randstedelijke rekenkamer
flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland

EINDRAPPORT

Landbouw- en voedseltransitie

Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan landbouw- en voedseltransitie

Provincie Noord-Holland | december 2022

Voorwoord

Provincies zijn geen agrarische ondernemers, ze produceren geen voedsel en bewerken of distribueren het evenmin. Toch willen provincies dat er veranderingen plaatsvinden in het landbouw- en voedselsysteem. Redenen die hiervoor worden aangedragen zijn te vinden in het behalen van maatschappelijke doelen op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, natuur en gezondheid. Voor (agrarische) ondernemers is het niet altijd even makkelijk om te veranderen, omdat ze voor het veranderen afhankelijk zijn van anderen. Denk hierbij onder andere aan banken, leveranciers en afnemers.

Veranderingen in de landbouw en in het voedselsysteem zijn van alle tijden. De wijze waarop vandaag de dag landbouw wordt bedreven of voedsel wordt geproduceerd en geconsumeerd verschilt met het verleden. In dit onderzoek hebben we eerst in beeld gebracht hoe de provincies aankijken tegen deze veranderingen. Aan de orde komen onder meer wat de provinciale ambities zijn, wat verstaan wordt onder *transitie* en wat de rolopvatting van de provincie is. Vervolgens is onderzocht wat de provinciale bijdrage is aan de landbouw- en voedseltransitie en waar de provincie in de uitvoering tegenaan loopt.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek is er met name vanuit het Rijk veel gebeurd rond landbouw. Zo verschenen op 10 juni 2022 de *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)* en de *Kamerbrief Perspectieven voor agrarische ondernemers.* Zoals bekend hebben deze documenten veel stof doen opwaaien. Het NPLG gaat over het landelijke gebied, waar de landbouw de grootste landgebruiker is. In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen tot en met september meegenomen. Het proces om te komen tot een NPLG loopt volop en de provincies spelen hierin een belangrijke rol met onder andere de gebiedsprocessen[1]. Ook in de *Kamerbrief Toekomst Landbouw* van 25 november 2022, waarin een landbouwakkoord wordt aangekondigd, is overleg met de provincies meermaals genoemd. De provincies hebben een grote rol in de ontwikkelingen in het landelijk gebied. We hopen dat dit onderzoek de provincies daarin behulpzaam is.

Veranderen is niet makkelijk en de polarisatie op sommige onderwerpen binnen de landbouw laat dit ook zien. De gesprekken die we hebben gevoerd en bezoeken aan ondernemers hebben echter ook laten zien dat er veel goede ideeën en mooie projecten zijn. Projecten die laten zien dat landbouw in vergaande mate kan samengaan met natuur en duurzaam bodembeheer. Het is belangrijk om goed naar de uitgevoerde projecten te kijken, om er van te leren en om de opgedane kennis breder te delen.

Onze dank gaat uit naar de medewerkers van de provincie voor het aanleveren van documenten en het voeren van gesprekken. Ook danken wij de ondernemers, belangenbehartigers en experts voor het delen van hun gedachten over de landbouw- en voedseltransitie.

Het onderzoek is uitgevoerd door Kirsten Bijkerk (onderzoeker), Saskia van Broekhoven (Bureau De Groene Uil - onderzoeker), Iddo van der Giessen (onderzoeker) en Maarten Franken (projectleider).

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

[1] Het streven is dat de provincies in juli 2023 de provinciale gebiedsprogramma's in concept gereed hebben. Vaststelling is voorzien in de tweede helft van 2023. Bron: Rijk (2022), Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied (25 november 2022)

| Inhoudsopgave |

BESTUURLIJKE NOTA

| 1 | INLEIDING 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 4
1.3 Leeswijzer 5

| 2 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 7
2.1 Hoofdconclusie 7
2.2 Deelconclusies en aanbevelingen 7

| 3 | REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN 15

| 4 | NAWOORD 21

| 5 | PROVINCIEVERGELIJKING 22
5.1 Cijfers landbouw 22
5.2 Beleid 23
5.3 Uitvoering 27

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 1 | LANDBOUW IN NOORD-HOLLAND 29
1.1 Feiten en cijfers 29
1.2 Problemen met betrekking tot landbouw 30

| 2 | OPGESTELD BELEID 32
2.1 Beleidsdocumenten 32
2.2 Definitie transitie 37
2.3 Ambities en doelen 39
2.4 Rol(len) en invulling 41
2.5 Organisatie en teamsamenstelling 42
2.6 Evaluatie en monitoring 43

| 3 | UITVOERING 47
3.1 Uitgevoerde activiteiten 47
3.2 Capaciteit en bestede middelen 51
3.3 Uitzicht op doelbereiking 55
3.4 Aspecten doelbereiking 60

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

De landbouwsector staat voor de uitdaging om naast het zorgen voor een sterke, innovatieve landbouw ook ambitieuze maatschappelijke doelstellingen te halen. De manier van voedsel produceren, distribueren, verwerken en consumeren leidt in toenemende mate tot maatschappelijke discussie, omdat het milieu, de bodem, het klimaat, de omgeving, dierenwelzijn, de gezondheid van mensen en het verdienmodel van agrarische ondernemers onder druk staan. In de landbouwsector ligt de nadruk op kostenverlaging en productieverhoging, die leiden tot schaalvergroting. De omschakeling naar een duurzamere manier van produceren is voor veel boeren en tuinders niet gemakkelijk, omdat veel van hen voor Nederlandse maatstaven lage arbeidsinkomens en een relatief laag rendement op eigen vermogen ontvangen.
In het maatschappelijke debat over landbouw en voedsel zijn verschillende visies over wat precies de problemen zijn en welke mogelijke oplossingen daar bij horen. Binnen de landbouw is de polarisatie op sommige onderwerpen groot. Dit blijkt onder andere uit de boerenprotesten van de afgelopen jaren.

Landbouw- en voedseltransitie

De opgave om duurzamer en gezonder te gaan produceren en consumeren in een complex systeem van stakeholders en ketenstappen wordt de voedseltransitie genoemd. Een voedselsysteem is het geheel van mensen, instituties, activiteiten, processen en infrastructuur dat betrekking heeft op de productie en consumptie van voedsel voor de bevolking in een gebied.

Landbouw is het geheel van economische activiteiten waarbij land wordt gebruikt voor de productie van planten en dieren. Ook tuinbouw en veeteelt worden doorgaans tot de landbouw gerekend. Landbouw is een onderdeel van het voedselsysteem. De transitie van de landbouw is een proces waarin verschillende transitiepaden mogelijk zijn. Er is geen ‘one size fits all’-oplossing. Welk transitiepad gevolgd wordt is mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en de ambities van de betreffende boer(en).

De landbouw- en voedseltransitie wordt gestimuleerd door de provincies, Rijksoverheid en Europese Unie. Het is een maatschappelijke opgave die raakt aan meerdere taken van de provincies. In het landelijk gebied komen veel functies samen en wordt er meer en meer verlangd dat de ontwikkeling van de economie en de natuur goed samengaan. In de onderzoeksopzet zijn de achtergrond van de landbouw- en voedseltransitie en taken van de provincie op het gebied van de landbouwtransitie nader uitgewerkt.

In de zomer van 2021 heeft de Rekenkamer een verkenning uitgevoerd naar het onderwerp Voedselvisie en landbouwtransitie. In september 2021 heeft de Programmaraad positief gereageerd op deze verkenning en de Rekenkamer geadviseerd om het onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling
Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Provinciale Staten van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. Het onderzoek geeft inzicht in de provinciale bijdrage aan de landbouw- en voedseltransitie. Daarnaast wordt aangeven wat de provincies van elkaar kunnen leren.

Centrale onderzoeksvraag
Welke bijdragen leveren de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland aan de landbouw- en voedseltransitie en wat kunnen de provincies van elkaar leren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Hoe typeert de landbouw zich in de provincie en welke problemen spelen er met het oog op de landbouw- en voedseltransitie?
2. Welk beleid heeft de provincie voor de landbouw- en voedseltransitie?
   a. Hoe definieert de provincie de landbouw- en voedseltransitie?
   b. Wat zijn de provinciale doelen en ambities?
   c. Hoe ziet de provincie haar rol(len) in de landbouw- en voedseltransitie en op welke wijze wil de provincie hier invulling aan geven?
   d. Hoe monitort en evalueert de provincie de bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie?
3. In hoeverre dragen de activiteiten van de provincie op het gebied van landbouw- en voedseltransitie bij aan de gestelde doelen en ambities?
4. Wat kunnen de provincies van elkaar leren?

In de onderzoeksopzet zijn de afbakening, het beoordelingskader en werkwijze van het onderzoek toegelicht. Zie Bijlage C voor de geraadpleegde bronnen en Bijlage D voor de geraadpleegde personen.

1.3 Leeswijzer

De conclusies en aanbevelingen zijn in de bestuurlijke nota opgenomen en volgen uit de nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bevat ook de reactie van GS op de conclusies en aanbevelingen, een nawoord van de Rekenkamer en een vergelijking van de uitkomsten met de andere provincies. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen samen vormen het rekenkamerrapport.

Noord-Hollandse landbouw

De landbouw in de provincie Noord-Holland kenmerkt zich door melkveehouderijen, glastuinbouw, akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt, bloembollenteelt en zaadveredeling. Bijna een kwart van de bedrijven in Noord-Holland is een melkveebedrijf. Zeer kenmerkend voor Noord-Holland is de weidegang. In 2021 lag iets meer dan de helft van de Nederlandse bloembollenbedrijven in Noord-Holland, de tulp is daarbij het belangrijkste gewas. Ook van de vollegrondsgroente- en glastuinbouwbedrijven liggen er relatief veel in de provincie. Ongeveer de helft van de glastuinbouw bestaat uit sierteelt, de andere helft is groenteteelt.

3.457 landbouwbedrijven in 2020
(-51% ten opzichte van 2000)

2,3 miljard euro omzet in 2020

3,6% biologische landbouwbedrijven (2021)

22,9% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten[a]

Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
- Melkveebedrijven 62%
- Akkerbouwbedrijven 39%

Landgebruik (2020)

127.000 ha landbouw (47,8% van totaal)
(-6,8% ten opzichte van 2000)

266.000 ha
totaal landoppervlak

Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)

152.000 rundvee
(-5,0% sinds 2000)

129.000 schapen
(-45,0% sinds 2000)

1.619.000 kippen
(+10,8% sinds 2000)

23.000 varkens
(-32,5% sinds 2000)

9,9 mln. m2 tuinbouw onder glas
(-5,4% sinds 2000)

a) Verbredingsactiviteiten betreffen activiteiten waarmee agrarische bedrijven een aanvullende inkomstenbron hebben, zoals Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), het verkopen van producten aan consumenten of horeca en detailhandel, en het produceren van duurzame energie. Zie CBS (2020), www.cbs.nl

Zie Bijlage A voor meer cijfers en de bronvermelding.

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie

Hoofdconclusie

Om maatschappelijke doelen voor onder meer stikstof, waterkwaliteit en biodiversiteit te halen zijn veranderingen in het landbouw- en voedselsysteem nodig. Hierbij is het van belang dat er voor agrariërs een verdienmodel blijft. De provincie is binnen het landbouw- en voedselsysteem één van de spelers en kan op verschillende onderdelen invloed uitoefenen en veranderingen teweegbrengen. Hoewel de provincie een landbouw- en voedseltransitie niet zelfstandig kan bewerkstelligen en mede afhankelijk is van andere partijen, kan de provincie wel beter haar eigen rol duiden en meer doen om de provinciale doelen te behalen.

De provincie heeft ervoor gekozen om een beleidsdocument specifiek gericht op de voedseltransitie op te zetten. De transitie van de landbouw is daar een onderdeel van voor zover het voedselproductie betreft. Andere onderdelen van de landbouw, zoals bollenteelt en sierteelt onder glas, worden in andere beleidsprogramma's geadresseerd. Het provinciale beleid heeft aandacht voor de gehele voedselketen en is doordacht en concreet beschreven. Het is echter lastig te zeggen hoe groot de bijdrage van de provincie aan de landbouw- en voedseltransitie is, omdat er beperkt inzicht is in hoe de voorgenomen activiteiten bijdragen aan de transitie. Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat het beleid in 2021 is vernieuwd, waardoor de uitvoering van activiteiten nog beperkt is. Daarnaast is de monitoring nog in ontwikkeling en zijn er tot nu toe geen evaluaties uitgevoerd van de werking van het beleid.

Het is wel duidelijk dat er meer nodig is om de provinciale ambities en doelen te realiseren. De provincie geeft onder andere aan dat in 2030 de grondgebonden landbouw natuurinclusief moet zijn, dat de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau moeten worden gesloten en dat 25% uit de regio moet worden geconsumeerd. Tegelijkertijd komt de uitvoering nog te weinig van de grond, onder andere omdat activiteiten van het voorgaande beleid tijdens het ontwikkelen van het huidige beleid slechts beperkt zijn doorgezet. Ook is onbekend of het beleid wordt doorgezet na 2024. De vergelijking met andere provincies laat zien dat er meer nodig is aan capaciteit, middelen en activiteiten om een daadwerkelijke transitie te bereiken.

De hoofdconclusie is verder uitgewerkt in 4 deelconclusies. Per deelconclusie wordt een toelichting gegeven op basis van de bevindingen en zijn, indien van toepassing, aanbevelingen aan GS geformuleerd. Indien aanbevelingen zijn gebaseerd op de lessen die geleerd kunnen worden van andere provincies is dit in de toelichting van de aanbeveling aangegeven.

2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

Deelconclusie 1 – Provinciaal beleid

De provincie heeft het beleid voor de transitie van het voedselsysteem duidelijk uitgewerkt in de Voedselvisie 2020-2030 uit 2021. In de Voedselvisie is een koppeling gemaakt tussen doelen, activiteiten en rollen en is veel aandacht voor definities. Hoewel transitie niet gedefinieerd is, wordt wel aandacht besteed aan het begrip en worden verschillende fases van transitie onderscheiden. Ook zijn de gestelde doelen in vergelijking met andere

provincies concreter. In de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 zijn verschillende provinciale rollen onderscheiden en deze rollen zijn uitgewerkt in activiteiten.
Niet alle vormen van landbouw zijn opgenomen in de Voedselvisie, zo valt bijvoorbeeld bollenteelt erbuiten, terwijl het in de praktijk over dezelfde percelen kan gaan. Hoe het beleid voor landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid is niet volledig inzichtelijk.

Toelichting

Beleid

De provincie Noord-Holland heeft haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie vastgelegd in de *Voedselvisie 2020-2030 - Boer & Business in Balans* (hierna: Voedselvisie). PS hebben met amendementen de Voedselvisie iets aangepast en deze in 2021 vastgesteld. Aan de Voedselvisie ging (vanaf 2018) het *Programma Natuurinclusieve landbouw* vooraf. De Voedselvisie wordt uitgewerkt in uitvoeringsagenda's die betrekking hebben op twee jaar. De *Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022* (hierna: Uitvoeringsagenda) heeft een duidelijke samenhang met de Voedselvisie. In de Uitvoeringsagenda geeft de provincie aan welke projecten en activiteiten zij in de periode 2021-2022 wil stimuleren die een bijdrage leveren aan het behalen van de beoogde resultaten van de Voedselvisie.

De Voedselvisie is in samenhang opgesteld met beleidsdocumenten op andere thema's, zoals het *Masterplan Biodiversiteit*, de *Visie Recreatie en toerisme* en het *Regionaal waterprogramma*. In de verschillende beleidsdocumenten wordt wel enkele keren naar elkaar verwezen, maar is niet altijd duidelijk wat de samenhang tussen de documenten precies betekent. Bijvoorbeeld waar activiteiten vanuit verschillende beleidsvelden elkaar in de weg kunnen zitten, en welke keuzes de provincie maakt tussen belangen van het ene beleidsveld en het andere beleidsveld of tussen verschillende ruimtelijke claims. Ook de Omgevingsvisie geeft hierin geen duidelijk beeld.

De Voedselvisie heeft niet betrekking op alle vormen van landbouw in de provincie, zo vallen de intensieve veehouderij en de bollenteelt er bijvoorbeeld buiten, terwijl deze wel een probleem vormen voor de natuur in Noord-Holland. Deze vormen van landbouw zijn opgenomen in het bredere economisch beleid. De Voedselvisie is hierin logisch ingebed, maar het is een gemiste kans dat niet alle vormen van landbouw in de Voedselvisie zijn opgenomen. Onder andere omdat bijvoorbeeld bollenteelt op dezelfde percelen plaatsvindt als grondgebonden landbouw.

Definitie transitie

De provincie heeft in de Voedselvisie veel aandacht voor definities van gebruikte termen, aan het einde van de Voedselvisie is een lijst met definities opgenomen. De provincie gebruikt de term regeneratieve landbouw[2] als overkoepelende term voor verschillende vormen van landbouw, alleen bij het beoogde resultaat met betrekking tot regeneratieve landbouw wordt ook verwezen naar natuurinclusieve landbouw. De provincie heeft transitie niet expliciet gedefinieerd, maar besteedt wel aandacht aan het begrip. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen de verschillende fases van transitie. Bij elk van de in de Uitvoeringsagenda opgenomen instrumenten is weergegeven bij welke transitiefase deze past.

[2] De provincie beschrijft regeneratieve landbouw als volgt: "Regeneratieve landbouw is een verzamelterm voor een manier van voedsel produceren die niet tegen maar vóór de natuur werkt. Hieronder vallen onder andere de natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry of agro-ecologie." Zie ook Kader 2.1 in de Nota van Bevindingen.

Ambities en doelen

In de Voedselvisie zijn een visie, missie, doelen en beoogde resultaten geformuleerd. Op elk niveau wordt de formulering concreter. Er wordt bij de geformuleerde ambities en doelen niet gesproken over transitie. De doelen en ambities van de provincie richten zich op het hele voedselsysteem. De provincie identificeert in de Voedselvisie ketenschakels in het voedselsysteem en ziet een ketenbrede aanpak voor zich.

Kader - Ambities en doelen

Visie

In 2030 wordt er gewerkt vanuit een evenwichtige balans tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociale perspectieven aan onze voedselproductie. Een vitale provincie draagt bij aan het welzijn, een gezonde en veilige leefomgeving die goed is voor mens, plant en dier. En is daarmee ook goed voor het economisch vestigingsklimaat binnen de provincie. Dit evenwicht staat ten dienste van duurzame ontwikkeling: toekomstige generaties moeten ook profiteren van de gemaakte keuzes.

Missie

Wij ondersteunen schakels in de voedselketen op weg naar een duurzaam en betaalbaar voedselsysteem. Dat is goed voor bodem, water, biodiversiteit, klimaat en het verdienmodel van de ondernemer.

Doelen

We streven naar een duurzaam voedselsysteem. Daarmee bedoelen we een beter evenwicht tussen, economische, ecologische, ruimtelijke en sociale perspectieven in het voedselsysteem.

Voor ieder van deze vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) heeft de provincie een doel opgesteld:

- ***Economie**: De agrarisch ondernemers in de voedselketen hebben een economisch gezond en toekomstbestendig bedrijfsperspectief.*
- ***Ecologie**: De grondgebonden agrarische bedrijfsvoering draagt bij aan ecosysteemdiensten, klimaatadaptie en het reduceren van emissies, (bodem-)biodiversiteit en dierenwelzijn.*
- ***Ruimte**: Er is voldoende ruimte voor voedselproductie in een toekomstbestendig landschap.*
- ***Sociaal**: Wij streven er naar dat in 2030 gezonde voeding (financieel) bereikbaar is voor alle inwoners van Noord-Holland en er is in 2030 meer maatschappelijke waardering (ook financieel) voor de agrarische sector, vanuit de wisselwerking tussen boer en burger en stad en platteland en de bewustwording van de effecten van voedselproductie op de omgeving.*

Resultaten

De provincie richt haar inzet op drie thema's, op ieder van deze thema's heeft de provincie een beoogd resultaat geformuleerd:

- ***Regeneratieve landbouw**: in 2030 is de grondgebonden landbouw Natuurinclusief (niveau II).*
- ***Kringlooplandbouw**: in 2030 zijn de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau gesloten.*
- ***Korte (voedsel)keten**: in 2030 consumeren we 25% uit de regio.*

Zie Kader 2.2 in de Nota van Bevindingen voor een uitgebreider overzicht van de ambities en doelen

Rol(len) en invulling

In de Uitvoeringsagenda maakt de provincie onderscheid tussen vier rollen die de provincie wil inzetten met betrekking tot de Voedselvisie: mogelijk maken (subsidie), ruimte geven (ruimtelijke) kaders), opdracht geven (financieel) en inspireren (communicatie & netwerken). Deze zijn geïnspireerd op de rollen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). De provincie heeft in de Uitvoeringsagenda voor ieder van de rollen

aangegeven met welke instrumenten zij hier in de periode 2021-2022 invulling aan wil geven. Bij elk instrument is aangegeven aan welke van de drie resultaten dit instrument moet bijdragen.

Aanbeveling 1
Zorg dat ook voor de onderdelen van landbouw die geen deel uitmaken van de Voedselvisie zoals bollenteelt, intensieve veehouderij en glastuinbouw helder is wat het transitiebeleid inhoudt en hoe dit samenhangt met de Voedselvisie en de daarin gestelde doelen. Bewaak daarbij het geheel van het landbouw- en voedseltransitiebeleid.

Toelichting aanbeveling 1: Doordat het beleid met betrekking tot de landbouw- en voedseltransitie in verschillende beleidsdocumenten geadresseerd wordt kan onduidelijk zijn welke veranderingen de provincie voorstaat op de onderdelen van landbouw die nu geen onderdeel zijn van de Voedselvisie. Ter illustratie: zo geeft een geïnterviewde aan dat het nu onduidelijk is hoe de doelstelling in de Voedselvisie dat in 2030 alle grondgebonden landbouw natuurinclusief moet zijn zich verhoudt tot de huidige manier van bollenteelt en het beleid daarvoor van de provincie (wat geen onderdeel is van de Voedselvisie). Ter inspiratie kan naar het beleid van de provincie Utrecht gekeken worden, waar alle landbouwsectoren en de productie- en consumptiekant in nauwe samenhang geadresseerd worden. Zie de Provincievergelijking.

Aanbeveling 2
Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor een duurzaam landbouw- en voedselsysteem samenhangt met aangrenzend beleid, en wat die samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om het eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld het biodiversiteitsbeleid en beleid voor recreatie en toerisme), als om het beleid van andere overheden.

Toelichting aanbeveling 2: Het landbouwbeleid raakt aan veel andere onderwerpen op het gebied van onder andere ruimtelijke ontwikkeling en economie. Door deze samenhang inzichtelijk te maken, kunnen PS beslissingen maken over de afwegingen en knelpunten ten opzichte van andere opgaven.

Deelconclusie 2 – Bestede middelen

De provincie heeft capaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor de landbouw- en voedseltransitie. Uit de Jaarstukken is echter niet volledig duidelijk hoeveel middelen zijn besteed aan projecten voor de landbouw- en voedseltransitie.

De provincie kiest er voor om, van alle middelen die zij aan landbouw en voedsel besteed, een beperkt gedeelte expliciet in te zetten voor de transitie van het voedselsysteem. Via met name subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma worden middelen ingezet die niet expliciet bijdragen aan de doelen van de Voedselvisie.

Toelichting
De provinciale organisatie is opgedeeld in drie directies die ieder zijn opgedeeld in verschillende sectoren. Tussen de directies en sectoren wordt samengewerkt als flexibele matrixorganisatie[3]. Ook aan de Voedselvisie werken medewerkers van verschillende sectoren samen. Het provinciale landbouwteam bestaat uit zes medewerkers, waarvan er twee aan de Voedselvisie hebben gewerkt. De uitvoering en coördinatie van de

[3] Dit houdt in dat er formeel binnen de directie Beleid verticale verbanden in sectoren zijn, maar in de praktijk wordt gewerkt met allerlei dwarsverbanden tussen sectoren, in werkgroepen of projectgroepen. Zie ook Paragraaf 2.5 in de Nota van Bevindingen.

instrumenten uit de Uitvoeringsagenda gebeurt door twee fte, die daarbij ondersteund worden door een aanjaagteam en collega's van verschillende afdelingen van de provincie.

In de Jaarstukken is voor 2021 niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de Voedselvisie. Uit een overzicht van de provincie blijkt dat het in 2021 om een bedrag van € 1,6 miljoen gaat. Onder de post 'Een duurzame agrosector behouden en versterken' vallen naast de uitgaven voor de Voedselvisie echter ook andere uitgaven, bijvoorbeeld de Greenports Noord-Holland Noord en Aalsmeer.

Naast middelen aan de Voedselvisie, besteedt de provincie ook andere middelen aan landbouw, onder andere via de Greenports en via subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma[4] (POP). Een deel van de middelen die in 2021 is besteed via de POP-subsidies maakt deel uit van de begroting van de Voedselvisie. Andere regelingen lopen buiten de Voedselvisie om.

Aanbeveling 3
Maak in de Jaarstukken beter inzichtelijk welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie.

Deelconclusie 3 – Inzicht in de bijdrage aan de transitie

Het inzicht in de mate waarin uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie is beperkt. De ene reden hiervoor is dat de provincie zich in de eerste tijd na vaststelling van de Voedselvisie (begin 2021) heeft gericht op de organisatie rondom de uitvoering van de Voedselvisie. Hoewel de provincie concrete activiteiten heeft geformuleerd, is de uitvoering van activiteiten nog beperkt. De andere reden dat er nog weinig te zeggen is over het doelbereik van de Voedselvisie, is dat de monitoring nog in ontwikkeling is en de provincie (nog) geen evaluaties heeft uitgevoerd. De provincie is monitoring aan het ontwikkelen op drie niveaus: activiteiten en output, beleidseffecten en impact. Er wordt nog geen monitoring (afgezien van weergave van uitgevoerde activiteiten) uitgevoerd. Hierdoor wordt (nog) beperkt geleerd en bijgestuurd.

Uitvoering van het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere maatschappelijke doelen. Als het gaat om het behalen van de doelen op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof geven geïnterviewden aan dat het behalen van deze doelen onzeker is.

Toelichting

Inzicht in bijdrage activiteiten aan de transitie

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Voedselvisie worden behaald. Dit geldt voor alle niveaus waarop doelen zijn geformuleerd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de beperkte uitvoering van activiteiten en dat monitoring nog in ontwikkeling is. In de beschikbare voortgangsrapportage wordt niet ingegaan op het bereiken van een volgende fase van transitie.

De Voedselvisie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. De verwachting van de provincie over het bereiken van de doelen op deze drie gebieden verschilt. Op het gebied van biodiversiteit verwacht zij haar doel te behalen, maar zonder hier een termijn voor te stellen. Op het gebied van waterkwaliteit geeft de provincie aan dat het onzeker is of de doelen vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor 2027 behaald gaan worden en op het gebied van landbouw en stikstof

[4] Europees subsidieprogramma dat onderdeel is van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

verwacht de provincie dat haar doelen haalbaar zijn, maar de doelen van de stikstofwet worden waarschijnlijk niet gehaald.

Uitgevoerde activiteiten
De provincie heeft zich sinds de vaststelling van de Voedselvisie begin 2021 gericht op het opzetten van de organisatie rondom de uitvoering van de Voedselvisie. De uitvoering van activiteiten is nog beperkt. Een samenvatting van de update over de inzet van de instrumenten uit de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 is opgenomen in Bijlage B. Uitvoering van activiteiten die voortkomen uit het voorgaande beleid is beperkt of gestopt voor vaststelling van de Voedselvisie.

Evaluatie en monitoring
De provincie is op moment van schrijven (september 2022) bezig met het opzetten van een monitoringsystematiek voor de Voedselvisie. Zij ontwikkelt monitoring op drie niveaus: activiteiten & output, beleidseffecten en impact. Op dit laatste niveau richt zij de monitoring op de vier perspectieven die voortkomen uit de opgestelde doelen (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) en gebruikt hierbij zoveel mogelijk de bestaande monitoringssystematieken. Hierbij plaatst de provincie enkele voorbehouden op de mogelijkheden om een directe link te leggen tussen de gebruikte indicatoren en de inzet van de provincie. De provincie wil een tussentijdse evaluatie van de Voedselvisie uitvoeren, waarmee zij het beleid mogelijk wil actualiseren. Op moment van schrijven (september 2022) zijn door de provincie nog geen evaluaties uitgevoerd, ook niet van instrumenten die zijn ingezet in het Programma Natuurinclusieve landbouw. In de Voedselvisie zeggen GS toe in de periode 2020-2024 tussentijds te rapporteren aan PS over de activiteiten en projecten in 2020-2024. In juni 2022 hebben PS een eerste rapportage ontvangen.

Aanbeveling 4
Zet in op de verdere uitvoering van de in het beleid voorgenomen instrumenten en start met de monitoring en evaluatie.

Toelichting aanbeveling 4: In de periode na het stopzetten van het Programma Natuurinclusieve landbouw is er veel geïnvesteerd in het opzetten van de Voedselvisie. De daadwerkelijke uitvoering van activiteiten is tot dusver beperkt. Hoewel het uiteraard een politiek beslissing is welk beleid de provincie voert, zou het jammer zijn weer opnieuw te investeren in het opzetten van beleid, terwijl de beoogde doelen eerder actie kunnen gebruiken. Het verder inzetten op de uitvoering biedt daarbij behalve daadwerkelijke resultaten ook mogelijkheden om te leren door te doen. Op basis daarvan kan - als dat nodig blijkt - gaandeweg het beleid bijgesteld worden aan nieuwe inzichten of veranderde omstandigheden. Het leren van ingezette instrumenten en uitgevoerde projecten is belangrijk om bij te kunnen sturen in een transitie. Door te monitoren en (tussentijdse) evaluaties ontstaat inzicht in wat wel en niet goed werkt.

Deelconclusie 4 – Aspecten van het behalen van provinciale doelen

Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die van belang zijn voor het behalen van de doelen en waaruit blijkt dat de provincie meer kan doen om de provinciale doelen te behalen. Geïnterviewden geven aan dat de invloed van de provincie op de ketenschakels buiten de landbouw beperkt is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de benodigde capaciteit en middelen slechts voor een deel van de looptijd van de Voedselvisie beschikbaar zijn. In de nieuwe coalitieperiode moet worden besloten of het huidige beleid wordt doorgezet en welke middelen hier voor worden vrijgemaakt.

In de gesprekken in Noord-Holland kwamen relatief weinig punten naar voren die het lastig maken de doelen te bereiken. Zo werd benadrukt dat er goed samengewerkt wordt in de provincie. In de andere provincies waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd en in de interviews met experts werd kritischer gekeken naar verschillende aspecten die het lastig maken een landbouw- en/of voedseltransitie te bereiken. In deze provincies is te zien dat de provincie de opgaven meer in samenhang moet oppakken, dat er (ruimtelijke) keuzes gemaakt moeten worden, en dat regelgeving de transitie in de weg kan zitten.

Toelichting
Hieronder zijn meerdere aspecten aangegeven die van belang zijn voor het behalen van provinciale doelen, bijvoorbeeld omdat ze het behalen van de doelen in de weg zitten. De genoemde aspecten, hieronder onderstreept weergegeven, komen voort uit de interviews die de Rekenkamer voor dit onderzoek heeft gehouden. Zie ook Paragraaf 3.4 van de Nota van Bevindingen.

De provincie richt zich met de Voedselvisie op de hele voedselketen, maar verschillende betrokkenen, waaronder de provincie zelf, geven aan dat in de praktijk de invloed van de provincie op de andere ketenschakels dan de agrariërs beperkt is. Ook breder geeft de provincie aan haar mogelijkheden binnen transities in het algemeen, en de voedsel- en landbouwtransitie in het bijzonder, beperkt te vinden. Andere betrokkenen denken dat de rol van de provincie groter zou kunnen zijn en dat er meer gedaan kan worden dan nu gebeurt.

Omdat nog voor slechts een deel van de looptijd van de Voedselvisie (tot en met 2024) middelen en capaciteit beschikbaar zijn, is het onduidelijk of de middelen en capaciteit die de provincie beschikbaar heeft voor de Voedselvisie voldoende zijn voor het bereiken van de gestelde doelen. Hoewel de provincie met de Voedselvisie en breder landbouwbeleid wil werken aan een transitie van het voedselsysteem, is het onduidelijk hoeveel van de middelen die zij in totaal uitgeeft aan landbouw en voedsel daadwerkelijk besteed worden aan deze transitie.

Verschillende afdelingen van de provincie geven aan dat er, waar nodig, onderling veel samengewerkt en afgestemd wordt. LTO Noord geeft aan dat zij soms merken dat de provincie niet altijd met één mond spreekt. Naar aanleiding van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zal worden gekeken hoe de verschillende opgaven voor de provincie integraler kunnen worden opgepakt. Volgens geïnterviewden zal er voor het NPLG een duidelijk kader moeten worden gemaakt om de afwegingen tussen alle belangen te maken, want belangen van deze opgaven kunnen tegenstrijdig zijn en er zal niet aan alle doelen tegelijk kunnen worden bijgedragen.

Veel betrokkenen benadrukken dat het verdienmodel voor boeren belangrijk is in de transitie. Er zijn echter ook kansen voor nieuwe verdienmodellen. In de andere provincies waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd en in de interviews met experts is kritischer dan in Noord-Holland gekeken naar verschillende aspecten die het lastig maken een landbouw- en/of voedseltransitie te bereiken. Hierbij gaat het onder andere over het in samenhang oppakken van opgaven, het maken van (ruimtelijke) keuzes en regelgeving die de transitie in de weg kan zitten. Zie hiervoor ook de Provincievergelijking.

Aanbeveling 5
Zorg – wanneer besloten wordt om het huidige beleid door te zetten – voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor de landbouw- en voedseltransitie.

Aanbeveling 6
Pak de transitie-opgaven ook bij de uitvoering van het beleid in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren daarbij inzichtelijk welke keuzes de provincie heeft als het gaat om de functies van gebieden, bespreek de opties met PS en maak vervolgens keuzes. Communiceer op transparante wijze over de gemaakte keuzes.

Toelichting aanbeveling 6: De verschillende opgaven op het gebied van onder andere waterkwaliteit, biodiversiteit en stikstof, maar ook wonen en energie moeten in samenhang worden opgelost. De landbouw- en voedseltransitie raakt de hele provinciale organisatie. Een (te) sectorale aanpak vergroot de kans op elkaar tegenwerkende maatregelen binnen hetzelfde gebied. De druk op de ruimte voor allerlei soorten functies in Noord-Holland is hoog. Niet alles past. Om de landbouw- en voedseltransitie verder te helpen en in een volgende fase te brengen, is het essentieel om knopen door te hakken. Dit zullen geen makkelijke keuzes zijn, maar juist dergelijke keuzes vragen om duidelijkheid en transparantie. Benut bij een dergelijke integrale en gebiedsgerichte aanpak het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ook is het mogelijk om voor verschillende gebieden met verschillende tijdshorizonnen te werken. Begin met de gebieden waar de opgaven het meest urgent zijn.

Aanbeveling 7
Geef aan wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners.

Toelichting Aanbeveling 7: Maatschappelijke behoeftes op het gebied van landbouw en voedsel gaan voorbij aan de provinciale kerntaken. De provincie kan zich op het terrein van bijvoorbeeld voeding en gezondheid echter doen gelden door – voor zover zij dit niet al doet - aan te geven wat zij nodig heeft, met partners samen te werken en initiatief te nemen. Ook om een eerlijk verdienmodel voor de agrarische ondernemers te bewerkstelligen is samenwerking met ketenpartijen van groot belang. Duid wat de provincie ziet als haar rol, en wat zij van anderen verwacht.

Aanbeveling 8
Inventariseer welke regelgeving de landbouw- en voedseltransitie in de weg zit en overweeg vervolgens om de regelgeving aan te passen indien het om provinciale regels gaat. Indien het niet om provinciale regelgeving gaat, overweeg dan om in gesprek te gaan met de betreffende medeoverheid. Deel de uitkomst van de overwegingen met PS.

Toelichting aanbeveling 8: Om de landbouw- en voedseltransitie mogelijk te maken zal er provincie breed naar aan de landbouw gerelateerde opgaven gekeken moeten worden. Het kan zijn dat er regels vanuit van de ruimtelijke ordening of natuurbescherming botsen met ontwikkelingen op het gebied van de landbouw- en voedseltransitie tegenhouden. Het niet kunnen starten van een zorgboerderij en het niet kunnen aanleggen van een voedselbos zijn in respectievelijk Utrecht en Zuid-Holland als voorbeeld genoemd. Ook kan het lang duren voordat duidelijk is of een nieuwe ontwikkeling wel of niet wordt toegestaan, dit belemmert nieuwe initiatieven. Bij deze aanbeveling gaat het zowel om regelgeving van de provincie zelf als om lokale regels of rijksregelgeving. Transities vragen om nieuwe initiatieven en daar moet ook als het gaat om regelgeving ruimte voor zijn. Het wel of niet aanpassen van regels is uiteindelijk een politieke afweging. Er kunnen ook goede redenen zijn om regels niet aan te passen.

| 3 | Reactie Gedeputeerde Staten

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw A.C.W. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
J. Gerritsen
BEL/GRN

Telefoonnummer +31235143072
gerritsenj@noord-holland.nl

Verzenddatum
– 9 DEC. 2022

Kenmerk
1858020/1936630

Uw kenmerk

Betreft: Bestuurlijke reactie Nota 'Voedseltransitie'

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Op 21 november 2022 heeft u ons de Bestuurlijke nota 'Landbouw- en voedseltransitie' aangeboden en stelt u ons in de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in deze nota.

Voordat wij dit doen danken wij u allereerst voor de zorgvuldige manier waarop het onderzoek door u is uitgevoerd en de tijd en energie die hieraan is besteed. Dit heeft geleid tot waardevolle aanbevelingen, waar wij zeker iets mee kunnen en willen. In deze brief lichten wij onze reactie puntsgewijs toe, op volgorde van de door u in de nota genoemde conclusies en aanbevelingen.

Centrale onderzoeksvraag
"Welke bijdragen leveren de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland aan de landbouw- en voedseltransitie en wat kunnen de provincies van elkaar leren?"

Hoofdconclusie
"Om maatschappelijke doelen voor onder meer stikstof, waterkwaliteit en biodiversiteit te halen zijn veranderingen in het landbouw- en voedselsysteem nodig. Hierbij is het van belang dat er voor agrariërs een verdienmodel blijft. De provincie is binnen het landbouw- en voedselsysteem één van de spelers en kan op verschillende onderdelen invloed uitoefenen en veranderingen teweegbrengen.
Hoewel de provincie een landbouw- en voedseltransitie niet zelfstandig kan bewerkstelligen en mede afhankelijk is van andere partijen, kan de provincie wel beter haar eigen rol duiden en meer doen om de provinciale doelen te behalen.

De provincie heeft ervoor gekozen om een beleidsdocument specifiek gericht op de voedseltransitie op te zetten. De transitie van de landbouw is daar een onderdeel van voor zover het voedselproductie betreft. Andere onderdelen van de landbouw, zoals bollenteelt en sierteelt onder glas, worden in andere beleidsprogramma's geadresseerd. Het

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

provinciale beleid heeft aandacht voor de gehele voedselketen en is doordacht en concreet beschreven. Het is echter lastig te zeggen hoe groot de bijdrage van de provincie aan de landbouw- en voedseltransitie is, omdat er beperkt inzicht is in hoe de voorgenomen activiteiten bijdragen aan de transitie. Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat het beleid in 2021 is vernieuwd, waardoor de uitvoering van activiteiten nog beperkt is. Daarnaast is de monitoring nog in ontwikkeling en zijn er tot nu toe geen evaluaties uitgevoerd van de werking van het beleid.
Het is wel duidelijk dat er meer nodig is om de provinciale ambities en doelen te realiseren. De provincie geeft onder andere aan dat in 2030 de grondgebonden landbouw natuurinclusief moet zijn, dat de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau moeten worden gesloten en dat 25% uit de regio moet worden geconsumeerd. Tegelijkertijd komt de uitvoering nog te weinig van de grond, onder andere omdat activiteiten van het voorgaande beleid tijdens het ontwikkelen van het huidige beleid slechts beperkt zijn doorgezet. Ook is onbekend of het beleid wordt doorgezet na 2024. De vergelijking met andere provincies laat zien dat er meer nodig is aan capaciteit, middelen en activiteiten om een daadwerkelijke transitie te bereiken."

Reactie GS: Wij herkennen deze hoofdconclusie en beschouwen dit als een aanmoediging om ons landbouw- en voedselbeleid voort te zetten. Wij delen uw analyse dat de landbouw- en voedseltransitie - zoals alle transities! - zeer complex is en tal van spelers kent. De provincie is er daar één van.

In uw inleiding geeft u aan: "d*e transitie van de landbouw is een proces waarin verschillende transitiepaden mogelijk zijn. Er is geen 'one size fits all'-oplossing. Welk transitiepad gevolgd wordt is mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en de ambities van de betreffende boer(en)."* Dit onderschrijven wij en geeft tevens aan hoe complex het benoemen van transitie op het niveau van ambitie en doelen is. Zelfs op Rijksniveau is duidelijk geworden dat de transitie van het landbouw- en voedselsysteem zich slecht laat omschrijven.

In ons coalitieakkoord en door onze Staten is politiek de keuze gemaakt de Voedselvisie 2020-2030 vast te stellen en de verduurzaming van de overige landbouwonderdelen in de geactualiseerde economische uitvoeringsagenda op te nemen. Wij hebben in Noord-Holland stappen gezet in de verduurzaming van de gehele landbouw- en voedselketen.

Ten aanzien van de inzet van capaciteit, middelen en activiteiten achten wij het, gelet op het naderende einde van de huidige coalitieperiode, passend om ruimte te laten voor afwegingen door een volgend college van gedeputeerde staten.

Deelconclusies
U heeft de hoofdconclusie verder uitgewerkt in vier deelconclusies.
In dit document worden de aanbevelingen per deelconclusie weergegeven, voorzien van een reactie van ons college.

Deelconclusie 1 - Provinciaal beleid
"De provincie heeft het beleid voor de transitie van het voedselsysteem duidelijk uitgewerkt in de Voedselvisie 2020-2030 uit 2021. In de Voedselvisie is een koppeling gemaakt tussen doelen, activiteiten en rollen en is veel aandacht voor definities. Hoewel transitie niet gedefinieerd is, wordt wel aandacht besteed aan het begrip en worden verschillende fases van transitie onderscheiden. Ook zijn de gestelde doelen in vergelijking met andere provincies concreter. In de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 zijn verschillende provinciale rollen onderscheiden en deze rollen zijn uitgewerkt in activiteiten.
Niet alle vormen van landbouw zijn opgenomen in de Voedselvisie, zo valt bijvoorbeeld bollenteelt erbuiten, terwijl het in de praktijk over dezelfde percelen kan gaan. Hoe het beleid voor landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid is niet volledig inzichtelijk."

Aanbeveling 1
"Zorg dat ook voor de onderdelen van landbouw die geen deel uitmaken van de Voedselvisie zoals bollenteelt, intensieve veehouderij en glastuinbouw helder is wat het transitiebeleid inhoudt en hoe dit samenhangt met de Voedselvisie en de daarin gestelde doelen. Bewaak daarbij het geheel van het landbouw- en voedseltransitiebeleid."

Reactie GS: Deze aanbeveling nemen wij over. Recent is het uitvoeringsprogramma economie 2021-2023 geactualiseerd. De uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 maakt daarbinnen onderdeel uit van het strategisch doel "Een sterke en duurzame agrosector" en komt daarmee tegemoet aan aanbeveling 1. Ook wordt er gewerkt aan een agrarische kaart en worden in gebieden beheerchecks uitgevoerd.
Daarnaast gaat het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) meer inzicht bieden in de grote samenhang tussen de aan elkaar grenzende beleidsterreinen natuur (waaronder stikstof), klimaat en water.

Aanbeveling 2
"Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor een duurzaam landbouw- en voedselsysteem samenhangt met aangrenzend beleid, en wat die samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om het eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld het biodiversiteitsbeleid en beleid voor recreatie en toerisme), als om het beleid van andere overheden."

Reactie GS: Deze aanbeveling nemen we over. Zie ook onze reactie op aanbeveling 1.

Deelconclusie 2 - Bestede middelen
"De provincie heeft capaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor de landbouw- en voedseltransitie. Uit de Jaarstukken is echter niet volledig duidelijk hoeveel middelen zijn besteed aan projecten voor de landbouw- en voedseltransitie.
De provincie kiest er voor om, van alle middelen die zij aan landbouw en voedsel besteedt, een beperkt gedeelte expliciet in te zetten voor de transitie van het voedselsysteem. Via met name subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma worden middelen ingezet die niet expliciet bijdragen aan de doelen van de Voedselvisie."

Aanbeveling 3
"Maak in de Jaarstukken beter inzichtelijk welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie."

Reactie GS: We gaan de mogelijkheden om deze aanbeveling op te volgen onderzoeken.

Deelconclusie 3 - Inzicht in de bijdrage aan de transitie
"Het inzicht in de mate waarin uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie is beperkt. De ene reden hiervoor is dat de provincie zich in de eerste tijd na vaststelling van de Voedselvisie (begin 2021) heeft gericht op de organisatie rondom de uitvoering van de Voedselvisie. Hoewel de provincie concrete activiteiten heeft geformuleerd, is de uitvoering van activiteiten nog beperkt. De andere reden dat er nog weinig te zeggen is over het doelbereik van de Voedselvisie, is dat de monitoring nog in ontwikkeling is en de provincie (nog) geen evaluaties heeft uitgevoerd. De provincie is monitoring aan het ontwikkelen op drie niveaus: activiteiten en output, beleidseffecten en impact. Er wordt nog geen monitoring (afgezien van weergave van uitgevoerde activiteiten) uitgevoerd. Hierdoor wordt (nog) beperkt geleerd en bijgestuurd.
Uitvoering van het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere maatschappelijke doelen. Als het gaat om het behalen van de doelen op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof geven geïnterviewden aan dat het behalen van deze doelen onzeker is."

Aanbeveling 4
"Zet in op de verdere uitvoering van de in het beleid voorgenomen instrumenten en start met de monitoring en evaluatie."

Reactie GS: Deze aanbeveling nemen wij over en hebben wij reeds in uitvoering via de realisatie van ons monitoringsbeleid.

Deelconclusie 4 - Aspecten van het behalen van provinciale doelen
"Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die van belang zijn voor het behalen van de doelen en waaruit blijkt dat de provincie meer kan doen om de provinciale doelen te behalen. Geïnterviewden geven aan dat de invloed van de provincie op de ketenschakels buiten de landbouw beperkt is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de benodigde capaciteit en middelen slechts voor een deel van de looptijd van de Voedselvisie beschikbaar zijn. In de nieuwe coalitieperiode moet worden besloten of het huidige beleid wordt doorgezet en welke middelen hier voor worden vrijgemaakt."

Aanbeveling 5
"Zorg - wanneer besloten wordt om het huidige beleid door te zetten - voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor de landbouw- en voedseltransitie."

Reactie GS: Wij onderschrijven de aanbeveling dat capaciteit en middelen passend dienen te zijn bij de politieke doelen die worden gesteld. Ten aanzien van het bepalen van de politieke doelen achten wij het, gelet op het naderende einde van de huidige coalitieperiode, passend om ruimte te laten voor afwegingen door een volgend college van gedeputeerde staten.

Aanbeveling 6
"Pak de transitie-opgaven ook bij de uitvoering van het beleid in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren daarbij inzichtelijk welke keuzes de provincie heeft als het gaat om de functies van gebieden, bespreek de opties met PS en maak vervolgens keuzes. Communiceer op transparante wijze over de gemaakte keuzes."

Reactie GS: Deze aanbeveling nemen wij over. U beschrijft in uw aanbeveling enkele principes van een zorgvuldig beleidsproces, zoals samenhang, het voorleggen van opties aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en heldere en transparante communicatie. Wij trachten deze principes in al onze beleidsontwikkeling een goede plaats te geven.

Aanbeveling 7
"Geef aan wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners."

Reactie GS: Deze aanbeveling is onderdeel van onze inzet. In de voedselvisie staat dat indien wij knelpunten ontdekken in wet- en regelgeving op Europees- of Rijksniveau, wij deze zullen agenderen. Op dit moment zien wij in het kader van kringlooplandbouw vooral knelpunten bij

het hergebruiken van reststromen en deze zijn door ons reeds geadresseerd op Rijksniveau.
Op provinciaal niveau is al diverse keren (op ambtelijk- en bestuurlijk niveau) het gesprek met de supermarktketens aangegaan.

Aanbeveling 8
"Inventariseer welke regelgeving de landbouw- en voedseltransitie in de weg zit en overweeg vervolgens om de regelgeving aan te passen indien het om provinciale regels gaat. Indien het niet om provinciale regelgeving gaat, overweeg dan om in gesprek te gaan met de betreffende medeoverheid. Deel de uitkomst van de overwegingen met PS."

Reactie GS: We nemen deze aanbeveling over. Zie verder onze reactie bij aanbeveling 7.

Wij danken u hartelijk voor alle aanbevelingen en verwachten op deze wijze ons landbouw- en voedselbeleid beter te kunnen maken en wachten met belangstelling op uw definitieve rapport.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

R.M. Bergkamp

voorzitter

A.Th.H. van Dijk

| 4 | Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusie en aanbevelingen van dit rapport. GS geven per aanbeveling weer hoe ze hier opvolging aan willen geven. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

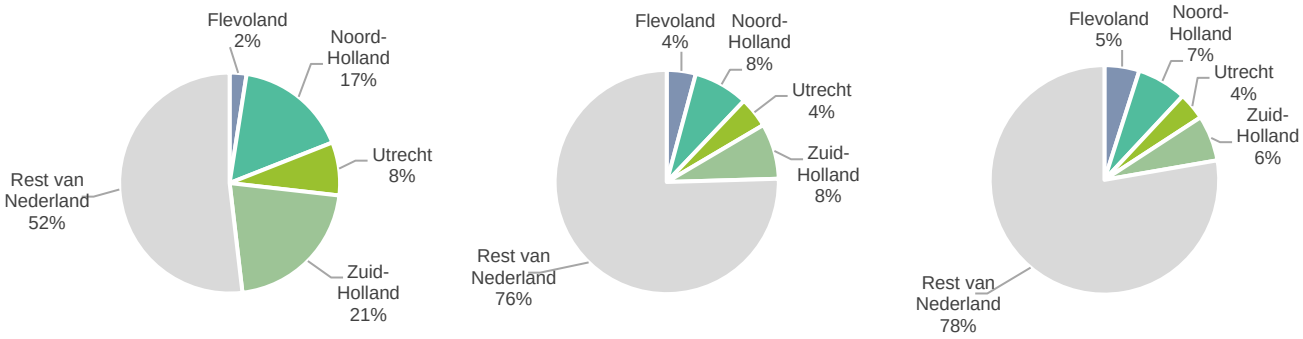
De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

| 5 | Provincievergelijking

5.1 Cijfers landbouw

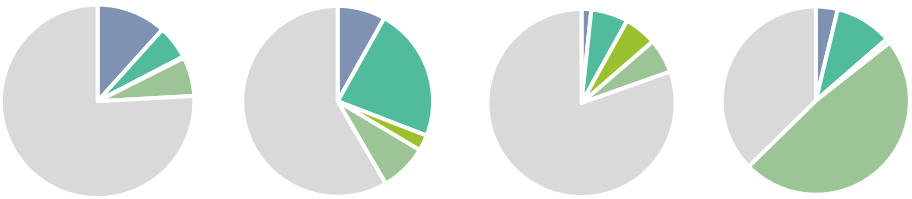
In onderstaande figuren en tabellen zijn enkele cijfers van het CBS over kenmerken van de landbouw in de Randstadprovincie opgenomen. Hierbij gaat om de procentuele verdelingen ten opzichte van heel Nederland. Zie Bijlage A voor een uitgebreider overzicht van cijfers en de bronvermelding.

Inwoners en landgebruik (% t.o.v. Nederland)



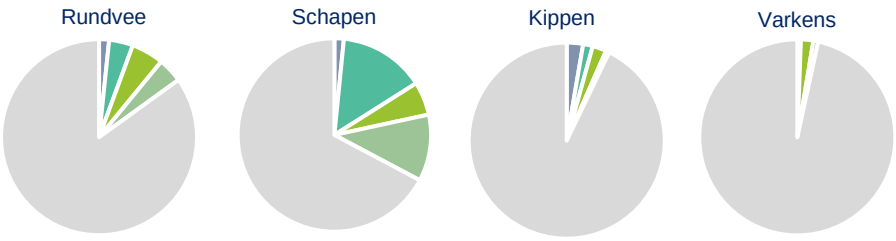
Inwoners (2022) | Oppervlakte land (2020) | Oppervlakte landbouw (2020)

Type landbouw (naar oppervlakte, % t.o.v. Nederland, 2020)



	Akkerbouw	Tuinbouw open grond	Grasland en groen-voedergewassen	Tuinbouw onder glas
Flevoland	11,7%	8,1%	1,7%	3,8%
Noord-Holland	5,7%	22,7%	6,4%	9,9%
Utrecht	0,2%	2,7%	5,6%	0,8%
Zuid-Holland	6,5%	8,0%	5,9%	48,2%
Rest van Nederland	75,9%	58,4%	80,4%	37,3%

Aantal dieren (% t.o.v. Nederland, 2020)



	Rundvee	Schapen	Kippen	Varkens
Flevoland	1,7%	1,6%	2,7%	0,4%
Noord-Holland	4,0%	14,4%	1,6%	0,2%
Utrecht	5,3%	5,6%	2,3%	2,0%
Zuid-Holland	4,1%	11,2%	0,6%	0,8%
Rest van Nederland	85,0%	67,2%	92,9%	96,6%

5.2 Beleid

Definities

	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
TRANSITIE	De provincie definieert transitie, maar onderscheidt geen verschillende fases van een transitie. Met landbouwtransitie doelt zij op een omschakeling naar korte ketens en kringlooplandbouw.	De provincie definieert transitie niet expliciet maar maakt wel onderscheid tussen de verschillende fases van een transitie. Bij de opgenomen instrumenten is weergegeven bij welke transitiefase deze past.	De provincie definieert landbouwtransitie niet expliciet, maar schetst het gewenste toekomstbeeld van de landbouw en het transitieproces om daar te komen. Zij onderscheidt geen verschillende fases van transitie. Voedseltransitie is expliciet gedefinieerd.	De provincie beschrijft wat zij verstaat onder landbouwtransitie, maar de invulling ervan blijft abstract. De provincie definieert wat de transitie van het voedselsysteem inhoudt. Zij onderscheidt geen verschillende fases van transitie.
LANDBOUW[5]	De provincie gebruikt en definieert in beperkte mate de begrippen biologische landbouw, kringloop-landbouw, natuurinclusieve landbouw en agroforestry.	De provincie gebruikt en definieert de term regeneratieve landbouw als overkoepelende term voor natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry en agro-ecologie. Ook wordt verwezen naar natuurinclusieve landbouw.	De provincie gebruikt en definieert in beperkte mate de termen klimaatneutrale landbouw, natuurinclusieve landbouw en circulaire landbouw.	De provincie gebruikt en definieert het begrip kringlooplandbouw.

[5] Hier worden de verschillende vormen van landbouw weergegeven die worden gebruikt en/of gedefinieerd in de documenten van de provincies

Ambities en doelen

	FLEVOLAND	**NOORD-HOLLAND**	**UTRECHT**	**ZUID-HOLLAND**
AMBITIE	De provincie zet in op meerdere paden ter verduurzaming van de landbouw. De ambitie van de opgave Landbouw Meerdere Smaken beoogt geen expliciete transitie en geen structurele verandering in de landbouw. De provincie verwacht voedsel centraler te zetten in toekomstig beleid.	De provincie richt zich met de Voedselvisie op de transitie van het voedselsysteem. De transitie van de landbouw is daar een onderdeel van voor zover het voedselproductie betreft. De provincie identificeert ketenschakels in het voedselsysteem en ziet een keten brede aanpak voor zich. In haar visie introduceert de provincie vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) op voedselproductie. Er wordt bij de doelen en ambities niet gesproken over transitie.	De provincie heeft een brede aanpak opgezet: het richt zich met de Samenwerkings-agenda Landbouw (SAL) op de productiekant – de transitie van het boerenbedrijf richting duurzame landbouw – en met de Voedselagenda op de consumptiekant – korte ketens zorgen voor meer bewustzijn en gezonde en duurzame eetpatronen bij inwoners.	De provincie richt zich op een hoog-innovatieve en circulaire agrarische sector en voedselketen in een stedelijke omgeving waar een goede boterham in verdiend kan worden. De ambities zijn opgenomen in de Hoofdlijnennotitie vitale landbouw. De provincie is gestart met het ontwikkelen van voedselbeleid.
DOELEN	De ambitie is herkenbaar in de doelen. Het is niet duidelijk hoe en wanneer de doelen wel of niet behaald kunnen worden. De doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken passen niet op de doelstellingen in de Begroting.	De doelen sluiten aan op de visie doordat elk van de vier perspectieven in een doel is uitgewerkt. De beoogde resultaten zijn op een concreter niveau geformuleerd dan de doelen, maar laten ook nog ruimte voor interpretatie.	De overkoepelende ambitie is uitgewerkt in concretere doelen voor zes thema's en voor drie tijdshorizonnen, maar laten ook nog ruimte voor interpretatie. Het is niet duidelijk hoe de verschillende thema’s van de Landbouwvisie samengaan of elkaar in de weg zitten.	De uitwerking van de ambities en doelen is niet inzichtelijk en een concretisering van doelen en beoogde resultaten ontbreekt.

Rollen en invulling

	FLEVOLAND	**NOORD-HOLLAND**	**UTRECHT**	**ZUID-HOLLAND**
ROLLEN	De provincie onderscheidt vier provinciale rollen: 1) uitvoering van wet- en regelgeving (rechtmatige overheid) 2) prestatiesturing (presterende overheid) 3) regisseur en deelnemer van netwerken (netwerkende overheid) 4) participant in initiatieven van anderen (participerende overheid).	De provincie onderscheidt vier provinciale rollen voor de Voedselvisie: 1) mogelijk maken (subsidie) 2) ruimte geven (ruimtelijke) kaders) 3) opdracht geven (financieel) 4) inspireren (communicatie en netwerken).	De provincie benoemt in de Landbouwvisie vier rollen voor de landbouwtransitie: 1) participeren 2) stimuleren 3) faciliteren 4) reguleren. In de Voedselagenda benoemt zij met andere concepten haar rol voor de voedseltransitie als het mogelijk maken om te: 1) delen 2) doen 3) reflecteren 4) onderzoeken.	De provincie benoemt welke rollen zij voor zich ziet in de landbouw- en voedseltransitie: 1) verbinden van partijen in netwerken 2) stimuleren van (keten)innovatie en kennisontwikkeling 3) oog hebben voor het koppelen en gebiedsgericht uitwerken van doelen.
INVULLING	Een aantal van de landbouw-activiteiten wordt gekoppeld aan de rol van de netwerkende en participerende overheid. Een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt.	Voor ieder van de rollen is aangegeven met welke instrumenten zij hier in de periode 2021-2022 invulling aan wil geven. Bij elk instrument is aangegeven aan welk beoogd resultaat dit instrument moet bijdragen.	De provincie benadrukt voor zowel de landbouw- als voedseltransitie een stimulerende en faciliterende rol te willen vervullen en samen te willen werken met maatschappelijke partijen. De provincie neemt een regulerende rol aan voor grondgebondenheid.	De provincie zet in op het verbinden van partijen en het stimuleren van innovaties en kennisontwikkeling. Een verdere invulling of specificatie van de provinciale rol en een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt.

Evaluatie en monitoring

	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
INFORMATIE AAN PS	De Jaarstukken bevatten een overzicht van uitgevoerde activiteiten op hoofdlijnen op het gebied van landbouw. Op de website van de Omgevingsvisie en in een presentatie aan PS rapporteert de provincie over een aantal activiteiten.	In de Voedselvisie zeggen GS toe in de periode 2020-2024 tussentijds te rapporteren aan PS over de activiteiten en projecten in 2020-2024. In juni 2022 hebben PS een eerste rapportage ontvangen.	Via jaarlijkse voortgangs-rapportages monitort de provincie de uitvoering van voorgenomen instrumenten. Via de jaarlijkse P&C-cyclus worden PS geïnformeerd over de uitvoering van het beleid. Voor het project Plattelandscoaches is eind 2021 een tussentijdse evaluatie naar PS gestuurd.	In verschillende documenten wordt op uiteenlopende wijze gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten. PS zijn op meerdere momenten geïnformeerd over uitgevoerde activiteiten.
MONITORING	In de Monitor Omgevingsvisie meet de provincie de voortgang van de opgave Landbouw Meerdere Smaken met vijf indicatoren. Deze richten zich op een aantal belangrijke en relevante elementen van de beleidsdoelen, maar zijn veelal nog in ontwikkeling, dekken de breedte van de ambitie en doelen soms nog niet, en worden niet altijd volledig verklaard. In zowel de Monitor als de Tussenrapportage wordt niet ingegaan op het bereiken van de doelen of de uitvoering van de activiteiten.	De provincie is een monitoringsystematiek voor de Voedselvisie aan het opzetten. Zij ontwikkelt monitoring op drie niveaus: activiteiten en output, beleidseffecten en impact. Op dit laatste niveau richt zij de monitoring op de vier perspectieven die voortkomen uit de opgestelde doelen (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) en gebruikt hierbij zoveel mogelijk de bestaande monitorings-systematieken.	Er is geen monitoring en evaluatie op het doelbereik voor de einddoelen van de Landbouwvisie en SAL. Voor de Voedselagenda is wel een monitoringsopzet ontwikkeld. Het ophalen van de data dient nog te gebeuren. De provincie stelt dat het nodig is om te reflecteren op de inspanningen in de landbouwtransitie als lerend proces, en de ervaringen mee te nemen in de volgende stappen. Zij heeft expliciet ruimte voor bijstellen georganiseerd door middel van de dynamische agenda's.	In de InnovatieAgenda uit 2016 zijn een aantal indicatoren op het gebied van duurzame landbouw opgenomen. Dit betreft twee vormen van monitoring die niet van de grond zijn gekomen. In 2016 hebben PS besloten een begrotings-effectindicator te ontwikkelen om de voortgang van de duurzame landbouw te meten. In 2017 en in 2019 zijn hiervoor rapportages opgeleverd. Deze indicator komt in de Jaarstukken 2020 en 2021 niet meer terug. Er is geen andere indicator voor teruggekomen.
EVALUATIE	Voor één van de activiteiten is een aparte evaluatie uitgevoerd. De provincie is bezig met een eerst voortgangsrapportage voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken.	De provincie wil een tussentijdse evaluatie van de Voedselvisie uitvoeren, waar-mee zij het beleid mogelijk wil actualiseren. Er zijn nog geen evaluaties uitgevoerd, ook niet van instrumenten van het Programma Natuurinclusieve landbouw.	Inhoudelijke evaluatie van het beleid als geheel heeft niet plaatsgevonden. Wel is voor een enkel project apart een tussentijdse evaluatie opgesteld. De provincie heeft een evaluatie aangekondigd in 2024 op de tussentijdse doelen voor 2023.	Inhoudelijke evaluaties van het beleid of onderdelen daarvan hebben niet plaatsgevonden. In 2017 is een onderzoek uitgevoerd naar de transitieaanpak van de provincie.

5.3 Uitvoering

BIJDRAGE AAN DE TRANSITIE

In alle provincies is er beperkt inzicht in hoe de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie. Dat komt voornamelijk door het ontbreken van evaluaties over de werking van het beleid. Daarnaast zijn in de provincies Flevoland en Zuid-Holland de doelstellingen niet concreet, is in de provincie Noord-Holland de uitvoering van activiteiten nog beperkt, en zijn in de provincie Utrecht voor de Voedselagenda veel projecten recent gestart. De Rekenkamer wil benadrukken dat juist in een transitie het leren van ingezette en uitgevoerde instrumenten, activiteiten, projecten en proeftuinen belangrijk is om gaande weg bij te kunnen sturen.

ILLUSTRATIE VAN ACTIVITEITEN

De provincies voeren diverse activiteiten uit. Met projecten en proeftuinen worden resultaten bereikt. Het is de uitdaging om naast de koplopers en pioniers andere agrariërs mee te nemen. In Flevoland worden relatief veel ondernemers bereikt met de Kennisdagen van het Actieplan Bodem en Water. De provincie Noord-Holland steunt vier projecten van het voedselnetwerk Voedsel Verbindt in de Metropoolregio Amsterdam, waar de provincie Flevoland ook deel van uitmaakt. De plattelandscoaches in Utrecht worden positief besproken door betrokkenen, hoewel het een vraag gestuurd instrument is dat niet altijd effectief en specifiek gericht is op landbouw*transitie*. In Zuid-Holland worden ondernemers, beleidsmakers en onderzoekers bij elkaar gebracht via netwerken zoals Groene Cirkels en Voedselfamilies.

AANLIGGENDE DOELEN

De inzet van de provincies op de landbouw- en voedseltransitie dient uiteindelijk andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. De biodiversiteit gaat in heel Nederland nog achteruit en om die te verbeteren zijn óók in het agrarisch gebied in de vier provincies maatregelen nodig. De doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden naar verwachting niet voor 2027 gehaald. Het is onzeker of de doelen die het Rijk in de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering heeft opgenomen gehaald gaan worden in de provincies.

ASPECTEN DOELBEREIKING

In de vier provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn verschillende aspecten aan de orde geweest die een rol spelen bij de (verwachte) doelbereiking van bijdrage van de provincies aan de landbouw- en voedseltransitie. In gesprekken met betrokkenen in de provincies zijn onder andere de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Verdienmodel. In alle provincies kwam aan de orde dat een goed verdienmodel belangrijk is voor agrariërs in de transitie. Hoewel het nog gepaard gaat met onzekerheid, zijn er ook mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen, bijvoorbeeld het oprichten van waterbergingen, concurreren op kwaliteit in plaats van op prijs, het verkrijgen van CO2-credits voor het verhogen van het waterpeil of natuurbeheer in landelijk gebied.
- Invloed provincie. De mogelijkheden en invloed die de provincies hebben in een transitie van het landbouw- en voedselsysteem zijn in het algemeen beperkt. De provincie Noord-Holland richt zich met de Voedselvisie bijvoorbeeld op de hele voedselketen, maar in de praktijk is de invloed van de provincie op de andere ketenschakels dan de agrariërs zoals de supermarkten en consumenten beperkt. Provincies zouden echter meer kunnen doen dan er nu gebeurt, door bijvoorbeeld een duidelijkere regierol te nemen, in te zetten op vraagsturing, gezamenlijke campagnes te voeren of duurzame initiatieven te agenderen.
- Samenwerking en integraliteit. De samenwerking binnen de provinciale organisatie verloopt doorgaans goed. Tegelijk geven geïnterviewden in alle provincies aan dat de landbouw- en voedseltransitie om meer sturing en een meer integrale aanpak vraagt, waarbij de verschillende opgaven in samenhang worden opgepakt.

- Keuzes maken. In het oppakken van verschillende opgaven rondom de landbouw- en voedseltransitie, is het van belang de verschillende belangen, functies in een gebied en te stimuleren projecten en landbouwvormen af te wegen en daarin keuzes te maken. Dit kwam in alle vier de provincies aan de orde.
- Organisatie en middelen. Om een transitie te bewerkstelligen is er meer kennis(deling) en capaciteit bij de provincie nodig, zodat er lessen getrokken en op bedrijfsniveau toegepast kunnen worden. In Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is daarbij aangegeven dat de middelen die de provincie ter beschikking heeft beperkt of onzeker zijn voor het bereiken van de gestelde doelen in het beleid.
- Inzet POP-middelen. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre de ingezette middelen van het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) bijdragen aan een transitie in het landbouw- en voedselsysteem. De provincies hebben verschillende mogelijkheden om eigen beleid door te laten werken in POP-regelingen, maar de mate waarin zij dat doen verschilt.
- Vrijwillige deelname. In de provincie Utrecht is aangegeven dat de activiteiten om haar doelen te behalen (tot nu toe) afhankelijk zijn van vrijwillige deelname van boeren. De deelname van boeren is echter beperkt omdat het draagvlak niet hoog is. Overheden en een deel van de boeren zien het probleem en de benodigde oplossingen soms heel anders. Ook zijn er boeren die wel willen omschakelen, maar dit niet kunnen.
- Korte versus lange termijn. In Flevoland en Zuid-Holland is genoemd dat de controverse rondom, en korte termijn aanpak van stikstof ten koste gaat van het draagvlak onder agrariërs. Dat draagvlak is echter nodig om het lange termijn doel van de landbouwtransitie te behalen.
- Regelgeving. In Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland is genoemd dat (landelijke) regelgeving de landbouw- en voedseltransitie in de weg zitten. Regels op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling kunnen vernieuwende initiatieven tegenhouden, subsidies gaan soms gepaard met ingewikkelde regels of tegenstrijdige doelen, en om de paar jaar veranderende regelgeving zorgt voor afnemend draagvlak onder boeren.
- Bijdrage andere partijen. In de provincie Flevoland is genoemd dat andere partijen dan de provincie, zoals terreinbeherende organisaties en het Rijksvastgoedbedrijf meer kunnen bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie. Maatschappelijke doelen worden bijvoorbeeld niet meegewogen bij het verpachten van grond van het Rijksvastgoedbedrijf.

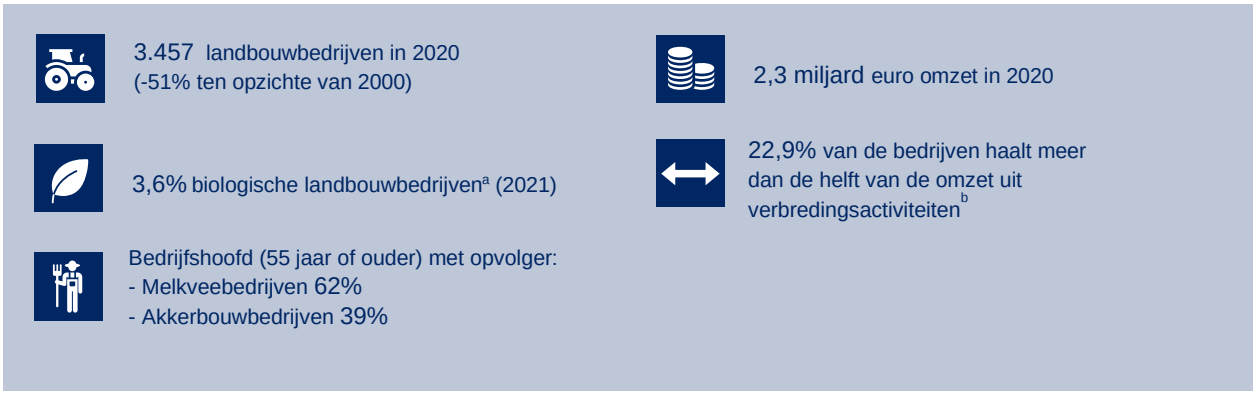
| 1 | Landbouw in Noord-Holland

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op landbouw in de provincie Noord-Holland. Aan de hand van verschillende data wordt weergegeven hoe de landbouw zich in de provincie typeert. Vervolgens worden de problemen die spelen met betrekking tot landbouw in de provincie geschetst.

1.1 Feiten en cijfers

De landbouw in de provincie Noord-Holland kenmerkt zich door melkveehouderijen, glastuinbouw, akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt, bloembollenteelt en zaadveredeling.[6] Bijna een kwart van de bedrijven in Noord-Holland is een melkveebedrijf. Zeer kenmerkend voor Noord-Holland is de weidegang. Er is in Noord-Holland ten opzichte van andere provincies relatief weinig intensieve veehouderij (veehouderij die niet gebonden is aan land voor de voedselvoorziening zoals de varkenshouderij, pluimveehouderij en de vleeskalverhouderij[7]). In 2021 lag iets meer dan de helft van de Nederlandse bloembollenbedrijven in Noord-Holland, de tulp is daarbij het belangrijkste gewas. Ook van de vollegrondsgroente- en glastuinbouwbedrijven liggen er relatief veel in de provincie. Ongeveer de helft van de glastuinbouw bestaat uit sierteelt, de andere helft is groenteteelt. De glastuinbouw in Noord-Holland is geconcentreerd in de Greenports Aalsmeer en omgeving en Noord-Holland Noord. Onder glastuinbouw vallen ook de bedrijven met zaadveredeling en -teelt en opkweek van gewassen. Deze vindt plaats in Aalsmeer en in de zogeheten Seed Valley (bij Enkhuizen). In Noord-Holland bestond in 2021 een kwart van het areaal akkerbouwgewassen uit tarwe, het aandeel pootaardappelen ligt hier net onder. Dit hoge aandeel pootaardappelen is kenmerkend voor de provincie Noord-Holland.[8] In onderstaande Figuur zijn enkele cijfers van het CBS over de kenmerken van de landbouw in de provincie Noord-Holland opgenomen. Zie Bijlage A voor volledige cijfers en bronvermelding.

Noord-Hollandse landbouw



a) Onder biologische landbouw wordt verstaan een productiewijze in de land- en tuinbouw, waarbij geen kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, maar organische mest en biologische gewasbeschermingmethoden. Daarnaast zijn er onder andere voorschriften bij het gebruik van krachtvoer en diergeneesmiddelen voor het vee. Ook dient er voor het vee uitloopmogelijkheid te zijn. Zie CBS (2022), www.opendata.cbs.nl

b) Verbredingsactiviteiten betreffen activiteiten waarmee agrarische bedrijven een aanvullende inkomstenbron hebben, zoals Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), het verkopen van producten aan consumenten of horeca en detailhandel, en het produceren van duurzame energie. Zie CBS (2020), www.cbs.nl

[6] Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[7] Centraal Bureau voor de Statistiek (2016), www.cbs.nl
[8] Agrimatie (2022), www.agrimatie.nl, 30 juni 2022

Landgebruik (2020)

127.000 ha landbouw (47,8% van totaal)
(-6,8% ten opzichte van 2000)

266.000 ha
totaal landoppervlak

Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)

152.000 rundvee
(-5,0% sinds 2000)

129.000 schapen
(-45,0% sinds 2000)

1.619.000 kippen
(+10,8% sinds 2000)

23.000 varkens
(-32,5% sinds 2000)

9,9 mln. m2 tuinbouw onder glas
(-5,4% sinds 2000)

Voor meer gedetailleerde informatie over de landbouw zie de volgende links:

- Gewassen, dieren en grondgebruik naar regio (onderwerp, regio en perioden zijn aanpasbaar)
- Omzet landbouwbedrijven naar type bedrijf en regio (onderwerp, regio, bedrijfstype en perioden zijn aanpasbaar)
- Het grondgebruik in Nederland op kaart

1.2 Problemen met betrekking tot landbouw

In de onderzoeksopzet is de problematiek met betrekking tot landbouw in breder opzicht beschreven, in deze paragraaf zal worden ingegaan op de problematiek specifiek voor de provincie Noord-Holland. De provincie geeft aan dat '*de manier van voedsel produceren, distribueren, verwerken en consumeren in toenemende mate leidt tot maatschappelijke discussie, omdat het milieu, de bodem, het klimaat, de omgeving, onze gezondheid en het verdienmodel van de agrarisch ondernemer onder druk staan. De veehouderij heeft het grootste aandeel in de stikstofcrisis, de biodiversiteit neemt af en het produceren, consumeren en vervoeren van voedsel heeft een forse impact op het klimaat.*'[9] In dit onderzoek gaat de Rekenkamer dieper in op enkele onderwerpen waar het voedsel- en landbouwsysteem een relatie mee heeft. Er is gekozen om in te gaan op biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof, omdat de problematiek rond deze onderwerpen urgent is en vanwege Europese verplichtingen die voor deze onderwerpen gelden. Eerder in 2022 publiceerde de Rekenkamer de Notitie Bodemdaling, hierop wordt daarom in dit rapport niet verder ingegaan.

Biodiversiteit

De biodiversiteit in Noord-Holland gaat op dit moment nog achteruit. In haar beleidsstuk uit 2021 benadrukt de provincie de uitdaging op het gebied van biodiversiteit in Noord-Holland in het landelijk gebied. Vele factoren hebben ervoor gezorgd dat een groot aantal soorten in het landelijk en agrarisch gebied achteruitgegaan is de vorige eeuw. Waar voor een deel van de soorten deze dalende trend eind jaren negentig is gestabiliseerd, neemt

[9] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 3

een soortgroep als de graslandvlinders nog steeds af. De provincie verwijst naar de recent verschenen Rode lijst zoogdieren, die laat zien dat met name de soorten die afhankelijk zijn van het agrarisch gebied, zoals haas en marterachtigen zoals hermelijn, bunzing, er niet goed voorstaan. Ook noemt zij de boerenlandvogelbalans van 2020, die laat zien dat factoren als verdroging en teruglopend voedselaanbod veel vogelsoorten negatief beïnvloeden.[10] In een interview heeft de provincie toegelicht dat het in het landelijk gebied met name gaat om de basiskwaliteit natuur. Enkele tientallen jaren geleden was er meer leven als je kijkt naar aantallen en soorten vogels en insecten in de landbouwgebieden. Dit is waar basiskwaliteit natuur om gaat, niet om met uitsterven bedreigde soorten of zeldzame dieren, maar om de 'algemene soorten' van vroeger.[11]

Waterkwaliteit

Als het gaat om de problematiek van waterkwaliteit is er onderscheid te maken tussen oppervlaktewater en grondwater.

Oppervlaktewater

De provincie Noord-Holland heeft 89 oppervlaktewaterlichamen. Voor geen enkel van deze oppervlaktewaterlichamen zijn de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) bereikt, noch de chemische noch de ecologische doelen. Een belangrijk kwaliteitsprobleem voor het oppervlaktewater, in Noord-Holland maar ook elders in Nederland, is het te hoge niveau van nutriënten (stikstof, maar vooral fosfor) in het water. Belangrijke bronnen zijn historische en actuele emissies vanuit de landbouw, maar ook veenoxidatie, nutriëntrijke kwel en lozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties. Een ander probleem is de normoverschrijding van een aantal verontreinigende stoffen, waaronder ook enkele gewasbeschermingsmiddelen die bijvoorbeeld worden toegepast in de landbouw.

Grondwater

In de provincie Noord-Holland zijn vier grondwaterlichamen. De toestand van één van de vier grondwaterlichamen is beoordeeld als slecht en dat heeft te maken met een fosfaatoverschrijding. De oorzaken hiervan kunnen verschillend zijn: invloed van dieper brak grondwater, infiltratie van oppervlaktewater of uitspoeling uit landbouwpercelen.[12]

Stikstof

Stikstofdepositie vanuit de landbouw zorgt met name voor problemen in de natuur als landbouwbedrijven dichtbij natuurgebieden liggen. Het verschilt erg per provincie hoe groot dit probleem is. De provincie Noord-Holland heeft bijvoorbeeld veel minder intensieve landbouw dan andere provincies. Er is in Noord-Holland meer grondgebonden landbouw waardoor er minder ammoniakemissie is. Aan de andere kant is het een heel dichtbevolkte provincie. Dit betekent dat natuurgebieden vaak dichtbij industriële bedrijven en grote landbouwbedrijven liggen.[13] De Natura-2000 gebieden in Noord-Holland waar de problematiek rond stikstof het grootst is (qua percentage hectare waarvan de depositie onder de kritische depositiewaarde ligt), zijn Eilandspolder en Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (AERIUS calculator 2020).[14] Zie Kader 3.3 voor meer informatie over het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

---

[10] Provincie Noord-Holland (2021), Masterplan Biodiversiteit, 21 januari 2021, pp. 1 en 21-22 & Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022

[11] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022

[12] Provincie Noord-Holland (2021), Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, 30 november 2021, pp. 5 en 24 & Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022

[13] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022

[14] Provincie Noord-Holland (2021), Voordracht 'Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022', 16 maart 2021, Bijlage 'Doelstelling depositiedaling per gebied'

| 2 | Opgesteld beleid

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de wijze waarop de provincie haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie heeft vormgegeven. Daarbij wordt inzicht gegeven in relevante beleidsdocumenten (Paragraaf 2.1), gebruikte definities (2.2), opgestelde ambities en doelen (2.3), de rollen die de provincie voor zichzelf ziet en de manier waarop zij invulling wil geven aan deze rollen (2.4), de manier waarop de uitvoering van het beleid in de provincie is georganiseerd (2.5) en de manier waarop evaluatie en monitoring van het beleid zijn vormgegeven (2.6). De bevindingen zijn genummerd en lopen door tot in Hoofdstuk 3.

2.1 Beleidsdocumenten

1. De provincie Noord-Holland heeft haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie vastgelegd in de *Voedselvisie 2020-2030 - Boer & Business in Balans* (hierna: Voedselvisie).[15] PS hebben met amendementen de Voedselvisie iets aangepast en deze in 2021 vastgesteld. Aan de Voedselvisie ging (vanaf 2018) het *Programma Natuurinclusieve landbouw vooraf*.
   a. In het coalitieakkoord *Duurzaam doorpakken!* uit 2019 is de ambitie uitgesproken om een Voedselvisie op te stellen waarin de gewenste transitie is beschreven waarbij, met behoud van ontwikkelkansen en een eerlijk verdienmodel, de agrarische sector en alle ketenpartijen stappen zetten richting een kringlooplandbouw (door te werken met proeftuinen) en verbetering van de natuur-, water- en bodemkwaliteit (o.a. door de inzet van bodemcoaches), klimaat en dierenwelzijn.[16]
   b. Voor de Voedselvisie bestond het Programma Natuurinclusieve landbouw, dat in 2018 was gestart naar aanleiding van een motie van PS.[17] Dit programma is met het nieuwe coalitieakkoord gewijzigd naar de Voedselvisie, omdat de landbouwtransitie breder is dan natuur alleen.[18] In de Voedselvisie wordt niet meer verwezen naar het Programma Natuurinclusieve landbouw.[19]
   c. Bij de behandeling van de *Begroting 2020* is door PS een motie aangenomen waarin GS wordt verzocht om bij het opstellen van de Voedselvisie belanghebbenden (inclusief burgers/inwoners) actief te betrekken - in het verlengde van het totstandkomingsproces van de Omgevingsvisie en om bij het opstellen van de Voedselvisie aan te sluiten op de nieuwe visie van het Rijk.[20]
   d. De Voedselvisie is in februari 2021 door PS vastgesteld. Hierbij zijn drie amendementen aangenomen die de Voedselvisie iets hebben aangepast ten opzichte van de versie zoals die door GS aan PS was voorgelegd.[21]

2. De Voedselvisie wordt uitgewerkt in uitvoeringsagenda's die betrekking hebben op twee jaar. De *Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022* (hierna: Uitvoeringsagenda) heeft een duidelijke samenhang met

[15] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021
[16] Provincie Noord-Holland (2019), Duurzaam doorpakken! - Coalitieakkoord 2019-2023 GroenLinks, VVD, D66 en Partij van de Arbeid, 12 juni 2019, p. 20
[17] Provincie Noord-Holland (2018), Statenbrief 'Programma Natuurinclusieve landbouw', 17 mei 2018
[18] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[19] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021
[20] Provincie Noord-Holland (2019), M93-2019 Draagvlak voor Voedselvisie, 11 november 2019
[21] Provincie Noord-Holland (2021), A1-2021, 1 februari 2021; Provincie Noord-Holland (2021), A6-2021, 1 februari 2021; Provincie Noord-Holland (2021), A9-2021, 1 februari 2021

de Voedselvisie. In de Uitvoeringsagenda geeft de provincie aan welke projecten en activiteiten zij in de periode 2021-2022 wil stimuleren die een bijdrage leveren aan het behalen van de beoogde resultaten van de Voedselvisie.

a. In de Voedselvisie wordt aangekondigd dat er enige maanden na vaststelling van de Voedselvisie inzichtelijk wordt gemaakt welke projecten en activiteiten doorlopen en opgestart zullen worden, inclusief het bestedingsplan dat daarbij hoort.[22]
b. In juni 2021 hebben GS de Uitvoeringsagenda vastgesteld en aan PS gestuurd.[23]
c. In de Uitvoeringsagenda zijn de instrumenten genoemd die de provincie wil inzetten voor het behalen van de beoogde resultaten uit de Voedselvisie voor de periode 2021-2022. Ook is aangegeven hoe wordt omgegaan met de vier moties van PS die zijn aangenomen bij de vaststelling van de Voedselvisie.[24]
d. In de Uitvoeringsagenda is een doorkijk gegeven naar de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2023-2024.[25]

3. De Voedselvisie is in samenhang opgesteld met beleidsdocumenten op andere thema's, zoals het *Masterplan Biodiversiteit*[26], de *Visie Recreatie en toerisme*[27] en het *Regionaal waterprogramma*[28]. In de verschillende beleidsdocumenten wordt wel enkele keren naar elkaar verwezen, maar is niet altijd duidelijk wat de samenhang tussen de documenten precies betekent voor de keuzes die de provincie moet maken. Ook de Omgevingsvisie geeft hierin geen duidelijk beeld.
   a. In de voordracht van de Voedselvisie aan PS hebben GS de samenhang met andere beleidsthema's toegelicht. GS geven aan dat de Voedselvisie in belangrijke mate samenhangt met andere beleidsthema's die in het coalitieakkoord worden genoemd onder de opgave 'Vitaal landelijk gebied'. Naast de Voedselvisie is daarom op hetzelfde moment het *Masterplan Biodiversiteit* aangeboden aan PS. In de voordracht staat ook dat GS werken aan de *Visie Recreatie en toerisme*. GS geven aan dat hoewel de visies aparte documenten zijn, ze in nauwe samenhang zijn opgesteld. De verschillende visies kennen geen harde grenzen, maar vloeien volgens GS op onderdelen meer of minder in elkaar over.[29]
      I. In de praktijk betekende dit volgens verschillende geïnterviewden dat er veel afstemming is geweest tijdens het opstellen van onder andere de Voedselvisie en het Masterplan Biodiversiteit. Er zijn gezamenlijke brainstormsessies gehouden tijdens het schrijven om af te stemmen wat in welk plan kwam te staan. De opstellers van beide stukken hebben elkaars stukken meegelezen tot aan het einde.[30] Ook het participatieproces dat is gehouden voor het opstellen van deze visies is gezamenlijk opgezet. Voor de Voedselvisie zijn veel agrariërs gesproken, dit was voor het Masterplan Biodiversiteit niet altijd relevant, maar als dat wel het geval was sloten alle betrokkenen aan. Ditzelfde gold andersom, waar er een raakvlak was werd geprobeerd het participatieproces gezamenlijk te doen.[31]
      II. In interviews is aangegeven dat het oorspronkelijke idee was dat de Voedselvisie, het Masterplan Biodiversiteit en de Visie Recreatie en Toerisme samen één visie Vitaal landelijk gebied zouden

[22] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 22
[23] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021
[24] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, pp. 4-6
[25] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 17
[26] Provincie Noord-Holland (2021), Masterplan Biodiversiteit, 21 januari 2021
[27] Provincie Noord-Holland (2021), Visie Recreatie & Toerisme Noord-Holland 2030, april 2021
[28] Provincie Noord-Holland (2021), Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, 30 november 2021
[29] Provincie Noord-Holland (2020), Voordracht Voedselvisie 2020-2030, 15 december 2020, pp. 3-4
[30] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[31] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022

vormen. Bestuurlijk is echter de keuze gemaakt om dit als losse beleidsdocumenten op te stellen, zodat er per onderwerp een herkenbaar beleidsdocument ligt. Het bestuur wilde duidelijk laten zien wat zij op ieder van deze onderwerpen wilde gaan doen. Als deze onderwerpen in één document zouden worden opgenomen, zou het kunnen dat per onderwerp minder duidelijk werd wat er op dat onderwerp werd gedaan. Ambtelijk had deze keuze niet de voorkeur, omdat het allemaal gaat over hetzelfde landelijk gebied. Het is volgens hen wenselijk om niet telkens opnieuw de agrariërs te benaderen voor een ander deel van het beleidsdossier. Het is voor de buitenwereld lastig het onderscheid te maken tussen de verschillende beleidsonderdelen van de provincie. Het zou volgens de ambtelijke organisatie helpen als het beleid integraal is opgesteld.[32]

b. Op het moment dat de drie hierboven genoemde beleidsdocumenten werden opgesteld, werd op het gebied van waterkwaliteit het *Regionaal waterprogramma* opgesteld. Geïnterviewden die zich bezighouden met dit Regionaal waterprogramma geven aan dat zij de beleidsafstemming, die bij de andere drie beleidsdocumenten heeft plaatsgevonden, herkennen voor de afstemming tussen deze stukken en het Regionaal waterprogramma.[33]

c. In de verschillende beleidsdocumenten wordt enkele keren naar elkaar verwezen, maar is niet altijd duidelijk wat de samenhang tussen de documenten precies betekent. Bijvoorbeeld welke keuzes de provincie maakt tussen belangen van het ene beleidsveld en het andere beleidsveld of tussen verschillende ruimtelijke claims.

   I. In de Voedselvisie worden bijna geen andere beleidsdocumenten genoemd. Het Masterplan Biodiversiteit wordt één keer genoemd als het gaat over een monitor, maar er wordt niet ingegaan op de volledige samenhang.[34] In het Masterplan Biodiversiteit wordt andersom enkele keren naar de Voedselvisie verwezen. Naast dat het ook gaat over de betreffende monitor, wordt ook benoemd welke voordelen beleid uit de Voedselvisie voor biodiversiteit zou moeten hebben.[35]

   II. In de Visie Recreatie en Toerisme wordt in een bijlage de samenhang met ander beleid, waaronder de Voedselvisie en het Masterplan Biodiversiteit toegelicht. Hierin wordt vooral kort ingegaan op hoe verschillende beleidsvelden elkaar kunnen versterken, niet waar zij elkaar in de weg zouden kunnen zitten en welke keuzes dan gemaakt moeten worden.[36]

d. Boven de verschillende beleidsdocumenten staat de Omgevingsvisie NH2050.[37] Hierin wordt wel richting gegeven, maar wordt de afweging van verschillende belangen rond landbouw en voedsel niet duidelijk gemaakt.

   I. Omdat de Omgevingsvisie uit 2018 komt zijn de hierboven genoemde beleidsdocumenten hierin niet expliciet benoemd. Wel wordt ingegaan op voedselproductie en worden herkenbare termen uit de Voedselvisie als natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw genoemd.[38]

   II. In het voorwoord is aangegeven dat de Omgevingsvisie is opgesteld om koers te zetten richting de toekomst, om een richting mee te geven en onderwerpen aan te geven waar we als samenleving iets mee moeten. De hoofdambitie is dat de provincie streeft naar een evenwichtige balans tussen economische groei en leefbaarheid.[39]

---

[32] Provincie Noord-Holland, ambtelijke interviews, 5 en 7 april 2022
[33] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022
[34] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 26
[35] Provincie Noord-Holland (2021), Masterplan Biodiversiteit, 21 januari 2021, pp. 5, 10, 14, 23 en 24
[36] Provincie Noord-Holland (2021), Visie Recreatie & Toerisme Noord-Holland 2030, april 2021, Bijlage 5
[37] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[38] Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid, 19 november 2018
[39] Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid, 19 november 2018, pp. 5 en 11

III. Eén van de ontwikkelprincipes van de Omgevingsvisie is dat nieuwe ontwikkelingen zo veel mogelijk natuurinclusief zijn.[40] Hoe afwegingen daarbij tussen de verschillende belangen in bijvoorbeeld de landbouw moeten worden gemaakt wordt niet toegelicht.

4. De Voedselvisie heeft niet betrekking op alle vormen van landbouw in de provincie, zo vallen de intensieve veehouderij en de bollenteelt er bijvoorbeeld buiten, terwijl deze wel een probleem vormen voor de natuur in Noord-Holland. Deze vormen van landbouw zijn opgenomen in het bredere economisch beleid. De Voedselvisie is hierin logisch ingebed, maar volgens betrokkenen is het een gemiste kans dat niet alle vormen van landbouw in de Voedselvisie zijn opgenomen. Onder andere omdat bijvoorbeeld bollenteelt op dezelfde percelen plaatsvindt als grondgebonden landbouw.
   a. De Voedselvisie heeft betrekking op voedsel en grondgebonden landbouw (grondgebonden veehouderij, opengrondgroenteteelt, tuinbouw en akkerbouw). De provincie geeft aan dat (de verduurzaming van) de rest van de landbouw, zoals glastuinbouw, bloembollen, visserij en intensieve veehouderij niet zijn opgenomen in de Voedselvisie, maar onder het hoofdstuk Landbouw van het Strategisch Beleidskader Economie en bijbehorend Uitvoeringsprogramma vallen.[41]
      I. Dat de Voedselvisie betrekking heeft op grondgebonden landbouw betekent ook dat intensieve veehouderij niet onder de Voedselvisie valt. Grondgebonden veehouderij is volgens de definitie van het CBS veehouderij die gebonden is aan land voor de voedselvoorziening van het vee. Dit in tegenstelling tot de intensieve veehouderij die niet gebonden is aan land voor de voedselvoorziening zoals de varkenshouderij, pluimveehouderij en de vleeskalverhouderij.[42] Zoals benoemd in Paragraaf 1.1 is er weinig intensieve veehouderij in Noord-Holland. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) licht toe dat er in de provincie weinig grote kippen- en varkenshouders zijn en er restrictief beleid is om te voorkomen dat kippen- of varkenshouders uit andere delen van het land zich in de provincie vestigen. Maar er zijn volgens MNH in de provincie wel intensieve melkveehouderijen.[43] In de data van het CBS die gebruikt zijn in Hoofdstuk 1 is geen onderscheid gemaakt tussen grondgebonden- en intensieve veehouderij. Het is daarom niet duidelijk hoeveel van de daar genoemde veehouderij in Noord-Holland onder de Voedselvisie valt.
      II. Zowel de provincie als MNH geven aan dat de bollenteelt eigenlijk niet los te knippen is van andere grondgebonden landbouw. Dit komt door de ‘reizende bollenkramen’. Dit houdt in dat boeren hun percelen wisselend inzetten voor de teelt van bollen en voor voedselproductie. Hetzelfde stuk land wordt daarmee gebruikt voor iets dat wel binnen de Voedselvisie valt en iets dat niet binnen de Voedselvisie valt.[44]
      III. De scheiding tussen deze onderwerpen is het gevolg van een politieke keuze. Er had ook een bredere visie op veranderingen in de landbouw gemaakt kunnen worden, of de voedselvisie had breder, inclusief bollenteelt, gemaakt kunnen worden. De provincie geeft aan dat dit onverlet laat dat er ook beleid is op de verduurzaming van de rest van de landbouw in de economische beleidsagenda. De provincie geeft aan dat het wenselijk zou zijn geweest om het beleid op bollenteelt mee te nemen in het beleid dat nu Voedselvisie heet, omdat het gaat om hetzelfde land als waar voedsel op wordt geteeld. In de afstemming binnen de provincie maakt het niet uit of het

[40] Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid, 19 november 2018, p. 22
[41] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022 & Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023, september 2021
[42] Centraal Bureau voor de Statistiek (2016), www.cbs.nl
[43] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[44] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022 & Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022

beleid in één stuk of in verschillende stukken staat, maar naar buiten toe is het makkelijker om het verhaal te vertellen als het breder is opgesteld.[45]

IV. MNH geeft aan dat zij het een gemiste kans vindt dat in de Voedselvisie onder andere de bollenteelt, glastuinbouw en intensieve veehouderij niet zijn meegenomen. [46]

a. Zij geeft aan dat er in de provincie, ook in veenweidegebieden, bij de binnenduinrand of andere Natura-2000-gebieden, veel intensieve melkveehouderijen zijn. Intensieve melkveehouderijen produceren veel stikstof. MNH geeft aan dat deze bedrijven ook in Noord-Holland een probleem vormen voor de natuurgebieden.[47]

b. De bollenteelt is volgens MNH een uitdaging voor de natuur in Noord-Holland. Circa 13.500 hectare[48] landbouwgrond in Noord-Holland wordt gebruikt voor bollenteelt. De bollenteelt is enorm vervuilend. Allereerst vanwege de gewasbeschermingsmiddelen die daarvoor worden gebruikt. Daarnaast is dit een grote monocultuur. MNH geeft aan dat de provincie geen beleid heeft om dit te verminderen. De provincie neemt dit mee in de greenports. Hier worden experimenten gedaan met minder of andere bestrijdingsmiddelen, maar dit zijn kleine stapjes. Die zijn ook belangrijk, maar dit is geen structureel beleid. Deze manier van bollenteelt past volgens MNH niet in de doelstelling dat in 2030 alle grondgebonden landbouw natuurinclusief moet zijn.[49]

b. Het *Strategisch Beleidskader Economie* komt uit 2016, de Voedselvisie is daarom hierin niet expliciet genoemd.[50] In september 2021 is de *Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023* vastgesteld. Dit is een uitwerking van het Strategisch Beleidskader Economie, waarin de provincie wil laten zien wat de ambities zijn per thema en wat hiervoor wordt gedaan in de periode 2021-2023. In deze Uitvoeringsagenda zijn vijf transitieopgaven geïdentificeerd, één hiervan is de Voedselvisie. De provincie geeft aan dat deze transitiethema's sturend zijn voor de activiteiten in deze Uitvoeringsagenda en in de uitwerking van de acties worden meegenomen. Ook geeft zij aan dat de Voedselvisie grote impact heeft op het landbouwonderdeel van deze Uitvoeringsagenda.[51] Er is geen hiërarchie tussen de verschillende beleidsdocumenten. Alleen de Omgevingsvisie staat boven de rest van het beleid. Voor de rest staan de verschillende beleidsdocumenten naast elkaar en zijn hier dwarsverbanden tussen te leggen.[52]

I. De provincie geeft aan dat de Voedselvisie in de Uitvoeringsagenda Economie wordt genoemd omdat deze beleidsterreinen niet los te knippen zijn. Dit komt onder andere door de eerder genoemde 'reizende bollenkramen'.[53] De Voedselvisie is onderdeel van het landbouwbeleid en de Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023. De bollenkraam is een voorbeeld waarin melkveehouderij (voedsel) en andere landbouw (bollen) samenkomen.[54]

c. In de provinciale Begroting 2022 maakt de Voedselvisie een groot deel uit van één van doelen uit de begroting. Onder het programma *Economie, cultuur en welzijn* valt het doel *Bevorderen van welvaart en welzijn door duurzame, vernieuwende en ondernemende economie*. Van dit doel is één van de

[45] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[46] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[47] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[48] Agrimatie (2022), www.agrimatie.nl
[49] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[50] Provincie Noord-Holland (2016), Duurzaam, vernieuwend, en ondernemend - Strategisch Beleidskader Economie provincie Noord-Holland, 29 maart 2016
[51] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023, september 2021
[52] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[53] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[54] Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

subdoelen *Een duurzame agrosector behouden en versterken*. Onder dit doel wordt vooral verwezen naar de Voedselvisie en de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022.[55]

2.2 Definitie transitie

5. De provincie heeft de in de Voedselvisie veel aandacht voor definities van gebruikte termen, aan het einde van de Voedselvisie is een lijst met definities opgenomen.[56]
   a. In de Voedselvisie zijn alle termen die in de definitielijst zijn opgenomen gemarkeerd met een asterisk (*).
   b. In Kader 2.1 zijn de belangrijkste definities opgenomen.

Kader 2.1 – Definities[57]

Korte keten
Een toeleveringsketen waarbij een beperkt aantal marktdeelnemers betrokken is, die zich inzetten voor samenwerking, lokale economische ontwikkeling en nauwe geografische en sociale relaties tussen producenten, verwerkers en consumenten. Met andere woorden een voedselketen waarin je tussen producent en consument zo min mogelijk partijen zoals verwerkers, handelshuizen en tussenhandelaren aantreft (Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling).

Kringlooplandbouw
Het efficiënt produceren van voedsel in kringlopen, zodat schade aan het ecosysteem (water, bodem, lucht) voorkomen en hersteld wordt. Kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen zijn op een zo laag mogelijk –lokaal, nationaal of internationaal – schaalniveau gesloten. Daarbij wordt rekening gehouden met dierenwelzijn.

Natuurinclusieve landbouw (minimaal niveau 2 WUR/Louis Bolk)
Een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie. Het maakt gebruik van wat de natuur op, om en onder het bedrijf te bieden heeft (het 'natuurlijk kapitaal'), versterkt de biodiversiteit op en rond het boerenland en belast de natuur zo min mogelijk.

Regeneratieve landbouw
Regeneratieve landbouw is een verzamelterm voor een manier van voedsel produceren die niet tegen maar vóór de natuur werkt. Hieronder vallen o.a. de natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry of agro-ecologie.
Voor boeren speelt het ecosysteem een belangrijke rol in het gezond houden van de bodem en een gezond ecosysteem draagt bij aan de weerbaarheid van (agro)ecosystemen tegen klimaatextremen en ziekten en plagen. Daarnaast zorgen ecosystemen voor maatschappelijke diensten, zoals schone lucht, schoon water, klimaatregulatie en het reguleren van water-, koolstof- en nutriëntenkringlopen.

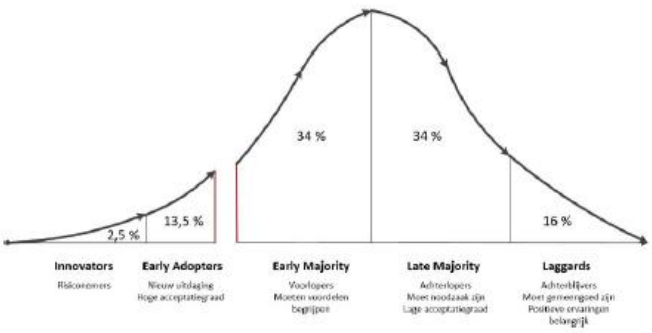
Voedselsysteem
Het voedselsysteem als het geheel van mensen, instituties, activiteiten, processen en infrastructuur dat betrekking heeft op de productie en consumptie van voedsel voor de bevolking in een gebied. We bezien het voedselsysteem vanuit verschillende niveaus: lokaal, nationaal, Europees en internationaal. Dat doen wij, omdat we in Noord-Holland ook veel voedsel uit het buitenland consumeren, meer dan we denken.

[55] Provincie Noord-Holland (2021), Programmabegroting 2022, 8 november 2021
[56] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 28-31
[57] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 28-31

6. De provincie gebruikt de term regeneratieve landbouw als overkoepelende term voor verschillende vormen van landbouw, alleen bij het beoogde resultaat met betrekking tot regeneratieve landbouw wordt ook verwezen naar natuurinclusieve landbouw.
   a. In de lijst met definities zijn onder andere verschillende vormen van landbouw opgenomen.[58]
   b. De term regeneratieve landbouw wordt door de provincie gebruikt als een verzamelterm voor een manier van voedsel produceren die niet tegen maar vóór de natuur werkt. Hieronder vallen volgens de provincie o.a. natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry en agro-ecologie. Deze termen zijn ieder ook opgenomen in de definitielijst.
   c. In de Voedselvisie en Uitvoeringsagenda gebruikt de provincie deze laatste drie termen (biologische landbouw, agroforestry en agro-ecologie) als toelichting op regeneratieve landbouw.
   d. De term natuurinclusieve landbouw komt wel vaker terug, onder andere omdat dit het uitgangspunt van het eerdere beleid was (Programma Natuurinclusieve landbouw). Echter, ook het beoogde resultaat met betrekking tot regeneratieve landbouw (zie Paragraaf 2.3) is geformuleerd in natuurinclusieve landbouw. Dit is omdat dit een bestaand doel was uit de Omgevingsvisie, hier kan niet zomaar van worden afgeweken. Dit doel komt voort uit het Programma Natuurinclusieve landbouw.[59]

7. De provincie heeft transitie niet expliciet gedefinieerd, maar besteedt wel aandacht aan het begrip. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen de verschillende fases van transitie. Bij elk van de in de Uitvoeringsagenda opgenomen instrumenten is weergegeven bij welke transitiefase deze past.
   a. De provincie spreekt in de Voedselvisie en de Uitvoeringsagenda van een ‘transitie van ons voedselsysteem’.
   b. Zoals opgenomen in Kader 2.1 is in de definitielijst van de Voedselvisie voedselsysteem gedefinieerd als: ‘het geheel van mensen, instituties, activiteiten, processen en infrastructuur dat betrekking heeft op de productie en consumptie van voedsel voor de bevolking in een gebied.’ Transitie is niet in de definitielijst opgenomen.[60]
   c. De provincie heeft in de Voedselvisie en Uitvoeringsagenda ook elders transitie niet expliciet gedefinieerd. In de Uitvoeringsagenda zijn wel een transitiecurve en een innovatiecurve opgenomen om verschillende fases van een transitie en innovatie te onderscheiden, zie Figuren 2.1 en 2.2.[61]

Figuur 2.1 Transitiecurve



Figuur 2.2 Innovatiecurve

[58] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 28-31
[59] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[60] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 28-31
[61] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 16

d. De provincie geeft hierbij aan dat de transitie van de landbouw zich in de fase van ‘voorontwikkeling’ bevindt (zie Figuur 2.1). Deze fase laat volgens de provincie zien dat vooral ‘innovators’ en ‘early adapters’ (zie Figuur 2.2) zich met de transitieopgaven bezighouden.[62]
e. De provincie geeft aan dat de instrumenten die zijn opgenomen in de Uitvoeringsagenda zich richten op de fase van ‘voorontwikkeling’ en deels op de fase ‘take-off’.[63] Bij elk van de in de Uitvoeringsagenda opgenomen instrumenten is weergegeven bij welke transitiefase(s) deze past en welke groepen uit de innovatiecurve verwacht worden deel te nemen aan het instrument.[64]

2.3 Ambities en doelen

8. In de Voedselvisie zijn een visie, missie, doelen en beoogde resultaten geformuleerd. Op elk niveau wordt de formulering concreter. Er wordt bij de geformuleerde ambities en doelen niet gesproken over transitie.
   a. De provincie Noord-Holland heeft haar ambities en doelen van de Voedselvisie geformuleerd in een visie, missie, doelen en beoogde resultaten, zie Kader 2.2.
   b. In de visie worden vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) op voedselproductie geïntroduceerd.
   c. Bij de missie wordt aangegeven waarom is gekozen voor een periode van 10 jaar voor de Voedselvisie. In een interview heeft de provincie toegelicht dat enerzijds de wens was om naar de lange termijn te kijken en anderzijds te kunnen inspelen op de vierjarige cyclus van het bestuur. 25 jaar is zo ver weg dat dit niet haalbaar is voor een dergelijk beleidsstuk, 10 jaar is al een lange termijn in dat opzicht. Het is voor de organisatie en de buitenwereld ook niet mogelijk om te werken met een doel voor over 25 jaar, het is belangrijk om doelen op kortere termijn te stellen om naar toe te werken.[65]
   d. De doelen sluiten aan op de visie doordat elk van de vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) in een doel is uitgewerkt.
   e. De beoogde resultaten zijn op een concreter niveau geformuleerd dan de doelen, maar laten ook nog ruimte voor interpretatie.
      I. Het beoogde resultaat met betrekking tot regeneratieve landbouw komt voort uit het Programma Natuurinclusieve landbouw en de Omgevingsvisie NH2050. Daarin is opgenomen dat het streven is om de grondgebonden landbouw in Noord-Holland in 2030 zo veel mogelijk natuurinclusief te laten zijn.[66] In de Voedselvisie en Uitvoeringsagenda is er geen sprake meer van ‘zo veel mogelijk’. Ook is door middel van een amendement van PS aan dit doel toegevoegd dat niveau II van het Louis Bolkinstituut het minimale streefniveau is.[67] Hierdoor wordt explicieter gemaakt wat de provincie verstaat onder natuurinclusieve landbouw. Wel zit ook hier nog ruimte voor interpretatie in. Door het Louis Bolkinstituut wordt niveau II omschreven als een stap richting grondgebondenheid.[68]
      II. Het resultaat met betrekking tot kringlooplandbouw is dat in 2030 de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau gesloten zijn. In een interview heeft de provincie toegelicht dat de provincie geen keuze maakt in het laagst mogelijke niveau van kringlooplandbouw. Het is niet haalbaar om de

[62] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 16
[63] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 17
[64] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, pp. 10-15
[65] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[66] Provincie Noord-Holland (2018), Statenbrief ‘Programma Natuurinclusieve landbouw’, 17 mei 2018; Provincie Noord-Holland (2020), Statenbrief ‘Motie 40-201 7 Programma natuurinclusieve landbouw 2018-2019 en de doorloop van activiteiten in 2020’, 26 mei 2020 & Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid, 19 november 2018
[67] Provincie Noord-Holland (2021), A9-2021, 1 februari 2021
[68] Louis Bolk Instituut & Wageningen University & Research (2017), Maatregelen natuurinclusieve landbouw, juni 2017

kringloop altijd in Noord-Holland of zelfs op de schaal van Nederland te sluiten, soms moet hierbij ook worden gekeken naar Europees of een nog hoger niveau.[69]

III. In het resultaat met betrekking tot korte (voedsel)keten wordt een percentage genoemd, dit maakt het resultaat concreter. Wel geldt volgens de provincie ook hiervoor dat het verschilt hoe kort de ketens kunnen zijn.[70]

f. Op geen van de niveaus wordt in de ambities en doelen gesproken over een transitie.

Kader 2.2 – Ambities en doelen

Visie

In 2030 wordt er gewerkt vanuit een evenwichtige balans tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociale perspectieven aan onze voedselproductie. Een vitale provincie draagt bij aan het welzijn, een gezonde en veilige leefomgeving die goed is voor mens, plant en dier. En is daarmee ook goed voor het economisch vestigingsklimaat binnen de provincie. Dit evenwicht staat ten dienste van duurzame ontwikkeling: toekomstige generaties moeten ook profiteren van de gemaakte keuzes.

Missie

Wij ondersteunen schakels in de voedselketen op weg naar een duurzaam en betaalbaar voedselsysteem. Dat is goed voor bodem, water, biodiversiteit, klimaat en het verdienmodel van de ondernemer.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee tijdshorizonnen: één tot 2024 en één tot 2030. De eerste tijdshorizon is die van de periode 2020-2024, waarin het provinciaal beleid gericht wordt op het scheppen van de goede randvoorwaarden voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem. De tweede tijdshorizon is 2030, omdat een periode van tien jaar volgens de provincie voldoende dichtbij is om afgewogen beslissingen te kunnen nemen en tegelijkertijd voldoende tijd biedt om een structurele verandering te mogen verwachten.

Doelen

We streven naar een duurzaam voedselsysteem. Daarmee bedoelen we een beter evenwicht tussen, economische, ecologische, ruimtelijke en sociale perspectieven in het voedselsysteem.

Voor ieder van deze vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) heeft de provincie een doel opgesteld:

- ***Economie**: De agrarisch ondernemers in de voedselketen hebben een economisch gezond en toekomstbestendig bedrijfsperspectief.*
- ***Ecologie**: De grondgebonden agrarische bedrijfsvoering draagt bij aan ecosysteemdiensten, klimaatadaptie en het reduceren van emissies, (bodem-)biodiversiteit en dierenwelzijn.*
- ***Ruimte**: Er is voldoende ruimte voor voedselproductie in een toekomstbestendig landschap.*
- ***Sociaal**: Wij streven er naar dat in 2030 gezonde voeding (financieel) bereikbaar is voor alle inwoners van Noord-Holland en er is in 2030 meer maatschappelijke waardering (ook financieel) voor de agrarische sector, vanuit de wisselwerking tussen boer en burger en stad en platteland en de bewustwording van de effecten van voedselproductie op de omgeving.*

Resultaten

De provincie richt haar inzet op drie thema's, op ieder van deze thema's heeft de provincie een beoogd resultaat geformuleerd:

- ***Regeneratieve landbouw**: in 2030 is de grondgebonden landbouw Natuurinclusief (niveau II).*
- ***Kringlooplandbouw**: in 2030 zijn de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau gesloten.*
- ***Korte (voedsel)keten**: in 2030 consumeren we 25% uit de regio.*

[69] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022

[70] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022

9. De doelen en ambities van de provincie richten zich op het hele voedselsysteem. De provincie identificeert in de Voedselvisie ketenschakels in het voedselsysteem en ziet een ketenbrede aanpak voor zich.
   a. De provincie heeft in de Voedselvisie in kaart gebracht welke ketenschakels in het voedselsysteem een belangrijke rol hebben in de transitie. De provincie identificeert negen schakels in de voedselketen: Agrarische sector, Logistieke sector, Voedselverwerkende (veevoer, levens- en genotsmiddelen) industrie, Marketing, Retail & detailhandel (zoals: horeca, catering, (tussen)handel), Consumenten, Afvalverwerkers, Hergebruikers van grondstoffen en de Toeleverende diensten (zoals: materieel, materiaal, kennis, financiële diensten, zaden/pootgoed, (kunst)mest/nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen e.d.). [71]
   b. Voor ieder van de ketenschakels zijn de uitdagingen en kansen in beeld gebracht. De provincie wil daarmee het bredere plaatje van de transitieopgave 'van zaadje tot consument en weer terug naar de boer' schetsen.[72]
   c. De visie, missie en doelen van de Voedselvisie richten zich op het voedselsysteem. In de missie van de Voedselvisie wordt verwezen naar de schakels in de voedselketen.[73]
   d. De provincie vindt het belangrijk dat voedselvraagstukken bezien vanuit alle ketenschakels opgelost worden. '*Pas als de agrarisch ondernemer zijn producten tijdens het seizoen – voor een eerlijke prijs - kwijt kan, de verwerker leert in te spelen op het aanbod, de verkoopkanalen flexibiliteit in hun assortiment aankunnen en het aanhouden zonder klemmende afspraken met toeleveranciers (leveren binnen een uur), de consument duurzaam consumeert en er een redelijke prijs door de keten heen wordt betaald, wordt aan een duurzaam, dus over lange tijd te handhaven voedselsysteem gewerkt.*'[74]

2.4 Rol(len) en invulling

10. In de Uitvoeringsagenda maakt de provincie onderscheid tussen vier rollen die de provincie wil inzetten met betrekking tot de Voedselvisie. Deze zijn geïnspireerd op de rollen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
    a. De vier rollen die de provincie onderscheidt zijn: mogelijk maken (subsidie), ruimte geven ((ruimtelijke) kaders), opdracht geven (financieel) en inspireren (communicatie & netwerken). In de Uitvoeringsagenda noemt de provincie deze rollen haar instrumentenmix.[75]
    b. In een interview heeft de provincie toegelicht dat deze rollen geïnspireerd zijn op de rollen van de NSOB: de responsieve overheid, de rechtmatige overheid, de presterende overheid en de netwerkende overheid.[76]

11. De provincie heeft in de Uitvoeringsagenda voor ieder van de rollen aangegeven met welke instrumenten zij hier in de periode 2021-2022 invulling aan wil geven. Bij elk instrument is aangegeven aan welke van de drie resultaten (zie Kader 2.2 in Paragraaf 2.3) dit instrument moet bijdragen.[77]

---

[71] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 7
[72] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 10-19
[73] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 6
[74] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 7
[75] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021
[76] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[77] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, pp. 10-15

a. In de Uitvoeringsagenda is per rol een uitgebreide tabel opgenomen met de instrumenten die de provincie wil inzetten, inclusief toelichting. De hoeveelheid instrumenten per rol verschilt.
   I. Voor de rol ‘mogelijk maken (subsidie)’ gaat dit bijvoorbeeld om een kennis- en coachingsregeling en Uitvoeringsagenda’s Greenports, Voedsel Verbindt en The Protein Cluster.
   II. Voor de rol ‘ruimte geven ((ruimtelijke) kaders)’ zijn onder andere de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en Vergunning, Toezicht en Handhaving en (VTH) als instrumenten opgenomen.
   III. Voor de rol ‘opdracht geven (financieel)’ zijn de instrumenten het verstrekken van opdrachten en het deelnemen aan onderzoeken.
   IV. In de rol ‘inspireren (communicatie & netwerken)’ worden instrumenten als lobby en samenwerking en het door de provincie ontwikkelde platform Boer & Business in Balans ingezet.
   V. Zie Bijlage B voor een volledig overzicht van de instrumenten per rol met toelichting per instrument.
b. Naast dat bij elk instrument is aangegeven aan welke van de drie resultaten het instrument moet bijdragen, is er ook aangegeven welk budget voor het instrument is geraamd en wanneer de inzet van het instrument ingepland is. Verder is benoemd bij welke transitiefase(s) het instrument past en welke groepen uit de innovatiecurve verwacht worden deel te nemen aan het instrument.

2.5 Organisatie en teamsamenstelling

12. De provinciale organisatie is opgedeeld in drie directies die ieder zijn opgedeeld in verschillende sectoren. Tussen de directies en sectoren wordt samengewerkt als flexibele matrixorganisatie. Ook aan de Voedselvisie werken medewerkers van verschillende sectoren samen.
    a. De provincie is georganiseerd in drie directies: een directie Beleid, een directie Beheer en uitvoering en een directie Concernzaken waarin de bedrijfsvoeringzaken worden geregeld. Binnen de directie Beleid zijn verschillende sectoren. Landbouw valt onder de sector Regionale Economie & Erfgoed. Onder de sector Groen vallen onder andere biodiversiteit, tegengaan van bodemdaling en de aansturing van het programma stikstof. Water valt onder de sector Omgevingsbeleid. Er is ook een sector Integrale opgaven en transities, daar valt energietransitie bijvoorbeeld onder. Landbouw- en voedseltransitie valt niet onder deze sector.[78]
    b. De provincie geeft aan dat de kaders van de sectoren de samenwerking tussen de verschillende onderwerpen niet belemmeren. In de praktijk werkt de organisatie als een flexibele matrixorganisatie: formeel zijn er binnen de directie Beleid verticale verbanden in sectoren, maar in de praktijk wordt er met allerlei dwarsverbanden tussen de sectoren gewerkt, in werkgroepen of projectgroepen. Deze dwarsverbanden zijn flexibel en worden naar behoefte ingevuld en gewijzigd. Hier wordt pragmatisch mee omgegaan. Volgens de provincie is er tussen de collega’s van de verschillende sectoren veel onderling contact over onderwerpen die verwant zijn aan elkaar. Als er een nieuw probleem aan de orde komt, wordt hier een nieuwe werkgroep of projectgroep voor opgericht met alle collega’s die hierbij betrokken moeten zijn, ongeacht vanuit welke sector.[79]
    c. De directie Beheer en uitvoering is onder meer bezig met aanleg en onderhoud van (vaar)wegen. Sectoren uit de directie Beleid werken net zo goed samen met de sectoren uit de directie Beheer en uitvoering. Binnen deze directie is ook een sector Bodem en groen waarmee volgens de provincie veel samengewerkt wordt door de sector Groen uit de directie Beleid.[80]

[78] Provincie Noord-Holland, ambtelijke interviews, 5 april en 2 mei 2022
[79] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[80] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022

d. Aan de Voedselvisie werken met name medewerkers van de directie beleid, van zowel de sector Groen als van de sector Regionale Economie & Erfgoed. Daarnaast wordt ook samengewerkt met bijvoorbeeld collega's van de beleidssectoren waar mobiliteit en water onder vallen.[81]

2.6 Evaluatie en monitoring

13. De provincie is op moment van schrijven (september 2022) bezig met het opzetten van een monitoringsystematiek voor de Voedselvisie. Zij ontwikkelt monitoring op drie niveaus: activiteiten en output, beleidseffecten en impact. Op dit laatste niveau richt zij de monitoring op de vier perspectieven die voortkomen uit de opgestelde doelen (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) en gebruikt hierbij zoveel mogelijk de bestaande monitoringssystematieken. Hierbij plaatst de provincie enkele voorbehouden op de mogelijkheden om een directe link te leggen tussen de gebruikte indicatoren en de inzet van de provincie.
    a. De provincie is momenteel bezig met het zoeken naar de juiste manier van monitoring.[82] De provincie geeft aan dat monitoren van een transitie lastig is omdat een transitie meer dan een generatie nodig heeft om zich te voltrekken.[83]
    b. In de Voedselvisie[84] en de Statenbrief met update over de Voedselvisie van juni 2022[85] geeft de provincie aan op welke manier zij monitoring wil inzetten. In de Statenbrief staat hoe de provincie de monitoring op drie verschillende niveaus wil gaan uitvoeren. In de Voedselvisie zelf richtte de provincie zich op het derde genoemde niveau, deze heeft de provincie dan ook verder uitgewerkt.
        I. Het eerste niveau is het niveau van *activiteiten en output van deze activiteiten*. Dit heeft de provincie nu één keer gedaan door in de Statenbrief met update over de Voedselvisie van juni 2022 een overzicht te geven van de uitgevoerde activiteiten (zie ook bevinding 15 en Hoofdstuk 3).[86]
        II. Ten tweede wil de provincie monitoren op het niveau van *beleidseffecten*. De provincie werkt indicatoren uit die inzicht geven in de mate waarin de drie afzonderlijke beleidsdoelen uit de Voedselvisie gerealiseerd worden (meer regeneratieve landbouw, meer kringlooplandbouw en meer eten uit de korte keten).[87]
        III. Ten derde wil de provincie monitoren op het niveau van *impact*. Dit niveau van monitoring kwam ook al aan de orde in de Voedselvisie zelf. In aansluiting op de doelen heeft de provincie ervoor gekozen vier perspectieven te monitoren. Wel geeft de provincie daarbij aan dat dit lastig is, omdat voor deze perspectieven geen specifieke indicatoren en monitoringsgegevens beschikbaar zijn. De provincie wil daarom gebruik maken van al ontwikkelde of in ontwikkeling zijnde monitors.[88] Zie voor een toelichting op de gebruikte monitors Kader 2.3.

[81] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[82] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[83] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[84] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25
[85] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[86] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[87] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[88] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25 & Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022

a. Het is voor de provincie een vraagstuk hoe bestaande monitoringssystemen en gegevens hiervoor kunnen worden ingezet. Vragen als naar welke gegevens moet worden gekeken, welke systematiek moet worden gebruikt en hoe ingewikkeld of eenvoudig dit moet worden vormgegeven, zijn nu heel belangrijk omdat het de basis is voor latere resultaatmetingen.[89]
b. De provincie geeft aan dat het niet mogelijk zal zijn om bij een evaluatie een directe link te leggen tussen de door de provincie ondernomen activiteiten en de waarde van de gebruikte indicatoren. Daarvoor zijn er teveel andere factoren die hierop ook van invloed zijn.[90]

c. Om meer te gaan sturen op doelen, werken verschillende provincies, het Rijk, kennisinstellingen en de agrarische sector aan de ontwikkeling van zogenaamde Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). De provincie Noord-Holland levert net als een aantal andere provincies een bijdrage aan de ontwikkeling van KPI's. In de provincies worden pilots uitgevoerd om de methodologie in de praktijk te toetsen, en wordt een landelijke set van KPI's opgesteld. De invulling voor drempel- en streefwaarden kan regionaal of per gebied verschillend zijn. De ondergrond bepaalt bijvoorbeeld de CO2-uitstoot. Als dezelfde streefwaarden voor veenweide- als voor kleigrond worden gebruikt kan het lijken alsof de boer op veenweidegrond het veel slechter doet dan de boer op kleigrond, terwijl dit niet zo hoeft te zijn. Voor implementatie wordt er toegewerkt naar de volgende periode (2028) van het Nationaal Strategisch Plan, de Nederlandse invulling van het nieuwe Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB).[91]
d. De beschikbare monitoringsgegevens hebben volgens de provincie beperkingen. Zo is aangegeven dat het de bedoeling is om jaarlijks te monitoren, maar sommige gegevens worden enkel tweejaarlijks bijgehouden. Daarnaast worden lang niet alle cijfers al geruimere tijd bijgehouden. En sommige cijfers, zoals het aantal hectare natuurinclusieve landbouw, zijn niet beschikbaar.[92]
e. De provincie geeft aan dat zij de indicatoren op de verschillende niveaus in samenhang uitwerkt, zodat de volledige beleidsketen en de samenhangen daarbinnen zichtbaar worden. De provincie besteedt daarbij expliciet aandacht aan de aannames die zij doet over de bijdragen van activiteiten aan de beoogde doelen. De provincie streeft ernaar in het uitvoeringsproces op gepaste momenten leeractiviteiten in te bouwen waarin deze aannames kunnen worden getoetst, om zo het beleid waar nodig te kunnen verbeteren.[93]

Kader 2.3 – Monitoring

De provincie Noord-Holland heeft in de Voedselvisie voor ieder van de vier perspectieven (economisch, ecologisch, ruimtelijk en sociaal) toegelicht welke indicatoren gebruikt worden voor monitoring.[94]

Voor de monitoring van het **economische** perspectief maakt de provincie gebruik van de Agrimatie Duurzaamheidsprestaties van de agrarische sector in Noord-Holland. Deze indicator wordt jaarlijks in opdracht van de provincie gepubliceerd door Wageningen Economic Research.

De provincie geeft aan dat het voor het **ecologisch** perspectief lastig is om één indicator aan te wijzen, omdat de manier waarop en de mate waarin een agrarisch bedrijf kan bijdragen aan ecosysteemdiensten en (bodem-) biodiversiteit sterk

[89] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[90] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25
[91] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022 & reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[92] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[93] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[94] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25

afhankelijk is van de bedrijfsvoering, grondsoort of zelfs door externe, soms internationale, factoren die de provincie niet altijd direct kan beïnvloeden. De provincie steunt in samenhang met de doelen in het Masterplan Biodiversiteit de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij (ontwikkeld door FrieslandCampina, Rabobank en het Wereld Natuur Fonds) en de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw. De Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw is op moment van schrijven (september 2022) nog in ontwikkeling. Deze monitor wordt ontwikkeld door de Brancheorganisatie Akkerbouw, provincie Groningen, de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds.[95]

Ook voor het **ruimtelijk** perspectief geldt dat het volgens de provincie lastig is hiervoor een indicator aan te wijzen, omdat de fysieke ruimte ook sterk bepaald wordt door externe, soms internationale, factoren die de provincie niet altijd direct kan beïnvloeden (internationale afspraken, industrie in omringende landen, etc.). De provincie geeft aan dat in samenwerking met experts onder andere vanuit het ruimtelijke domein wordt verkend op welke manier er kan worden bijgedragen aan de ontwikkeling van een KPI op de ruimtelijke impact.

De indicator die gebruikt wordt voor het **sociale** perspectief is de waarderingsscore voor de Nederlandse land en tuinbouw door de inwoners van Nederland. Deze wordt tweejaarlijks geüpdatet in opdracht van het topsectoren beleid Agri & Food in samenwerking met het WECR.

14. De provincie wil een tussentijdse evaluatie van de Voedselvisie uitvoeren, waarmee zij het beleid mogelijk wil actualiseren. Op moment van schrijven (september 2022) zijn door de provincie nog geen evaluaties uitgevoerd, ook niet van instrumenten die zijn ingezet in het Programma Natuurinclusieve landbouw.
    a. De provincie heeft op moment van schrijven geen (interne) evaluaties over instrumenten en activiteiten op het gebied van landbouw- en voedseltransitie, ook niet op losse onderdelen daarvan, onder andere omdat de Voedselvisie pas recent gestart is.[96]
    b. Over het Programma Natuurinclusieve landbouw 2018-2019 is na afronding een Statenbrief gestuurd waarin is aangegeven welke instrumenten in dit programma zijn ingezet. Deze instrumenten waren gebaseerd op de aanbevelingen uit het Eindrapport Living Lab Natuurinclusieve landbouw Noord-Holland van de Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland. De inzet van de instrumenten in het kader van het Programma Natuurinclusieve landbouw is niet geëvalueerd.[97]
    c. In 2024 zal een tussentijdse evaluatie van de Voedselvisie worden uitgevoerd. De evaluatie kan volgens de provincie resulteren in een actualisatie van de Voedselvisie in 2025 voor de verdere looptijd van de Voedselvisie tot 2030.[98]

15. In de Voedselvisie zeggen GS toe in de periode 2020-2024 tussentijds te rapporteren aan PS over de activiteiten en projecten in 2020-2024.[99] In juni 2022 hebben PS een eerste rapportage ontvangen.
    a. PS ontvangen de Uitvoeringsagenda's die door GS zijn vastgesteld. In de Uitvoeringsagenda 2021-2022 is een korte doorkijk naar 2023-2024 opgenomen en aangegeven dat PS voor die periode een nieuwe Uitvoeringsagenda zullen ontvangen.[100]

[95] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25 & Wageningen Environmental Research e.a. (2021), BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw – Wetenschappelijke onderbouwing en toepassing in de praktijk, november 2021
[96] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 1 maart 2022
[97] Provincie Noord-Holland (2020), Statenbrief 'Motie 40-201 7 Programma natuurinclusieve landbouw 2018-2019 en de doorloop van activiteiten in 2020', 26 mei 2020
[98] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 27 & Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[99] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 25
[100] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 17

b. In de Voedselvisie is aangegeven dat in 2022 een tussentijdse rapportage wordt opgeleverd.[101] In juni 2022 hebben PS van GS een brief ontvangen over de uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022. Hierin gaan GS ook in op de stand van zaken van verschillende toezeggingen die gedaan zijn aan PS bij de behandeling van de Voedselvisie en geven zij een update over de uitvoering van de Voedselvisie. Dit is geen evaluatie, maar een overzicht van uitgevoerde activiteiten.[102] Op de inhoud van deze brief wordt ingegaan in Hoofdstuk 3.

[101] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 27

[102] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022

| 3 | Uitvoering

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie. Daarbij wordt ingegaan op de uitgevoerde activiteiten (Paragraaf 3.1) en de organisatie, capaciteit en bestede middelen (3.2). Op basis van voornamelijk interviews wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de gestelde doelen (naar verwachting) worden behaald (3.3) en wordt ingegaan op de rol van verschillende aspecten bij de (verwachte) doelbereiking (3.4).

3.1 Uitgevoerde activiteiten

16. De provincie heeft zich sinds de vaststelling van de Voedselvisie begin 2021 gericht op het opzetten van de organisatie rondom de uitvoering van de Voedselvisie. De uitvoering van activiteiten is nog beperkt. Uitvoering van activiteiten die voortkomen uit het voorgaande beleid is beperkt of gestopt voor vaststelling van de Voedselvisie.
    a. In een Statenbrief van juni 2022 geven GS een update over de uitvoering van de Voedselvisie. In deze brief ligt de focus op een subsidieregeling die is opgezet voor projecten die bijdragen aan doelen uit de Voedselvisie. Ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van de monitoring van de provinciale bijdrage aan de transitie naar een duurzaam voedselsysteem. Daarnaast wordt in de bijlage van de brief een update gegeven over de inzet van elk in de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 genoemd instrument. Volgens deze update loopt de uitvoering van de meeste instrumenten op schema. Als dit niet het geval is, heeft dit verschillende keren te maken met corona.[103]
    b. In een interview geeft de provincie aan dat zij sinds de vaststelling van de Voedselvisie begin 2021 bezig is geweest met verschillende zaken die vooral betrekking hebben op de organisatie rondom de Voedselvisie. Hierbij worden onder andere ook het opzetten van de subsidieregeling en het uitwerken van de monitoring genoemd. Daarnaast is de provincie tijd kwijt geweest met het opzetten van een aanjaagteam dat helpt bij de uitvoering van de Voedselvisie. Verder wordt er volgens de provincie veel nagedacht over wat voor nu de beste manier is om stappen te zetten. Zo zijn er Voedselcafés gehouden om hierover te spreken met ondernemers uit alle stappen van de voedselketen.[104]
    c. Voor de Voedselvisie had de provincie van 2018 tot 2020 het Programma Natuurinclusieve landbouw.[105] De provincie geeft aan dat er niet veel projecten zijn die al langere tijd lopen.[106] Daarnaast is een deel van de activiteiten die voortkomen uit het Programma Natuurinclusieve landbouw gestopt. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) geeft bijvoorbeeld aan dat zij in het kader van het Programma Natuurinclusieve landbouw ondersteuning kreeg van de provincie om een living lab[107] over natuurinclusieve landbouw op te zetten. Zij geven aan dat bij de beëindiging van het programma ook de samenwerking met MNH werd gestopt, waardoor living lab niet kon worden voortgezet. MNH geeft aan

[103] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[104] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[105] Provincie Noord-Holland (2018), Statenbrief 'Programma Natuurinclusieve landbouw', 17 mei 2018
[106] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[107] In het living lab werden bij boeren workshops georganiseerd over bijvoorbeeld biodiversiteit in de grond, het effect van wisselteelt, strokenteelt, kruidenrijk grasland of kruidenrijke akkerranden. Bron: Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022

dat zij de betrokken agrariërs moest teleurstellen en hen niet verder kon ondersteunen in hun ontwikkelingen naar natuurinclusieve landbouw.[108]

d. Zowel LTO Noord als MNH geven in gesprek met de Rekenkamer aan dat zij nog weinig zien van de uitvoering van de Voedselvisie. LTO Noord zegt dat de Voedselvisie nog vooral papier is en het voor hen lastig is om de slag te maken naar de praktijk van boeren.[109] MNH geeft aan dat het lang duurt voordat de provincie haar beleid op papier heeft en daarna met de uitvoering begint. Sinds de aankondiging van de Voedselvisie bij de start van de huidige collegeperiode is er volgens MNH weinig gebeurt.[110]

17. De provincie voert in samenwerking met andere partijen een (tot op heden) beperkt aantal activiteiten uit op het gebied van landbouw- en voedseltransitie.
    a. Zoals besproken in bevinding 16 is de uitvoering van activiteiten tot nu toe beperkt, er worden echter wel activiteiten uitgevoerd. Een samenvatting van de update over de inzet van de instrumenten uit de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 is opgenomen in Bijlage B. Enkele voorbeelden van uitgevoerde activiteiten zijn:
        I. Onder de rol 'mogelijk maken (subsidie)' wordt, naast de uitvoeringsregeling die de provincie zelf heeft opgesteld, ook het faciliteren van onder andere de uitvoeringsagenda's van netwerken als de Greenports en Voedsel Verbindt (zie Kader 3.1 voor een toelichting) als instrument genoemd. In de update worden verschillende activiteiten van Voedsel Verbindt genoemd, maar komen de Greenports niet aan bod.[111]
        II. Onder de rol 'ruimte geven ((ruimtelijke) kaders)' wordt onder andere een KPI-pilot kringlooplandbouw in de Beemster genoemd. Dit project is ook in meerdere interviews aan de orde gekomen. De pilot draait om het ontwikkelen van een methode op basis waarvan (gebieds)partijen transparant, eerlijk, betrouwbaar agrarisch ondernemers kunnen belonen (niet alleen financieel) voor hun bijdragen aan doelen: water, biodiversiteit, bodem, klimaat, landschap, sociale waardering.[112] LTO Noord geeft over dit project aan dat zij het positief vinden dat deze pilot in met gangbare landbouw plaatsvindt. Als de pilot goede, en niet teveel, KPI's oplevert, zou dit volgens LTO Noord goed kunnen werken.[113]
        III. Onder de rol 'opdracht geven (financieel)' wordt onder andere het bloemkoolproject genoemd.[114] Dit is een project dat voortkomt uit de *hackathon* Boer & Business in Balans uit 2019 die werd gehouden in het kader van het Programma Natuurinclusieve landbouw[115], het beleid dat vooraf ging aan de Voedselvisie.[116] Kader 3.2 gaat uitgebreider in op dit project.
        IV. Onder de rol 'communicatie/netwerken (aanjagend en inspirerend)' wordt onder ander het online platform dat de provincie heeft opgericht (www.boerenbusinessinbalans.nl) genoemd en het aantal bezoekers dat deze website heeft getrokken. Onder deze rol zou de provincie ook een denktank oprichten, dit is één van de activiteiten die nog niet is uitgevoerd.[117]

[108] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 juni 2022
[109] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[110] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[111] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[112] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022; Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022 & LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[113] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[114] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[115] Provincie Noord-Holland (2018), Statenbrief 'Programma Natuurinclusieve landbouw', 17 mei 2018
[116] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[117] Provincie Noord-Holland (2018), Statenbrief 'Programma Natuurinclusieve landbouw', 17 mei 2018

b. Een instrument dat geen relatie heeft met de Voedselvisie, maar wel door verschillende geïnterviewden wordt genoemd is het Landbouwportaal.[118] Via het Landbouwportaal is het voor agrariërs mogelijk om gratis een coach op het erf te laten komen voor bedrijfsadvies op maat. Er zijn coaches beschikbaar voor de thema's Erfafspoeling mineralen en nutriënten, Duurzaam bodembeheer, Gewasbescherming, Voldoende Zoetwater en Perceel- en oeverinrichting & beheer. Het Landbouwportaal is tot stand gekomen vanuit de samenwerking Bodem & Water, waar naast de provincie LTO Noord, de agrarische collectieven, de Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB) en de waterschappen in Noord-Holland in samenwerken.[119] De visies van LTO Noord en MNH over de effectiviteit van het landbouwportaal verschillen. LTO Noord is positief en geeft aan dat het concrete verbeteringen in het bewustzijn van boeren brengt over waterkwaliteit en eventueel financiële middelen voor gerichte investeringen vanuit de provincie en het waterschap.[120] MNH geeft aan dat het een erg vraaggestuurd instrument is, omdat boeren zichzelf moeten aanmelden om een bodemcoach te krijgen. MNH is van mening dat, als de provincie deze veranderingen op het tempo van de boeren laat gebeuren, de verduurzaming nog lang zal duren.[121]

Kader 3.1 Samenwerkingen

De provincie voert niet alle activiteiten in het kader van de Voedselvisie zelf uit. In een interview geeft de provincie aan dat de provincie weliswaar ambities vormgeeft en doelen stelt, maar er ook samengewerkt moet worden met andere partners. Deze context is volgens de provincie belangrijk om mee te nemen in het begrijpen van het provinciale beleid.[122] Het subsidiëren van de uitvoeringsagenda's van onder andere de Greenports en Voedsel Verbindt is één van de instrumenten in de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022.[123]

Greenports

Een 'greenport' is een groot tuinbouwcluster, waarin planten, bomen, bollen, bloemen en groenten worden geproduceerd en verhandeld. Het grootste deel van de productie gebeurt in kassen (de glastuinbouw), maar een belangrijk deel ook in de open lucht; vooral de bollenteelt en boomsierteelt. In Noord-Holland zijn er twee greenports: Noord-Holland Noord en Aalsmeer.[124] De Greenports worden door de provincie gesubsidieerd. In 2021 bedroeg deze subsidie ongeveer € 250.000 per greenport en nog € 150.000 voor Greenports Nederland.[125] Zie ook bevinding 25. Subsidies aan de Greenports zijn niet gekoppeld aan de Voedselvisie, maar gekoppeld aan de Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023. De uitvoeringsagenda's richten zich onder andere op de inzet voor arbeidsmarkt & onderwijs en verduurzaming energie glastuinbouw. Een deel van de projecten die in het kader van de uitvoeringsagenda's worden uitgevoerd zijn (ook) gericht op de doelen van de Voedselvisie.[126]

Voedsel Verbindt

Een deel van de korte keten projecten loopt via 'Voedsel Verbindt'. De provincie geeft aan dat het handiger is de uitvoering over te laten aan de uitvoeringspartijen van het netwerk Voedsel Verbindt, een voedselnetwerk in de Metropoolregio Amsterdam.[127] Voedsel Verbindt omschrijft zichzelf als een activerend platform dat een overzicht biedt van relevante Agri & Food initiatieven, ontwikkelingen, projecten en partijen uit de regio. Het is een initiatief van onder andere de provincie Flevoland, provincie Noord-

[118] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022; Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022 & LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[119] Landbouwportaal Noord-Holland (2022), landbouwportaalnoordholland.nl
[120] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[121] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[122] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[123] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021, p. 11
[124] Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl
[125] Provincie Noord-Holland (2020), Programmabegroting 2021, p. 234
[126] Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[127] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022

Holland, verschillende gemeenten, hoger onderwijsinstellingen, LTO Noord, Greenport Noord-Holland Noord en Foodcouncil MRA. De stichting heeft ten doel het verwezenlijken van een robuust, duurzaam — en gezond regionaal voedselsysteem ten behoeve van een leefbare metropoolregio Amsterdam en omliggende agrarische gebieden en voorts al hetgeen met het vorenstaande direct of indirect verband houdt of daartoe— bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.[128] In de Statenbrief met update over de uitvoering van de Voedselvisie worden vier projecten genoemd van Voedsel Verbindt die door de provincie worden gesteund. Allereerst het verstevigen van boerderijeducatie via Jong Leren Eten en de Challenge: méér eten uit de regio. Daarnaast worden in het najaar een Challenge Foodtrucks georganiseerd en komt er een tweede challenge Korte Keten.[129] De subsidie aan Voedsel Verbindt bedroeg in 2021 € 275.000 (€ 150.000 voor de Stichting Voedsel Verbindt en € 125.000 voor de Voedsel Verbindt uitvoeringsagenda 2020-2023).[130]

Kader 3.2 Bloemkoolproject

Hackaton

In het kader van het Programma Natuurinclusieve landbouw organiseerde de provincie in 2019 de *hackathon* Boer & Business in Balans. Het idee van de hackaton was dat acht boeren een casus inbrachten en in drie dagen in teams met verschillende expertises een natuurinclusieve oplossing voor de boer werd gezocht. [131]

Eén van de ingebrachte casussen ging over een goede voedingsbodem voor het telen van de beste bloemkool.[132] De betreffende agrariër zou het liefst al zijn mest bovengronds uitrijden in plaats van deze ondergronds in te werken. Het is echter verplicht om mest onder te werken. De gedachte hierachter is dat er minder uit- en afspoeling is van de mest. Hij vindt het onderwerken van mest slecht voor zijn bodem omdat iedere grondbewerking bodemleven dodend is. Door het onderwerken van mest kan er blauwzuurgas in de bodem komen. Hierdoor gaan veel kleine microben en andere organismen kapot. Daarnaast zag hij in de praktijk dat op velden waar de mest bovengronds werd uitgereden veel meer nesten van weidevogels lagen. De mest is een voedselbron voor insecten en daar komen heel veel insecten op af die eten van de mest. Daar komen de weidevogels weer op af want die eten de insecten. Als de mest wordt ondergewerkt gaat het dus slechter met de insecten en weidevogels.[133]

Het hackathon-team stelde voor om op het bloemkoolbedrijf een living lab te realiseren. Daar kan bewijs verzameld worden voor een beter bodembeheer gekoppeld aan de verwerking van vaste mest op het bedrijf. Het team vroeg financiën voor het opzetten van een living lab, meetinstrumenten, (onderzoeksgeld) en de monitoring daarvan. Deze uitkomst is door de jury beoordeeld als één van de beste 3 van deze hackathon. De jury brengt de uitkomst van dit hackathon-team onder de aandacht van het ministerie van LNV. [134] Na de hackathon is in samenwerking met RVO, InHolland, de vereniging van broccoli- en bloemkooltelers en provincie Noord-Holland een plan op papier gezet. Op 11 oktober 2019 is het plan met het ministerie van LNV besproken. De vraag aan het Rijk was om vrijstelling te krijgen voor het uitrijden van vaste mest bovengronds. Een onderzoek moet in een aantal jaren aantonen dat het bovengronds aanwenden van vaste mest een positieve bijdrage levert aan zijn bodemstructuur, bodemvruchtbaarheid en de voedingsstoffen in zijn bloemkool.[135]

Onderzoek

In februari 2020 is het plan van aanpak voor een vierjarig onderzoek naar het effect van niet onderwerken van strorijke stalmest

[128] Voedsel Verbindt (2022), voedselverbindt.nl
[129] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[130] Provincie Noord-Holland (2022), Subsidieregister 2021
[131] Boer en Business in Balans (2019), www.boerenbusinessinbalans.nl, 27 juni 2019
[132] Boer en Business in Balans (2019), www.boerenbusinessinbalans.nl, 27 juni 2019
[133] Agrariër, interview, 13 juni 2022
[134] Boer en Business in Balans (2019), www.boerenbusinessinbalans.nl, 27 juni 2019
[135] Groen Kapitaal (2019), platform.groenkapitaal.nl

in de bloemkoolteelt van Noord-Holland gepubliceerd. De hoofdvraag van het onderzoek is wat de invloed is van niet onderwerken op bodemkwaliteit, opbrengst, productkwaliteit van gewassen, uitspoeling naar oppervlaktewater, onder- en bovengrondse biodiversiteit (microben, aaltjes en insecten) en akkervogels. [136] Elk jaar wordt een rapportage opgesteld waarin de resultaten van de metingen worden gepubliceerd.[137]

De agrariër geeft in een interview aan dat de resultaten van het onderzoek laten zien dat de insecten op het veld met bovengrondse mest toenemen. Er zijn meer insecten op de velden waar de mest bovengronds lag, dan op de velden waar de mest ondergewerkt wordt. Dit bevestigt zijn ervaring. Hij hoopt dat de resultaten van het onderzoek er toe zullen leiden dat de wet aangepast gaat worden, waardoor er meer gebruik mag worden gemaakt van bovengrondse mest.[138]

Rol provincie Noord-Holland

De provincie heeft de hackathon georganiseerd. Vanuit de provincie is ook ondersteuning geweest met het opzetten van de pilot. In september 2022 heeft gedeputeerde Zaal met een delegatie een werkbezoek gebracht aan de pilot. De agrariër geeft aan dat hij regelmatig contact heeft met de provincie over de pilot. Zo'n zeven keer per jaar is er overleg met de UvA en de provincie, hierbij wordt besproken hoe de pilot loopt en wat er speelt.[139]

3.2 Capaciteit en bestede middelen

Capaciteit

18. Het provinciale landbouwteam bestaat uit zes medewerkers, waarvan er twee aan de Voedselvisie hebben gewerkt. De uitvoering en coördinatie van de instrumenten uit de Uitvoeringsagenda gebeurt door twee fte, die daarbij ondersteund worden door een aanjaagteam en collega's van verschillende afdelingen van de provincie.
    a. Het landbouwteam van de provincie bestaat momenteel uit zes collega's, uit verschillende sectoren van de directie Beleid van de provincie (zie Paragraaf 2.5), die ieder ook nog een tweede pet op hebben. Zo is er de combinatie met voedseltransitie, met stikstof, met natuur en met veenweide.[140] Twee van deze collega's hebben zich beziggehouden met de Voedselvisie.[141]
    b. Voor de uitvoering en coördinatie van de instrumenten uit de Uitvoeringsagenda heeft de provincie een programmamanager Voedselvisie en de communitymanager Boer en Business in Balans (beiden fulltime fte). Bij de uitvoering van meerdere instrumenten zijn daarnaast een aanjaagteam en collega's van verschillende afdelingen van de provincie betrokken.[142]
        I. Zoals genoemd in bevinding 16b heeft de provincie voor de uitvoering van meerdere instrumenten van de Voedselvisie een aanjaag- of expertteam extern ingehuurd. De capaciteit van de team is bijna 8000 uur voor de periode van november 2021 tot en met december 2024.[143] Dit aanjaagteam

[136] Amsterdam Green Campus (2020), Een vierjarig onderzoek naar het effect van niet onderwerken van strorijke stalmest in de bloemkoolteelt van Noord-Holland, 2 februari 2020
[137] Amsterdam Green Campus, Universiteit van Amsterdam en Provincie Noord-Holland (2020), Eerste rapportage van het vierjarig onderzoek naar het effect van niet onderwerken van strorijke stalmest in de bloemkoolteelt van Noord-Holland & Amsterdam Green Campus, Universiteit van Amsterdam en Provincie Noord-Holland (2021), Duurzame bloemkool Vierjarig onderzoek naar het effect van het niet onderwerken van strorijke stalmest in bloemkoolteelt in Noord-Holland, oktober 2021
[138] Agrariër, interview, 13 juni 2022
[139] Agrariër, interview, 13 juni 2022 & Boer en Business in Balans (2022), www.boerenbusinessinbalans.nl, 23 september 2022
[140] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022
[141] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[142] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 25 augustus 2022
[143] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022 & Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 25 augustus 2022

zet zich allereerst in op het in kaart brengen van de meest impactvolle initiatieven in de provincie t.a.v. de Voedselvisiedoelen. Ook heeft het team mede de Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 opgesteld. Daarnaast beantwoorden zij specifieke vragen van ondernemers en voedselinitiatieven (vouchers 'Duurzame Duwtjes') en biedt het team ondersteuning in relatie tot de monitoring op doelen versus de activiteiten en instrumentarium.[144]

II. Naast het expertteam (aanjaagteam) zijn collega's van verschillende afdelingen van de provincie betrokken bij de uitvoering van diverse instrumenten. Zo organiseert een collega uit het team Circulaire Economie een tweetal challenges op het tegengaan van voedselverspilling en de inzet van reststromen. Een collega uit het team Mobiliteit coördineert de regionale verkenning foodhubs. Een collega uit het team Landbouw coördineert de PPS Agroforestry en een collega uit het Team beleidsondersteuning werkt ter ondersteuning van de programmamanager.[145]

Bestede middelen

19. In de Jaarstukken is voor 2021 niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de Voedselvisie. Uit een overzicht van de provincie blijkt dat het in 2021 om een bedrag van € 1,6 miljoen gaat. Onder de post 'Een duurzame agrosector behouden en versterken' vallen naast de uitgaven voor de Voedselvisie echter ook andere uitgaven.
    a. In het coalitieakkoord is een budget van € 6,1 miljoen vrijgemaakt voor de uitvoering van de Voedselvisie.[146] Dit is verwerkt in de Begroting 2020, waarin voor de jaren 2020-2023 ieder een bedrag voor de Voedselvisie is gereserveerd.[147] In de Uitvoeringsagenda was voor de periode 2021-2022 een bedrag van ruim € 3,7 miljoen begroot.[148] In de voortgangsrapportage van de Uitvoeringsagenda wordt niet specifiek ingegaan op de exacte besteding van de middelen. Wel staat aangegeven dat enkele middelen van instrument zijn gewisseld en dat de uitvoering over het algemeen conform planning verloopt.[149]
    b. In de Jaarstukken 2021 valt de Voedselvisie onder *doel 6.5.4 Een duurzame agrosector behouden en versterken* van het programma Economie, Cultuur en Welzijn. Onder dit doel vallen naast de uitgaven voor de Voedselvisie ook andere uitgaven voor bijvoorbeeld de Greenports Noord-Holland Noord en Aalsmeer.[150] Uit de Jaarstukken blijkt dat er in 2021 € 1,3 miljoen is besteed aan het doel *Een duurzame agrosector behouden en versterken.* Dit is nagenoeg gelijk aan de actuele begroting, maar minder dan in de ontwerpbegroting was opgenomen.[151] Aan de Rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat er, omdat eerst gestart is met het opzetten van het aanjaagteam en de subsidieregeling, nu nog geen sprake is van een groot uitgavepatroon in het kader van de Voedselvisie.[152]
    c. Daarnaast besteedt de provincie in het programma Economie, Cultuur en Welzijn nog middelen aan landbouw via het co-financieren van Europese landbouwprojecten, door subsidies te verlenen vanuit de

[144] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[145] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 25 augustus 2022
[146] Provincie Noord-Holland (2019), Duurzaam doorpakken! - Coalitieakkoord 2019-2023 GroenLinks, VVD, D66 en Partij van de Arbeid, 12 juni 2019, p. 28
[147] Provincie Noord-Holland (2019), Programmabegroting 2020, 15 november 2019, p. 237
[148] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021
[149] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[150] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, p. 120
[151] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, p. 120
[152] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 12 juni 2022

openstelling van de uitvoeringsregeling POP3-subsidies.[153] Zie bevinding 20 voor de verschillende regelingen die hieronder vallen en de bijbehorende bedragen.

d. Via het programma Groen worden middelen aan landbouw besteed via onder andere subsidies voor agrarisch natuurbeheer en het Gebiedsprogramma Laag Holland.[154]

e. De provincie heeft de Rekenkamer een overzicht gestuurd van de aan de Voedselvisie bestede middelen in 2021. Circa € 270.000 is uitgeven aan opdrachten, samenwerkingen en communicatie, € 335.000 aan subsidies buiten de uitvoeringsregeling (onder andere Voedsel Verbindt), en € 1 miljoen aan de regeling Europese Innovatie partnerschappen (EIP)[155]. De totale uitgaven komen daarmee uit op net iets meer dan € 1,6 miljoen.[156]

20. Een deel van de middelen die in 2021 is besteed via de POP3-regelingen maakt deel uit van de begroting van de Voedselvisie. Andere regelingen lopen buiten de Voedselvisie om.

a. Het 3e Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) liep van 2014 t/m 2020. POP3 is verlengd met twee jaar (2021 en 2022) en wordt ook wel POP3+ genoemd. Het POP kent verschillende onderdelen.[157]

b. De provincie heeft verschillende POP3-regelingen. In Tabel 3.1 is een overzicht gegeven van verleende POP-subsidies per jaar en per onderdeel. Het gaat hier om zowel provinciale middelen als (Europese) cofinanciering.

   I. In de Jaarstukken 2021 geeft de provincie aan dat zij meer POP3-subsidieverplichtingen heeft dan waar zij als provincie aan Europese middelen aanspraak op kan maken. Het bedrag moet de provincie mogelijk bijdragen, maar het is ook mogelijk dat hiervoor Europese middelen alsnog beschikbaar komen.[158]

c. In 2021 hebben verschillende regelingen opengestaan, één van deze regelingen was gelinkt aan de Voedselvisie. De middelen die de provincie hieraan besteedt maken deel uit van de begroting van de Voedselvisie. Andere regelingen lopen buiten de Voedselvisie om.

   I. Het Plattelandsontwikkelingsprogramma & Nationaal Strategisch Plan (POP/NSP) worden in de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 genoemd als instrument onder de rol ‘mogelijk maken (subsidie)’. Hierbij wordt de regeling voor Europese Innovatie partnerschappen (EIP) voor innovatie op product, techniek en ketensamenwerking t.b.v. kringlooplandbouw, biodiversiteit en nieuwe verdienmodellen genoemd. Hiervoor was in de Uitvoeringsagenda € 1 miljoen beschikbaar.[159] Bij de openstelling staat aangegeven dat deze zich richt op de doelen van de Voedselvisie 2020-2030.[160] In de Statenbrief met voortgangsrapportage staat dat deze regeling van 15 juli t/m 27 aug 2021 heeft opengestaan. Drie aanvragen zijn door RVO beschikt, één aanvraag zat op dat moment nog in de beoordelingsfase van RVO (inmiddels toegewezen) en drie aanvragen zijn afgewezen. In totaal is ruim € 900.000 aan subsidie verleend (zie Tabel 3.1).[161]

   II. In de jaarstukken 2021 wordt onder het subdoel waar ook de Voedselvisie onder valt (*6.5.4 Een duurzame agrosector behouden en versterken*) genoemd dat de provincie een subsidie heeft opengesteld voor verplaatsing van glastuinbouwbedrijven (In Tabel 3.1 valt deze onder

[153] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, pp. 119-120
[154] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, pp. 93 en 95
[155] Betalingen vinden in 2022 plaats, de middelen zijn daarom in 2021 in de reserve Europese landbouwprojecten gestort.
[156] Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 november 2022
[157] Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2021), Toelichting Modelregeling subsidies POP 2014-2022, 18 februari 2021, artikel 1.3
[158] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, p. 136
[159] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021
[160] Provincie Noord-Holland (2021), www.noord-holland.nl
[161] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief ‘Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie’, 22 juni 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten 2021, 23 september 2022

Investeringen infrastructuur landbouwbedrijven). Deze Verplaatsingsregeling is één van de regelingen uit het POP3. In het subdoel dat specifieker ingaat op de POP3 subsidies (*6.5.5 Europese landbouwprojecten co-financieren*) wordt genoemd dat in 2021 subsidies zijn verleend voor de onderdelen Jonge Landbouwers en LEADER.[162] Zie Tabel 3.1 voor het overzicht van verleende POP-subsidies in de periode 2016 tot en met juni 2022.

III. Uit het overzicht dat is ontvangen van de provincie blijkt dat in 2021 een regeling Niet productieve investeringen water heeft opengestaan. Hiervoor zijn vijf subsidies verleend met een totaal van € 4,2 miljoen.[163]

d. Binnen het POP is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) een aparte categorie. Het ANLb is in Nederland onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Doel van het ANLb is het verbeteren van de biodiversiteit, de waterkwaliteit en het waterbergend vermogen in agrarisch gebied. Voor het ANLb in Noord-Holland, bijna 15.500 hectare, wordt jaarlijks subsidie verstrekt. In 2020 ging het om € 7,8 miljoen subsidie.[164]

Tabel 3.1 Verleende POP-subsidies 2016 t/m juni 2022[165] naar regeling en per jaar (in euro, excl. ANLb)[166]

Subsidie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
FI[a] innovatie en modernisering agrarische ondernemingen	2.893.976						2.893.976
Jonge Landbouwers	603.248	612.054	858.610	262.912	182.382		2.519.206
Investeringen infrastructuur landbouwbedrijven	3.343.625	2.899.496		4.000.000		4.447.440	14.690.561
NPI water[b]	13.142.075		19.780.821			4.193.615	37.116.511
NPI water (internationale waterdoelen modulatiegelden)[c]			8.672.192				8.672.192
EIP[d]		2.130.548				909.573	3.040.121
LEADER[e]		2.792.499			319.237	100.000	3.211.736
Lopende kosten, promotie en voorlichting LEADER	413.741						413.741
Totaal							72.558.044

a. FI = fysieke investeringen / b. niet alle subsidies zijn uitgesplitst naar jaar, NPI = Niet-productieve investeringen / c. subsidies zijn niet uitgesplitst naar jaar / d. EIP = Europees Innovatie Partnerschap / e. niet alle subsidies zijn uitgesplitst naar jaar, LEADER = Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

[162] Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, mei 2022, p. 119
[163] Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten 2021, 23 september 2022
[164] Ministerie van LNV (2021), Natuur in Nederland, p. 24; Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl & BIJ12 (2022), www.bij12.nl
[165] Verleende bedragen zijn opgenomen onder het jaar van openstelling van de regeling. In sommige gevallen is de verlening van de subsidie over de jaargrens heengegaan.
[166] Provincie Noord-Holland (2021), POP3 projecten 2016-2021, 31 december 2021; Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten 2021, 23 september 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten Jonge Landbouwers 2020, 23 september 2022

3.3 Uitzicht op doelbereiking

21. Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Voedselvisie worden behaald. Dit geldt voor alle niveaus waarop doelen zijn geformuleerd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de beperkte uitvoering van activiteiten en dat monitoring nog in ontwikkeling is. In de beschikbare voortgangsrapportage wordt niet ingegaan op het bereiken van een volgende fase van transitie.
    a. Zoals in bevinding 16 is besproken, is de uitvoering van activiteiten nog beperkt.
    b. In Paragraaf 2.6 is aan de orde gekomen hoe de provincie de monitoring van de Voedselvisie wil vormgeven. De provincie geeft aan dat deze monitoring op dit moment (september 2022) nog in ontwikkeling is. Op het niveau van activiteiten en output van de activiteiten geeft zij invulling aan de monitoring met een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering in de voortgangsrapportage, maar op de niveaus van beleidseffecten en impact kan zij nog geen uitspraken doen. Via dat laatste niveau zou worden gekeken of er in de provincie sprake is van een transitie naar een duurzaam voedselsysteem.[167]
    c. In de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022 heeft de provincie verschillende fases van transitie beschreven en gekoppeld aan de in te zetten instrumenten (zie bevinding 7). In de Statenbrief met voortgangsrapportage wordt niet ingegaan op deze verschillende fases van transitie of het bereiken van een volgende fase van transitie.[168]
    d. Eén van de meest concreet geformuleerde doelen uit de Voedselvisie, die gericht is op landbouw, is dat alle grondgebonden landbouw in Noord-Holland in 2030 natuurinclusief is. Ook hiervan is onduidelijk of de provincie dit doel zal behalen.
        I. LTO Noord geeft hierover aan dat het niet goed is gedefinieerd wat natuurinclusieve landbouw inhoudt, de vraag is dan hoe je weet of dit doel bereikt is.[169]
        II. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) geeft aan dat als de provincie veranderingen op het tempo van de boeren laat gebeuren verduurzaming nog lang zal duren. Het doel om in 2030 alle grondgebonden landbouw natuurinclusief te maken wordt dan niet gehaald. Om dit doel wel te halen moet er volgens MNH veel geïnvesteerd worden in de koplopers die andere agrariërs mee kunnen nemen.[170]
        III. Ook buiten de provincie is er discussie over de definitie van natuurinclusieve landbouw. Hiervoor is geen eenduidige definitie. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft aan dat het geen vat moet zijn waarin alles kan. Natuurinclusief heeft verschillende vormen, van voedselbossen tot boeren als natuurbeheerder tot biologisch. Dat is een hele discussie, die ook op de Wageningen University & Research (WUR) wordt gevoerd.[171]
        IV. Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat hij denkt dat zijn bedrijf natuurinclusief is, omdat hij meerdere natuurinclusieve maatregelen neemt. Hij heeft niet alleen een akkerrand, maar heeft daarnaast bijvoorbeeld verschillende stroken akkerbouw naast elkaar: gras, bloemkool, bollen. Die variatie is beter voor de grond. Ook oogst hij niet alle bloemkool in één keer. Op die manier hoeven de weidevogels die tussen de bloemkolen leven maar een paar meter te lopen voor ze weer tussen de bloemkolen zitten. Als de hele akker in één dag helemaal leeg gehaald zou worden zouden deze

[167] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[168] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[169] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[170] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[171] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

vogels niet weten waar ze naartoe moesten. De verwachting van de agrariër is dat de provincie regelgeving gaat maken met voorwaarden om natuurinclusief te zijn. [172]

e. De provincie geeft aan dat de landbouw- en voedseltransitie een transitie is voor de lange termijn die veel in beweging is, waardoor het lastig is om specifiek te kijken naar doelbereiking. Zij vraagt zich af of vragen over doeltreffendheid passen bij het vraagstuk van landbouw- en voedseltransitie, omdat het heel breed is en een vraag naar doeltreffendheid de neiging heeft zich te richten op een klein deel van wat er gebeurt. Het systeem van beleid naar uitvoering en van plan-do-check-act past hier volgens de provincie niet goed op. De provincie is nog zoekend naar hoe dit onderwerp ingepast kan worden in de beleidscyclus als pas over tien jaar de eerste resultaten kunnen worden bereikt.[173] De provincie geeft aan dat transitie de tijd van meer dan een generatie nodig heeft. Alles wat je in enkele jaren wilt doen loopt op een teleurstelling uit, omdat het effect zo klein is.[174]

22. De Voedselvisie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. De verwachting van de provincie over het bereiken van de doelen op deze drie gebieden verschilt. Op het gebied van biodiversiteit verwacht zij haar doel te behalen, maar zonder hier een termijn voor te stellen. Op het gebied van waterkwaliteit geeft de provincie aan dat het onzeker is of de doelen voor 2027 behaald gaan worden en op het gebied van landbouw en stikstof verwacht de provincie dat haar doelen haalbaar zijn, maar de doelen van de stikstofwet worden waarschijnlijk niet gehaald.
    a. In de missie van de Voedselvisie (zie Kader 2.2 in Paragraaf 2.3) wordt aangegeven dat de verandering van het voedselsysteem goed is voor onder andere bodem, water, biodiversiteit en klimaat. In het voorwoord worden onder andere de stikstofcrisis en afname van biodiversiteit genoemd als noodzaak voor een transitie van het voedselsysteem.[175]
    b. Geïnterviewden van de provincie die zich bezig houden met waterkwaliteit of stikstof geven desgevraagd aan wat het belang is van de Voedselvisie voor hun beleidsterrein. Zo geven de geïnterviewden met betrekking tot waterkwaliteit aan dat de doelstelling van de Voedselvisie aangaande natuurinclusieve landbouw voor hen van belang is. Als dit grootschalig gerealiseerd gaat worden heeft dit een positieve invloed op de chemische waterkwaliteit, want dit zorgt voor vermindering in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en minder uitspoeling van nutriënten.[176] Vanuit stikstof wordt gezegd dat de Voedselvisie een belangrijke rol heeft bij het verbeteren van de positie van de agrariërs in de keten. Aangegeven wordt dat de stikstofaanpak niet gaat lukken als de uitvoering van de Voedselvisie niet slaagt.[177]
    c. Voor natuurgebieden is exact omschreven welke biodiversiteitsdoelen gehaald moeten worden in welke gebieden. Buiten de natuurgebieden, zoals in het landelijk en agrarisch gebied, is dit minder duidelijk omschreven. Voor het overkoepelende doel van de provincie op het gebied van biodiversiteit om de *Living planet index*[178] omhoog te buigen heeft de provincie geen termijn gesteld. De provincie ziet dat projecten voor snelle verbeteringen van de biodiversiteit kunnen zorgen, maar het is onbekend op welke termijn de index voor de biodiversiteit zal kunnen ombuigen.

---

[172] Agrariër, interview, 13 juni 2022
[173] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 april 2022
[174] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[175] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 3 en 6
[176] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022
[177] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022
[178] De Living Planet Index geeft de gemiddelde trend weer van inheemse soorten broedvogels, reptielen, amfibieën, vlinders en libellen, zoetwatervissen, zeevissen en zoogdieren. Het idee is dat hoe meer en hoe sterker deze soorten achteruitgaan dan wel vooruitgaan, des te slechter of beter het gaat met de natuur. Internationaal wordt de LPI veelvuldig gebruikt om te rapporteren over veranderingen in de biodiversiteit. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2022), www.cbs.nl

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom biodiversiteit in het landelijk gebied in Noord-Holland. De doelstelling van de provincie is opgenomen in Kader 3.4. Eén van de vijf aspecten van het versterken van de biodiversiteit heeft betrekking op de biodiversiteit in het landelijk en agrarisch gebied.[179] De provincie geeft aan dat voor natuurgebieden exact is omschreven welke biodiversiteitsdoelen gehaald moeten worden in welke gebieden: zoveel broedparen van deze soort, zoveel vierkante meter van dit habitattype. Buiten de natuurgebieden is dit minder duidelijk omschreven. De provincie heeft toegelicht dat het bij het versterken van biodiversiteit in het landelijk en agrarisch gebied gaat om de bescherming van algemene natuur, ook wel basiskwaliteit natuur genoemd. Het gaat daarbij niet om met uitsterven bedreigde soorten of zeldzame dieren, maar om de 'algemene soorten' van vroeger waarbij een daling is te zien. De provincie geeft aan dat het uiteindelijke doel met betrekking tot biodiversiteit is om de *Living planet index* omhoog te buigen. Dit zou betekenen dat voor het gemiddelde van alle gemeten soorten er een toename is. De provincie heeft geen termijn gesteld voor het omhoog buigen van de index.[180]

II. In de voortgangsrapportage aan PS over het Masterplan Biodiversiteit uit 2022 geeft de provincie aan dat de afronding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) goed op stoom is gekomen, in het eerste jaar is circa 16% van de opgave NNN behaald. Voor het verbeteren van de biodiversiteit in agrarisch gebied is de provincie bezig met kennisdeling en experimenten.[181] De provincie geeft aan dat zij moeilijk kan voorspellen wanneer er een stijging in de *Living planet index* te verwachten zou zijn, omdat de grafiek terugkijkt en er niet direct gevolgen van de genomen maatregelen in terug te zien zijn. Volgens de provincie kan daarom niet op de index worden gestuurd. De provincie geeft aan dat zij om te sturen specifiek naar elk gebied kijkt wat daar de drukfactoren zijn, dan kunnen daar maatregelen op genomen worden. De biodiversiteit gaat op dit moment in het algemeen nog achteruit. De provincie ziet op sommige plekken wel snelle verbeteringen van biodiversiteit door projecten. Dat is hoopvol, dat laat zien dat als er meer van dat soort projecten worden uitgevoerd, het doel om de index omhoog te buigen gehaald zou moeten kunnen worden.[182]

d. De provincie geeft aan dat het nog onzeker is of de doelen met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater die zijn gesteld op basis van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 gehaald gaan worden.

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom waterkwaliteit in Noord-Holland. Doelstellingen van de provincie zijn opgenomen in Kader 3.4. Deze doelstellingen komen voort uit de KRW en moeten in 2027 zijn bereikt. In het Regionaal Waterprogramma geeft de provincie aan dat dit in de interpretatie van de Europese Commissie betekent dat de maatregelen, die nodig zijn om de doelen te bereiken, uiterlijk in 2027 moeten zijn getroffen. Het daadwerkelijk bereiken van de goede toestand mag dan na-ijlen mits dat te wijten is aan natuurlijke omstandigheden, zoals de traagheid waarmee het watersysteem en de ecologie reageert op maatregelen. De KRW kent de mogelijkheid om minder strenge milieudoelstellingen ('doelverlaging') vast te stellen indien waterlichamen in een zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Er kan in het provinciaal waterprogramma worden besloten tot doelverlaging voor regionale wateren. Landelijk is in de Stuurgroep Water afgesproken om vast te houden aan de ambitie om invulling te geven aan de

[179] Provincie Noord-Holland (2021), Masterplan Biodiversiteit, 21 januari 2021, p. 5
[180] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022
[181] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Voortgang Masterplan biodiversiteit, contourenschets Agenda Natuurinclusief, Biodiversiteit in Noord-Holland 2021', 23 maart 2022
[182] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022

KRW-doelen in de periode 2022-2027 en pas gedurende deze periode een besluit te nemen over het toepassen van doelverlaging wanneer in 2027 het KRW-doel niet kan worden gerealiseerd.[183]

II. In het Regionaal Waterprogramma geeft de provincie aan dat ondanks de beschreven maatregelen voor oppervlaktewater en voor grondwater en de maatregelen die het Rijk en de waterschappen nemen het volledig bereiken van de doelen voor de grond- en oppervlaktewaterlichamen nog onzeker is.[184] In een interview heeft de provincie aangegeven dat in de provincie Noord-Holland nog niet op alle onderdelen wordt voldaan aan de KRW. De verwachting van de provincie is ook niet dat alle doelen op tijd, in 2027, behaald gaan worden. De provincie doet, samen met de waterschappen, binnen de mogelijkheden wel haar best om de ecologische en chemische waterkwaliteit te verbeteren. De provincie geeft aan dat deze KRW-periode pas net is begonnen en er nu nog niet wordt nagedacht over het aanvragen van uitstel. Halverwege de looptijd van het Regionaal waterprogramma wordt een (midterm) evaluatie gehouden om te kijken of in het tweede deel van de periode op dezelfde punten en dezelfde instrumenten moet worden ingezet.[185]

e. De provincie verwacht de doelen voor stikstof op het gebied van landbouw te behalen, maar de doelen van de stikstofwet worden waarschijnlijk niet gehaald.

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom stikstof in Noord-Holland. De doelstelling van de provincie is opgenomen in Kader 3.4. PS hebben deze in voorjaar 2021 vastgesteld en GS hebben in de tweede helft van juni 2022 aangegeven dat het uitgangspunt van de provinciale strategie voor de aanpak van stikstofproblematiek blijft staan.

II. In een interview begin mei 2022 heeft de provincie aangegeven dat zij verwacht dat het een strak tijdsplan vergt om de doelstellingen voor stikstof op het gebied van landbouw te behalen, maar dat het wel haalbaar zou moeten zijn. Het onderzoek naar de structurele oplossingen zou volgend jaar klaar moeten zijn en dan is de wens om in 2024 te beginnen met de uitvoering hiervan. Ook geeft de provincie aan dat zij verwacht de stikstofdoelen om de stikstofemissie te verminderen voor 2025, 2030 en 2040 voor de verschillende sectoren waar zij invloed op heeft te behalen. Maar ook als de provincie deze doelen haalt, worden de doelen van de stikstofwet waarschijnlijk niet gehaald, doordat de provincie veel stikstofdepositie heeft van bronnen buiten de provincie, zoals vanuit zee.[186]

Kader 3.3 - Nationaal Programma Landelijk Gebied

Op 10 juni 2022 heeft de minister voor Natuur en Stikstof, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) aangeboden aan de Tweede Kamer.[187] Ook heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op datzelfde moment een Kamerbrief over perspectieven voor agrarische ondernemers verstuurd.[188] In de startnotitie NPLG en bijbehorende Kamerbrief schetst de minister de noodzaak voor het opstellen van integrale gebiedsprogramma's. Hierbij is een tijdlijn voor het komen tot deze gebiedsprogramma's en een kaart van Nederland opgenomen met een globale ruimtelijke weergave van de condities van water, bodem, natuur en stikstof in relatie tot landbouw. In de startnotitie NPLG zijn richtinggevende emissiereductiedoelen voor stikstof per gebied benoemd. Het Rijk geeft aan dat in oktober een regionale uitwerking van de doelen voor natuur, water en klimaat zal volgen.

[183] Provincie Noord-Holland (2021), Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, 30 november 2021, p. 11
[184] Provincie Noord-Holland (2021), Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, 30 november 2021, p. 11
[185] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022
[186] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022
[187] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022 & Rijksoverheid (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, 10 juni 2022
[188] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers', 10 juni 2022

De tijdlijn[189] ziet er als volgt uit:

- **Juni 2022**: Startnotitie met ten behoeve van de gebiedsprogramma's al zoveel mogelijk keuzes en doelen (natuur, water en klimaat) vanuit het Rijk
- **Oktober 2022**: Aangevulde keuzes en doelen (natuur, water en klimaat)
- **Januari 2023**: IJkmoment voortgang provinciale gebiedsprogramma's
- **Voorjaar 2023**: Uitgewerkt ontwerpprogramma NPLG inclusief plan-MER, tevens natuurdoelanalyses en richtinggevende stikstofdoelen voor mobiliteit en industrie.
- **1 juli 2023**: Oplevering integrale gebiedsprogramma's door provincies
- **Medio 2023**: Definitieve vaststelling NPLG

Kader 3.4 – Provinciale doelstellingen biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof

Biodiversiteit

De ambitie van de provincie uit het Masterplan Biodiversiteit is het versterken van de biodiversiteit.[190] Daarbij onderscheidt de provincie vijf aspecten:

1. Versterking van de kwaliteit in de natuurgebieden.
2. Versterken van de biodiversiteit in het landelijk en agrarisch gebied.
3. Versterken van de biodiversiteit in het bebouwd gebied en infranatuur.
4. Versterken biodiversiteit in en rond het water.
5. Beschermen kwetsbare soorten en bestrijden invasieve exoten.

Waterkwaliteit

In het Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027 heeft de provincie op de verschillende deelprogramma's 'Oppervlaktewater', 'Grondwater' en 'Overstromingsrisico's' uitgewerkt welke doelen de provincie wil bereiken en welke maatregelen zij hiervoor neemt.[191] Doelen die hierin zijn opgenomen zijn onder andere:

- Een goede ecologische en chemische toestand voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in 2027.
- Een goede chemische toestand voor de grondwaterlichamen in 2027.

Stikstof

Voorjaar 2021 hebben PS de Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022 vastgesteld. Hierin zijn de doelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) vertaald naar provinciale doelen. In lijn met de Wsn heeft de provincie zich ten doel gesteld om per stikstofgevoelig Noord-Hollands Natura 2000-gebied steeds meer hectares onder de kritische depositie waarde (KDW) te brengen: 40% in 2025, 50% in 2030 en 74% in 2035. Hierbij is het uitgangspunt dat per Natura 2000-gebied, elke sector minimaal evenredig aan haar huidige bijdrage aan de stikstofdepositie, een bijdrage levert aan de reductie. De provincie geeft aan dat een deel van de stikstofuitstoot wordt veroorzaakt door bronnen waarop de provincie geen invloed heeft, zoals uitstoot vanaf zeescheepvaart en het buitenland.[192] De provincie geeft aan in te zetten op twee doelstellingen: natuurherstel en economische ontwikkeling, via twee sporen: provinciebrede- en gebiedsgerichte aanpak.[193]

In de tweede helft van juni 2022 hebben GS PS geïnformeerd over de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied van het Rijk. GS geven aan dat zij het uitgangspunt van Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022, dat alle

[189] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022, p. 3
[190] Provincie Noord-Holland (2021), Masterplan Biodiversiteit, 21 januari 2021, p. 5
[191] Provincie Noord-Holland (2021), Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, 30 november 2021, p. 3
[192] Provincie Noord-Holland (2021), Statenvoordracht 'Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022', 16 maart 2021
[193] Provincie Noord-Holland (2021), Statenbrief 'Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022', 23 maart 2021

sectoren evenredig hun stikstofuitstoot moeten verminderen, van belang blijven vinden, omdat op deze manier iedereen zijn bijdrage levert. Ook blijft de provincie werken langs de lijn van 'twee doelen, twee sporen' die is beschreven in de Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022.[194]

3.4 Aspecten doelbereiking

Samenwerking, integraal werken en belangenafweging

23. Verschillende afdelingen van de provincie geven aan dat er, waar nodig, onderling veel samengewerkt en afgestemd wordt. LTO Noord geeft aan dat zij soms merken dat de provincie niet altijd met één mond spreekt. Naar aanleiding van het NPLG zal worden gekeken hoe de verschillende opgaven voor de provincie integraler kunnen worden opgepakt. Volgens geïnterviewden zal er voor het NPLG een duidelijk kader moeten worden gemaakt om de afwegingen tussen alle belangen te maken, want belangen van deze opgaven kunnen tegenstrijdig zijn en er zal niet aan alle doelen tegelijk kunnen worden bijgedragen.
    a. Zoals aangegeven in bevinding 3 in Paragraaf 2.1 is er voor gekozen om verschillende beleidsdocumenten die met elkaar samenhangen in losse beleidsdocumenten uit te werken. Zowel vanuit beleidsmedewerkers die werken vanuit de Voedselvisie als degene die werken vanuit het Masterplan Biodiversiteit is aangegeven dat er in de uitvoering na het opstellen van de visies en het masterplan wordt samengewerkt.[195] Als voorbeeld wordt een project in de Beemster genoemd waarbij boeren gezamenlijk kijken wat zij kunnen doen om zowel de bedrijven goed te houden, als om meer aan biodiversiteit te doen in het gebied. Hier sluit de gemeente aan en vanuit de provincie wordt dit getrokken vanuit de Voedselvisie, maar iemand van biodiversiteit is hierbij als agendalid aangeschoven.[196]
    b. Geïnterviewden die zich bezighouden met het Regionaal waterprogramma geven aan dat in de uitvoering afstemming tussen landbouw en water bijvoorbeeld plaatsvindt op het gebied van bloembollen. Zo wordt het voorzitterschap van de projectgroep Landelijk Milieuoverleg Bloembollen vanuit het team Water ingevuld. Bij de teelt van bloembollen zijn veel raakvlakken met waterkwaliteit en -kwantiteit. Ook op andere gebieden van landbouw wordt samengewerkt met het team Water.[197]
    c. De samenwerking tussen degenen die zich bezig houden met de Voedselvisie en degenen die zich bezighouden met stikstof was op moment van het interview (mei 2022) op projectniveau nog beperkt. Als degene die gaat over het stikstof- en landbouwbeleid langsgaat bij boeren gebeurde dit meestal samen met een collega die werkt op het gebied van landbouw en natuurgebieden en minder met de collega's die bezig zijn met de Voedselvisie. Er is hier volgens de provincie op dit moment ook geen behoefte aan. Bij elk bezoek wordt gekeken welke vragen de betreffende ondernemer heeft en wie van de provincie dan het meest geschikt is om daar langs te gaan. Hier wordt vaak de combinatie gevraagd tussen natuur en stikstof of veenweide, bodemdaling en stikstof.[198]
    d. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) en LTO Noord ervaren de samenwerking binnen de provincie in de praktijk verschillend. MNH geeft aan dat zij zien dat de provincie zich bewust is van de benodigde samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen die betrekking hebben op het landelijk gebied. Als voorbeeld noemt zij dat er voor Laag Holland een dashboard is gemaakt waarop alle verschillende aspecten zichtbaar zijn met de gedachte dat voor al deze aspecten de stand van zaken duidelijk is zodat daarop gestuurd kan worden.[199] LTO Noord geeft aan dat zij soms merken dat de

[194] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', juni 2022
[195] Provincie Noord-Holland, ambtelijke interviews, 5 april 2022 en 7 april 2022
[196] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 7 april 2022
[197] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 2 mei 2022
[198] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022
[199] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022

provincie een grote organisatie is, die niet altijd met één mond spreekt. Dit betekent dat het wel eens gebeurt dat iets met een bepaalde afdeling is afgestemd, maar dat er toch op een andere plek in de organisatie iets gebeurt dat daar niet mee in lijn is.[200]

e. MNH geeft daarbij wel aan dat zij ziet dat er vanuit het dashboard echter niet wordt gestuurd of geïnvesteerd. In Laag Holland is het veenweidegebied een groot probleem. MNH geeft aan dat bijvoorbeeld niet wordt gezegd dat het waterpeil omhoog moet worden gezet in bepaalde gebieden, met als consequentie dat er boeren zullen moeten vertrekken. Er worden volgens MNH hierin nog steeds geen politieke keuzes gemaakt. De provincie heeft volgens MNH de neiging om onderzoek te blijven doen bijvoorbeeld naar wat er precies zou moeten gebeuren of naar de vraag of de berekeningen wel kloppen.[201]

f. Verschillende geïnterviewden van de provincie geven ook aan dat naar aanleiding van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) binnen de provincie wordt gekeken hoe de verschillende grotere opgaven voor de provincie, zoals de KRW, stikstof, Voedselvisie, het tegengaan van bodemdaling en energietransitie, nog integraler kunnen worden opgepakt. Er zal een duidelijk kader worden gemaakt om de afwegingen tussen alle belangen te maken en deze keuzes te verantwoorden. Hierbij wordt de gebiedsgerichte uitvoering nog belangrijker, omdat de belangen van deze opgaven tegenstrijdig kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is dat er vanuit het tegengaan van bodemdaling de wens is om ruige mest (stromest) te gebruiken, dit is positief voor de bodem, de weidevogels en de doelen van de Voedselvisie, maar dit zorgt voor veel meer stikstofemissie. Dit zijn moeilijke dilemma's voor de provincie, omdat niet aan alle doelen kan worden bijgedragen.[202]

Beschikbare middelen en capaciteit

24. Omdat nog voor slechts een deel van de looptijd van de Voedselvisie middelen en capaciteit beschikbaar zijn, is het onduidelijk of de middelen en capaciteit die de provincie beschikbaar heeft voor de Voedselvisie voldoende zijn voor het bereiken van de gestelde doelen.
    a. Zoals besproken in bevinding 19 is in het coalitieakkoord 2019-2023 een budget van € 6,1 miljoen vrijgemaakt voor de uitvoering van de Voedselvisie voor de periode tot en met 2023.[203] Hiervan wordt onder andere de capaciteit van het aanjaagteam, die een deel van de uitvoering op zich neemt, betaald.[204]Omdat in 2020 niet het gehele voor dat jaar beschikbare bedrag is besteed, is er voor gekozen om dit beschikbaar te stellen in 2024. Het totale budget voor de Voedselvisie blijft ongewijzigd.[205]
    b. Voor de Voedselvisie zijn na 2024 geen middelen vastgelegd. De Voedselvisie en de doelen uit deze visie lopen echter door na 2024, tot 2030. De provincie geeft aan dat het daarom wenselijk is dat er in de nieuwe coalitieperiode middelen beschikbaar komen om de transitie voort te zetten.[206]
    c. MNH is van mening dat het budget van de Voedselvisie beperkt is in verhouding tot het gestelde doel. Zij geeft aan dat de middelen die de provincie beschikbaar stelt voor de Voedselvisie in het algemeen, en het budget van de nieuwe subsidieregeling van € 700.000 in het bijzonder, in geen verhouding staan tot

[200] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[201] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[202] Provincie Noord-Holland, ambtelijke interviews, 5 april 2022 en 2 mei 2022
[203] Provincie Noord-Holland (2019), Duurzaam doorpakken! - Coalitieakkoord 2019-2023 GroenLinks, VVD, D66 en Partij van de Arbeid, 12 juni 2019, p. 28
[204] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 25 augustus 2022
[205] Provincie Noord-Holland (2021), Kaderbrief 2022-2015
[206] Provincie Noord-Holland, mail aan Rekenkamer, 25 augustus 2022

de opgave die de provincie zichzelf heeft gesteld, dat alle grondgebonden landbouw in de provincie natuurinclusief is in 2030.[207]

d. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft in het algemeen aan dat provincies een beperkte uitvoeringscapaciteit hebben. Voorheen waren productschappen en DLG aanwezig die bij de boeren op het erf kwamen om boeren te ondersteunen en te informeren. De toezicht, handhaving en kennisoverdracht vanuit de overheid is de afgelopen decennia sterk afgenomen.[208]

25. Hoewel de provincie met de Voedselvisie en breder landbouwbeleid wil werken aan een transitie van het voedselsysteem, is het onduidelijk hoeveel van de middelen die zij in totaal uitgeeft aan landbouw en voedsel daadwerkelijk besteed worden aan deze transitie.
    a. In bevinding 19 kwam naar voren dat de provincie onder andere ook via de Greenports middelen besteedt aan landbouw. Het is echter onduidelijk in hoeverre de subsidies aan de Greenports besteed worden aan een bijdrage aan de doelen van de Voedselvisie.
        I. Het faciliteren van de uitvoeringsagenda's van de Greenports staat als instrument genoemd in de Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, samen met het faciliteren van de uitvoeringsagenda's Voedsel Verbindt en The Protein Cluster. Voor het totaal van dit instrument voor de twee jaar waar de uitvoeringsagenda voor geldt is een bedrag van € 550.000 geraamd. In de Statenbrief met update over de uitvoering van de Voedselvisie komen de Greenports bij dit instrument niet aan bod en wordt alleen ingegaan op activiteiten van de andere twee uitvoeringsagenda's.[209]
        II. In de Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023 geeft de provincie aan dat zij de innovatiekracht, verduurzaming en kennisdeling in de agrosector blijft faciliteren en versterken, onder andere door middel van de Greenports. Dit staat in deze uitvoeringsagenda los van de Voedselvisie.[210]
        III. Bij Greenport Aalsmeer is duurzaamheid één van de vijf genoemde punten. De Greenport Aalsmeer geeft aan een faciliterende, stimulerende en verbindende rol te hebben bij het van de grond krijgen van projecten om in 2025 te komen tot onder andere: 50% verminderde CO2 uitstoot; klimaatneutrale tuinbouw in de regio en 75% hergebruik van water; 30% energiebesparing; gebruik van 30% duurzame energie; hergebruik van 75% van de reststoffen en afval en nul-emissie gewasbeschermingsmiddelen.[211] Voor de Greenport Noord-Holland Noord is één van de vier strategische thema's het stimuleren van economische en duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De ambitie hierbij is om te zorgen voor ruimtelijke ontwikkeling van de agribusiness waarin opgaven voor economie, energie, klimaat, milieu en logistiek in samenhang worden aangepakt met oog voor de ruimtelijke kwaliteit.[212]
        IV. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland geeft aan dat er geen natuur- of milieuorganisaties zijn aangesloten bij de Greenports en dat er daardoor minder aandacht is voor de milieuambities van de Greenports.[213]
    b. In bevinding 20 is aangegeven dat een deel van de middelen die in 2021 is besteed via de POP3-regelingen deel uitmaakt van de begroting van de Voedselvisie. Echter, de meeste middelen die aan POP3-regelingen worden besteed gaan naar regelingen die buiten de Voedselvisie om lopen waardoor onduidelijk is of zij bijdragen aan de doelen van de Voedselvisie.

[207] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[208] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[209] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022
[210] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023, september 2021, p. 30
[211] Greenport Aalsmeer (2022), www.greenportaalsmeer.nl
[212] Greenport Noord-Holland Noord (2022), www.greenportnhn.nl
[213] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022

I. Uit Tabel 3.1 in bevinding 20 blijkt dat via de POP3-regeling die zich richt op de doelen van de Voedselvisie, EIP, in 2021 ruim € 900.000 subsidie is verleend.[214] Uit deze tabel blijkt ook dat via de overige POP3-regelingen, die in 2020 en 2021 zijn opengesteld (Jonge Landbouwers, LEADER, Verplaatsing glastuinbouwbedrijven en NPI Water), ruim € 9 miljoen subsidie is verleend.[215]

II. Het is onduidelijk in hoeverre deze overige regelingen bijdragen aan de doelen van de Voedselvisie. Het is niet zo dat deze hier helemaal niets mee te maken hebben.

   a. De regeling voor Jonge Landbouwers is gericht op verduurzaming van de bedrijven, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan een verbetering van het milieu, klimaatbestendigheid, dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, landschap, ruimtelijke kwaliteit of biodiversiteit. De regeling is bedoeld om de aanschaf van modernere voorzieningen, installaties en machines te stimuleren.[216] Hoewel technische innovatie ook in de Voedselvisie wordt genoemd is dit slechts een klein onderdeel van deze visie. In hoeverre de vorm van verduurzaming van de regeling voor Jonge Landbouwers vergelijkbaar is met een transitie van het voedselsysteem zoals in de Voedselvisie wordt voorgestaan is niet duidelijk.

   b. Van de drie subsidiabele activiteiten van de LEADER-regeling heeft er één betrekking op het stimuleren van circulaire economie, biobased economy en duurzame energie. Expliciet wordt benoemd dat kringlooplandbouw hier onderdeel van is.[217] Kringlooplandbouw is één van de drie doelstellingen van de Voedselvisie. Echter, dit is dus slechts een beperkt deel van deze regeling.

   c. De regelingen voor het verplaatsen van glastuinbouwbedrijven en NPI Water hebben geen directe link met de Voedselvisie.[218]

III. Provincies hebben de mogelijkheid om eigen beleid door te laten werken in de verschillende POP3-regelingen. Zij kunnen bijvoorbeeld de doelgroep, de subsidiabele activiteiten of thema's, subsidiabele kosten, selectiecriteria en vereenvoudigde kostenopties bepalen.[219] De provincie Noord-Holland heeft daarmee de mogelijkheid haar POP3-regelingen aan te passen aan bijvoorbeeld de doelstellingen van de Voedselvisie.

Invloed provincie

26. De provincie geeft aan haar mogelijkheden binnen transities in het algemeen, en de voedsel- en landbouwtransitie in het bijzonder, beperkt te vinden. Andere betrokkenen denken dat de rol van de provincie groter zou kunnen zijn en dat er meer gedaan kan worden dan nu gebeurt.

   a. Het is niet altijd duidelijk wanneer er echt sprake is van transitiebeleid. De provincie geeft aan dat een transitie zich niet laat regisseren. Toch denken andere betrokkenen dat de rol van de provincie groter zou kunnen zijn.

      I. In een interview heeft de provincie aangegeven zich te realiseren dat het een wezenlijk onderdeel van het transitie-denken is dat er geen spoorboekje is waarmee je direct op de bestemming uit

[214] Provincie Noord-Holland (2022), Statenbrief 'Uitvoeringsregeling subsidie Voedselvisie Noord-Holland 2022 en stand van zaken toezeggingen Voedselvisie', 22 juni 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten 2021, 23 september 2022
[215] Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten 2021, 23 september 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), POP3 projecten Jonge Landbouwers 2020, 23 september 2022
[216] Provincie Noord-Holland (2020), Besluit tot openstelling van het onderdeel Jonge landbouwers in het kader van de Uitvoeringsregeling POP3 subsidies Noord-Holland, 20 oktober 2020
[217] Provincie Noord-Holland (2021), Openstellingbesluit LEADER-projecten Noord-Holland oktober 2021, 12 oktober 2021
[218] Provincie Noord-Holland (2021), Openstellingsbesluit verplaatsing glastuinbouwbedrijven Noord-Holland 2021, 8 juni 2021
[219] Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2021), Toelichting Modelregeling subsidies POP 2014-2022, 18 februari 2021, artikel 1.3

komt. Een transitie inzetten betekent met kleine stappen vooruitkomen, dat gaat niet in één strakke lijn.[220]

II. In het voorwoord van de Voedselvisie heeft de gedeputeerde aangegeven dat het pretentieus is te denken dat de transitie van ons voedselsysteem en transities in het algemeen zich helemaal laten regisseren. Een provinciale overheid kan een transitie van het voedselsysteem niet alleen bewerkstelligen. Daar zijn alle overheidslagen (EU, Rijk, provincies en gemeenten) en het totale voedselnetwerk en andere partijen voor nodig. De gedeputeerde geeft aan dat de provincie wel een belangrijke bijdrage kan leveren om de transities te versnellen.[221]

III. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) geeft aan dat het beleid van de provincie volgens hen geen transitiebeleid is. Dit is onder andere omdat het lang heeft geduurd voordat de provincie haar beleid op papier heeft en daarna met de uitvoering begint. Noord-Holland heeft volgens MNH op dat gebied de afgelopen drie jaar stilgestaan.[222]

IV. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft in het algemeen aan dat het woord ‘transitie’ veelvuldig wordt gebruikt. Elke politicus zal het belang van een transitie erkennen volgens diegene, maar tegelijkertijd zie je ook dat het voor veel van hen lastig is om het bestaande los te laten. Aan de ene kant is er de fundamentele onzekerheid, de oplossingen van morgen zijn vandaag de dag nog niet bekend. Hier kan je niet op sturen. Een deel van het bestaande regime zal meekunnen, maar een ander deel ook niet. Door als overheid heldere kaders te stellen hoop je dat er nieuwe ideeën ontstaan. Aan de andere kant wordt er vastgehouden aan het bestaande, alle partijen moeten mee kunnen veranderen. Maar voor veel partijen zal dat lastig zijn, zeker als je een versnelling wilt realiseren. Aan transitie wordt ‘lippendienst’ bedreven, kijkend naar de interventies steunen deze vooral de status quo. Er is volgens de geïnterviewde een mismatch tussen de doelstellingen en de daadwerkelijke interventies die plaatsvinden.[223]

b. De provincie geeft zelf aan haar mogelijkheden in de voedsel- en landbouwtransitie beperkt te vinden. Betrokkenen denken dat provincies meer zouden kunnen doen en zien voor de provincie nog andere mogelijkheden dan nu ingezet worden.

I. Geïnterviewden van de provincie geven aan dat de mogelijkheden van de provincie beperkt zijn.[224]

II. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft aan dat er wat voor is te zeggen dat provincies investeren in nieuwe kleinschalige initiatieven (een aanpak van ‘kleine stapjes’), omdat ze het grote systeem zelf niet kunnen aanpassen. De echt grote knopen moeten op nationaal en internationaal niveau worden doorgehakt. Tegelijkertijd kunnen de provincies wel meer doen: oppakken regierol, politieke positionering, vergunningenbeleid, natuurbeleid, en ruimtelijke ordeningsbeleid zijn hiervan een aantal voorbeelden. Er zijn meer knoppen om aan te draaien dan tot dusver is gebeurd.[225] Ook geeft de expert nog een andere visie op de rol van de provincies, zie Kader 3.5.

III. Een andere expert zegt dat provincies duidelijker kunnen aangeven richting het Rijk wat zij nodig hebben om de transitie mogelijk te maken, en duurzame initiatieven zouden kunnen agenderen.[226]

IV. Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) geeft aan dat zij het idee heeft dat de provincie Noord-Holland in het geval van landbouw graag zelf de uitvoering doet, eventueel huren zij consultants in of stellen een subsidieregeling op. MNH zou graag zien dat de provincie het

[220] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[221] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, p. 3
[222] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[223] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[224] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[225] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[226] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

maatschappelijk middenveld meer betrekt in haar werkwijze. Zij verwijst als voorbeeld naar andere provincies waarbij met gezamenlijke programma's, in het geval van landbouw, LTO, agrarische natuurverenigingen, de milieufederatie en andere natuurorganisaties samenwerken aan bijvoorbeeld een gebiedsaanpak.[227]

Kader 3.5 – Rol provincies

'Provincies hebben op deelaspecten een belangrijke rol te vervullen hebben, het gaat hier om bijvoorbeeld de tweede pijler van het GLB (plattelandsontwikkeling), vergunningen en natuurbeleid. Provincies investeren in nieuwe initiatieven, maar ondersteunen tegelijkertijd ook de status quo door vergunningen uit te geven voor niet duurzame activiteiten. De afweging gaat dan uit naar korte termijn economische activiteiten. De prioriteit ligt niet bij de middel lange termijn publieke belangen.'[228]
Geïnterviewde expert

Verdienmodel

27. Veel betrokkenen benadrukken dat het verdienmodel voor boeren belangrijk is in de transitie. Er zijn echter ook kansen voor nieuwe verdienmodellen.
    a. In de Voedselvisie komt het verdienmodel van agrariërs uitgebreid aan de orde, zo wordt dit benoemd in de missie van de Voedselvisie. De provincie verwijst daarnaast naar het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat aangeeft dat de vraag om anders te produceren moeilijk is waar te maken door het huidige verdienmodel van de agrarische sector. Zij licht hierbij toe dat het hierbij gaat om het verdienmodel van betaalbaar voedsel en productieverhoging, waar na de Tweede Wereldoorlog stelselmatig op is ingezet en waar het hele landbouwsysteem van voerleveranciers, boerenorganisaties, kennisorganisaties, landbouwadviseurs, banken en kredietverstrekkers door de decennia heen mee vergroeid is geraakt. Dit complex aan relaties, afhankelijkheden en contracten – dat samenkomt op het erf van de boer – maakt verandering volgens het PBL taai, onzeker, duur en uitdagend.[229]
    b. Verschillende geïnterviewden zien ook kansen voor nieuwe verdienmodellen voor boeren in de transitie.
        I. Zo geeft LTO Noord aan dat er via het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW) aandacht is voor waterberging als verdienmodel voor boeren. Het watersysteem in met name het deel boven het Noordzeekanaal heeft forse uitdagingen en de boeren kunnen daar enorm in gaan helpen. Ze kunnen samen waterbergingen oprichten en boeren kunnen daarvoor betaald worden. De provincie zou dit kunnen promoten, inspireren, en subsidiëren.[230]
        II. Vanuit de provincie wordt gekeken of het vergisten van mest, waardoor de ontsnapping van broeikasgassen uit mest tot nul gereduceerd kan worden en de ontsnapping van ammoniak ook enorm gereduceerd kan worden, een maatregel kan zijn die kan bijdragen bij het oplossen van het stikstofprobleem. Hiermee kan ook een nieuw verdienmodel voor de boeren worden gecreëerd doordat zij watergas of biogas kunnen verkopen.[231]

[227] Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, interview, 2 juni 2022
[228] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[229] Provincie Noord-Holland (2021), Boer & Business in Balans - Voedselvisie Provincie Noord-Holland 2020-2030, 1 februari 2021, pp. 4 en 6 & Planbureau voor de Leefomgeving (2018), Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw - Voorwaarden voor verandering, 3 juli 2018
[230] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[231] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 5 mei 2022

Voedselketen

28. De provincie richt zich met de Voedselvisie op de hele voedselketen, maar verschillende betrokkenen, waaronder de provincie zelf, geven aan dat in de praktijk de invloed van de provincie op de andere ketenschakels dan de agrariërs beperkt is.
    a. In bevinding 9 in Paragraaf 2.3 is aan de orde gekomen dat de doelen en ambities van de provincie zich richten op het hele voedselsysteem en de provincie in de Voedselvisie de ketenschakels in het voedselsysteem identificeert en zij een ketenbrede aanpak voor zich ziet.
    b. De activiteiten van de provincie richten zich in principe ook op andere ketenpartners dan de landbouw. In het activiteitenoverzicht in de Uitvoeringsagenda (zie Bijlage B) wordt aangegeven welke activiteiten zich richten op het verkorten van de keten. Er is echter maar één activiteit die zich puur hierop richt, dat is het inkoopbeleid van de provincie. Andere activiteiten die aan dit resultaat moeten bijdragen zouden ook bijdragen aan de twee andere resultaten die beide meer gericht zijn op landbouw (natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw).[232]
    c. LTO Noord geeft aan dat zij het positief vindt dat de Voedselvisie meer uitgaat van de hele voedselketen dan het eerdere beleid van de provincie. Zij ziet echter in de praktijk dat uiteindelijk vooral de agrarisch ondernemers door de provincie aangesproken worden, terwijl de andere schakels in de keten, zoals de afvalverwerkers, horecaondernemers en supermarkten niet bereikt worden door de provincie. Dit heeft volgens LTO Noord onder andere te maken met de specifieke instrumenten die de provincie heeft in de richting van agrariërs. Zo kan de provincie regels stellen voor de pachtgronden die zij uitgeeft aan boeren. De provincie legt hierbij volgens LTO Noord soms bovenwettelijke eisen op in het kader van de Voedselvisie, zoals een bemestingsvrije zone van drie meter of welke gewassen wel of niet geteeld mogen worden. Dergelijke instrumenten heeft de provincie minder in de richting van de andere schakels in de keten. De Voedselvisie gaat uiteindelijk dan toch weer vooral over de agrarische sector. [233]
    d. De provincie geeft in een interview aan dat de transitie niet los is te zien van de transitie van de gehele voedselketen, omdat het geld dat nodig is om veranderingen in de landbouw door te kunnen voeren niet alleen uit de landbouw kan komen, hier moeten andere ketenstappen bij betrokken worden. Zij geeft echter ook aan dat de provincie niet gaat over andere ketenstappen zoals de supermarkten en consumenten.[234]
    e. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat provincies geen afspraken kunnen maken met ketenpartijen over verdienmodellen of over vergoeding voor maatschappelijke verdiensten die door EU moeten worden goedgekeurd. Dat kun je beter op nationaal niveau doen en niet aan iedere provincie individueel over laten.[235] Een andere gesproken expert heeft een rol benoemd die het Rijk zou kunnen pakken met betrekking tot de rest van de voedselketen, zie Kader 3.6.

Kader 3.6 – Rol Rijk

'De discussie gaat nu heel erg over intensief of extensief landgebruik, maar het is duidelijk dat we als maatschappij meer plantaardig moeten gaan eten. 'Vlees' wordt nu niet in het beleid genoemd, politiek gezien ligt dit erg gevoelig. Zo heeft een voorstel voor een onderzoek naar de invoering van extra belasting op vlees het in de Tweede Kamer niet gehaald. Uit de wetenschap blijkt echter dat vormen van beprijzing uitermate effectief zijn om gedragsverandering te realiseren. Om de voedseltransitie te laten slagen is het belangrijk om naast sturing op de aanbodkant, ook te sturen op de vraagkant. Dit ligt vooral bij het Rijk, maar het Rijk is hierin nog erg behoudend en houdt het bij informeren en het doen van een moreel appèl.'[236]

Geïnterviewde expert

[232] Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Voedselvisie 2021-2022, 17 juni 2021
[233] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[234] Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 21 januari 2022
[235] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022
[236] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

De bijlagen van dit onderzoek zijn terug te vinden in de bijlagenrapportage.

Colofon

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl
Volg ons op twitter via: @rekenrandstad