er in een bepaald jaar uit moeten zien? Maak daarin een duidelijke keuze voor (een bepaalde mate van) ecologische verduurzaming en onderbouw hoe deze ecologische verduurzaming zich verhoudt tot een voor agrarische ondernemers rendabele bedrijfsvoering.
2. Analyseer welke partijen en actoren een rol spelen en van welke partijen de provincie daarbij op welke wijze (mede) afhankelijk is. Wat is de eigen provinciale rol? Maak in het beleid zichtbaar wat de provincie 'zelf' regelt en wat in samenwerking tot stand zou moeten komen.
3. Analyseer welke beleidsinstrumenten het meest geëigend zijn om bepaalde doelen te bereiken. Wordt het maatschappelijke effect vooral gediend met stimulering (zoals subsidieverstrekking) of is bijvoorbeeld meer of andere regelgeving gewenst?
4. Monitor de voortgang van het beleid en de maatschappelijke effecten. Maak de effecten van het beleid zichtbaar, zowel kwantitatief als kwalitatief, zowel om ervan te leren als ter verantwoording. Kies daartoe goede, meetbare en voor het beleidsdoel relevante indicatoren. Formuleer indicatoren voor de ecologische verduurzaming van de landbouw en voor de termijn waarop die moet plaatsvinden, in plaats van inspanningsindicatoren.

Voorbeelden van relevante indicatoren zijn een **concrete** toename van:

- biodiversiteit
- grondgebondenheid
- aandeel biologische boerenbedrijven en hectares biologisch areaal
- mate van gebruik van duurzaam en/of biologisch (geteelde) grondstoffen

en een **concrete** afname van:

- emissies
- CO<sub>2</sub>-uitstoot
- (kunst)mestgebruik
- gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

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

### **Stimulering door subsidiëring**

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

5. Houd bij welke projecten door middel van provinciale bijdragen mogelijk zijn gemaakt en wat de resultaten daarvan 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.<sup>2</sup>

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

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

---

<sup>2</sup> 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 Groningen* (2014), *De sociaal economische vitalisering van het Groningse platteland* (2011) en *Toerisme en recreatie in Groningen* (2008).

7. Vertaal succesvolle ervaringen in subsidieverlening en projecten naar de subsidiepraktijk en draag als provincie actief bij aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten. Zo kunnen maatregelen uit het project *Goud van oud grasland* breder worden toegepast. Ook lijkt op basis van de in dit Rekenkameronderzoek onderzochte ervaringen in de provincies Fryslân en Drenthe de inzet van een consulent als intermediair tussen 'regeling' en 'veld' bij te kunnen dragen aan goede resultaten. De provincie Groningen zet zelf reeds een kwartiermaker biologische landbouw in. Er zou daarnaast ook een consulent ingezet kunnen worden om de verduurzaming van de landbouw in brede zin gericht te stimuleren, bijvoorbeeld de (melk)veehouderij en akkerbouw. Een beter overzicht van projecten en de daaruit voortvloeiende resultaten waaraan de provincie bijdraagt (aanbeveling 5 en 6) kan helpen bij het delen van successen.

### **Rol van Provinciale Staten**

De feitelijke betrokkenheid van Provinciale Staten bij landbouwbeleid, zowel kaderstellend als controlerend, is beperkt. Deels hangt dat samen met een gebrek aan beleidsgegevens. De rol van Provinciale Staten kan op verschillende 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 beleid voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Groningen om koploper in duurzaamheid te zijn, en een vitale en duurzame agro- en foodsector te realiseren die modern en renderend is, schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving?

# 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 Groningen 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 Groningen 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 Groningen, gedurende de onderzoeksperiode, subsidies ingezet voor het stimuleren van een verduurzaming van de landbouw?
- Wat zijn de resultaten van het door de provincie Groningen gevoerde (subsidie)beleid in relatie tot verduurzaming van de landbouw?

- Op welke manier zijn de Provinciale Staten van Groningen 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 Groningen streeft naar verduurzaming van de landbouw en wil in 2020 een vitale en duurzame agro- en foodsector realiseren die modern en rendend is, schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving. De provincie Groningen wil koploper zijn in duurzaamheid, waarvoor kleine en grotere kwaliteitssprongen nodig zijn.<sup>3</sup> In de beleidspraktijk staat vanaf 2017 centraal het bewerkstelligen van een omslag naar biologische en natuurinclusieve landbouw.<sup>4</sup>

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 Groningen aan duurzame landbouw wordt gegeven, als wel aan deze meer algemeen gedragen definitie.

Een algemenere definitie is die 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.<sup>5</sup> Een andere veel gebruikte definitie voor duurzame ontwikkeling is *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.<sup>6</sup>

Verduurzaming van de landbouw kan zich op één of verschillende duurzame onderdelen richten. Hierbij kan het gaan om het produceren van voldoende voedsel tegen een voor boeren gunstige prijs, het produceren op een manier die minder of geen negatieve gevolgen voor het milieu heeft en het optimaliseren van biodiversiteit, waarbij de landbouw en natuur in balans zijn.<sup>7</sup> Verduurzaming van de landbouw omvat, op basis van bovenstaande definities, in ieder geval meer duurzaamheidsaspecten dan economische duurzaamheid alleen.

<sup>3</sup> Gedeputeerde Staten van Groningen, *Uitvoering landbouwwagenda 2014–2015* (31 oktober 2013).

<sup>4</sup> Dit komt aan de orde in hoofdstuk 2. Gedeputeerde Staten van Groningen, *Programma Duurzame landbouw provincie Groningen 2017–2020* (9 mei 2017).

<sup>5</sup> World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), *Our Common Future* (Oxford 1987).

<sup>6</sup> John Elkington, *Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business* (1997).

<sup>7</sup> J.A. Boone e.a., *Duurzame landbouw verantwoord. Methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten* (Wageningen 2012).



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 ruwvoer 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.<sup>8</sup>

### 1.3

## Europese en nationale wet- en regelgeving

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

Het gebruik van ruimte is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en vergunningverlening voor activiteiten. Voor landbouwbedrijvigheid gelden naast de bouw- en vestigingsregels ook milieuregels uit het Activiteitenbesluit. Voor grootschaliger landbouwbedrijven is bovendien een omgevingsvergunning milieu vereist, waarbij onder meer wordt getoetst aan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Toetsingskader fijnstof. De milieuregels die bij deze vergunningen het toetsingskader vormen, bestaan deels uit Europese en deels uit nationale wet- en regelgeving. Europees zijn er richtlijnen voor water en nitraat, nationaal is er wet- en regelgeving op het gebied milieu en natuur,

<sup>8</sup> 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>.

fosfaat en meststoffen.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Het huidige Europese GLB, de basis voor POP3, kent de volgende prioriteiten:<sup>11</sup>

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

## 1.4 Onderzoeksmethode en projectselectie

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

---

<sup>9</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht.

<sup>10</sup> Zie rekenkamerrapport NRK *De sociaaleconomische vitalisering van het Groningse platteland* (2011) 11.

<sup>11</sup> <https://toekomstglb.nl/pop/>.

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 Groningen zijn op basis van bovenstaande criteria de projecten *Goud van oud grasland* en *Pure oorsprong bloem* 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 Groningen om de primaire sector van de landbouw te verduurzamen, 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 Groningen ter verduurzaming van de landbouw. De door de provincie Groningen ingezette subsidie komt in hoofdstuk 3 aan bod en in hoofdstuk 4 worden de Veenkoloniën en de projecten *Goud van oud goud* en *Pure oorsprong bloem* nader uiteengezet om zicht te krijgen op de uitwerking van verduurzaming in de praktijk. De informatievoorziening aan Provinciale Staten met betrekking tot duurzame landbouw wordt besproken in hoofdstuk 5.

# 2

**Beleid duurzame  
landbouw**

---

# Beleid duurzame landbouw

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal naar de aard van het beleid voor duurzame landbouw. Geïnterviewd wordt waaruit dit beleid bestaat en wat de doelen ervan zijn. De inventarisatie is breed van opzet. We beschrijven de optiek waaronder (duurzame) landbouw gezien en benaderd is door de provincie, dat wil zeggen met welke doelen, agenda's en activiteiten landbouwbeleid is vormgegeven.

In dit hoofdstuk komt het bestuurlijke beleidskader voor landbouw aan bod (2.2). In het landbouwbeleid wordt geregeld verwezen naar samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van dat beleid, zoals *agenda's voor de Veenkoloniën* of de *Agro-Agenda*. Deze samenwerkingsagenda's worden toegelicht in 2.3. In 2.4 komt de beleidsmatige sturing van Europese middelen voor (duurzame) landbouw door de provincie aan de orde. In 2.5 volgen enkele samenvattende constatering.

## 2.2 Algemeen beleidskader

Het algemeen beleidskader voor landbouw is terug te vinden in de collegeakkoorden en programmabegrotingen. Landbouwdoelen in de begroting zijn mede gebaseerd twee opeenvolgende visiedocumenten voor landbouw. Ook ruimtelijke regelgeving is onderdeel van het algemene kader.

### 2.2.1 Collegeakkoorden

Het beleidskader bestaat op het meest algemene niveau uit de collegeakkoorden, die de lijnen uitzetten voor de coalitieperiode. Het collegeakkoord 2011–2015 typeert landbouw als een 'belangrijke economische drager', waarvan de kracht ligt in het innovatief en duurzaam produceren. Provincie Groningen wil 'koppelen [worden] op het gebied van het verder duurzaam ontwikkelen van de landbouw', in 'dialog' met de sector en oog voor 'andere belangrijke functies in het landelijk gebied'.<sup>12</sup> Bijzondere aandacht is er voor de Veenkoloniën. Groningen wil aandacht geven aan 'innovatieve concepten' door 'koppeling tussen landbouw en agribusiness in samenhang met klimaat, energie en water (bio-based economie)'.<sup>13</sup> Volgens het collegeakkoord 2015–2019 heeft een 'toekomstbestendige' agrarische sector een gezonde economische basis en daarnaast oog voor behoud van natuur en landschap (biodiversiteit) en verduurzaming van bedrijfsvoering, onder meer door biologische landbouw.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! Coalitieakkoord van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. Provincie Groningen 2011–2015 (4 april 2011) 6.*

<sup>13</sup> *Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! Coalitieakkoord van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. Provincie Groningen 2011–2015 (4 april 2011) 16.*

<sup>14</sup> *Vol vertrouwen. Collegeakkoord provincie Groningen 2015–2019 (2015).*

Beide collegeakkoorden zien verduurzaming van de landbouw dus als onderdeel van een breder duurzaamheidsstreven, met aandacht voor economische rendabiliteit, maar ook landschappelijke waarden. De duurzaamheidsambities worden geformuleerd in termen van een algemene ontwikkelingsrichting, die niet wordt geconcretiseerd.

### 2.2.2

#### **Programmabegrotingen en landbouwbeleid**

Landbouw, niet specifiek duurzame landbouw, is in de programmabegrotingen van 2012–2016 een onderdeelje in programma's voor plattelandsbeleid.<sup>15</sup> Zo is in 2013 landbouw terug te vinden als de 'productgroep landbouw en landinrichting'. 'Landinrichting' is vooral een ruimtelijke kwestie, waarin met het instrument kavelruil de 'agrarische structuur' en de 'ecologische hoofdstructuur' verbeterd worden. Beleid in dit kader is niet primair gericht op verduurzaming van landbouw. In de doelstelling voor landbouw zelf worden wel vormen van ecologische duurzaamheid genoemd: 'We zetten ons verder in voor versterking, vernieuwing en verbreding van de agrarische sector, glastuinbouw Eemsmond, biologische landbouw en pilots duurzaam ondernemen.'<sup>16</sup> In de begroting is budget opgenomen voor een vijftal posten die herkenbaar betrekking op landbouw hebben, zoals *innovatieve kwaliteitssprongen landbouw* of *regio van de smaak*. Specifiek voor verduurzaming bestemd budget is daarin niet te onderscheiden.<sup>17</sup>

Vanaf 2017 is de begrotingsopzet anders. Het programma *Platteland en natuur* bestaat uit twee *deelprogramma's*, te weten *natuur en landschap* en *landbouw*. Dat laatste kent twee doelstellingen, waaraan een bondige beschrijving van activiteiten is gekoppeld. De eerste doelstelling luidt 'verduurzaming en innovatie in de landbouw, met ruimte voor schaalvergroting binnen begrenzing' en de tweede 'stimuleren biologische landbouw'.<sup>18</sup> De activiteiten bij deze doelen zijn die van de vijf speerpunten uit het beleidsdocument *Programma duurzame landbouw 2017–2020*. In deze begroting heeft landbouw dus een meer prominente positie gekregen, die synchron is met het vastgestelde beleid. Dat neemt niet weg dat de begrotingsinformatie nog steeds een hoog aggregatieniveau kent en weinig concrete informatie over de inhoud van genoemde activiteiten biedt. De doelen hebben vooral het karakter van voornemens. Het verband tussen doelen, activiteiten en budgetten is niet altijd helder.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> De marginale aandacht voor landbouw komt volgens ambtelijke toelichting onder andere voort uit het beleid in de voorgaande periode, waarin het de bedoeling was om de provinciale bemoeienis met landbouw te stoppen. Hierdoor kreeg landbouw minder aandacht. Aanvullende informatie provincie Groningen, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

<sup>16</sup> *Begroting Groningen 2013*, 62.

<sup>17</sup> In een ambtelijke toelichting is aangegeven dat *Innovatieve kwaliteitssprongen* en *Regio van de smaak* specifiek bedoeld waren voor verduurzaming, en dat dit in *de landbouwagenda* is uitgewerkt. Aanvullende informatie provincie Groningen, ambtelijke reactie, 8 mei 2020.

<sup>18</sup> *Begroting Groningen 2017*, 53–54.

<sup>19</sup> In een ambtelijke toelichting is aangegeven dat de provincie niet te veel wil voorschrijven en tegelijk een duidelijke richting wil aangegeven. Hierdoor worden in begrotingen nauwelijks kengetallen opgenomen, omdat het volgens de provincie moeilijk is om 'stimuleren' in kengetallen te vatten. De provincie stuurt op outcome, welke voor haar belangrijker is dan de output. Hiermee blijft de constatering van de Rekenkamer staan dat de provincie niet duidelijk aantoonde dat de stimulerende provinciale bijdrage effect heeft. Output kan gemeten worden met indicatoren die bijdragen aan de gewenste outcome, zoals toename van biologisch areaal/gronden zonder bodemverdichting/gronden met bodemgezondheidsscore boven x/bedrijven die niet kerende grondbewerking/toepassen en afname van emissies/erfafspoeling/gewasbescherming etc. Aanvullende informatie provincie Groningen, ambtelijke reactie 8 mei 2020.



Het landbouwbeleid 'onder' deze programmabegrotingen bestaat uit twee opeenvolgende kaderdocumenten. De *Landbouwagonde 2012-2015* vertaalt de in het collegeprogramma van 2011 genoemde 'koploper'-ambitie in een uitvoeringsprogramma. Doel is een 'landbouw waarin voldoende inkomen verdiend kan worden voor primaire ondernemers, een sector die goed (ruimtelijk) is ingepast in zijn omgeving, meer oog heeft voor de gezondheid en welzijn van mens en dier, die niet schadelijk is voor natuur en milieu, die werkgelegenheid levert en een belangrijke bijdrage levert aan de leefbaarheid van het platteland'.<sup>20</sup> De uitvoering komt tot stand in dialoog met ketenpartners. Dat duurzaamheid ook hier zowel de ecologische als de economische component omvat, blijkt ook uit de 'vijf actielijnen':

- 'Kwaliteitssprongen': die zijn gericht op innovaties in en verduurzaming van de landbouw. Hiervoor is tot 2015 een jaarlijks budget beschikbaar van € 250.000.
- Stimulering duurzame streekproducten en biologisch voedsel (Regio van de Smaak), waarvoor eveneens tot 2015 jaarlijks € 250.000 per jaar beschikbaar is.
- Ondersteuning van kennisnetwerken, mede gericht op verduurzaming, zoals de Pootaardappelacademie, KANON (Kenniscentrum Agro Noord Oost Nederland), de Melkveeacademie en de biologische sector (BIOWAD).
- Ontwikkelen van *Agrodeal Noord-Nederland*, om beter gebruik te kunnen maken van onder andere Europese fondsen: niet alleen gericht op duurzame landbouw, maar ook op biobased economy, 'agrofood' en energie.
- Dialoog over de toekomst van de landbouw, met onder meer landbouwpartners en natuur- en milieuorganisaties.

Het *Programma duurzame landbouw 2017-2020* werkt de bestuurlijke ambities van het collegeakkoord uit in opnieuw vijf 'speerpunten':

- het stimuleren van biologische landbouw: groei van het biologische areaal met 1.000 ha. tot 2020. Beschikbaar meerjarig budget: € 1.063.000.
- het stimuleren van natuurinclusieve landbouw: stimuleren van maatregelen bij boeren om tot natuurinclusieve landbouw te komen. Beschikbaar meerjarig budget: € 900.000.
- verduurzaming intensieve veehouderij: bevorderen van duurzaamheid in de sector; vanaf 2019 geen uitbreidingsmogelijkheden meer. Beschikbaar meerjarig budget: € 50.000
- samenwerking in de sector: uitbouwen van de samenwerking onder de vlag van de *AgroAgenda*. Beschikbaar meerjarig budget: € 780.000. Ook het beleid voor de Veenkoloniën, dat concreet gestalte krijgt in *Innovatie Veenkoloniën* valt hieronder.
- ondersteuning innovatieve projecten: ondersteuning van projecten uit het algemeen landbouwbudget. Beschikbaar meerjarig budget: € 300.000.

In vergelijking met de eerdere speerpunten leggen deze nieuwe een sterker accent op verduurzaming van de primaire landbouw. Aan het speerpunt voor biologische landbouw is een concrete indicator verbonden, namelijk een gewenste areaaltoename in 2020. De uitvoering van *het programma* is wat de provincie Groningen betreft een kwestie van samenwerking met de sector, andere overheden en maatschappelijke organisaties. De beleidsinstrumenten zijn het benutten van het

---

<sup>20</sup> Gedeputeerde Staten van Groningen, *Landbouwagonde 2012-2015* (12 juli 2012) 2.

netwerk, financiële ondersteuning en wet- en regelgeving.<sup>21</sup> In het verlengde van het programma ligt ook de subsidieregeling *Innovatieve verduurzaming landbouw* uit 2018, die projectsubsiëring uit de middelen van het programma regelt.<sup>22</sup>

### 2.2.3

#### Overig beleid

Niet alleen op landbouw gericht, maar daarvoor mede van belang, zijn de *Omgevingsvisie* en het *Programma landelijk gebied*. De eerste bepaalt de randvoorwaarden voor agrarisch ruimtegebruik, de tweede heeft vooral invloed op de sturing van subsidiegelden, onder meer voor landbouw. Landbouw wordt in dit document vooral gezien in samenhang met landschap, natuur en water.<sup>23</sup>

Op basis van de *Landbouwagonde 2011–2015* zijn in het *Programma landelijk gebied 2013–2016* doelstellingen uitgewerkt ter verduurzaming van de landbouw. Doel is de landbouw richting duurzaamheid te bewegen, waarbij biodiversiteit en bodem- en milieukwaliteit een belangrijke rol spelen. Verduurzaming van de primaire landbouw is een belangrijk speerpunt.<sup>24</sup> Vanuit dit programma subsidieert de provincie Groningen projecten gericht op innovatie en verduurzaming van de productie in land- en tuinbouw. Deze projecten dienen bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van de agrosector (economische, ecologische en sociale duurzaamheid).<sup>25</sup>

De *Omgevingsvisie* streeft naar een landbouwsector die concurrerend, toekomstbestendig, leefbaar en schoon is. Landbouw beslaat zo'n 80% van het provinciale grondgebied. Verduurzaming van de landbouw is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector en de maatschappelijke omgeving.<sup>26</sup> Ruimtelijke regelgeving richt zich enerzijds op schaalgrootte en bedrijfsuitbreiding en anderzijds op het stimuleren van verduurzaming van de landbouw.

Voor het eerste zijn de *Bouwblok op maatmethode (BOM)* en het *Groninger Verdienmodel (GVM)* de aangewezen instrumenten. Nieuwvestiging van intensieve veehouderij is niet mogelijk en vanaf 2019 uitbreiding ook niet meer. Aan nieuwe vestiging van glastuinbouw is geen behoefte. Nieuwe agrarische bouwpercelen zijn zeer beperkt mogelijk. Het GVM verbindt schaalvergroting met de eis van verduurzaming van de bedrijfsvoering en is opgenomen in de *Provinciale omgevingsverordening*. Overigens bleek het niet nodig dit instrument te gebruiken, omdat er geen belangstelling bleek te zijn voor bedrijfsuitbreiding.

---

<sup>21</sup> Gedeputeerde Staten van Groningen, *Programma Duurzame landbouw*.

<sup>22</sup> *Provinciaal Blad* nr. 3988, 31 mei 2018.

<sup>23</sup> Paragraaf 3.2 'Landbouw', Provinciale Staten van Groningen, *Leven in het landelijk gebied. Programma landelijk gebied Groningen 2 2013–2016* (3 juli 2013).

<sup>24</sup> Provincie Staten van Groningen, *Programma landelijk gebied 2*, 12–13.

<sup>25</sup> Er wordt niet gesteld dat aan al deze drie vormen van duurzaamheid bijgedragen dient te worden. Provincie Groningen, *Programma landelijk gebied. PMJP 2 2013–2016*, 37–38.

<sup>26</sup> Provinciale Staten van Groningen, *Omgevingsvisie provincie Groningen 2016–2020* (1 juni 2016) 68–75.

### **Bevindingen 1**

*De provincie Groningen ziet landbouw als belangrijke economische factor, die onderhevig is aan veranderingen. Daarom moet de sector 'toekomstbestendig' zijn, wat wordt ingevuld met 'duurzaamheid'.*

*Duurzame landbouw omvat sociaaleconomische en ecologische aspecten en betreft zowel de primaire activiteiten (de wijze waarop voedsel wordt geproduceerd) als de agrarische keten. Die laatste wordt gezien als onderdeel van een bio-economie. Het collegeakkoord uit 2015 verbindt verduurzaming van de landbouw onder meer met biologische landbouw. De breed ingevulde toekomstbestendigheid is een streven – 'koploper' worden in 'duurzaam ontwikkelen' – zonder inhoudelijke of temporele markeringspunten.*

*De provinciale visie op onderling verbonden doelen, activiteiten en te behalen maatschappelijke resultaten, en hoe de voorgenomen maatregelen aan het te bereiken doel bij zullen dragen, bevat hiaten en is niet toereikend uitgewerkt.*

*In afzonderlijke documenten voor landbouw biedt Groningen inzicht in het meerjarige landbouwbeleid. De Landbouwwagenda 2012–2015 verbindt landbouw met omgevingsfactoren als landschap, economie en leefbaarheid, maar ook met verduurzaming van de primaire activiteit. Het Programma duurzame landbouw 2017–2020 maakt verduurzaming van de primair landbouwactiviteit meer concreet door te streven naar omschakeling naar biologische en natuurinclusieve landbouw en naar verduurzaming van intensieve veehouderij. Aan de stimulering voor biologische landbouw is een streefgetal verbonden.*

*Duurzame landbouw is in de programmabegrotingen tot 2017 niet goed zichtbaar. De begrotingsinformatie sluit niet aan op dit beleidsdoel. Vanaf 2017, met de komst van het deelprogramma landbouw, is dat anders: dit deelprogramma correspondeert met het gelijknamige beleidsdocument. Concrete doelen per duurzaamheidsonderdeel komen niet voor in de begrotingen.*

## **2.3**

### **Beleidsagenda's landbouw**

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

#### **2.3.1**

##### **Beleid voor de Veenkoloniën**

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

energie.<sup>27</sup> Parallel aan deze *Agenda* is in 2012 het *Innovatieprogramma landbouw Veenkoloniën 2012–2020* in het leven geroepen dat zich richt op een duurzame en vitale agrosector in de Veenkoloniën, die ‘per 2020 onafhankelijk is van extra overheidssteun’. Het kader is ‘een groter streven naar duurzaamheid, waarin alle aspecten van de drieluik *people-planet-profit* worden bediend.’<sup>28</sup> Het landbouwbeleid voor de Veenkoloniën komt aan de orde in paragraaf 4.4.

### 2.3.2

#### *AgroAgenda Noord-Nederland*

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

De opgave voor de sector bestaat uit marktgericht produceren, ‘vergroenen’ en inspelen op maatschappelijke wensen op het gebied van dierwelzijn, volksgezondheid, biodiversiteit, landschap, klimaat, energie en de relatie boerburger.<sup>29</sup> De *AgroAgenda* wil ‘een noordelijke agrosector’ die in 2020 ‘modern en renderend is’ en die ‘schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving’. Dat moet worden bereikt langs vijf programmalijnen:

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

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

<sup>27</sup> Gedeputeerde Staten van Groningen, brief *Agenda voor de Veenkoloniën* (21 februari 2012).

<sup>28</sup> Stuurgroep *Agenda voor de Veenkoloniën, Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020* (26 november 2012) 5.

<sup>29</sup> *AgroAgenda Noord-Nederland* (6 juli 2013) [1–10].

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

### 2.3.3

#### **Versnellingsagenda melkveehouderij**

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

- de emissies van fosfaat, stikstof en ammoniak van alle melkveehouders in Noord-Nederland bevinden zich in 2020 op het niveau van 'het gemiddelde van de 25% beste bedrijven in 2013'. ('Beste' heeft betrekking op het emissieniveau.)
- 20% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990, 16% duurzame energie in 2020 en een energie-neutrale zuivelketen in de periode 2005–2020.
- Verlengen gemiddelde levensduur koeien met zes maanden ten opzichte van 2011
- 25% van de melkveehouders in Noord-Nederland neemt actief deel in projecten of praktijknetwerken.<sup>30</sup>

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

#### **Bevindingen 2**

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

*De doelen van de gemeenschappelijke Agenda's zijn breder dan alleen verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening.*

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

<sup>30</sup> *Versnellingsagenda [melkveehouderij] (z.j. [2015]).*

## Bestedingsbeleid Europese middelen

Provincies hebben de mogelijkheid om met Europese middelen, namelijk POP3-budgetten, mede te sturen op verduurzaming van de landbouw. De provincie Groningen heeft in 2015 de *Regeling subsidies Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020* vastgesteld.<sup>31</sup> Dit is de formeel noodzakelijke stap voor subsidiëring uit POP3. De *Regeling* benoemt een aantal maatregelen die binnen de POP3-thema's voor subsidie in aanmerking komen. Ecologische verduurzaming van de landbouw maakt daar in veel gevallen deel van uit.

De subsidies worden verstrekt door uitvoeringsorganisatie SNN, terwijl RVO bij de administratieve afhandeling is betrokken.<sup>32</sup> Het SNN informeert de provincie periodiek over de besteding van de middelen, oftewel de beschikte projecten. De provincie heeft zo zicht op de kwantitatieve effecten van haar stimuleringsbeleid, de mate waarin beschikbaar geld haar weg vindt.

Subsidiëring uit POP3 krijgt vorm in openstellingsbesluiten, per zogeheten maatregeltype die hun eigen nummering hebben.<sup>33</sup> Daarin wordt een begrensd hoeveelheid subsidie (het subsidieplafond) beschikbaar gesteld voor een doel en doelgroep die zijn vastgelegd in de subsidievoorwaarden.

De POP3-middelen werden ingezet vanuit de volgende maatregelen en bijbehorende doelstellingen:<sup>34</sup>

— **MAATREGEL 1: TRAININGEN EN WORKSHOPS**

Subsidie voor het geven van demonstraties, trainingen en workshops voor landbouwers die aan de slag willen met natuurinclusieve landbouw, precisie-landbouw of kringlooplandbouw.

— **MAATREGEL 2: FYSIEKE INVESTERINGEN**

Openstellingen voor verduurzaming van bedrijfsvoering en omstandigheden (maatregelen ter verbetering van het milieu, klimaatbestendigheid, dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, landschap, ruimtelijke kwaliteit of biodiversiteit) in intensieve veehouderij; en openstellingen ter stimulering van (verdere verduurzaming van) biologische landbouw.

— **MAATREGEL 7: SAMENWERKING VOOR INNOVATIE**

Openstelling voor het vertalen van verworven kennis naar praktijk in innovatieve projecten voor de landbouw, welke passen binnen de doelen van de *AgroAgenda* en bijdragen aan zowel economische als ecologische duurzaamheid.

— **MAATREGEL 8: SAMENWERKING IN HET KADER VAN EIP (EUROPEAN INNOVATION PARTNERSHIP)**

Openstellingen voor innovatieprojecten voor verduurzaming van onder meer grondgebonden melkveehouderij, biologische landbouw, graanteelt,

<sup>31</sup> Deze regeling is nadien nog een aantal keren bijgesteld en aangepast. Bij openstellingen wordt steeds de laatste versie van de regeling gevolgd. Besluit GS Groningen 30 juni 2015.

<sup>32</sup> Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen Dienst Landelijk Gebied).

<sup>33</sup> Deze nummering correspondeert met de landelijk gehanteerde indeling in type maatregelen.

<sup>34</sup> Zie onder andere: Besluit Gedeputeerde Staten van Groningen 14 februari 2017; Besluit Gedeputeerde Staten van Groningen 30 januari 2018; Besluit Gedeputeerde Staten van Groningen 9 oktober 2017; Provinciaal Blad Provincie Groningen, nr.8124, 7 november 2018; Besluit Gedeputeerde Staten van Groningen 17 oktober 2016; Besluit Gedeputeerde Staten van Groningen 6 februari 2018.



pootaardappelteelt of duurzame verdienmodellen (ook in de Veenkoloniën) en voor natuurinclusieve landbouw (eveneens bijdragend aan bodemverbetering en biodiversiteit).

De inzet van middelen, waaronder POP3-openstellingen, worden in het volgende hoofdstuk besproken.

### **Bevindingen 3**

*Provincie Groningen zet mede vanaf 2016 Europese middelen (POP3-programma) in voor verduurzaming van de landbouw. In de subsidievoorwaarden voor de besteding ervan is steeds een (overheersende) component van verduurzaming van de landbouw opgenomen.*

# 3

**Subsidiëring duurzame  
landbouw**

---

# Subsidiëring duurzame landbouw

## 3.1

### Inleiding

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

*Hoeveel en welke subsidies heeft de provincie Groningen gedurende de onderzoeksperiode 2012–2018 ingezet voor verduurzaming van de landbouw?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3.2 Subsidies in beeld

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

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

### **Bevindingen 4**

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

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

### 3.3 Subsidies duurzame landbouw

De subsidiëring van duurzame landbouw is in de praktijk een zaak van vele grote en kleine subsidies. Uit het overzicht van de provincie van subsidies 'eigen middelen' blijkt na analyse en bespreking dat over de gehele periode 2012–2018 ruim 500 begrotingsposten verbonden konden worden met verduurzaming van de (primaire) landbouw.<sup>35</sup> De Rekenkamer gaat in op de aard en omvang van deze subsidies (paragraaf 3.3.1). Vervolgens gebeurt hetzelfde voor de Europese subsidies (paragraaf 3.3.2).

#### 3.3.1 Subsidies uit eigen middelen

Welk soort activiteiten worden met subsidies begunstigd? Het kan gaan om onderzoek, bijvoorbeeld naar suikerbietenenteelt of naar quinoateelt. Vaak gaat het om kennisverspreidingsactiviteiten, zoals een symposium of om keukentafelgesprekken met boeren over de omschakeling naar biologische landbouw. Subsidies kunnen ook bestemd zijn voor investeringen in apparatuur voor precisie-landbouw.

De subsidies zijn te verdelen in drie thema's en een restgroep. Het gaat om de volgende soorten subsidies (toelichting in bijlage 2).

- A. Verduurzaming teeltwijzen en gewassen: investeringen in nieuwe gewassen of alternatieve gewasbeschermingsmiddelen.
- B. Bodem en grondstoffen: subsidies voor het verbeteren van bodemgesteldheid.
- C. Bedrijfsvoering: subsidies gericht op verduurzaming van de algehele bedrijfsvoering.
- D. Overige subsidies die mede een duurzaamheidsdoel hebben.

Onderstaande tabel geeft de totale subsidiëring weer per thema en per jaar.

**Tabel 3.1** Subsidiëring provincie Groningen per thema met provinciale middelen (in €).

Thema	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Teelt en gewassen	64.000	56.103	75.198	321.043	97.318	201.543	308.703	1.123.910
Bodem en grondstoffen	17.600	90.000	26.000	205.138	86.161	2.500		427.399
Bedrijfsvoering	33.000	92.262	80.962	29.875	161.143	450.401	674.484	1.273.230
Overig		68.707		44.433	4.160	7.979		125.279
<b>Totaal</b>	<b>114.600</b>	<b>307.072</b>	<b>182.160</b>	<b>600.489</b>	<b>348.783</b>	<b>662.423</b>	<b>734.291</b>	<b>2.949.818</b>

<sup>35</sup> Financiële gegevens provincie Groningen, *Gegevens U4F 2012 2018 bewerkt vraag NR uitsplitsing voor Nynke*.

### **Bevindingen 5**

*De Rekenkamer definieert subsidies uit eigen middelen als subsidiëring die niet in een Europees kader staat. De totale omvang van deze subsidies voor duurzame landbouw gedurende 2012–2018 is ruim € 2,9 miljoen.*

*Het zwaartepunt van de totale subsidiëring van verduurzaming van de landbouw uit eigen middelen ligt in de periode vanaf 2015, ondanks relatief minder subsidiëring in 2016.*

*De meeste subsidie is verleend aan het ontwikkelen van kennis over gewassen en teeltwijzen, vaak binnen thematische kennisnetwerken of -samenwerkingsverbanden. Het gaat om kennisontwikkeling die in beginsel van toepassing is of zou kunnen zijn voor de landbouw in Groningen. Dat wil niet zeggen dat deze kennis, voor zover die bruikbare resultaten opleverde, ook altijd geïmplementeerd is in de landbouwbeoefening in de provincie.*

*Vanaf 2017 worden natuurinclusieve en vooral biologische landbouw substantieel gesubsidieerd. Het gaat hierbij veelal om bijdragen aan bewustwording van boeren of aan ondersteuning bij omschakeling in de bedrijfsvoering, volgens de provincie in de vorm van kennis.*

### **3.3.2**

#### **Subsidies in het kader van POP3**

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

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

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

Onderstaand overzicht geeft de middelen per openstellingsmaatregel weer.

**Tabel 3.1** Openstellingen POP3-maatregelen 1,2, 7 en 8 (m.u.v. openstellingen voor de Veenkoloniën)

Beschikt (€)	Opengestelde maatregel	Subsidieplafond (€)	EU/ Groningen	Besteed
751.108	1 Trainingen en workshops 2018	751.108	50/50	100%
1.468.021	2 Fysieke investeringen biologisch 2017	2.000.000	50/50	73%
1.562.386	Biologisch 2018	1.596.000	50/50	98%
1.911.673	Intensieve veehouderij 2017 (verduurzaming)	2.000.000	50/50	96%
1.596.992	Intensieve veehouderij 2018 (verduurzaming)	2.000.000	50/50	80%
759.018	7 Samenwerking voor innovatie Groningen 2016	3.000.000	50/50	25%
1.157.102	Noord-Nederland 2017 (deel Groningen)	1.500.000	50/50	77%
1.160.865	Noord-Nederland 2018 (deel Groningen)	1.500.000	50/50	77%
293.883	8 Samenwerking in het kader van EIP 2016	600.000	50/50	49%
341.607	2018	700.000	50/50	49%
<b>11.002.655</b>		<b>15.647.108</b>	<b>50/50</b>	<b>70%</b>

Voor verduurzaming van de landbouw is in het kader van POP3 door de provincie Groningen € 15,6 miljoen opengesteld, waarvan daadwerkelijk 70% oftewel € 11 miljoen is besteed. Dit betekent dat € 5,5 miljoen Europese middelen en € 5,5 miljoen aan provinciale middelen in het kader van POP3 voor verduurzaming van de landbouw zijn ingezet.

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

### Bevindingen 6

*De totale subsidiëring van verduurzaming van de landbouw neemt vanaf 2017 mede toe door de inzet van Europese middelen. In totaal is in de periode 2012 tot en met 2018 € 13,9 miljoen aan middelen door de provincie Groningen ingezet voor subsidies ter verduurzaming van de landbouw. Daarvan werd € 2,9 miljoen aan provinciale middelen buiten POP3 ingezet. In het kader van POP3 werd € 11 miljoen ingezet, namelijk € 5,5 miljoen provinciale middelen en € 5,5 miljoen Europese middelen.*

*Op de openstelling voor Trainingen en workshops na zijn de openstellingen tot op heden geen van alle volledig besteed.<sup>36</sup> Van de totaal beschikbare cofinanciering heeft 70% haar weg gevonden als subsidiebesteding aan verduurzaming van de landbouw (exclusief de Veenkoloniën). Het gaat in totaal om € 11 miljoen, bestaande uit 50% Europese middelen en 50% provinciale middelen.*

<sup>36</sup> Conclusies over het bestedingspercentage van programma's kunnen pas na afloop van de programma-periode getrokken worden.



*De qua besteding tot op heden meest succesvolle regelingen betroffen Trainingen en workshops en Fysieke investeringen voor verduurzaming van bestaande (gangbare) veehouderijbedrijven en voor biologische landbouw.*

*Het bestedingspercentage van beschikbare subsidiemiddelen voor biologische landbouw, een van de beleidsspeerpunten van de provincie, is tot op heden 84%.*

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

## 3.4 Middeleninzet, beleid en effect

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

### 3.4.1 *Beleid en feitelijke stimulering*

In de periode 2012–2018 neemt vanaf 2017 de totale jaarlijkse subsidie-inzet fors toe. Dat spoort met de meer ambitieuze en gerichtere beleidsmatige aanpak in het *Programma duurzame landbouw* dat dan van kracht is en valt samen met het beschikbaar komen van POP3-subsidies. Die subsidievorm brengt wel deels een eigen regelkader met zich mee.

Subsidiëring uit eigen middelen betrof onder andere de kennisontwikkeling over gewassen en teeltwijzen. Deze vorm van verduurzaming is in lijn met een van de doelen van de *AgroAgenda*, te weten verduurzaming van de primaire productie en ook met dat van de bevordering van kennisnetwerken, dat nagestreefd wordt in de *Landbouwagonde 2012–2015*. De subsidiëring van precisielandbouw past binnen de doorlopende aandacht voor verduurzaming door innovatieve technieken, zowel in de *Landbouwagonde* als het *Programma duurzame landbouw*. Deze subsidies vallen ook binnen het beleidsdoel van de ondersteuning van kennisnetwerken uit de *Landbouwagonde*. De ‘actielijn’ uit de agenda om streekproducten te stimuleren, is terug te vinden in subsidies voor korte ketens.

De belangrijkste speerpunten van het *Programma duurzame landbouw* zijn de stimulering van biologische landbouw en natuurinclusieve landbouw. Dit is vertaald in aanzienlijke subsidies vanaf 2016 en vooral 2017. Gezien de aard van de gesubsidieerde activiteiten gaat het vooral om bevordering van de keuze van boeren voor omschakeling naar deze duurzame vormen van bedrijfsvoering. In het algemeen zijn veel subsidies uit eigen middelen bestemd voor onderzoek of kennisverspreiding.

Omschakeling naar biologische bedrijfsvoering wordt ook gesubsidieerd uit POP3. Deze subsidies zijn bedoeld voor ‘fysieke investeringen’ door de doelgroep en komen dus meer rechtstreeks ten goede aan verduurzaming van de bedrijfsvoering. Het bestedingspercentage is tot op heden 84%. De openstellingen zijn tot

op heden nog niet volledig besteed, maar de provincie verwacht dat het budget volledig zal worden uitgeput.<sup>37</sup> Verduurzaming van de bestaande intensieve veehouderij, een van de andere speerpunten in het *Programma duurzame landbouw*, is vrijwel uitsluitend gefinancierd met POP3-openstellingen voor fysieke, verduurzamende investeringen. Van de desbetreffende regelingen is ruim gebruik gemaakt.

Eigen aan subsidiëring, of het nu Europese subsidies of subsidie uit eigen middelen betreft, is sowieso de afhankelijkheid van 'het veld', waar het aanvraag-initiatief ligt. Of het stimuleringsinstrument subsidie in specifieke gevallen daadwerkelijk wordt gebruikt, heeft de provincie dus niet in de hand. De onderbesteding van openstellingen wordt mogelijk deels verklaard door frictie met de behoefte in het veld of onbekendheid. De POP3-route heeft een eigen dynamiek met een ingewikkeld aanvraagproces en minimumbedragen voor projectvoorstellen, waardoor initiatieven onder die grens niet in aanmerking komen voor steun. 'De bureaucratie van POP3 heeft veel energie gehaald uit de *AgroAgenda*.'<sup>38</sup> De *Agro-Agenda*-thema's bevinden zich in meerdere POP3-openstellingen.

### 3.4.2

#### **Beleids effecten**

De begrotingen bevatten aanduidingen van voorgenomen activiteiten, waar in de jaarrekeningen op teruggekomen kan worden, bijvoorbeeld 'ondersteuning van projecten (incidenteel of gebiedsgericht) die bijdragen aan de verduurzaming en vernieuwing van de landbouwsector in de provincie Groningen'.<sup>39</sup> In de beleidsverantwoording blijft het doorgaans bij deze, in algemene bewoordingen gestelde outputinformatie. Streefwaarden of indicatoren die het maatschappelijk effect (de *outcome*) in beeld kunnen brengen, ontbreken vrijwel geheel. De provincie houdt niet op een zodanige manier bij in hoeverre een gesubsidieerd project aan de provinciale doelstellingen bijdraagt dat hierover uitspraken gedaan kunnen worden. Hierdoor is informatie over de doorwerking van gesubsidieerde projecten zeer moeilijk (re)produceerbaar. De enige prestatie-indicator op landbouwgebied die in de programmabegrotingen is aangetroffen, is het aantal geruilde hectares landbouwgrond (in het kader van kavelruil).<sup>40</sup> Het *Programma duurzame landbouw* bevat de doelstelling 'groei biologisch areaal met 1.000 ha. tot 2020', waarop niet wordt teruggekomen in de beleidsverantwoording.<sup>41</sup>

Over de mate waarin de landbouw in de provincie verder verduurzaamd is gedurende een bepaalde periode kan dus geen uitspraak worden gedaan. Een effect van bijvoorbeeld kennisontwikkeling (duurzame teeltwijzen) zou kunnen zijn toename van toepassing van duurzame teeltwijzen in door landbouwers in de provincie. Dit en overige thema's worden echter niet (systematisch) gemonitord.

<sup>37</sup> Conclusies over het bestedingspercentage van programma's kunnen pas na afloop van de programma-periode getrokken worden.

<sup>38</sup> Aldus mondelinge toelichting van een betrokkene bij de uitvoering van de *AgroAgenda*.

<sup>39</sup> *Begroting 2015 Provincie Groningen*, 73.

<sup>40</sup> Bijvoorbeeld in *Begroting 2015 Provincie Groningen*, 69.

<sup>41</sup> In een ambtelijke toelichting (d.d. 8 mei 2020) is beaamd dat de doelstelling in de onderzochte periode inderdaad niet gehaald is. Ook werd gesteld dat de doelstelling tot 2020 liep en inmiddels (medio 200) wel behaald is. In de beleidsverantwoording zou daar aandacht aan besteed zijn.

### **Bevindingen 7**

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

*Een aanzienlijk deel van de subsidiëring uit eigen middelen is bestemd voor onderzoeksdoelen. Het valt door het gebrek aan inzicht in projecten niet te bepalen of de meerwaarde daarvan ten goede komt aan verduurzaming van de 'eigen' landbouwbeoefening.*

*Het beleidsdoel 'stimuleren biologische landbouw' is langs twee wegen gesubsidieerd: subsidies voor activiteiten om agrariërs te bewegen om te schakelen naar biologische landbouw en subsidies in 'fysieke investeringen' in biologische bedrijfsvoering.*

*Verduurzaming van de intensieve veehouderij, een van de beleidsspeerpunten vanaf 2017, is met een relatief succesvolle POP3-regeling gestimuleerd.*

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

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

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

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

# 4

**Verduurzaming van de  
landbouw in de praktijk**

---

# Verduurzaming van de landbouw in de praktijk

## 4.1

### Inleiding

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

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

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

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het project *Goud van oud grasland* en in paragraaf 4.3 op *Pure oorsprong bloem*. Bij deze projectbeschrijvingen komen aan de orde het doel van het project, de uitvoering en de resultaten. Het (duurzame) landbouwbeleid voor de Veenkoloniën wordt besproken in paragraaf 4.4. De invalshoek is hier de vraag in hoeverre verduurzaming van de landbouw een rol speelt binnen het overkoepelende economische stimuleringsbeleid.

## 4.2

### Goud van oud grasland

#### 4.2.1

#### *Doel en opzet*

In dit project staat het vergelijken van de opbrengst en eigenschappen van percelen oud en nieuw grasland centraal.<sup>42</sup> 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

<sup>42</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op: *Projectplan Graslandbeheer en biodiversiteit. Goud van oud grasland op de noordelijke zeelei* (6 juli 2012) 1–9.

blijvend grasland zowel uit oud als nieuw grasland, waarbij oud grasland al jarenlang ligt zonder omgeploegd te zijn. In de provincie Groningen is (cijfers uit 2011) ongeveer 50.000 hectare blijvend grasland en ongeveer 10.000 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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>43</sup> 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 stikstof leverend vermogen. Dit betekent dat het met minder stikstof bemest hoeft te worden. Oud grasland vervult verschillende ecosystemendiensten, 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 ander doel is het beter inzicht verkrijgen in de mechanismen waarmee jong grasland succesvol oud grasland kan worden en blijven, en welke managementmaatregelen nodig zijn om de eigenschappen van jong grasland te verbeteren om het proces van uitputting en de noodzaak tot opnieuw omploegen en inzaaien te voorkomen. Een volgend doel is het beter meetbaar maken en bevorderen van effecten van bodembeheer, waaronder biodiversiteit en organisch stofgehalte, en de mate waarin oud grasland hieraan bijdraagt. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de relatie tussen opbrengst van (oud) grasland en bedrijfssystemen met maisteelt (monoteelt, rotatieteelt, verlies van koolstof, etc.).

De resultaten en ontwikkelde concepten en maatregelen zullen volgens het projectplan vertaalbaar zijn naar belangrijke grasgebieden zoals het Oldambt en de

---

<sup>43</sup> Projectplan *Graslandbeheer en biodiversiteit*, 3-4.

Veenkoloniën. Deze regio's zijn betrokken middels informatiebijeenkomsten, open dagen, en communicatie-uitingen over de vorderingen van het project.

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 (2014) op maximaal tien bedrijven (5 biologisch, 5 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.

Voor de provincie Groningen bevat het project relevante thema's, waaronder bodemkwaliteit, het verhogen van het organisch stofgehalte, en de aandacht voor biologische aspecten van de bodem (waaronder organisch stofgehalte en biodiversiteit). Daarmee is het volgens de provincie een aanvulling op bestaand onderzoek dat veelal gericht is op chemische of fysische eigenschappen van de bodem. Daarnaast is het project van meerwaarde vanwege het aspect hoe je jong grasland, als je het omploegt of afwisselt met akkerbouw, zo snel mogelijk naar een situatie krijgt van oud grasland en vanwege de aansluiting van het project bij bestaande activiteiten in de provincie, waaronder samenwerking tussen gangbare en biologische boeren. Het project realiseert een zogenaamde aanloop voor concrete stappen naar duurzaamheid, en draagt daarmee volgens de provincie Groningen bij aan de verduurzaming van de melkveehouderij in de provincie.<sup>44</sup>

De begrote projectkosten waren € 438.633 exclusief btw. LTO Noord heeft in september 2012 een subsidieaanvraag bij de provincie Groningen ingediend voor een bijdrage van € 90.000 exclusief btw.<sup>45</sup> De provincie Groningen heeft in juli 2013 vanuit het budget van het *Programma landelijk gebied* deze subsidie verleend.<sup>46</sup> 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.

---

<sup>44</sup> Provincie Groningen, *Functioneel Overleg Groen*, 11 februari 2013.

<sup>45</sup> De subsidieaanvraag noemt bedragen exclusief btw, waarna tussen haakjes de btw aan bod komt. Voor de subsidiebeschikking is de provincie Groningen uitgegaan van de bedragen exclusief btw. Inclusief btw waren de begrote projectkosten € 530.749. Naast de provincie Groningen is ook door de provincie Fryslân en LTO Noord aan het project bijgedragen. LTO Noord aan Gedeputeerde Staten van Provincie Groningen, *Subsidieverzoek Graslandbeheer en Biodiversiteit: Goud van Oud Grasland*, 7 september 2012.

<sup>46</sup> Op 29 juli 2013 heeft de provincie Groningen een subsidieverleningsbeschikking à € 90.000 uitgedaan. Hieraan wordt in de subsidievaststellingsbeschikking gerefereerd. Provincie Groningen aan LTO Noord, *Subsidievaststellingsbeschikking; Graslandbeheer en Biodiversiteit Goud van Oud Grasland*, 2 augustus 2016.



## 4.2.2

### 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 beschikken 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 Groningen en 5 in Fryslân), en één bedrijf (in Fryslân) waar meerdere jaren metingen zijn gedaan.<sup>47</sup>

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 resultaten) van biologische en gangbare bedrijven niet uitvoerbaar. 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 ook op de 'Biobeurs'.

Een ander deel uit het projectplan is 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.<sup>48</sup>

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, beworteling, 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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> *Projectplan Graslandbeheer en biodiversiteit*, 7; Van Eekeren, Iepema en Domhof, *Goud van oud grasland*, 4.

informatief te ervaren. Er bestond grote betrokkenheid bij het onderwerp. Bij het elfde bedrijf zijn meer 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 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.<sup>49</sup>

### **Bevindingen 8**

*Een groot deel van het projectplan is uitgevoerd, echter zijn in tegenstelling tot het oorspronkelijke projectplan 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 jong en oud grasland. 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. De projectonderdelen die niet uitgevoerd zijn, waren voor de provincie Groningen wel van belang.*

## **4.2.3**

### **Resultaten**

In 2016 is de brochure *Goud van oud grasland. Bodemkwaliteit onder jong en oud grasland op klei* uitgegeven.<sup>50</sup> Hierin worden door de bij het project betrokken onderzoekers de proeven en resultaten toegelicht, 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 daarbij was dat oud grasland minstens evenveel produceert als jong grasland. Zowel de onderzoekers als de boeren hadden deze uitkomst niet verwacht.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> *Kansen voor oud grasland, V-focus* (april 2016) 34–35; *Afbraak thee maat voor afbraak organisch stofgehalte, V-focus* (augustus 2015) 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.

<sup>50</sup> Van Eekeren, Iepema en Domhof, *Goud van oud grasland*.

<sup>51</sup> Deze paragraaf is mede gebaseerd op diverse gesprekken met betrokkenen bij het project *Goud van oud grasland*.

<sup>52</sup> Gebaseerd op gesprekken met en informatievoorziening door betrokkenen *Goud van oud grasland*.

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.

Vanwege de positieve resultaten van *Goud van oud grasland* ontstond het idee voor een vervolproject. 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.

De provincie Groningen kende de subsidie voor *Goud van oud grasland* toe, omdat het project zowel aansloot bij de doelstellingen uit het *Programma landelijk gebied*, als bij de duurzaamheidsontwikkelingen van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid.

De totale projectkosten waren uiteindelijk € 481.521 oftewel bijna 33% meer dan begroot. Het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde kosten zit grotendeels in de post 'verwerking, analyse en rapportage' (begroot op € 45.504 maar uiteindelijk € 99.691 gerealiseerd). Tevens blijkt uit de beschrijving van de activiteiten dat het grootste deel van het project is uitgevoerd, wat ook blijkt uit paragraaf 4.2.2. Op 2 augustus 2016 heeft de provincie Groningen aangegeven de eerder vanuit het *Programma landelijk gebied* toegekende subsidie van € 90.000 definitief vast te stellen.<sup>53</sup>

### **Bevindingen 9**

*Goud van oud grasland is gefinancierd vanuit het Programma landelijk gebied 2013–2016, waarin op basis van de Landbouwagonde 2012–2015 doelstellingen ter verduurzaming van de landbouw zijn uitgewerkt. Het project is voor een groot deel volgens projectplan uitgevoerd, en heeft tot nieuwe en bruikbare inzichten geleid over de economische en ecologische meerwaarde van oud grasland. Het project heeft meer kennis opgeleverd over bodemgesteldheid, bodemleven, en biodiversiteit in oud en jong grasland, evenals managementmaatregelen voor oud grasland waarmee ecologische duurzaamheidseffecten bereikt zijn. De resultaten bestaan enerzijds uit kennisdeling, anderzijds uit de aangepaste werkwijze van de geïnterviewde deelnemers.*

*Uit het onderzoek blijkt dat oud grasland minstens evenveel produceert als jong grasland. Daarnaast presteert het over het geheel gezien beter op parameters voor bodemkwaliteit en diensten dan jong grasland. Het project heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de verduurzaming van de landbouw in de provincie Groningen.*

<sup>53</sup> Provincie Groningen aan LTO Noord, *Subsidievaststellingsbeschikking; Graslandbeheer en Biodiversiteit Goud van Oud Grasland*, 2 augustus 2016.

*Uit de interviews blijkt dat de vorm van het project, en het doen van onderzoek op eigen percelen, de deelnemers erg aansprak. Het gaf inzicht in het eigen grasland, en bruikbare kennis en informatie voor de eigen bedrijfsvoering. Deelnemers geven aan dat dit de relevantie van de uitkomsten tastbaarder maakte.*

*De deelnemers en onderzoekers geven aan dat doorwerking wel plaatsvindt, maar op kleinere schaal dan had gekund. De aanvraag voor een vervolproject vanuit POP3 is niet gehonoreerd, en is niet op een andere manier gefinancierd. Daarmee heeft het project minder doorwerking en opvolging gehad dan in potentie mogelijk was.*

## 4.3 Pure oorsprong bloem

### 4.3.1 Doel en opzet

In het project *Pure oorsprong bloem* staat het ontwikkelen van een duurzame baktarweketen in Noord-Nederland centraal.<sup>54</sup> Het project heeft tot doel tot product- en keteninnovatie in de bakkerijketen te komen, en kennis over de teelt van baktarwe te vergroten en breder in te zetten. Het gaat daarbij om kennis op het gebied van rassenkeuze, bemestingsstrategie, gewasbescherming en het oogst-tijdstip, om daarmee de bakwaardigheid van tarwe te vergroten. Het project sluit aan bij de toenemende vraag naar duurzaam lokaal geproduceerd voedsel, volledig herleidbaar tot de Noord-Nederlandse akker. Het verkorten van aanvoer-routes zorgt voor lagere kosten voor transport en bewaring, en draagt ook bij aan het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van lagere Foodmiles.<sup>55</sup> Naast ketensamenwerking en kennisontwikkeling willen de projectpartners akkerbouwers in Noord-Nederland over laten schakelen naar het op duurzame wijze telen van bakwaardige tarwe voor menselijke consumptie.

De samenwerking tussen de projectpartners kwam in 2012 tot stand.<sup>56</sup> De projectpartners zijn Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V., Hoogland B.V., Vandinter Semo B.V.,<sup>57</sup> Stichting Veldleeuwerik en Hogeschool Van Hall Larenstein. De ketensamenwerking is gericht op rasseselectie voor de bodemsoort en het klimaat van Noord-Nederland, het waarborgen van duurzame teelt, het logistiek gescheiden aanvoeren van baktarwe, tegen marktconforme prijzen, het invullen van de markt vraag via innovatieve bloemtechnologie en ketenborging, en imagoverhoging van de voedingsmiddelenindustrie.

<sup>54</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op diverse gesprekken met betrokkenen van *Pure oorsprong bloem*, en: *Projectplan, Pure Oorsprong Bloem* [voorjaar 2014].

<sup>55</sup> Dit begrip wordt in het projectplan niet nader toegelicht. De term 'food miles' refereert aan de afstand waarover voedsel getransporteerd wordt van het moment van productie tot het bereiken van de consument. Food miles spelen een rol in het bepalen van de impact van voedsel(productie) op het milieu, al spelen naast transport vele andere aspecten ook een rol. <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/es087190e>.

<sup>56</sup> Hoogland B.V. was destijds al lid van Stichting Veldleeuwerik, Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V. werd ketenpartner in 2012. Stichting Veldleeuwerik is per 1 januari 2020 in liquidatie. 'Baktarwe-project is investering in duurzame toekomst', *Akkerbouwkrant Innovatie & Ondernemen* 3 (3 november 2016) 10–11, aldaar 10; <https://www.kkmgroep.nl/nieuws/ceo-koopmans-bestuurslid-stichting-veldleeuwerik> (geraadpleegd 6 mei 2019); Petra Vos, 'Meerwaarde voor tarwe uit het Noorden', *Boerderij* 100 no. 13–14 (23 december 2014) A20-A21, aldaar A20; Petra Vos, 'Meerwaarde voor noordelijke tarwe', *Bakkerswereld* (december 2014) 62–65, aldaar 62.

<sup>57</sup> Aanvankelijk heette het bedrijf Vandijk Semo B.V. In 2014 werd de naam gewijzigd naar Vandinter Semo B.V. <https://www.grondig.com/artikel/vandijksemo-wordt-vandinter-semo>.

**Tabel 4.1** Pure oorsprong bloem: doelstellingen en bedragen

Pure oorsprong bloem	2014	2015	Totaal
Deelnemers (voorzien)	39	78	117
Hectare baktarwe (voorzien)	588 ha	1.176 ha	1.764 ha
Opbrengst per hectare (voorzien)	8,5 ton/ha	8,5 ton/ha	8,5 ton/ha
Baktarwe (voorzien opbrengst)	5.000 ton	10.000 ton	15.000 ton
Hectare per deelnemer	15 ha	15 ha	15 ha
Meerkosten/ha	€ 120	€ 120	€ 120
Totaal meerkosten (o. b. v. voorziene aantal ha)	€ 70.560	€ 141.120	€ 211.680
Meerkosten (opgevoerd)	€ 24.000	€ 48.000	€ 72.000
<b>+/- meerkosten</b>	<b>- € 46.560</b>	<b>- € 93.120</b>	<b>- € 139.680</b>

Voor akkerbouwers ligt de meerwaarde van deelname in een verbeterde kennis van de teelt van baktarwe, zodat dit kwaliteitsproduct met goede opbrengsten kan worden geteeld. De teelt van goede baktarwe leidt tot een saldo verbetering, waaruit de geleverde inspanningen van de telers wordt vergoed. Meerwaarde ligt ook in de regionale verwerking van in Noord-Nederland geteelde tarwe door Koopmans, zodat het graan niet als anoniem product in veevoer eindigt.

Voor de provincie Groningen wordt in het projectplan naar de regio het Oldambt gekeken. In dit gebied zijn volgens het projectplan 130 bedrijven met gemiddeld 65 hectare aan graangewassen. Tarwe is in het Oldambt het belangrijkste gewas. Daarnaast wordt de gemeente Delfzijl genoemd, waar 85 bedrijven gemiddeld 45 hectare voor graanteelt bewerken.

In de projectbegroting worden concrete doelen genoemd aangaande het aantal deelnemende akkerbouwers, en de hoeveelheid te verwerken baktarwe. De uitvoering bestaat uit perceelmetingen, rassenproeven, bodemonderzoek, teeltbegeleiding, laboratoriumonderzoek en bijeenkomsten voor kennisoverdracht. Voor 2014 wordt de deelname van 39 akkerbouwers voorzien, toenemend naar 78 in 2015.<sup>58</sup> Voor het areaal waar bakwaardige tarwe wordt geteeld is een toename voorzien van 588 hectare in 2014 naar 1.176 hectare in 2015. Doel is het verwerken van 5.000 ton baktarwe in 2014, en 10.000 ton baktarwe in 2015. Voor 2016 is het vermarkten van 15.000 ton aan lokaal geteelde duurzaam verbouwde baktarwe het doel.

Ten opzichte van voedertarwe levert baktarwe minder opbrengst per hectare op, het moet additioneel worden bemest en tegen ziektekiemen behandeld. Dit levert een extra kostenpost van € 175 per hectare op.<sup>59</sup> In de projectbegroting wordt voor deze meerkosten daarentegen uitgegaan van € 120 per ha. Het gaat hierbij om een bijdrage in meerkosten die door de deelnemende akkerbouwers

<sup>58</sup> Dit is ruim meer dan de 20–30 akkerbouwers genoemd in het plan voor SNN. Begroting *Pure oorsprong bloem* (december 2013); Hoogland Subsidieadvies aan provincie Groningen, *Subsidieaanvraag Landbouw en Klimaat*, dd. 20 maart 2014.

<sup>59</sup> Vos, 'Meerwaarde voor tarwe uit het Noorden', A21; Vos, 'Meerwaarde', *Bakkerswereld*, 63; Petra Vos, 'Meerwaarde voor noordelijke tarwe', *Boerderij vandaag* (23 december 2012 [2014]) 5, aldaar 5.

zelf moet worden opgebracht en niet om compensatie vanuit het project. In de aanvankelijke begroting staat dat akkerbouwers de eerste twee jaar nog geen meeropbrengst zouden hebben (meeropbrengst is € 120/ha). In de projectbegroting wordt, in tegenstelling tot het projectplan en de communicatie over het project, niet voorzien in een netto meeropbrengst, ofwel een premie.

Het totaalbedrag van € 72.000 voor meerkosten komt, uitgaande van € 120/ha, overeen met 600 ha.<sup>60</sup> Voorzien is de behandeling van 1.764 ha, waarmee de bijdrage in meerkosten van deelnemende boeren € 211.680 zou moeten zijn.

Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V. heeft aanvankelijk voor het project *Pure oorsprong bloem* in september 2013 een SNN subsidieaanvraag bij de provincie Fryslân ingediend.<sup>61</sup> Een onderdeel van dit project was een deelproject met regionaal brood, geteeld, gemalen en gebakken in Fryslân. De definitieve subsidieaanvraag voor *Pure oorsprong bloem* is uiteindelijk in 2014 direct bij de provincies Fryslân en Groningen ingediend, in plaats van bij SNN.<sup>62</sup> De provincie Groningen heeft vanuit het programma *Innovatieve Kwaliteitssprongen Landbouw* op 8 april 2014 een subsidie van € 60.000 verleend.<sup>63</sup> Hieraan werd de voorwaarde verbonden dat de subsidie aan het project *Pure oorsprong bloem* dient te worden besteed, en dat de ontwikkelingspartners op grote schaal hun kennis over onder andere kwaliteit, bakeigenschappen en rassenkeuze moeten door ontwikkelen, zodat tot 2016 een groei tot ca. 15.000 ton baktarwe uit Noord-Nederland plaats kan vinden. Daarnaast is aan de subsidieverstrekking de voorwaarde verbonden dat indien niet, niet tijdig, of niet geheel aan de in de beschikking gestelde verplichtingen kan worden voldaan, dit schriftelijk bij de provincie Groningen dient te worden gemeld.

#### **Bevindingen 10**

*Het projectplan van Pure oorsprong bloem geeft in grote lijnen aan wat de bedoeling is, de begroting geeft meer zicht op de concrete doelen. Uit de begroting blijkt dat de doelstellingen van Pure oorsprong bloem gericht zijn op onder meer een toename van het aantal deelnemende akkerbouwers (van 39 in 2014 naar 78 in 2015), een toename van het baktarweareaal (van 588 hectare in 2014 naar 1.176 hectare in 2015), en een toename van het aantal verwerkte tonnen baktarwe van (5.000 in 2014 naar 10.000 in 2015).*

*Uit het projectplan en de begroting blijkt dat op 1.764 hectare land baktarwe moet worden geteeld om de doelstellingen te halen. Daarentegen is voor slechts 600 hectare een bijdrage in de meerkosten van de akkerbouwers begroot. In tegenstelling tot wat in het projectplan en de communicatie over het project gesteld is, zijn de meerkosten voor de teelt van baktarwe begroot als bijdrage die akkerbouwers zelf dragen.*

<sup>60</sup> In een eerdere begroting werd € 144.000 voor deze meerkosten opgevoerd, wat overeen komt met 1.200 ha.

<sup>61</sup> Vanuit de Tender 2013 werd een subsidie aangevraagd van € 266.000 en bij de provincie Fryslân werd gevraagd om een bijdrage van € 266.000 (29,9% van de totale subsidiabele kosten). Koopmans Meel B.V. aan provincie Fryslân, *Aanvraagformulier verordening Transitie II en Pieken (VO) Tender 2013*, d.d. 26 augustus 2013.

<sup>62</sup> Evenals bij LTO Noord en de provincie Fryslân.

<sup>63</sup> Provincie Groningen aan Hoogland Subsidieadvies, *Subsidieaanvraag en dekkingsplan Pure Oorsprong Bloem namens Koopmans Meel BV ea aan Hoogland Subsidieadvies*, 8 april 2014.

### 4.3.2

#### **Uitvoering**

Het project loopt van 20 maart 2014 tot 31 augustus 2015.<sup>64</sup> Penvoerder van het project is Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V. Het project is uitgevoerd door Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V., Hoogland B.V., Vandinter Semo B.V., en Stichting Veldleeuwerik. Daarnaast voert het bedrijf T.T.W.-Systeem B.V. een deel van de teelt- en de bemestingsproeven uit.

Hogeschool Van Hall Larenstein neemt geen deel aan het project, en uit de afrekening van het project blijkt dat de hogeschool geen uren en kosten heeft gemaakt. De initiatiefnemers, Koopmans en Hoogland, hebben ervoor gekozen om af te zien van deelname van de hogeschool. Alhoewel deelname aanvankelijk relevant lijkt, blijkt dat de hogeschool niet direct aan het project bij kan dragen in de vorm van kennis over beschikbare rassen, terwijl concrete direct toepasbare kennis nodig is om het project snel van de grond te laten komen. In het project is geen plaats voor fundamenteel onderzoek. Zonder directe meerwaarde is de deelname van de hogeschool volgens de initiatiefnemers niet nodig. Dit is in 2013 door Hoogland B.V. aan de hogeschool bekend gemaakt.

Uiteindelijk hebben er rassen-, teelt- en bemestingsproeven plaatsgevonden waarbij is gekeken naar de invloed van verschillende mineralen en elementen (stikstof, zink, mangaan, kalium, zwavel en koper) op de groei, ontwikkeling en bakwaardigheid van baktarwe. Hiertoe zijn in Groningen bij een akkerbouwer en bij de Stichting Proefboerderijen Noordelijke Akkerbouw in Nieuw Beerta proefvelden aangelegd.

Over het project is op verschillende manieren via websites, nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, en open dagen bij SPNA gecommuniceerd, met als doel de zichtbaarheid van het project te vergroten, en om akkerbouwers te werven voor het produceren en leveren van baktarwe.

#### **Bevindingen 11**

*Van de in het projectplan genoemde onderdelen is een groot aantal uitgevoerd. Hogeschool Van Hall Larenstein heeft niet deelgenomen aan de uitvoering van het project.*

<sup>64</sup> Dit zijn de data van de subsidieaanvraag respectievelijk de subsidie-vestigingsaanvraag. Vanaf 3 maart 2014 waren kosten voor het project subsidiabel, omdat een eerdere versie van het plan toen voor heeft gelegen bij de provincie Groningen. Deze paragraaf is gebaseerd op gesprekken met betrokkenen bij het project *Pure oorsprong bloem* en op de voortgangsrapportages en het eindverslag: *Voortgangsverslag zomer 2014, Project Pure Oorsprong Bloem; Voortgangsoverleg project Pure Oorsprong* (23 september 2014); *Voortgangsverslag zomer 2015; Hoogland Subsidieadvies aan provincie Groningen, Subsidievestiging zaaknummer 510902, Pure Oorsprong Bloem* (31 augustus 2015).



### 4.3.3 Resultaten

Om zicht te krijgen op de resultaten en doorwerking in de praktijk van *Pure oorsprong bloem* voor de provincie Groningen wordt hieronder eerst ingegaan op de vergelijking van de doelen uit het projectplan en de begroting met de eindrapportage. Vervolgens wordt ingegaan op de ervaringen van de diverse betrokkenen.

#### **Eindrapportage en afrekening**

Uit de eindrapportage en afrekening blijkt dat de voorgenomen activiteiten van het project grotendeels zijn gerealiseerd. Er hebben teelt- en rassenproeven plaatsgevonden, er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd, er zijn maal- en bakproeven uitgevoerd, en er is baktarwe uit Noord-Nederland verwerkt. Het eerder genoemde deelproject rondom regionaal brood in Fryslân is grotendeels vóór 20 maart 2014 tot stand gekomen, en is na 2014 niet gecontinueerd. In de voortgangsrapportages van zomer 2014 en zomer 2015 wordt dit streekbrood wel als resultaat van het door de provincie Groningen gesubsidieerde project opgevoerd.<sup>65</sup>

Niet alle doelen uit het projectplan en de begroting zijn behaald. De deelnamekosten voor akkerbouwers aan Stichting Veldleeuwerik waren begroot op basis van 117 deelnemers à € 270. Uiteindelijk zijn voor 20 akkerbouwers uit Groningen en Fryslân deze deelnamekosten opgevoerd. Uit de afrekening blijkt daarnaast dat in plaats van de begrote meerkosten voor extra bemesting en ziektebestrijding van € 72.000, een bedrag van € 155.000 is opgevoerd. Uitgaande van de begrote kosten per hectare komt € 155.000 overeen met 1.292 ha., in plaats van de begrote 1.764 ha. In 2014 en 2015 is 4.000 respectievelijk 5.300 ton baktarwe verwerkt, in plaats van de voorziene 5.000 en 10.000 ton. Daarmee is in de projectperiode 2014–2015 in totaal 9.300 ton bakwaardige tarwe uit Noord-Nederland bij Koopmans B.V. verwerkt, in plaats van het gestelde totaaldoel van 15.000 ton.

---

<sup>65</sup> Wendy Noordzij, 'Eerlijk zijn over alle ingrediënten. Echte bakkers enthousiast over Fryske Bôle', *Bakkerswereld* (14 maart 2014); 'Echte Bakkers lanceren Fryske Bôle', <https://www.bakkerswereld.nl/nieuws/nieuws/2014/01/echte-bakkers-lanceren-fryske-bole-1012110>; 'Voortgangsverslag zomer 2014, Project Pure Oorsprong Bloem'; 'Voortgangsverslag zomer 2015'.

**Tabel 4.2** Projectdoelen, verwachtingen en gerealiseerde opbrengst *Pure oorsprong bloem*

Jaar	Projectdoel	Verwacht	Gerealiseerd in ton (waarvan Veldleeuwerik-gecertificeerd)
2014	5.000 ton <sup>65</sup>	6.000 ton <sup>66</sup>	4.000 (1.200) <sup>67</sup> – onduidelijk welk deel uit Groningen kwam
2015	10.000 ton <sup>68</sup>	15.000 ton <sup>69</sup>	5.300 (2.300) <sup>70</sup> /6.000 “waarvan 3.900 uit provincie Groningen” <sup>71</sup>
2016	15.000 ton <sup>72</sup>	-	Geen gegevens geleverd
2017	N.v.t., buiten project	-	Geen gegevens geleverd
2018	N.v.t., buiten project	-	80.000 ton (15.000) <sup>73</sup> (voornamelijk uit Flevoland en vooral Zeeland)

Hoeveel tarwe in totaal uit Groningen komt, en uit welk gebied, wordt in de verslaglegging en eindrapportage niet nader gedefinieerd. In het verslag staat over de oogst van 2015 wel dat 65% van de huidige opslag aan maaltarwe (6.000 ton) bij Hoogland B.V. afkomstig is uit de provincie Groningen. Er staat niet vermeld waar deze 3.900 ton baktarwe specifiek vandaan komt, en ook na navraag bij Hoogland B.V. wordt dit niet duidelijk.

### **Ervaringen betrokkenen**

De ervaringen met en de ideeën over het project verschillen bij de betrokkenen. Voor Koopmans Meel B.V. is het project nooit opgehouden, en wordt het resultaat van het project als positief gezien. In 2015 gaat Koopmans een samenwerking met koninklijke coöperatie Agrifirm U.A. aan. Agrifirm collecteert graan bij een groot aantal Nederlandse telers, waaronder ook Veldleeuweriktelers. Hierdoor kan Koopmans een grotere hoeveelheid regionale Nederlandse baktarwe afnemen, waarvan de bulk nu uit Flevoland en vooral Zeeland komt. Koopmans verwerkt inmiddels op jaarbasis circa 80.000 ton Nederlands baktarwe, waarvan 15.000 ton duurzaam geteeld gecertificeerd Veldleeuwerikgraan. Dit is 40% van de 200.000 ton graan die Koopmans jaarlijks verwerkt. Het is volgens Koopmans jammer dat er nog geen groot volume baktarwe uit Noord-Nederland komt. Het bedrijf geeft aan de duurzame baktarweketen in Noord-Nederland verder uit te willen breiden en nog steeds de ambitie te hebben om regionaal in Noord-Nederland geteeld graan te verwerken. Koopmans B.V. erkent dat de duurzame baktarweketen in Noord-Nederland maar ten dele gerealiseerd is, maar stelt dat het project laat zien dat het wel kan: daarmee is volgens Koopmans in Noord-Nederland een beweging in gang gezet.

<sup>66</sup> Begroting *Pure oorsprong bloem* (december 2013).

<sup>67</sup> *Koopmans: meer animo in Noorden voor telen baktarwe*, Leeuwarder Courant (10-10-2014) 8, aldaar 8.

<sup>68</sup> Voortgangsverslag zomer 2015, subsidievaststellingsverzoek 31-8-2015.

<sup>69</sup> *Koopmans: meer animo*, 8.

<sup>70</sup> Projectplan *Pure oorsprong bloem*.

<sup>71</sup> Gesprek Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V..

<sup>72</sup> 6.000 ton maaltarwe bij Hoogland B.V. waarvan 65%, dat is 3.900 ton afkomstig uit de provincie Groningen. Voortgangsverslag zomer 2015, subsidievaststellingsverzoek 31-8-2015.

<sup>73</sup> Projectplan *Pure oorsprong bloem*.

<sup>74</sup> Gesprek Koopmans Koninklijke Meelfabrieken bv.

Voor Hoogland B.V. had het project minder doorwerking dan gehoopt. De plannen waren groots, maar de groep Noord-Nederlandse telers bleef echter beperkt tot ongeveer 15 á 20 telers. Om een groter volume bakwaardige tarwe te realiseren had volgens Hoogland B.V. de verkoop van baktarwe voor de boeren meer op moeten leveren. Die plus lag nu rond € 2 per ton, en had € 8 - € 10 per ton moeten zijn om in de extra kosten te voorzien.<sup>75</sup> Hierdoor is volgens Hoogland B.V. de duurzame baktarweketen in Noord-Nederland niet tot stand gekomen. Baktarwe heeft een lagere opbrengst dan voertarwe, en moet extra behandeld worden voor een goed eiwitgehalte en tegen schimmel. Het project heeft wel tot spin-offs geleid, waarbij (afgekeurde bak)tarwe bij Hoogland B.V. wordt bewerkt tot voertarwe. Hoogland B.V. verwerkt zo af en toe nog baktarwe voor Koopmans.

Volgens Vandinter Semo B.V. laat het project zien dat het niet mogelijk is een duurzame baktarweketen in Noord-Nederland te realiseren. Zaken als zonuren en bodem zijn van grote invloed om grotere hoeveelheden tarwe van bakwaardige kwaliteit te kunnen telen. In Flevoland, Zeeland, Duitsland en Frankrijk zijn de omstandigheden door meer zon en hogere temperaturen beter dan in Noord-Nederland.

De Stichting Veldleeuwerik ziet het project over het geheel als een succes, omdat er in haaroptiek een duurzame baktarweketen in Nederland is gerealiseerd. De samenwerking tussen Koopmans en Agrifirm, beide ketenpartner van Stichting Veldleeuwerik, geeft aan deze keten een impuls. Hierdoor wordt meer regionale Nederlandse tarwe in de producten van Koopmans verwerkt. Wel is het volgens Veldleeuwerik lastig om daadwerkelijk meerwaarde voor duurzaamheid vanuit de keten te realiseren, wat ook blijkt uit het niet tot stand komen van de samenwerking in het Oldambt tussen Hoogland B.V. en Veldleeuweriktelers voor het leveren van baktarwe aan Koopmans Meel B.V.

Door Hoogland B.V. is informatie over 7 deelnemende telers uit Groningen verstrekt. Het gaat hierbij op één na om boeren uit het Oldambt, die via de Veldleeuweriksystematiek werken. Met meerdere van deze telers is gesproken. Het Oldambt wordt in het projectplan en de voortgangsrapportages meerdere keren genoemd: telers uit het gebied zouden geïnteresseerd zijn in deelname en tarwe willen leveren. Deze aangeleverde informatie en projectrapportages geven de indruk dat de 3.900 ton baktarwe die in 2015 vanuit Groningen bij Hoogland B.V. in opslag lag, uit het Oldambt komt. Dit blijkt niet zo te zijn.<sup>76</sup>

De telers van de regiogroep Oldambt zijn verbaasd dat zij als deelnemers worden gekenmerkt, omdat zij in het kader van het project *Pure oorsprong bloem* geen tarwe leverden. Voor de akkerbouwers van regiogroep Oldambt van de Stichting Veldleeuwerik heeft het project *Pure oorsprong bloem* niet tot het leveren van baktarwe aan Koopmans Meel B.V. geleid, en daarmee ook niet tot meerwaarde in de keten dan wel een duurzame regionale baktarweketen.

De provincie Groningen geeft aan de bedrijfscontinuïteit van Koopmans Meel B.V. en de focus op regionale baktarwe in het project waardevol te vinden, evenals

---

<sup>75</sup> Deze bedragen stemmen niet overeen met de berekeningen uit de begroting bij het projectplan. Daarin werd uitgegaan van € 14,40 per ton bij meerkosten van € 120/ha. Uitgaande van € 175 meerkosten/ha is dat € 20,59 per ton baktarwe.

<sup>76</sup> Uit navraag is geen duidelijk antwoord over de concrete herkomst van dit graan uit Groningen gekomen.

de kennis en contacten die het project voor Koopmans Meel B.V. en Vandinter Semo B.V. opleveren. Daarnaast is het project belangrijk door de deelname van akkerbouwers in het Oldambt, die baktarwe verbouwen, en de proefboerderij van Stichting Proefboerderijen Noordelijke Akkerbouw in Nieuw-Beerta.

Uit de projectbegroting en afrekening blijkt dat de projectkosten ongeveer 5% lager uitkomen dan begroot. Er is een bedrag van € 512.421 begroot, terwijl uit de afrekening blijkt dat de totale projectkosten € 484.301,58 zijn. Dit is een verschil van € 28.119,42. Voor de provincie Groningen is met de eindrapportage aan de eis van inhoudelijke en financiële verantwoording voldaan, waarna in september 2015 de subsidie op € 60.000 is vastgesteld. Daarmee is het gehele aanvankelijk beschikte subsidiebedrag voor het project toegekend.<sup>77</sup>

#### **Bevindingen 12**

*Het resultaat van het project is dat er een duurzame baktarweketen in Nederland is gerealiseerd, in plaats van in Noord-Nederland. Het project heeft meerwaarde voor Koopmans Meel B.V. Het grootste deel van de door Koopmans verwerkte baktarwe komt echter uit Zeeland en Flevoland. Het bedrijf verwerkt jaarlijks 200.000 ton graan, waarvan 40% regionale Nederlandse tarwe. De resultaten zijn met de deelname van Vandinter Semo B.V. tijdens het project deels in Groningen neergedaald.*

*In het kader van het project hebben ongeveer 20 akkerbouwers uit Groningen en Fyslân baktarwe aan Hoogland B.V. geleverd. Bij Koopmans is gedurende het project 9.300 ton baktarwe verwerkt. Het projectdoel voor 2014 en 2015 is het verwerken van in totaal 15.000 ton regionale Noord-Nederlandse baktarwe.*

*Onduidelijk is in hoeverre de resultaten van het project voor de provincie Groningen een bijdrage hebben geleverd aan verduurzaming van de landbouw. Zo is niet eenduidig aangegeven hoeveel en welke akkerbouwers uit Groningen tarwe hebben geleverd. Akkerbouwers in het Oldambt hebben in tegenstelling tot wat de projectpartners stellen geen tarwe geleverd, en zien zichzelf niet als deelnemers van het project. Zij worden in het project echter wel als deelnemers genoemd.*

## **4.4**

### **Veenkoloniën**

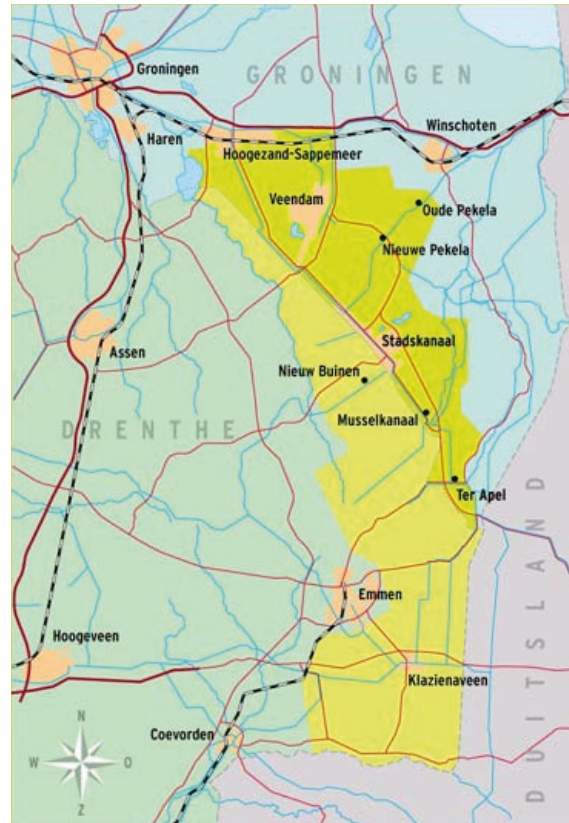
Het landbouwbeleid van de provincies Groningen en Drenthe kent behalve inhoudelijke doelstellingen ook een regionale component, namelijk de revitalisering van de Veenkoloniën. In dit gebied is landbouw van oudsher belangrijk. De aandacht is ingegeven door de sociaaleconomische positie van het gebied.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

In deze paragraaf schetst de Rekenkamer hoe de aandacht voor de Veenkoloniën vorm heeft gekregen. Het accent ligt op de beleidsprogramma's en projecten. De Rekenkamer bekijkt waar deze in grote lijnen uit bestaan en welke doelen daarin zijn te onderscheiden. In het kader van dit onderzoek beoordeelt de Rekenkamer

<sup>77</sup> Provincie Groningen aan Hoogland Subsidieadvies, *Verzoek tot vaststelling subsidie project Pure Oorsprong Bloem van Koopmans Meel bv*, 10 september 2015.

ten slotte in hoeverre deze doelen en projecten te relateren zijn aan het provinciale beleidsdoel van ecologische verduurzaming van de primaire landbouwbeoefening.

**Figuur 4.1** De Veenkoloniën<sup>78</sup>



#### 4.4.1

#### **Organisatie, doel en financiering**

Innovatie Veenkoloniën is de projectorganisatie die sinds 2012 werkt aan het uitvoeren van het *Innovatieprogramma landbouw Veenkoloniën 2012-2020*.<sup>79</sup> In dit programma hebben de provincies Drenthe en Groningen hun uitvoerend landbouwbeleid voor de Veenkoloniën samen met andere overheden en maatschappelijke partners vastgelegd.<sup>80</sup> *Innovatie Veenkoloniën* bestaat uit een programma-bureau, een kenniswerkplaats, een boerenraad en een stuurgroep. De provincie Groningen treedt op als penvoerder.

<sup>78</sup> Beunen e.a., 2010, 9.

<sup>79</sup> *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012-2020*.

<sup>80</sup> De samenwerkende partners behalve de provincies zijn LTO Noord, koninklijke coöperatie AVEBE U.A., koninklijke coöperatie Agrifirm U.A., Coöperatie Koninklijke Cosun U.A., Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen en Het Drents Collectief (organisaties voor agrarisch natuurbeheer), Waterschappen Hunze en Aa's en Vechtstromen, Wageningen University & Research en het Ministerie van Economische Zaken.

Het doel van het *Innovatieprogramma* is agrariërs in de Veenkoloniën per 2020 onafhankelijk te doen zijn van extra inkomenssteun. *Het Programma* ziet mogelijkheden voor de productie, verwerking en vermarkting van de basisproducten zetmeel, suiker, zuivel en granen. In grote lijnen moeten de Veenkoloniën worden ontwikkeld tot een 'biobased economy'. Er wordt gestreefd naar een balans tussen de 'duurzaamheidsaspecten' 'inkomen, leefbaarheid en milieu', op basis van de gedachte *people, planet, profit*. Concreet betekent dat streven naar rendementsverhoging, verbetering van de inkomenssamenstelling voor boeren, veranderingen in energie- en grondstoffengebruik, 'vergroening' en aandacht voor kennis en innovatie.<sup>81</sup>

Projecten in het kader van het *Innovatieprogramma landbouw Veenkoloniën* worden grotendeels gefinancierd met Europees geld. Dit gebeurde aanvankelijk vanuit POP2, waarbij het Rijk verantwoordelijk was voor de uitvoering van het subsidieprogramma. Met € 5 miljoen aan POP2-subsidies werden zogeheten praktijknetwerken mogelijk gemaakt, waarin groepen van tien tot vijftig agrariërs kennis opdeden voor verbetering van hun bedrijfsvoering. Het *Innovatieprogramma* zag graag dat deze vorm van stimulering voortgezet werd na beëindiging van het POP2-programma. Aanvankelijk leek het Rijk niet van zins nieuwe financiering voor de Veenkoloniën beschikbaar te stellen. Die opinie veranderde in 2013 door een rapport dat een somber toekomstbeeld schetste voor de regio en voorspelde dat de 'zetmeelkolom' zou verdwijnen. Na overleg met Innovatie Veenkoloniën, die een geactualiseerde versie van het *Innovatieprogramma* maakte, zegde het Rijk € 13 miljoen toe voor de Veenkoloniën, bestaande uit geoordeeld geld in het nieuwe POP3-programma. Het geactualiseerde *Innovatieprogramma* stelt zich de volgende doelen voor 2020.<sup>82</sup>

- Een aanzienlijke rendementsstijging in de hoofdgewassen suiker, zetmeel en graan.
- Inkomenszekerheid, door goede prijzen van de industrie voor de hoofdgewassen en levering van groene grondstoffen voor andere toepassingen.
- Een aanzienlijk deel van de benodigde energie wordt lokaal geproduceerd en de landbouw heeft op 'gebiedsniveau' de 'mineralenkringloop gesloten'; tezamen zorgt dit voor 'forse' reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- Tenminste 5% van het huidige landbouwareaal heeft een functie in de 'vergroening' die in lijn is met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van Europa en die betrekking heeft op de relatie tussen landbouw en water, biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit.
- Verdere ontwikkeling van kennis en innovatie, onder meer in ondernemerschap.

Verduurzaming van de primaire landbouw valt in deze doelen vooral te onderkennen in het streven naar het sluiten van de mineralenkringloop en in kennisontwikkeling die specifiek ten goede komt aan duurzame landbouwbeoefening, bijvoorbeeld kennis die in het kader van KANON (Kenniscentrum Agro Noordoost-Nederland) ontwikkeld wordt. Het *Innovatieprogramma* noemt zelf daarnaast als bijdrage aan verduurzaming nog het beleidsdoel vergroening en agrarisch ondernemerschap.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*, 4–5.

<sup>82</sup> *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*.

<sup>83</sup> *Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012–2020*.



POP3-geld kwam feitelijk pas vanaf 2016–2017 beschikbaar. Er dreigde gemis aan subsidiemiddelen voor *het Innovatieprogramma* gedurende een aantal groeiseizoenen. De provincies en het Rijk stelden mede daarom zo'n € 360.000 beschikbaar voor losse projecten die inhoudelijk in de lijn lagen van de praktijknetwerken. POP3-geld bleek vervolgens niet op dezelfde wijze als eerder het POP2 geld ingezet te kunnen worden. In het kader van POP3 kwam € 20 miljoen publiek geld beschikbaar, namelijk € 13 miljoen EU-geld en € 7 miljoen cofinanciering van de provincies Groningen en Drenthe. Een deel was bestemd voor algemene inkomenssteun. De resterende € 14 miljoen was deels in de vorm van cofinanciering door de provincies inzetbaar voor projecten. Het doelgebied werd uitgebreid van de Veenkoloniën 'van oudsher' tot een ruimer gebied waar zetmeel geteeld wordt, waardoor het aantal subsidiegeëdigden toenam. De POP3-systematiek betekende ook dat de middelen niet onder de hoede kwamen van *het Innovatieprogramma*, maar ondergebracht werden in subsidieregelingen van de provincies. De regierol van *Innovatie Veenkoloniën* veranderde daardoor. Het Innovatieprogramma ging nu vooral fungeren als leidraad voor de POP3-subsidiemaatregelen die de provincies, samen met *Innovatie Veenkoloniën*, ontwierp.<sup>84</sup>

Bij een groot deel van de subsidieaanvragen werd een ondergrens gehanteerd van € 100.000.<sup>85</sup> Bovendien vergden die aanvragen nogal wat bureaucratische vaardigheden en een aanzienlijke eigen bijdrage. Kleinere projecten, zoals de praktijknetwerken, vielen hier per definitie buiten. Er ontstond tot op zekere hoogte een spanningsveld tussen *het Innovatieprogramma* en de financieringsbron ervan. De oorspronkelijke agenda met voorgenomen projecten moest worden aangepast aan de mogelijkheden die het POP3-programma bood.

*Innovatie Veenkoloniën* speelt vaak een begeleidende rol bij de voorbereiding van projectvoorstellen voor de POP3-subsidies. Het projectbureau werkt samen met kennisinstellingen.<sup>86</sup> Het bedrijf Avebe levert de voorzitter van de stuurgroep en doneert jaarlijks een bedrag voor de organisatiekosten. Hoewel de provincies Groningen en Drenthe hun eigen accenten hebben in landbouwbeleid (respectievelijk biologische landbouw en verduurzaming melkveehouderij), zijn beide actief betrokken bij *het programma voor de Veenkoloniën*, aldus *Innovatie Veenkoloniën*.

### **Bevindingen 13**

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

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

<sup>84</sup> Aldus een namens de provincies bij *Innovatie Veenkoloniën* betrokken beleidsmedewerker.

<sup>85</sup> Dit geldt niet voor de directe investeringsprojecten. Van de totale subsidiegelden is ook een substantieel deel gegaan naar investeringen in verduurzaming op het boerenereef. Aanvullende informatie provincies Groningen en Drenthe, ambtelijke reacties, 8 mei 2020.

<sup>86</sup> Zoals Hogeschool Van Hall Larenstein, Wageningen University & Research, NHL Stenden Hogeschool en Hanzehogeschool Groningen.



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

#### 4.4.2

### Projecten 2012–2018

#### Praktijknetwerken

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

#### 'Tussentijdse' projecten

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

#### Evaluatie

In juni 2015 is het tot dan uitgevoerde programma geëvalueerd in opdracht van *Innovatie Veenkoloniën*.<sup>87</sup> Het betreft hier voornamelijk een zelfevaluatie, waarin meningen van betrokkenen werden gepeild. Ook is gekeken naar enkele output-indicatoren, zoals het nagestreefde aantal praktijknetwerken, deelnemers of georganiseerde bijeenkomst. Het beeld van de betrokkenen van de projecten is overwegend positief. Ze hebben de indruk dat *het Innovatieprogramma*, in vergelijking met de voorafgaande tien jaar, resultaten in een stroomversnelling in heeft gebracht. De evaluatie stelt vast dat het merendeel van de projecten is gericht op opbrengstverhoging.<sup>88</sup> Of er ecologische verduurzaming is bereikt, is geen object van onderzoek. De evaluatie stelt vast dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over de impact van projecten. Het wordt van groot belang geacht dat *Innovatie Veenkoloniën* 'grip' krijgt op de toekomstige POP3-gelden.

<sup>87</sup> Evaluatie businessplan *Innovatie Veenkoloniën* (23 juni 2015).

<sup>88</sup> Evaluatie businessplan *Innovatie Veenkoloniën* (23 juni 2015).

### Projecten onder POP3

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

#### POP3-openstellingen Veenkoloniën

- *Kennisverspreiding en -toepassing in de Veenkoloniën, op het gebied van bodemvruchtbaarheid, de teelt van zetmeelaardappelen of overige kennis die ontwikkeld is de praktijknetwerken. Beschikbaar is € 2.350.000; dit betreft volledig Europees geld.<sup>89</sup>*
- *Kennisverspreiding en -toepassing in de Veenkoloniën, op het gebied van bodemvruchtbaarheid, de teelt van zetmeelaardappelen of overige kennis die ontwikkeld is de praktijknetwerken. Beschikbaar is € 1.700.000; dit betreft volledig Europees geld.<sup>90</sup>*
- *Kosten van investeringen door agrarische ondernemers in de Veenkoloniën, gericht op (hoofdzakelijk ecologische) verduurzaming van de bedrijfsvoering. Beschikbaar is € 1.800.000.<sup>91</sup> Bij deze aanvraag is de ondergrens per aanvraag € 10.000.*
- *Projecten voor teelt van zetmeelaardappel met nieuwe verdelingstechnieken en voor projecten voor teelt en afzet van andere gewassen, zoals lupine en soja en op het gebied van precisielandbouw.<sup>92</sup> Beschikbaar is € 7.500.000.*
- *Projecten die bijdragen aan 'groene verdienmodellen', op het punt van bodem en organische stof, gezonde gewassen of benutting van regionale stromen. Beschikbaar is € 2.140.000; dit betreft volledig Europees geld.<sup>93</sup>*

In totaal is er € 15.490.000 beschikbaar gesteld tot en met 2018. Uit overzichten van SNN en de provincies Groningen en Drenthe blijkt dat hiervan € 10.815.734 is verstrekt. Het bestedingspercentage van de subsidies voor de Veenkoloniën komt daarmee op 70%. Tegelijkertijd betekent dit dat niet al het beschikbare investeringsgeld haar weg naar het veld heeft gevonden. In totaal hebben beide provincies tot en met 2018 elk € 1.860.948 aan cofinanciering besteed aan de verleende POP3-subsidies.

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

<sup>89</sup> Provincie Drenthe, brief GS aan PS, openstellingsbesluit, 9 februari 2016.

<sup>90</sup> Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 650, 16 februari 2017.

<sup>91</sup> Provinciaal Blad Provincie Groningen, nr. 494, 8 februari 2017.

<sup>92</sup> Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 863, 12 februari 2016.

<sup>93</sup> Provinciaal Blad Provincie Drenthe, nr. 5657, 7 december 2017.

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

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

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

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

#### **Bevindingen 14**

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

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

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

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

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

#### 4.4.3

#### **Verduurzaming landbouw**

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

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

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

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

Europese subsidies hebben hun eigen dynamiek, met gevolgen voor de inhoud van de projecten en de doelgroepen. De afhankelijkheid van POP3-financiering heeft tegelijkertijd een kans geboden voor verduurzaming van de landbouw in de Veenkoloniën. Duurzaamheid in ecologische zin is een wezenlijke component van POP3-maatregelen. In de subsidievoorwaarden is het ecologische element sterker verankerd dan voorheen bij projecten voor de Veenkoloniën. Van de in POP3 gesubsidieerde projecten mag dus een grotere bijdrage aan verduurzaming van de Veenkoloniale landbouw worden verwacht.

**Bevindingen 15**

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

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

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

# 5

## Rol Provinciale Staten

---

# Rol Provinciale Staten

## 5.1 Inleiding

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

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

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

## 5.2 Begroten en verantwoorden

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

In de praktijk is beleid voor duurzame landbouw een zaak van verschillende samenwerkingsagenda's, projecten en subsidieregelingen. Deze samenwerkingsagenda's hebben doorgaans geen 'harde' doelen. In de stuurgroepen houdt de provincie een vinger aan de pols over afspraken. Gezien de omvang van de subsidies komt vaak bij een beschikking ook het volledige aangevraagde bedrag beschikbaar en hoeft er niet meer apart af te worden gerekend. Daardoor worden gesubsidieerde projecten vaak niet met een verantwoording of evaluatie afgesloten. De subsidievoorwaarden, die de juiste bestemming van de middelen regelen, worden als afdoende controlemiddel beschouwd. In de beschikkingsbrieven wordt over het algemeen wel gevraagd om een eindrapportage van het project.<sup>94</sup> De bestedingen van Europese middelen worden doorgaans alleen na afloop van het POP3-programma aan PS verantwoord. Dat is jaren na de eerste openstellingen. Wel ontvangen GS tussentijds overzichten van gehonoreerde subsidieaanvragen die inzicht geven in de mate van besteding van regelingen. GS monitoren het beleid voor verduurzaming van de landbouw dus ten dele en op hoofdlijnen.

Welke informatie is beschikbaar voor PS? De belangrijkste bron is in de praktijk de planning-en-controlcyclus, met de jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening, die zij zelf vaststellen. Daarin zijn in beginsel de beleidsdoelen terug te vinden, de activiteiten die in het kader daarvan ontplooid worden en de verantwoording over het realiseren ervan. Doordat GS de beleidsuitvoering op

---

<sup>94</sup> Mondelinge en schriftelijke toelichting van beleidsmedewerkers. Aanvullende informatie provincie Groningen, ambtelijk reactie, 8 mei 2020.

hoofdpijnen monitoren, heeft ook deze informatiebron een globaal karakter en is het informatieve gehalte ervan beperkt.

Landbouw is in de begroting onderdeel van omvattende programma's. De landbouwdoelen en -activiteiten zijn gesteld in algemene termen, die in feite niet meer dan labels zijn. Deels heeft de informatie betrekking op reguliere (niet duurzame) landbouw of aanverwante terreinen, zoals agribusiness, bio-economie, landschap en natuur, in het kader waarvan bijvoorbeeld agrarische 'kavelruil' plaatsvindt. Resultaataanduidingen in de jaarrekeningen hebben het karakter van globale output-informatie, zoals vermelding dat bepaalde, met name genoemde projecten zijn uitgevoerd, er een agenda is opgesteld, er openstellingen zijn geweest of verkenningen naar 'kennisnetwerken' zijn uitgevoerd.

De informatieve waarde van deze planning-en-controlinformatie is al met al gering. Financiële informatie kent eveneens een hoog aggregatieniveau. De begrotingen en rekeningen vermelden alleen totaalbedragen voor landbouw. Informatie over maatschappelijke effecten van het beleid maakt geen deel uit van begroten en verantwoorden. Er wordt geen gebruik gemaakt van streefwaarden of indicatoren waar jaarlijks op teruggekomen kan worden.

### 5.3 Overige besluitvorming, beleidsverantwoording en informatieverstrekking

Buiten de reguliere cyclus vindt incidenteel verantwoording of informatieverstrekking over duurzame landbouw plaats, soms naar aanleiding van een verzoek van PS.

Naar aanleiding van vragen worden PS in 2013 per brief geïnformeerd over beleid en uitvoering van de *Landbouwagonde*. Daarin komen ook nieuwe ontwikkelingen aan de orde, zoals de stand van zaken in de ontwikkeling van *het Groninger Verdienmodel (GVM)* en de aanloop naar een gemeenschappelijke *AgroAgenda*.<sup>95</sup>

PS stellen in 2015 de verordening vast voor het verlenen van POP3-subsidies.<sup>96</sup>

Per brief informeren GS in 2016 de Staten over de voortgang van de stimulering van biologische landbouw. Daarin staat welke activiteiten zijn ontplooid, namelijk 'keukentafel-advies-gesprekken' en een 'beginnerscursus Biologische Landbouw'.<sup>97</sup>

In een brief in 2016 informeren GS de Staten over het *Groninger Verdienmodel (GVM)*. Gemeld wordt dat er tot dan toe geen gebruik gemaakt is van de regeling.<sup>98</sup>

PS stellen in 2017 het *Programma duurzame landbouw 2017–2020* vast dat behalve beleidsvoornemens ook een terugblik bevat op de voorgaande jaren. Hier worden dus evaluatieresultaten met PS gedeeld. Die hebben een specifiek karakter dan

---

<sup>95</sup> Brief GS aan PS, 31 oktober 2013.

<sup>96</sup> Besluit GS Groningen, 30 juni 2015.

<sup>97</sup> Brief GS aan PS, 15 juni 2016.

<sup>98</sup> Brief GS aan PS, 12 juli 2016.



de jaarrekeninginformatie, omdat ze gekoppeld zijn aan beleidsonderwerpen als het GVM, biologische en natuurinclusieve landbouw of de *AgroAgenda*. Tegelijkertijd is de informatie summier en in algemene bewoordingen gesteld, zoals ‘flinke vorderingen’, ‘plannen verder uitgewerkt’.

PS worden in 2018 geïnformeerd over de inspanningen van GS om ‘ontwikkelingsruimte’ te bieden aan ‘intensieve veehouderij’, waar PS eerder om hadden verzocht. In dit verband wijzen GS op de tussentijdse resultaten van de twee POP3-openstellingen die gericht zijn op verduurzaming van veehouderijbedrijven voor varkens, pluimvee en kalveren, in gebouwen. De conclusies luiden:

- Meer dan de helft van deze veehouders heeft ingeschreven op een van de regelingen.
- Kansrijk zijn ‘stalconcepten, waarin uitloop naar buiten een belangrijke rol speelt’.
- Vooral de marktvrage bepaalt of werken met een duurzaamheidskeurmerk mogelijk is.
- De voornamelijk landelijke regelingen voor stoppende bedrijven bieden kansen voor de sector als geheel om te verduurzamen.

Al met al menen GS dat het beleid, onder andere van de *Omgevingsvisie*, het beoogde effect heeft: er vindt geen uitbreiding van intensieve veehouderij plaats en er is ‘ruimte voor duurzame ontwikkeling van de sector’.<sup>99</sup>

Uit dit overzicht blijkt dat landbouw buiten de planning-en-controlcyclus om maar beperkt en niet systematisch aan de orde komt in PS. Niet alle relevante ontwikkelingen hebben tot informatie geleid. De voor het beleid sterk bepalende *AgroAgenda* komt bijvoorbeeld slechts terloops aan de orde. Op de hoofdlijn van het landbouwbeleid hebben PS invloed gehad door het vaststellen van het *Programma duurzame landbouw* en de verordening voor POP3-subsidieverlening. Die regelt de bestemming van deze Europese middelen. In de praktijk is de kaderstellende ruimte van PS hier klein. Het voorbereiden van die verordening is een technische aangelegenheid. Niet gebleken is dat PS vooraf kaders hebben gesteld. Bovendien komt de verordening tot stand binnen strikte Europese marges en deels in samenwerking met de noordelijke provincies. Ten slotte is opvallend dat meer gedetailleerde beleidsevaluatie of bespreking van resultaten wel degelijk mogelijk blijkt te zijn, als GS of PS daartoe het initiatief nemen.

#### **Bevindingen 16**

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

*Provinciale Staten hebben daarnaast kaders kunnen stellen door de beide beleidsprogramma’s voor landbouw vast te stellen en eveneens de verordening voor de beschikbaarstelling van Europese subsidiemiddelen. In de praktijk is de kaderstellende rol van Provinciale Staten bij dit laatste beleidsinstrument beperkt.*

<sup>99</sup> Brief GS aan PS, 11 september 2018.

*Het informatieve gehalte van begroten en verantwoorden (beleidsbegroting en jaarrekening) is laag en dat beperkt de sturingsmogelijkheden van Provinciale Staten. Doordat onderdelen van een beleidstheorie ontbreken wordt geen duidelijke relatie gelegd tussen doelen, uitvoering en welke effecten daarvan verwacht worden (streefwaarden, indicatoren). Dit maakt het ook lastig om gericht te verantwoorden. Besteding van Europese middelen wordt in de regel pas na afloop van het programma verantwoord door Gedeputeerde Staten. Voor de regelingen voor verduurzaming van intensieve veehouderij is wel een tussenbalans opgemaakt, mede op verzoek van Provinciale Staten.*

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

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

# 6

**Bestuurlijke reactie en  
nawoord**

---

### 6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

Op 21 mei jl. ontvingen wij van u het eindrapport van uw onderzoek naar het beleid en de subsidiering van duurzame landbouw in Groningen, met het verzoek om een bestuurlijke reactie.

Wij maken wij graag van deze gelegenheid gebruik om een reactie te geven.

Wij willen u om te beginnen bedanken voor uw inzet om het provinciale beleid ten aanzien van de duurzame landbouw voor de periode 2012–2018 te onderzoeken. Uw onderzoek levert inzichten op die ons steunen in de ingezette lijn om de landbouw in Groningen verder te verduurzamen en een duidelijk zichtbare plaats te geven in ons provinciaal beleid. Uw onderzoeksresultaten presteert u in een tijd waarin het belangrijker dan ooit is om perspectief te houden en te bieden voor de Groningse landbouwsector.

Voor het overige willen wij u bedanken voor de goede en vruchtbare samenwerking waarmee dit rapport tot stand gekomen is en uw bereidheid om het ambtelijk commentaar te verwerken in uw conceptbevindingen.

In de aanbiedingsbrief vraagt u ons om een inhoudelijke reactie op het rapport en ook om aan te geven hoe wij met de aanbevelingen uit het rapport willen omgaan. Wij hebben onze reactie daarom opgebouwd rondom de conclusies en aanbevelingen.

#### ***Inhoudelijke reactie op de conclusies***

Wij zullen ons wat betreft de inhoudelijke reactie beperken tot een korte reactie op de conclusies die u bij ieder van de vragen hebt getrokken.

#### ***Welk beleid voerde de provincie Groningen in de jaren 2012 tot en met 2018 om de landbouw te verduurzamen?***

**CONCLUSIE 1: Het landbouwbeleid van de provincie Groningen is in toenemende mate gericht op het laten omschakelen van agrariërs naar een biologische of natuurinclusieve wijze van bedrijfsvoering.**

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

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

<sup>100</sup> Door een onvolkomenheid zijn er twee conclusies 9. In verband met de aansluiting op de reactie van GS is de nummering niet aangepast.

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

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

Belangrijke conclusie die u in uw rapport trekt, is dat in de afgelopen jaren te weinig concreet is uitgewerkt wat de provincie Groningen verstaat onder verduurzaming van de landbouw en dat de gewenste ontwikkelingsrichting onvoldoende is uitgewerkt. Met u zien wij dat er in de afgelopen jaren veel criteria en beleidslijnen zijn uitgezet waar het gaat over duurzame landbouw, maar dat de onderliggende visie op de ontwikkeling op de langere termijn verdeeld is geweest over veel verschillende (beleids)documenten en (deel)visies. We werken, mede naar aanleiding van het collegeakkoord, nu aan een integrale visie op de verduurzaming van de landbouw op langere termijn, waarin o.a. ook focus wordt aangebracht. Aan de hand van die visie wordt vervolgens een uitvoeringsprogramma gemaakt, waarin ook de besteding van subsidiemiddelen nader wordt uitgewerkt.

Wij zijn het daarnaast nadrukkelijk niet eens met de conclusie dat het innovatiebudget zich in de beschouwde periode vooral op de economische rentabiliteit heeft gericht (uitwerking onder conclusie 4); het innovatiebudget van de provincie Groningen heeft zich in de periode 2012 tot en met 2018 gericht op de (brede) verduurzaming van de agrarische sector. Daarbij is gekeken naar alle aspecten van duurzaamheid en hebben wij een breed palet aan criteria gehanteerd. Daardoor hebben onder projecten rondom energieproductie ontwikkelingsruimte gekregen. Wij zien dit als onderdeel van het 'planet'-deel van verduurzaming, waarin niet alleen specifieke ecologische aspecten, maar ook zaken als duurzame energie en dierenwelzijn aan de orde kunnen zijn.

Kortom: wij hebben de regelingen voor innovatie in de landbouw altijd gericht op het bredere duurzaamheidsbegrip, waarbinnen ook de economische rentabiliteit nadrukkelijk past. Het is naar ons idee niet zo dat de gehonoreerde projecten vooral op economische rentabiliteit gericht zijn geweest.

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

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

**CONCLUSIE 7: Met provinciale en Europese middelen is ongeveer € 13,9 miljoen aan subsidies voor (grotendeels) ecologische verduurzaming van de landbouw besteed en in de Veenkoloniën bovendien nog ongeveer € 1,86 miljoen.**

Conclusie 6 is wat ons betreft onvolledig; het feit dat het ambtelijk veel inspan-

ningen heeft gekost om de juiste subsidie-informatie boven tafel te krijgen hing er mee samen dat in uw onderzoek andere criteria gehanteerd werden voor het begrip duurzame landbouw dan wij bij de verlening van de subsidies hadden gebruikt. Wat ons betreft pasten alle verleende subsidies, naar aard van de regeling zoals die was uitgezet, binnen de criteria voor een bijdrage aan de verduurzaming van de landbouw.

Wij hechten er verder aan om, aanvullend op wat er in het rapport hierover staat, te melden dat de regelingen in POP3 in eerste instantie stroef op gang gekomen zijn, maar zich succesvol hebben ontwikkeld. Wij hebben er vertrouwen in dat de bestaande regelingen ook in de komende (overgangs)periode nog een belangrijke bijdrage zullen kunnen leveren aan de verduurzaming van de landbouw en het behalen van onze beleidsdoelen. Omdat het programma nog loopt zijn de vermelde percentages voor bestedingen nog voorlopig.

### ***Wat zijn de resultaten van het door de provincie Groningen gevoerde subsidiebeleid om de landbouw te verduurzamen?***

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

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

Het beleid op het gebied van landbouw laat zich lastig vastleggen in kentallen. In uw onderzoek geeft u aan dat dat samenhangt met een gebrek aan concrete doelstellingen. Deels kunnen wij u daarin volgen, maar wat ons betreft hangt dit ook direct samen met specifieke kenmerken van dit beleid die het onderscheid tussen beleidsinvloed en autonome ontwikkeling moeilijk maken. Resultaten in het veld zijn nooit uitsluitend het gevolg van provinciaal beleid.

Ons beleid is erop gericht om te sturen in een gewenste richting, maar onze invloed hangt onder andere af van aansluiting tussen beleid en praktijk. Zelfs bij een onderwerp waar we wel een concrete indicator hebben omschreven (aantal hectares biologisch areaal) is het onderscheid tussen de invloed van provinciaal beleid en de autonome ontwikkeling niet te maken.

Daarmee samenhangend moet bij de monitoring van de effecten op langere termijn gezocht worden naar een goede balans tussen de gewenste informatie en inspanningen die moeten worden geleverd om de informatie te krijgen. Voor ons is dat een overweging om in eerste instantie te sturen en te monitoren op output (resultaten van projecten) en minder op outcome (wat gebeurt er verder mee). Projectonderzoek biedt zoals u aangeeft meer inzicht, maar is ook tijdrovend.

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

**CONCLUSIE 9: Provinciale Staten krijgen informatie over het beleidsdoel ecologische verduurzaming van de landbouw vooral via de begrotingen en jaarrekeningen. Die informatie is summier en globaal.**

**CONCLUSIE 10: Door een algeheel gebrek aan voldoende inzicht in beleidsresultaten is de rol van Provinciale Staten beperkt.**

Over een deel van de resultaten is, soms op verzoek, gerapporteerd aan Provinciale Staten. Terecht merkt u echter op dat er geen sprake is van een structurele rapportage van de resultaten. Tegelijk verwijzen wij u naar onze eerdere opmerkingen over de beleidskenmerken, die het vaststellen en monitoren van kentallen, en daarmee een concrete rapportage over de resultaten van het beleid, lastig maken.

**Aanbevelingen en vervolg**

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies doet u een aantal aanbevelingen. Deels is hieraan in de bovenstaande reactie ook al aandacht besteed, maar voor de duidelijkheid zullen wij hierna aangeven op welke manier wij deze aanbevelingen verder willen oppakken.

**Beleid en effecten**

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

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

**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.**

Zoals eerder aangegeven werken wij aan een integrale landbouwvisie, met daarin de beleidsonderdelen die in de afgelopen jaren elders zijn uitgewerkt. Wij beschouwen de bovenstaande aanbevelingen als input voor deze visie en zullen daarin onder andere aandacht besteden aan de mogelijkheden voor monitoring en rapportage. Wij gaan ervan uit dat een meer uitgewerkt eindbeeld in de visie ook meer handvatten zal bieden om de concrete resultaten van het beleid in beeld te brengen, maar daarbij willen wij ook de balans zoeken tussen de informatie die wordt gevraagd en de inspanningen die nodig zijn om die informatie op te leveren. In de visie en in het uitvoeringsprogramma zullen wij nadrukkelijk aandacht besteden aan de indicatoren die we willen hanteren en de evaluatie en verantwoording van de uitvoering.

### *Stimulering door subsidiëring*

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

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.

Zoals al aangegeven is monitoring op outcome op projectniveau lastig en tijdrovend, onder andere omdat het lastig is om beleidsinvloed en autonome ontwikkeling van elkaar te scheiden. In het kader van de visie en het uitvoeringsprogramma zullen wij afwegen hoe wij invulling kunnen geven aan deze aanbeveling. In overleg met PS willen wij zoeken naar een goede balans tussen de gevraagde inspanningen en de benodigde informatievoorziening.

### *Rol van Provinciale Staten*

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.

9. Geef ook helder de opdracht aan Gedeputeerde Staten een keuze te beleid voor ecologische verduurzaming van de landbouw, en laat Gedeputeerde Staten concreet aangeven hoe ecologische duurzaamheid samenhangt met economische duurzaamheid. Vraag om het concreter maken van landbouwnota's, -agenda's en -beleid. Wat is bijvoorbeeld de concrete betekenis van het streven van de provincie Groningen om koploper in duurzaamheid te zijn, en een vitale en duurzame agro- en foodsector te realiseren die modern en renderend is, schoon en efficiënt produceert en in balans is met mens en omgeving.

Zoals hierboven al aangeven gaan wij er vanuit dat de Landbouwvisie en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma de gevraagde helderheid kunnen bieden. In dat kader willen wij ook nadere afspraken maken over de informatievoorziening.



## 6.2

### Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Gedeputeerde Staten delen de conclusies over het gebrek aan helderheid over de doelstellingen van het beleid. Op een aantal van de specifieke opmerkingen van GS willen wij ingaan.

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

In de eerste plaats stellen GS dat het beleid op het gebied van landbouw zich lastig laat vastleggen in kengetallen. Zij verwijzen daarvoor naar “specifieke kenmerken van dit beleid die het onderscheid tussen beleidsinvloed en autonome ontwikkeling moeilijk maken” en stellen dat resultaten nooit uitsluitend het gevolg van provinciaal beleid zijn. Naar de mening van de Rekenkamer ontslaat dit GS echter niet van de plicht duidelijk te maken waarom en waartoe provinciale financiële middelen ingezet worden en wat het effect daarvan is.

In de tweede plaats uiten GS twijfels met betrekking tot het onderzoeken van de resultaten van het beleid. Uiteraard begrijpt de rekenkamer dat, zoals GS stellen: “... moet bij de monitoring van de effecten op langere termijn gezocht worden naar een goede balans tussen de gewenste informatie en inspanningen die moeten worden geleverd om de informatie te krijgen.” Die goede balans moet naar de mening van de Rekenkamer erin resulteren, dat er meer zicht komt op de maatschappelijke resultaten van het bekostigen door de provincie Groningen van de ontwikkelingen in de duurzame landbouw. De Rekenkamer begrijpt dat de monitoring een afweging vergt, met het oog op de daaraan verbonden (administratieve) lasten. Niet monitoren van de maatschappelijke effecten is echter geen optie.

De Noordelijke Rekenkamer wil andermaal en meer in het algemeen aandacht vragen voor het evalueren van beleid – ook gezien de reactie van GS op de aanbevelingen 5 t/m 7. 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.

# 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 plattelandsontwikkeling). De middelen uit dit fonds komen voor de lidstaten terecht in de plattelandsontwikkelingsprogramma'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.<sup>100</sup> Concreet gaat het om de volgende programmalijnen (subsidiebudgetten):

- Het *European Innovation Partnership* (EIP). Doel van EIP is samenwerking voor innovatie op Europees niveau.
- 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 Dijksma 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'.<sup>101</sup> Een aantal modelmaatregelen bevat duurzame criteria. Provincies kunnen, indien ze dat willen, juist die overnemen in hun eigen verordeningen.

---

<sup>100</sup> [https://www.europa-nu.nl/id/vhhzlyjq6bxd/europees\\_landbouwfonds\\_voor;...https://toekomstglb.nl/pop/](https://www.europa-nu.nl/id/vhhzlyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor;...https://toekomstglb.nl/pop/).

<sup>101</sup> <https://www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders>.

## Bijlage 2 Thema's subsidies uit eigen middelen

Gesubsidieerde projecten uit eigen middelen (niet zijnde cofinanciering):

Verduurzaming teeltwijzen en gewassen: investeringen in het nieuwe gewassen, zodat bijvoorbeeld gewasrotatie mogelijk wordt of import niet meer nodig is; onderzoek naar meer duurzame teeltwijze van bestaande gewassen, bijvoorbeeld aardappelen. Een bijzondere variant is het onderzoek naar en proeven met teeltwijzen op de zoute gronden langs de Waddenkust. Ook is onderzoek naar en experimenten met vermindering van of alternatieve gewasbeschermingsmiddelen gesubsidieerd.

Bodem en grondstoffen: subsidies voor het verbeteren van bodemgesteldheid, zodat deze meer duurzame eigenschappen krijgt of behoudt (bijvoorbeeld mineralenrijkdom of watervasthoudendheid); subsidies voor investeringen in of onderzoek naar precisielandbouw, die bijdraagt aan het efficiënter omgaan met grondstoffen; verder onderzoek naar hergebruik van reststromen (biobased-toepassingen).

Bedrijfsvoering: subsidies gericht op verduurzaming van de algehele bedrijfsvoering. Dat kan gaan om stimulering van omschakeling naar biologische of natuurinclusieve landbouw of kringlooplandbouw, maar ook bevordering van korte ketens van productie naar afzet, bevordering van dierenwelzijn of duurzaam energiegebruik.

## Bijlage 3 Geïnterviewde personen

### Contactpersonen provincie

Nynke de Jong	Provincie Groningen
Ko Munneke	Provincie Groningen
Herman Bouman	Provincie Groningen
Laura Smith	Voormalig medewerker provincie Groningen

### Geïnterviewden

Dirk Jan Beuling	Innovatie Veenkoloniën, agrarisch ondernemer
Bert de Boer	Agrarisch ondernemer
Johan Bonekamp en Hinke Bouma	Agrarisch ondernemers
Attie Bos	Agrarische natuur- en landschapsvereniging Wierde en Dijk
Paul Bos	LTO Noord
Hinke Bouma	Agrarisch ondernemer
Adriaan Bregman	Agrarisch ondernemer
Peter Bruinenberg	Koninklijke coöperatie AVEBE U.A.
Bas van der Burg	Agrarisch ondernemer
Paul van der Burg	Agrarisch ondernemer
Tjeerd Dijkstra	Agrarisch ondernemer
Bert Jan van Dinter	Vandinter Semo B.V.
Gerda van Eck	AgroAgenda Noord-Nederland
Nick van Eekeren	Louis Bolk Instituut
Trienke Elshof	LTO Noord
Daniëlle Gram	Voormalig medewerker Stichting Veldleeuwerik
Femke Grijpstra	SNN
Antje Hagendorf	Hogeschool Van Hall Larenstein
Detmer ten Have	Agrarisch ondernemer
Camiel Hoogland	Hoogland B.V.
Marco Hoogland	Hoogland subsidieadvies
Goaitske Iepema	Hogeschool Van Hall Larenstein; voormalig medewerker LTO Noord Projecten
Roelof Jansma	SNN
Gerko Kaput	Agrarisch ondernemer
Gert Kruijer	Agrarisch ondernemer
Dirk Lodewijk	Koopmans Koninklijke Meelfabrieken B.V.
Willem Meijer	Agrarisch ondernemer
Theunis Piersma	Rijksuniversiteit Groningen
Gerhardus Rooseboom	Agrarisch ondernemer
Jeroen van Rulo	Agrarisch ondernemer
Henk Smith	Agrarisch ondernemer
Rink Vegelin	Innovatie Veenkoloniën
Doeko van 't Westeinde	Agrarisch ondernemer

Henk Westerhof

Bauke Wierda

Voormalig medewerker Stichting

Veldleeuwerik

Koopmans Koninklijke

Meelfabrieken B.V.



## Bijlage 4: Bronnenlijst

### Literatuur

- 'AgroAgenda Noord-Nederland', 6 juli 2013.
- Akkerbouwkrant Innovatie & Ondernemen, 'Baktarwe-project is investering in duurzame toekomst', 3 november 2016, 10-11.
- 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.
- 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.
- Provincie Groningen, 'Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! Coalitieakkoord van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks, 2011-2015', 4 april 2011.
- Erisman, J.W., Eekeren, N. van, Doorn, A. van, Geertsema, W. & Polman, N., 'Maatregelen natuurinclusieve landbouw', Wageningen 2017.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, 'Agenda voor de Veenkoloniën', brief 21 februari 2012.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, 'Uitvoering landbouwagenda 2014-2015', brief 31 oktober 2013.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, 'Landbouwagenda 2012-2015', 12 juli 2012.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, 'Programma Duurzame landbouw provincie Groningen 2017-2020', 9 mei 2017.
- Iepema, G., Domhof, B. & Eekeren, N. van, 'Theezakjesmethode: eenvoudig bodemkwaliteit meten. Afbraak thee maat voor afbraak organisch stofgehalte', in: V-focus, 2015-4.
- Leeuwarder Courant, 'Koopmans: meer animo in Noorden voor telen baktarwe', 10 oktober 2014, 8.
- 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.
- Noordzij, W., 'Eerlijk zijn over alle ingrediënten. Echte bakkers enthousiast over Fryske Bôle', in: Bakkerswereld, maart 2014.
- Vos, P., 'Meerwaarde voor noordelijke tarwe', in: Bakkerswereld, december 2014, 62-65.
- Vos, P., 'Meerwaarde voor noordelijke tarwe', in: Boerderij vandaag, 23 december 2012 [2014]).

- Vos, P., 'Meerwaarde voor tarwe uit het Noorden', in: Boerderij 100-13/14, 23 december 2014.
- Provinciale Staten van Groningen, 'Leven in het landelijk gebied. Programma landelijk gebied Groningen 2 2013-2016', 3 juli 2013.
- Provinciale Staten van Groningen, 'Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020', 1 juni 2016.
- Provincie Groningen, 'Vol vertrouwen. Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019', 2015.
- Stuurgroep Agenda voor de Veenkoloniën, 'Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012-2020', 26 november 2012.
- 'Versnellingsagenda melkveehouderij', 2015.
- World commission on environment and development (VN-commissie Brundtland), 'Our Common Future', Oxford 1987.

### Websites

- <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/es087190e>
- <https://toekomstglb.nl/pop/>
- <https://www.bakkerswereld.nl/nieuws/nieuws/2014/01/echte-bakkers-lanceren-fryske-bole-1012110>
- [https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees\\_landbouwfonds\\_voor](https://www.europa-nu.nl/id/vhh2lyjq6bxd/europees_landbouwfonds_voor)
- <https://www.grondig.com/artikel/vandijkesemo-wordt-vandinter-sono>
- <https://www.kkmgroep.nl/nieuws/ceo-koopmans-bestuurslid-stichting-veld-leeuwerik>
- <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Natuurinclusieve-landbouw-goed-voor-boer-en-milieu.htm>
- [www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders](http://www.regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders)

## **colofon**

### **VORMGEVING**

Studio Peter Musschenga - [www.pjot.nl](http://www.pjot.nl)

### **DRUK**

Multa, Assen







DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR  
Simone Steenbeek  
Harold van Dijk

ASSEN 2 JULI 2020