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

EINDRAPPORT

# Landbouw- en voedseltransitie

## Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan landbouw- en voedseltransitie

Provincie Utrecht | 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 gebiedsprocessen1. 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 ..... 18**

**| 4 | NAWOORD ..... 18**

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


NOTA VAN BEVINDINGEN


**| 1 | LANDBOUW IN UTRECHT ..... 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 ..... 34
2.3 Ambities en doelen ..... 36
2.4 Rol(len) en invulling ..... 38
2.5 Organisatie en teamsamenstelling ..... 39
2.6 Evaluatie en monitoring ..... 40

**| 3 | UITVOERING ..... 45**
3.1 Uitgevoerde activiteiten ..... 45
3.2 Capaciteit en bestede middelen ..... 48
3.3 Uitzicht op doelbereiking ..... 52
3.4 Aspecten doelbereiking ..... 58

# | 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.

## Utrechtse landbouw

De landbouw in de provincie Utrecht kenmerkt zich door melkveehouderijen, vleesveehouderijen en fruitteelt. De grootste grondgebruiker is de melkveehouderij, dit zijn met name grondgebonden (niet-intensieve) bedrijven. De tweede sector is vleesveehouderij, dit zijn met name pluimvee- en varkenshouderijen die in de Gelderse vallei liggen. De derde sector is fruitteelt. Deze bedrijven liggen in het Kromme Rijngebied en het Eiland van Schalkwijk in het zuidoosten en langs de Lek in de Lopikerwaard. In de provincie Utrecht is weinig akkerbouw en tuinbouw.

2.338 landbouwbedrijven in 2020
(-43,3% 2018[a] ten opzichte van 2000)

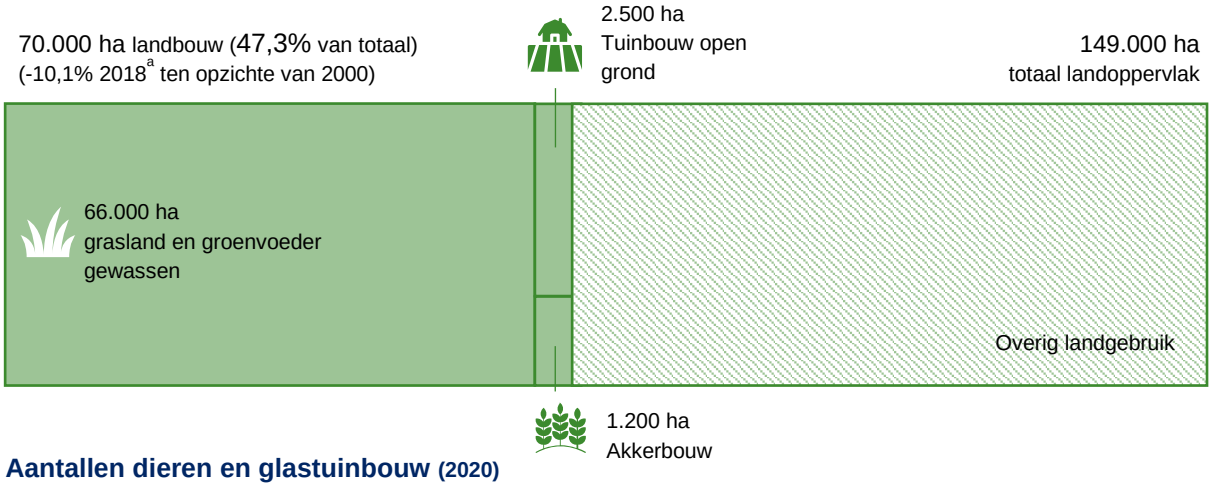
846 miljoen euro omzet in 2020

5,3% biologische landbouwbedrijven (2021)

17,3% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten[b]

Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
- Melkveebedrijven 60%
- Akkerbouwbedrijven 24%

## Landgebruik (2020)




## Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)

205.000 rundvee
(-9,5% 2018-2000)

50.000 schapen
(-45,0% 2018-2000)

2.321.000 kippen
(+52,1% 2018-2000)

244.000 varkens
(-24,8% 2018-2000)

794.000 m2 tuinbouw onder glas
(-55,6% 2018-2000)

*a) Vanwege aanpassing van de provinciegrens in 2019 als gevolg van de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden is gekozen om een vergelijking tussen 2000 en 2018 te maken in plaats van tussen 2000 en 2020.*
*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*

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 teweeg brengen. 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 met haar beleid een brede aanpak opgezet waarmee zowel de productiekant als de consumptiekant van de landbouw- en voedseltransitie geadresseerd wordt. Het beleid is ook breed in de zin dat er zes thema's geformuleerd zijn met ieder doelen voor 2023, 2030 en 2050. De provincie voert diverse activiteiten uit, hierbij gaat het met name om het (met subsidie) ondersteunen van initiatieven van anderen. De provincie levert hiermee een bijdrage aan de landbouw- en voedseltransitie. Het is echter niet te zeggen hoe groot deze bijdrage is, omdat er beperkt inzicht is in hoe de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onvoldoende geconcretiseerde ambities, onvoldoende uitgewerkte doelen en beperkte evaluatie van de werking van het beleid.

Het is wel duidelijk dat er meer nodig is om de provinciale ambities en doelen te realiseren. Kijkend naar de hoge ambities van het provinciale beleid sluit de uitwerking en uitvoering van het beleid hier nog onvoldoende op aan. Het gaat dan met name om het concretiseren van de beleidsambitie en doelen, het expliciteren van veronderstellingen over de werking van het beleid, het opzetten en uitvoeren van evaluatie passend bij een lerend proces, het duiden en maken van (ruimtelijke) keuzes, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit.

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 Utrecht heeft haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie vastgelegd in drie beleidsdocumenten: een Landbouwvisie, Samenwerkingsagenda Landbouw (hierna: SAL), en Voedselagenda. Deze documenten hangen logisch met elkaar samen. De provincie heeft een brede aanpak opgezet: het beleid richt zich op de gehele landbouwsector, op de productie- en de consumptiekant, en er zijn zes thema's met elk eigen doelen geformuleerd. Ook benoemt de provincie de samenhang met andere grote maatschappelijke opgaven die nauw verbonden zijn aan de landbouw- en voedseltransitie (onder andere stikstof, waterkwaliteit, natuurbeleid, bodemdaling, en gezondheid).

Op verschillende punten geeft het brede beleid echter onvoldoende duidelijkheid. Ten eerste is niet expliciet gemaakt hoe de verschillende activiteiten moeten leiden tot de gewenste landbouw- en voedseltransitie. Het begrip transitie is niet nader gedefinieerd. De overkoepelende ambitie en doelen voor de landbouw- en voedseltransitie zijn abstract geformuleerd: de provincie geeft geen expliciete definitie van de landbouwtransitie maar schetst een ontwikkelrichting in de vorm van een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050. Expliciete veronderstellingen over hoe de aanpak van stimuleren en faciliteren van initiatieven van anderen op de zes thema's moet leiden tot de beoogde transitie ontbreken. Ten tweede is onduidelijk hoe de activiteiten op verschillende thema's samengaan of elkaar wellicht juist in de weg zitten. Ten derde heeft de provincie begrippen als natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw, circulaire landbouw en grondgebonden veehouderij beperkt gedefinieerd, waardoor onduidelijk is wanneer de doelen met betrekking tot deze begrippen behaald zijn. Ten vierde geeft de provincie weliswaar duidelijk aan dat haar beleid voor de landbouw- en voedseltransitie nauw samenhangt met andere maatschappelijke opgaven, maar wordt niet duidelijk wat die samenhang precies betekent en waar dat bijvoorbeeld leidt tot keuzes over de inpassing van verschillende opgaven.

*Toelichting*

**Beleid**

De provincie Utrecht heeft haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie vastgelegd in een Landbouwvisie, Samenwerkingsagenda Landbouw (hierna: SAL), Voedselagenda en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's. De provincie heeft in 2018 in de Landbouwvisie een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050 beschreven. In de Samenwerkingsagenda formuleert de provincie doelen voor 2030 en 2023, en concretiseert zij de inzet voor de komende jaren. Het beleid met betrekking tot de voedseltransitie is beschreven in de Voedselagenda 2021-2023, en uitgewerkt in twee uitvoeringsprogramma's. De beleidsdocumenten hangen nauw en logisch met elkaar samen. Waar de Landbouwvisie en de SAL zich richten op de productiekant – de transitie van het boerenbedrijf richting duurzame landbouw - wil de provincie met de Voedselagenda werken aan de consumptiekant - korte ketens en zorgen voor meer bewustzijn en gezonde en duurzame eetpatronen bij inwoners.

Naast en voorgaand aan de Landbouwvisie en SAL werkt de provincie met een Agenda Vitaal Platteland (hierna: AVP). Tot 2019 vond binnen het AVP een gebiedsgerichte aanpak plaats door middel van gebiedscommissies die zich onder andere op de reorganisatie van het Natuurnetwerk, de landbouwopgaven en recreatieopgaven in het landelijk gebied richtten. Het AVP is momenteel een uitvoeringsprogramma. Er is overlap tussen de Landbouwvisie en SAL en het AVP, zo worden sommige maatregelen vanuit de SAL uitgevoerd binnen het AVP. Daarnaast hebben natuur- en landbouworganisaties in de provincie (Natuur- en Milieufederatie Utrecht, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Utrechts landschap, LTO Noord) een Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur (2017) opgesteld. Dit actieplan heeft vervolgens een plek gekregen als een project in de SAL.

In de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda wordt een flink aantal aangrenzende beleidsstukken en financiële bronnen benoemd waar samenhang mee is of gezocht moet worden. Het gaat om andere grote maatschappelijke opgaven die nauw verbonden zijn aan de landbouw- en voedseltransitie (onder andere stikstof, waterkwaliteit, natuurbeleid, bodemdaling, gezondheid). Zo geeft de provincie aan dat de Landbouwvisie doorwerking krijgt in andere provinciale programma's als de AVP en de aanpak stikstof, en benoemt zij hoe de doelen aansluiten op aangrenzende doelen en beleid op Rijks- en Europees niveau zoals het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord. Hoewel de samenhang met aangrenzend beleid zowel binnen als buiten de provincie hiermee duidelijk benoemd wordt, is vaak niet duidelijk wat die samenhang tussen de documenten precies betekent. Het wordt bijvoorbeeld niet expliciet gemaakt 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.

**Definitie transitie**

De provincie geeft in de Landbouwvisie en de SAL geen expliciete definitie van de landbouwtransitie. De provincie schetst wel de ontwikkelrichting in de vorm van een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050, en beschrijft het transitieproces om daar te komen. Uit het gewenste toekomstbeeld blijkt dat de landbouwtransitie gaat over een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve landbouw die economisch rendabel is en gewaardeerd wordt door de inwoners. Deze begrippen zijn beperkt gedefinieerd. In de Voedselagenda geeft de provincie een expliciete definitie van de voedseltransitie. In het Uitvoeringsprogramma 2022 worden de daarbij gebruikte concepten ‘duurzamer’ en ‘gezonder’ nader gedefinieerd.

De provincie definieert het begrip transitie niet nader. Er wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende fases van transitie. Wel besteedt de provincie aandacht aan hoe zij haar rol in het transitieproces ziet. Het wordt echter niet expliciet gemaakt hoe de beschreven aanpak tot de gewenste transities moet leiden.

**Ambities en doelen**

De provincie heeft haar ambities en doelen in verschillende mate van concreetheid uitgewerkt op verschillende niveaus. De overkoepelende ambitie en doelen voor de landbouw- en voedseltransitie als geheel (toekomstbeeld 2050) zijn vrij abstract geformuleerd. Vervolgens zijn twee hoofdthema’s benoemd waarvoor een ambitie geformuleerd is. Deze ambities zijn iets specifieker, maar nog steeds vrij breed. Tot slot zijn hierbinnen in totaal zes thema’s benoemd waarvoor in de Landbouwvisie doelen zijn uitgewerkt voor 2050, die in de SAL verder zijn uitgewerkt naar vrij concrete doelen voor 2030 en 2023. Het is logisch navolgbaar hoe de doelen per thema aansluiten op de ambitie voor de twee hoofdthema’s. Het is echter niet duidelijk hoe de verschillende thema’s samengaan of elkaar wellicht juist in de weg zitten, en hoe dit uiteindelijk leidt tot het realiseren van het beoogde toekomstbeeld voor de landbouwtransitie als geheel in 2050.

De Voedselagenda is een uitwerking van de Landbouwvisie en de SAL voor de thema’s verbinding stad-land en gezondheid. De ambities die de provincie stelt in de Voedselagenda sluiten aan op de doelen uit de SAL, maar zijn voor een deel ook anders. Dit verschil volgt logisch uit de keuze om zich bij de Voedselagenda op de consumptiekant te richten.

**Kader – Ambities en doelen**

**Ambities en doelen Landbouwvisie**

Hieronder zijn de belangrijkste elementen van het toekomstbeeld voor 2050 samengevat. Het volledige toekomstbeeld is te vinden in de Landbouwvisie.[2]

- De landbouw draagt bij aan gezond en duurzaam voedsel, waarbij dit ook gezond voor de omgeving is.
- De verbinding tussen stad en land wordt benut, door korte ketens en verbreding van de landbouw. Inwoners van de provincie zijn trots op de boerenbedrijven.
- De landbouw is een economisch rendabele sector, die bijdraagt aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- De landbouw is circulair. Dit betekent minimale emissies, en sluiten van kringlopen op zo laag mogelijk niveau.
- Duurzame landbouw met natuur is vanzelfsprekend. De landbouw werkt natuurinclusief, en draagt bij aan de biodiversiteit, duurzaam bodembeheer en Europese en provinciale waterdoelen.

[2] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 5-6

- De landbouw draagt bij aan klimaatneutraliteit, door energieneutrale bedrijfsvoering, maximale bezetting van zonnepanelen op het dak, en door te voorzien in energieopwekking zoals zonnevelden.
- Daarbij passen familiebedrijven goed bij de schaal van het Utrechtse landschap.

Twee hoofdthema's, zes thema's en subthema's Landbouwvisie en SAL

1. **Maatschappelijk gewaardeerde landbouw:** "*De landbouw heeft tal van mogelijkheden om bij te dragen aan integrale oplossingen voor maatschappelijke opgaven, waarmee ook de maatschappelijke waardering voor de sector toe zal nemen. Het versterken van de relatie stad -land en op feiten gebaseerde helderheid over de invloed van landbouw op gezondheid, vormen een belangrijke basis, als het gaat om de maatschappelijke waardering van de landbouw.*"[3]
   a. Verbinding Stad-Land
   b. Gezondheid
2. **Vitale, duurzame landbouw:** "*Een vitale, duurzame landbouw is een landbouw die economisch rendabel, circulair, natuurinclusief en klimaat neutraal is. Vitaal is vol leven en energie. Duurzaam is toekomstbestendig, zowel in ecologisch, economisch als sociaal opzicht.*"[4]
   a. Economisch rendabele landbouw
      i. Ruimtelijk beleid en landbouwstructuur
      ii. Vrijkomende agrarische bebouwing
   b. Circulaire landbouw
   c. Natuurinclusieve landbouw
      i. Duurzame landbouw met natuur
      ii. Waterkwaliteit
   d. Klimaatneutrale landbouw
      i. Klimaat
      ii. Bodemdaling

**Ambities en doelen Voedselagenda**

*"Met de Voedselagenda versterken we de verbindingen tussen producent, consument, gezondheid en duurzaamheid. We werken aan twee ambities om de voedseltransitie in de provincie Utrecht te versnellen."*[5]

1. In de provincie Utrecht eten we uit de korte keten. Zowel de geografische als de sociale afstand tussen producenten en consumenten is klein en er zitten weinig tot geen schakels in de keten.
2. In de provincie Utrecht eten we gezond en duurzaam

In het Uitvoeringsprogramma 2022 heeft de provincie aanvullend subdoelen uitgewerkt bij de twee ambities:[6]

Ambitie een:

- Vergroten vraag en betere afstemming vraag-aanbod.
- Sterkere boer-burger verbinding
- Sterkere korte keten

Ambitie twee:

- Gezonde Voedselomgeving
- Voedselvaardige jeugd

[3] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 16
[4] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 23
[5] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio, p. 7
[6] Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio

**Rol(len) en invulling**

In de Landbouwvisie worden vier rollen benoemd voor de provincie in de *landbouw*transitie. In de Voedselagenda 2021-2023 worden daarnaast vier rollen voor de provincie benoemd in de *voedsel*transitie. Deze rollen worden met verschillende concepten beschreven. Overeenkomst hiertussen is dat de provincie in beide documenten benadrukt dat ze vooral een stimulerende en faciliterende rol wil vervullen, en wil samenwerken met maatschappelijke partijen. De provincie ziet met name een rol voor zichzelf om het netwerk van partijen bij elkaar te brengen waarbij aangesloten wordt bij initiatieven die al spelen. Daarnaast neemt de provincie ook een regulerende rol waar het gaat om grondgebondenheid[7].

Het voornemen van de provincie om met andere partijen en bestaande initiatieven samen te werken en deze te stimuleren krijgt expliciet een plek in de SAL en de Voedselagenda, door eerst op te halen welke initiatieven er spelen en waar een aanvullende behoefte ligt. De concrete activiteiten en instrumenten die de provincie vervolgens uitvoert zijn benoemd per thema, en zijn niet expliciet aan een van de hierboven beschreven rollen gerelateerd.

**Aanbeveling 1**

Concretiseer de overkoepelende opgave en de beleidsambitie, en werk begrippen en doelen verder uit. Expliciteer daarbij de rol die de provincie voor zichzelf ziet in het realiseren van de landbouw- en voedseltransitie.

*Toelichting aanbeveling 1:*

*Door de ambitie te expliciteren, de doelen te concretiseren en de rol van de provincie op het gebied van landbouw- en voedseltransitie nader in te vullen, wordt het zowel intern binnen de provincie als extern richting agrarische ondernemers en andere partijen duidelijk waar de provincie heen wil met de landbouw(transitie). Het is van belang om de balans te vinden tussen het stellen van kaders en het open laten van ruimte voor nieuwe, nu nog onbekende ideeën en initiatieven. Gedurende de transitie kunnen nieuwe inzichten ontstaan. Het is dan van belang om doelen, activiteiten en definities bij te stellen.*

**Aanbeveling 2**

Geef aan hoe activiteiten en initiatieven die de provincie ondersteunt rond de landbouw- en voedseltransitie tezamen moeten leiden tot de beoogde transitie. Maak daarbij expliciet:

1) Hoe de provincie voor zich ziet hoe de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie.
2) Hoe de verschillende thema's en activiteiten in de SAL en de Voedselagenda samengaan of elkaar mogelijk in de weg zitten.

*Toelichting aanbeveling 2: Door bewuste, onderling besproken en 'hardop' veronderstellingen te formuleren over de werking van het beleid kan duidelijk gemaakt worden hoe activiteiten afzonderlijk en in samenhang met andere activiteiten bijdragen aan de beleidsambitie. Ook kan inzicht gegeven worden in eventuele afhankelijkheden en overlap of volgtijdelijkheid van projecten. 'Leren door doen' kan hier een onderdeel van zijn. In een meer klassiek en lineair beleidsproces worden dergelijke veronderstellingen vooraf vastgesteld en niet meer aangepast. Bij een lerend proces kan het expliciteren van veronderstellingen over de werking van het beleid echter juist mogelijkheden bieden om te evalueren of de beoogde aanpak werkt zoals verondersteld, en om deze steeds bij te stellen naar aanleiding van nieuwe inzichten of veranderde omstandigheden.*

[7] De provincie geeft aan dat er discussie is over de definitie van grondgebondenheid. In de Landbouwvisie geeft de provincie aan dat grondgebonden (melk)veehouderij betekent dat *"deze bedrijven voldoende grond hebben voor [de productie van] eigen ruwvoer*". Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, p. 33

**Aanbeveling 3**
Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld natuurbeleid).

*Toelichting aanbeveling 3: 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. Ter illustratie: in de interviews is aangegeven dat PS bijvoorbeeld een Bossenstrategie hebben vastgesteld, maar dat hierbij niet duidelijk is geworden waar deze strategie mogelijk schuurt met andere opgaven zoals weidevogelbescherming. Hierdoor worden benodigde keuzes niet gemaakt.*

**Deelconclusie 2 – Bestede middelen**

De provincie heeft capaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor de landbouw- en voedseltransitie. Uit de Jaarstukken en de begrotingen van de SAL en Landbouwvisie is echter niet volledig inzichtelijk hoeveel middelen de provincie besteedt aan de ambities uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda, en hoeveel middelen voor welk thema beschikbaar zijn. Door de brede doelstelling in de SAL is het daarmee niet duidelijk in hoeverre middelen direct gerelateerd zijn aan een omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw, of besteed worden aan activiteiten die hier indirect aan gerelateerd zijn.

*Toelichting*
De provinciale organisatie werkt met een lijnorganisatie welke verdeeld is in domeinen, teams en clusters. Daarnaast werkt de provincie met zogenaamde concernopgaves, welke aan verschillende sectorale taken raken. De provincie is bezig om een Uitvoeringsorganisatie Landelijk gebied op te zetten, waarbinnen integraal en gebiedsgericht gewerkt moet gaan worden. Het cluster Landbouw en Voedsel (LenV) van de Provincie Utrecht bestaat uit 12 medewerkers, waarvan vijf zich richten op beleid en zeven aan meer specifieke projecten werken. De capaciteit wordt versterkt door medewerkers die indirect bijdragen, doordat zij vanuit andere clusters aan relevante concernopgaven werken.

Het is in de Jaarstukken en begrotingen van de SAL en Landbouwvisie niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie besteedt aan de ambities uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda. Dit komt met name doordat activiteiten niet alleen vanuit de SAL en Voedselagenda worden gefinancierd, maar ook via het AVP, het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)[8], en vanuit andere programma's zoals de aanpak stikstof en Regio Deal Foodvalley. Ook is in de begroting van de SAL en Landbouwvisie en de jaarstukken niet inzichtelijk hoeveel middelen voor welk thema beschikbaar zijn. Door de brede doelstelling in de SAL en Landbouwvisie is het daarmee niet duidelijk in hoeverre middelen direct gerelateerd zijn aan een omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw, of besteed worden aan activiteiten die hier indirect aan gerelateerd zijn. In het Uitvoeringsprogramma 2022 van de Voedselagenda is wel gespecificeerd hoeveel geld per ambitie en per subdoel begroot is.

De provincie zet middelen vanuit verschillende POP subsidieregelingen in voor activiteiten uit de SAL en de Voedselagenda. Niet voor alle POP subsidieregelingen is duidelijk in hoeverre deze maatregelen gericht zijn op de landbouwtransitie.

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

**Aanbeveling 4**
Maak in de Jaarstukken en/of de begrotingen van de SAL en Landbouwvisie beter inzichtelijk welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie, en hoe de middelen verdeeld worden over thema's of doelstellingen.

**Deelconclusie 3 – Inzicht in de bijdrage aan de transitie**

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda worden behaald. De provincie monitort de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Hieruit blijkt dat de provincie de voorgenomen activiteiten in de SAL en Voedselagenda grotendeels uitvoert, en enkele aanvullende activiteiten heeft opgepakt. Er zijn echter nog weinig evaluaties uitgevoerd, en de provincie heeft nog geen monitoring en evaluatie uitgevoerd die inzichtelijk maakt in hoeverre de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de (eind)doelen van de SAL, Landbouwvisie en Voedselagenda. Tegelijk geven verschillende geïnterviewden aan dat ze in twijfel trekken of de huidige activiteiten van de provincie voldoende zijn om de provinciale doelen te behalen.

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 waterkwaliteit, stikstof en biodiversiteit verwachten geïnterviewden bij de provincie dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn om de doelen te behalen.

De provincie geeft aan de transitie als een lerend proces te zien en heeft hiertoe 'dynamische beleidsagenda's' opgesteld. Omdat er beperkt evaluaties zijn uitgevoerd die ingaan op de werking van de activiteiten en de bijdrage aan de doelen, kon het beleid beperkt gaandeweg worden bijgestuurd en is er beperkt sprake van een lerend proces.

*Toelichting*

**Uitgevoerde activiteiten**

De provincie voert de voorgenomen activiteiten in de SAL en Voedselagenda grotendeels uit. Daarnaast zijn er voor verschillende thema's enkele extra activiteiten uitgevoerd.

De belangrijkste instrumenten die de provincie inzet in de SAL en Voedselagenda zijn het verstrekken van subsidies, het opzetten van communicatie en het delen van kennis. De rol van de provincie verschilt per activiteit, maar is er met name een van stimuleren en faciliteren. De provincie voert hierbij veel van de activiteiten in het kader van de SAL en Voedselagenda niet zelf uit, maar ondersteunt initiatieven van andere partijen. Soms heeft de provincie ook een meer sturende rol en treedt zij bijvoorbeeld op als opdrachtgever of neemt zij deel aan een regiegroep.

**Inzicht in bijdrage activiteiten aan de transitie**

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda worden behaald. De provincie monitort de uitvoering van activiteiten, maar heeft nog geen evaluatie uitgevoerd van de mate waarin activiteiten bijdragen aan de (eind)doelen. Daarnaast geldt voor de Voedselagenda dat veel projecten recent gestart zijn, waardoor nog geen uitspraken over doelbereik gedaan kunnen worden. Ondanks dat een evaluatie op doelbereik niet beschikbaar is, geven verschillende geïnterviewden aan dat ze in twijfel trekken of de huidige activiteiten van de provincie voldoende zijn om de doelen te behalen.

Maatregelen in de landbouw dienen uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. Om de doelen voor biodiversiteit in de natuurgebieden te behalen is het volgens de provincie nodig om in het agrarisch gebied meer maatregelen te nemen. Momenteel gaat de biodiversiteit achteruit in de provincie, met name in het agrarisch gebied. Op het gebied van waterkwaliteit verwacht de provincie dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn om de Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen voor oppervlaktewater in 2027 te halen. Hoewel de provincie met betrekking tot het grondwater verwacht dat de KRW-doelen gehaald worden, ziet ze lokaal wel problemen manifest worden. Als het gaat om stikstof geeft de provincie aan dat ze verwacht dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn om doelen die het Rijk in de wet heeft opgenomen te halen.

**Evaluatie en monitoring**

Via jaarlijkse voortgangsrapportages monitort de provincie de uitvoering van voorgenomen instrumenten (projecten en activiteiten). Daarnaast worden PS via de jaarlijkse P&C-cyclus geïnformeerd over de uitvoering van het beleid. Zoals hiervoor is aangegeven is er geen monitoring en evaluatie op het doelbereik voor de einddoelen van de Landbouwvisie en SAL. Inhoudelijke evaluatie van het beleid als geheel heeft niet plaatsgevonden. Wel is voor een enkel project apart een tussentijdse evaluatie opgesteld, en is een evaluatie van POP3 in ontwikkeling. De provincie heeft een evaluatie aangekondigd in 2024 op de tussentijdse doelen voor 2023. Voor de Voedselagenda is een monitoringsopzet ontwikkeld. Het ophalen van de data dient nog wel te gebeuren.

De provincie geeft een aantal redenen waarom monitoring op doelbereik tot nu toe heeft ontbroken: gebrek aan capaciteit, de doelen zijn niet concreet genoeg gedefinieerd om te kunnen evalueren, en methodische uitdagingen om de causale relatie tussen instrumenten en doelbereik te leggen. Volgens de provincie is haar invloed in vergelijking met het Rijk, de EU en de markt beperkt, waardoor de provinciale bijdrage aan het einddoel moeilijk te onderscheiden is.

De provincie benadrukt in de Landbouwvisie dat de landbouwtransitie een lerend proces is. De provincie stelt dat het daarvoor nodig is om te reflecteren op de inspanningen, en de ervaringen mee te nemen in de volgende stappen. De wijze van evaluatie en monitoring maakt het beperkt mogelijk om inzichten tijdig te verkrijgen. De provincie geeft daarbij aan dat op meer informele wijze wel tussentijds geleerd wordt over de projecten, en dit ook gebruikt wordt om projecten bij te stellen. De provincie heeft wel expliciet ruimte voor bijstellen georganiseerd, door middel van de dynamische agenda's.

**Aanbeveling 5**

Vul de huidige monitoring aan tot een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden 1) wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale (eind)doelen, en 2) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.

*Toelichting aanbeveling 5:*

*De uitkomst van een transitie staat niet vast en wordt door veel factoren beïnvloed. Wat de impact zal zijn van een instrument of project laat zich aan de voorkant lastig voorspellen. Tegelijk is het zoals in aanbeveling 2 beschreven van belang expliciet te maken hoe de provincie voor zich ziet hoe de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie. Het expliciteren van veronderstellingen over de werking van het beleid biedt mogelijkheden om te evalueren en leren of het beleid werkt zoals voorzien. Wanneer de uitvoering tegenvalt, hoeft dat niet erg te zijn wanneer er lessen uit worden getrokken. 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. Daarbij is het bij projectevaluaties essentieel om de*

*effectiviteit van het project te bezien in het licht van de provinciale (eind)doelen, en dus niet (alleen) het projectdoel. Pas dan wordt duidelijk of het project inderdaad de beoogde rol om de doelen te realiseren vervult. Ook kan hiermee inzicht verkregen worden in de samenhang tussen activiteiten.*
*Als het gaat om de ontwikkeling van de monitoring- en evaluatiesystematiek kan de provincie leren van andere provincies, zie ook de Provincievergelijking. De monitoring van hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt kan gezamenlijk worden opgepakt.*

**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 provincie de integrale aanpak verder kan uitwerken en dat het belangrijk is dat er (ruimtelijke) keuzes gemaakt worden. Verder is onder meer aangegeven dat er bij de provincie meer capaciteit en middelen nodig zijn 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, hierbij gaat het ook om aspecten die 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.*

Geïnterviewden geven aan dat de interne afstemming en samenwerking tussen beleidssectoren en programma's op onderdelen goed verloopt, maar op andere onderdelen nog een uitdaging is. Ook is aangegeven dat er meer integraal gewerkt kan worden. Extern werkt de provincie veel samen met relevante partijen om haar doelen rond de landbouwtransitie te bereiken. Verschillende geïnterviewden stellen daarnaast dat een integrale en ruimtelijke of gebiedsgerichte aanpak essentieel is. Dit gaat een stap verder dan afstemming en samenwerking tussen sectoren binnen de provincie. Het vraagt een integrale aanpak waarbij verschillende wensen en belangen in een gebied bij elkaar worden gebracht en keuzes moeten worden gemaakt. De provincie is zich hier volgens geïnterviewden bewust van. Enkele geïnterviewden geven echter aan dat dit vooralsnog lastig van de grond komt. Een dergelijke integrale aanpak vraagt volgens meerdere geïnterviewden om het maken van keuzes op zowel landelijk als provinciaal niveau. Het gaat dan om 1) het maken van keuzes over hoe de landbouw eruit moet gaan zien en wat er moet gebeuren om gestelde doelen te halen; om 2) het zichtbaar maken van conflicten en uitspreken van keuzes tussen functies in een bepaald gebied. Tot nu toe wordt niet duidelijk gemaakt hoe verschillende ambities in een gebied passen en waar ze conflicteren of knellen; en om 3) keuzes op welke thema's en activiteiten de provincie haar middelen en mensen in wil zetten.

Regelgeving kan op verschillende manieren de transitie van de landbouw in de weg zitten. In de gesprekken is aangegeven dat regels rond de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld vernieuwende initiatieven kunnen belemmeren. Andere voorbeelden zijn ingewikkelde regels voor het verkrijgen van subsidie, en moeilijkheden bij specifiek beleid rond een ganzenrustgebied.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de activiteiten om de doelen van de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda te behalen (tot nu toe) afhankelijk zijn van vrijwillige deelname van boeren, maar dat de deelname van boeren beperkt is. Dit komt 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.

De aanpak van de provincie is te omschrijven als een aanpak van 'kleine duwtjes'. Andere geïnterviewden geven aan dat lokaal ontstane initiatieven een belangrijke rol kunnen spelen in transities. Verschillende geïnterviewden geven daarnaast aan dat de provincie beperkt middelen en mensen beschikbaar heeft voor de uitvoering van de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda.

In verschillende gesprekken is aangegeven dat om een transitie te realiseren meer nodig is dan de activiteiten die de provincie nu uitvoert. Hoewel er ook voor de provincie mogelijkheden zijn, stellen meerdere geïnterviewden dat de rol van de provincie om een landbouwtransitie te realiseren beperkt is. Een grotere systeemverandering is nodig, waarbij 1) duidelijk beleid en keuzes op het niveau van het Rijk en de EU nodig zijn; en 2) verandering in het grotere marktsysteem nodig is.

In verschillende gesprekken is daarbij benoemd dat het verdienmodel voor duurzamere vormen van landbouw voor veel boeren momenteel niet voldoende is. De meerderheid van de boeren produceert voor de wereldmarkt, waar extensievere en duurzamere productiemodellen veelal niet kunnen concurreren.

**Aanbeveling 6**
Zorg voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouw- en voedseltransitie.

**Aanbeveling 7**
Pak de transitie-opgaven in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren 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 7:*
*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 provincie Utrecht 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 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. Signalen uit het project Plattelandscoaches worden al benut om op te sporen waar in de praktijk conflicterende regelgeving voor boeren de omslag naar duurzamere vormen van landbouw in de weg zit. 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.*

**Aanbeveling 9**

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

*Toelichting Aanbeveling 9: 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 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 hierbij ook wat de provincie ziet als haar rol, en wat zij van anderen verwacht.*

# | 3 | Reactie Gedeputeerde Staten

PROVINCIE :: UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. t.a.v. mevrouw Ans Hoenderdos-Metselaar, bestuurder/directeur
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

| | | | |
|---|---|---|---|
| ONDERWERP | Wederhoor op nota van bevindingen onderzoek Landbouw- en voedseltransitie | VAN | Roelof Martens |
| | | TELEFOONNUMMER | +31618581090 |
| | | E-MAILADRES | roelof.martens@provincie-utrecht.nl |
| DATUM | 06-12-2022 | | |
| DOCUMENTNUMMER | UTSP-67524771-39524 | DOMEIN/OPGAVE | LLO |
| REFERENTIENUMMER | 2022/AH/148 | TEAM | NEL |
| REFERENTIEDATUM | 21-11-2022 | | |

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij hebben uw Bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen in goede orde ontvangen. Hartelijk dank daarvoor. Wij hebben de wijze waarop het onderzoek is verricht weer als open en transparant ervaren met ruimte voor eigen inbreng. Ook daarvoor willen wij u danken.

Wij herkennen ons in veel van de uitkomsten van het onderzoek. Het doet ons deugd dat u opmerkt dat wij de voorgenomen activiteiten in de Samenwerkingsagenda Landbouw en de Voedselagenda daadwerkelijk hebben opgepakt.

De rijksoverheid heeft recent in kader van het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Landelijke Gebied (NPLG) ambitieuze doelen gesteld op het gebeid van natuur, klimaat en water. Deze doelen zullen niet alleen gevolgen hebben voor agrarische ondernemers, maar ook voor ons provinciaal beleid voor het landelijke gebied en de agrarische sector. Zeker ten aanzien van de agrarische sector zal het provinciale beleid, in samenhang met die van het Rijk, worden herijkt. Veel van de aanbevelingen die u doet zien wij als waardevol en zullen hierbij een plek kunnen krijgen.

In reactie op de conclusies en aanbevelingen hebben wij nog de volgende opmerkingen:

**Hoofdconclusie** "Het is echter niet te zeggen hoe groot deze bijdrage is, omdat er beperkt inzicht is in hoe de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onvoldoende geconcretiseerde ambities, onvoldoende uitgewerkte doelen en beperkte evaluatie van de werking van het beleid."

> Reactie: Wij denken dat een toevoeging in de tekst, bij de genoemde 'belangrijkste redenen', een goede nuancering zou zijn geweest om te benoemen wat de rol en bijdrage van de provincie is in verhouding tot het Rijk en de EU. De veel grotere rol van deze beide overheden bij het huidige landbouwbeleid maakt immers dat de invloed van de provincie op de realisatie van de beoogde doelen, hoe waardevol de Utrechtse bijdrage ook kan zijn, lastig te onderscheiden is. De conclusie op zichzelf en de bijbehorende aanbevelingen nemen wij overigens graag ter harte.

PROVINCIE-UTRECHT.NL 1 van 3

**Aanbeveling 1** Concretiseer de overkoepelende opgave en de beleidsambitie, en werk begrippen en doelen verder uit. Expliciteer daarbij de rol die de provincie voor zichzelf ziet in het realiseren van de landbouw- en voedseltransitie.

Reactie: wij nemen deze aanbeveling over (zie toelichting bij aanbeveling 5).

**Aanbeveling 2** Geef aan hoe activiteiten en initiatieven die de provincie ondersteunt rond de landbouw- en voedseltransitie tezamen moeten leiden tot de beoogde transitie. Maak daarbij expliciet:
1) Hoe provincie voor zich ziet hoe de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie.
2) Hoe de verschillende thema's en activiteiten in de SAL en de Voedselagenda samengaan of elkaar mogelijk in de weg zitten.

Reactie: wij nemen deze aanbeveling waar mogelijk over (zie toelichting bij aanbeveling 5).

**Aanbeveling 3** Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld natuurbeleid).

Reactie: wij nemen deze aanbeveling over (zie toelichting bij aanbeveling 5).

**Aanbeveling 5** Vul de huidige monitoring aan tot een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden 1) wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale (eind)doelen, en 2) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.

Reactie: Mede naar aanleiding van het Nationaal Programma Landelijke Gebied zal het provinciale landbouwbeleid moeten worden herijkt. Hiermee willen wij medio 2023, als de plannen van het Rijk verder zijn uitgewerkt, beginnen. Hierbij zullen wij aanbeveling 1, 2, 3 en 5 verwerken. De aanbevelingen zullen voor die tijd bij de uitwerkingen van het Utrechts Programma Landelijke gebied, als provinciale uitwerking van het NPLG, waar nodig en mogelijk al worden meegenomen.

**Aanbeveling 4** Maak in de Jaarstukken en/of de begrotingen van de SAL en Landbouwvisie beter inzichtelijk welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie, en hoe de middelen verdeeld worden over thema's of doelstellingen.

Reactie: Op projectniveau wordt nauwkeuring bijgehouden waar financiële middelen aan besteed worden. In de programmabegroting en jaarstukken wordt gewerkt met beleids- en meerjarendoelen.
Projecten dragen veelal bij aan verschillende thema's uit de Landbouwvisie en dragen bovendien bij aan veel activiteiten uit andere programma's (bijvoorbeeld de Regionale Veenweiden Strategie of Aanpak Stikstof). Hierdoor is nu op projectniveau niet altijd exact te herleiden wat de bijdrage is aan de verschillende doelen.
Wij willen een extra 'laag' in de programmabegroting en jaarstukken voorkomen. Wij zullen informatie over de financiële middelen die bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie daarom verwerken in de Voortgangsrapportage van de Samenwerkingsagenda Landbouw. Deze is in de eerste helft van volgend jaar voorzien.

**Aanbeveling 6** Zorg voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouw- en voedseltransitie.

Reactie: Wij kunnen melden dat naar aanleiding van de maatschappelijke opgaven die dit Kabinet bij haar aantreden heeft geformuleerd en de beoogde rol van de provincies bij de realisatie hiervan, de beschikbare capaciteit en middelen inmiddels is vergroot en dit naar alle waarschijnlijkheid de komende periode, bij de verder uitwerking van de Gebiedsgerichte Aanpak, zal worden doorgezet. De gestelde doelen voor landbouw- en voedseltransitie vormen hier een onderdeel van.

**Aanbeveling 7** Pak de transitie-opgaven in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren 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: wij nemen deze aanbeveling over (zie toelichting bij aanbeveling 9).

**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: wij nemen deze aanbeveling over (zie toelichting bij aanbeveling 9).

**Aanbeveling 9** Geef aan wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners.

Reactie: U merkt terecht op dat de verschillende opgaven op het gebied van onder andere natuur, water en klimaat in samenhang moeten worden opgelost. Het behalen van de belangrijkste opgaven is voor een groot deel afhankelijk van de verduurzaming van de agrarische sector en dit raakt dan ook de hele provinciale organisatie, zoals u stelt.

De verschillende opgaven zullen door ons integraal worden opgepakt in de zogenaamde Gebiedsgerichte Aanpak, zoals deze momenteel door ons wordt vorm gegeven in kader van de provinciale uitwerking van het NPLG. Aanbeveling 7 krijgt op deze manier een plek.

Ook aanbeveling en 8 en 9 zijn inmiddels onderdeel van de uitwerking van de Gebiedsgerichte Aanpak.

Wij willen u nogmaals danken voor het uitgevoerde onderzoek en de gedane aanbevelingen. Wij zien dit als een belangrijke basis voor de verdere verbetering van ons beleid.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol – van Leeuwen

# | 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 aanleiding tot het maken van een enkele opmerking.

Aanbeveling 4 gaat over het beter inzichtelijk maken van de bestede middelen aan de landbouw- en voedseltransitie in de Jaarstukken en/of de begrotingen van de Samenwerkingsagenda Landbouw (SAL). GS geven aan dat ze een extra 'laag' in de programmabegroting en jaarstukken willen voorkomen en de informatie daarom in de voortgangsrapportage van de SAL willen verwerken. Naar idee van de Rekenkamer is dit een goed alternatief. De Rekenkamer wil benadrukken dat het inzichtelijk maken van de bestede middelen aan de landbouw- en voedseltransitie het belangrijkste is.

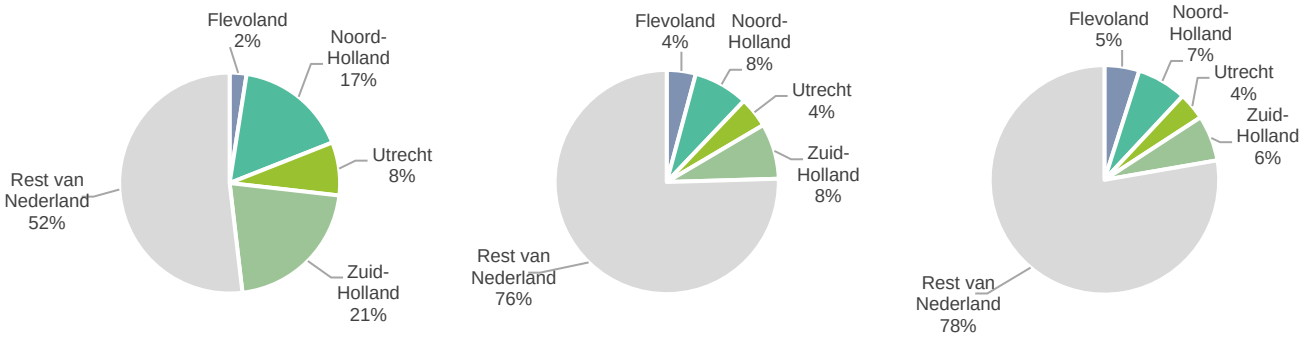
De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

# | 5 | Provincievergelijking

## 5.1 Cijfers landbouw

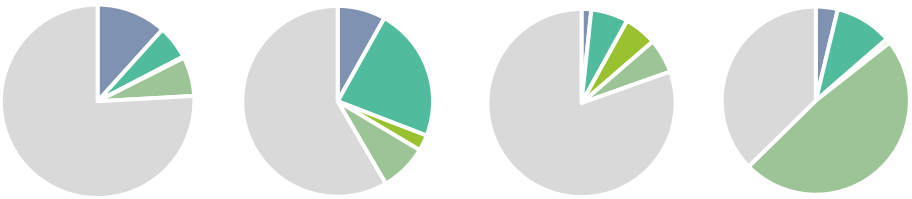
In onderstaande figuren en tabellen zijn enkele cijfers van het CBS over kenmerken van de landbouw in de Randstadprovincie opgenomen. Hierbij gaat om de procentuele verdelingen ten opzichte van heel Nederland. Zie Bijlage A voor een uitgebreider overzicht van cijfers en de bronvermelding.

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



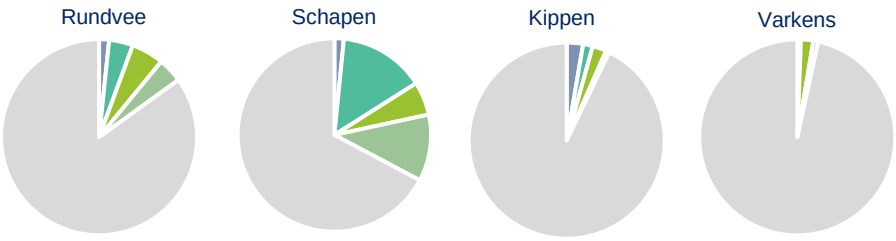

Inwoners (2022) | Oppervlakte land (2020) | Oppervlakte landbouw (2020)

**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[9] | 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. |

[9] 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:<br>1) uitvoering van wet- en regelgeving (rechtmatige overheid)<br>2) prestatiesturing (presterende overheid)<br>3) regisseur en deelnemer van netwerken (netwerkende overheid)<br>4) participant in initiatieven van anderen (participerende overheid). | De provincie onderscheidt vier provinciale rollen voor de Voedselvisie:<br>1) mogelijk maken (subsidie)<br>2) ruimte geven (ruimtelijke) kaders)<br>3) opdracht geven (financieel)<br>4) inspireren (communicatie en netwerken). | De provincie benoemt in de Landbouwvisie vier rollen voor de landbouwtransitie:<br>1) participeren<br>2) stimuleren<br>3) faciliteren<br>4) reguleren.<br>In de Voedselagenda benoemt zij met andere concepten haar rol voor de voedseltransitie als het mogelijk maken om te:<br>1) delen<br>2) doen<br>3) reflecteren<br>4) onderzoeken. | De provincie benoemt welke rollen zij voor zich ziet in de landbouw- en voedseltransitie:<br>1) verbinden van partijen in netwerken<br>2) stimuleren van (keten)innovatie en kennisontwikkeling<br>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.<br>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 Utrecht

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op landbouw in de provincie Utrecht. 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 Utrecht kenmerkt zich door melkveehouderijen, vleesveehouderijen en fruitteelt. De grootste grondgebruiker is de melkveehouderij, dit zijn met name grondgebonden (niet-intensieve) bedrijven. De tweede sector is vleesveehouderij, dit zijn met name pluimvee- en varkenshouderijen die in de Gelderse vallei liggen. De derde sector is fruitteelt. Deze bedrijven liggen in het Kromme Rijngebied en het Eiland van Schalkwijk in het zuidoosten en langs de Lek in de Lopikerwaard. In de provincie Utrecht is weinig akkerbouw en tuinbouw.[10] In onderstaande Figuur zijn enkele cijfers van het CBS over de kenmerken van de landbouw in de provincie Utrecht opgenomen. Zie Bijlage A voor volledige cijfers en bronvermelding.

**Utrechtse landbouw**

2.338 landbouwbedrijven in 2020
(-43,3% 2018[a] ten opzichte van 2000)

846 miljoen euro omzet in 2020

5,3% biologische landbouwbedrijven[b] (2021)

17,3% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten[c]

Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
- Melkveebedrijven 60%
- Akkerbouwbedrijven 24%

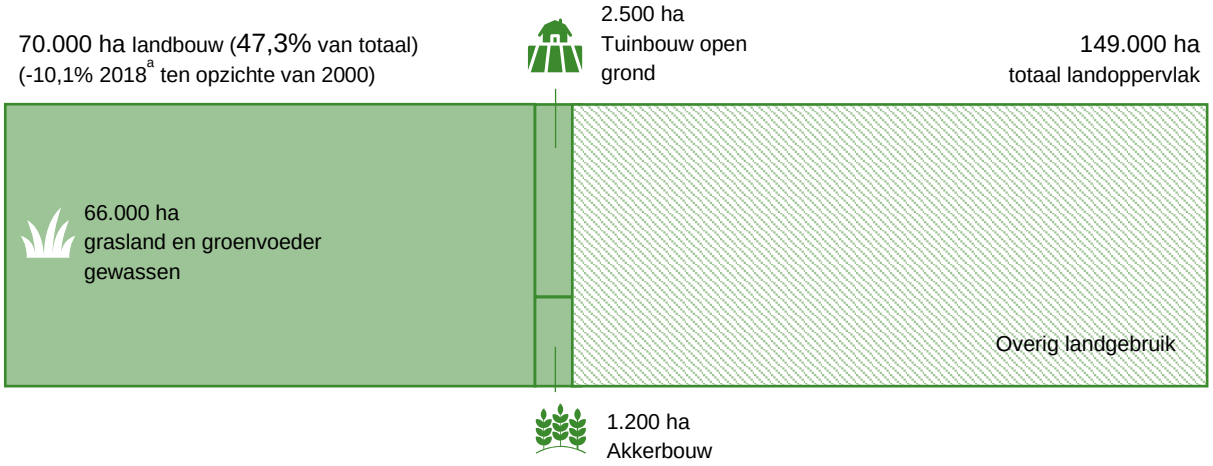
*a) Vanwege aanpassing van de provinciegrens in 2019 als gevolg van de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden is gekozen om een vergelijking tussen 2000 en 2018 te maken in plaats van tussen 2000 en 2020.*

*b) 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*

*c) 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*

[10] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie 2018 - Landbouw met perspectief, p. 13 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

**Landgebruik (2020)**




**Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)**

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 Utrecht. De provincie geeft aan dat de landbouwsector voor grote maatschappelijke uitdagingen staat. *"Deze hebben voor een deel betrekking op het landelijk gebied zelf. Zo neemt leegstand van agrarische bebouwing naar verwachting fors toe, moet de bodemdaling in de veenweidegebieden worden afgeremd en is het noodzakelijk de biodiversiteit in het buitengebied te versterken. Hierin speelt de landbouw een cruciale rol. Daarnaast kan de landbouw van grote waarde zijn bij de oplossing van problemen die verder gaan dan het landelijk gebied. Denk aan de milieuproblematiek en de noodzaak tot een klimaatneutrale en circulaire samenleving te komen. Dat de sector deze bijdragen alleen kan leveren op basis van een rendabele bedrijfsvoering, is evident. Deze grote maatschappelijke opgaven vragen om een transitie."*[11] 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.

[11] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie 2018 - Landbouw met perspectief, p. 4

**Biodiversiteit**

In Utrecht gaat, net als in de rest van Nederland, de biodiversiteit achteruit. In de Rapportage Natuur wordt door de provincie de flora, en een aantal dierensoorten (o.a. reptielen, amfibieën, weidevogels) gebiedsvlak dekkend gemonitord. Daaruit blijkt dat de achteruitgang het grootst is in het agrarisch gebied, onder andere rond bermranden en sloten.[12] De provincie ziet een aantal bedreigingen vanuit landbouw voor natuur. Allereerst tegennatuurlijk peilbeheer, dit betekent dat in de winter water wordt weggepompt om vroeg in het jaar het land op te kunnen, en in de zomer wordt water van slechte kwaliteit teruggepompt. Daarnaast is er een probleem met de hoeveelheid mest en de nutriënten die daarin zitten. Mest wordt conform de geldende regels uitgereden, maar ook die mest komt snel de sloot in en leidt tot problemen met de waterkwaliteit. Ten slotte ziet de provincie dat de stikstof depositie vanuit de landbouw een bedreiging is voor de natuur.[13]

In de provincie is daarnaast nog circa 600 hectare aan (nu agrarische) grond te realiseren voor nieuwe natuur, en een opgave voor inrichting van gronden waar al functieverandering naar natuur heeft plaatsgevonden van circa 2500 hectare. De provincie geeft aan dat dit zeer lastig te realiseren is, omdat er geen interesse is bij boeren om grond te verkopen op het moment. De snelheid van de verwerving en aankopen is eruit de laatste jaren. Er is veel concurrentie om agrarische grond.[14]

**Waterkwaliteit**

Als het gaat om de problematiek van waterkwaliteit is er onderscheid te maken tussen oppervlaktewater en grondwater. Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater geldt dat nutriënten een probleem zijn. Eén van de twee voornaamste bronnen van deze nutriënten is de landbouw. Nutriënten uit de mest komen via uitspoeling ook in het grondwater, waardoor er lokaal normoverschrijdingen optreden. Via ontwateringsdrains en/of uittredend grondwater kunnen die nutriënten vervolgens ook het oppervlaktewater belasten. Daarnaast vormen gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw een probleem voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater. Voor de kwaliteit van het grondwater ziet de provincie ook problemen doordat ze verspreid over de provincie kleine hoeveelheden van veel stoffen ziet, met name nieuwe stoffen die niet genormeerd zijn: bijvoorbeeld medicijnresten en PFAS. De problemen met waterkwaliteit verschillen daarbij per ondergrond.

**Stikstof**

Zoals aangegeven bij de problemen rondom biodiversiteit, vormt de stikstofdepositie een bedreiging voor de natuur. De landbouw is de grootste bron van stikstof in de provincie. Dat komt ook omdat er weinig grote industrie is. Wel zijn er relatief veel wegen. In de provincie Utrecht zijn geen grote Natura 2000-gebieden. Er is veel natuur op de Utrechtse Heuvelrug, maar dit is niet aangewezen als Natura 2000-gebied. De Natura 2000-gebieden die er zijn, zijn veelal klein, liggen aan de randen en zijn vaak provinciegrensoverschrijdend. Ook zijn deze gebieden gemiddeld niet heel gevoelig voor stikstof: de gemiddelde kritische depositie waarde is niet erg laag. Er zijn enkele habitats in de provincie die wel gevoelig zijn voor stikstof: de Meijegraslanden (Utrechtse deel bij Nieuwkoopse Plassen), Binnenveld, delen van de Oostelijke Vechtplassen, en Botshol.[15] Daarnaast speelt stikstofproblematiek met name in de Gelderse vallei, omdat daar meer intensieve veehouderij is.[16] Zie Kader 3.2 voor meer informatie over het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

[12] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht (2021), Rapportage Natuur 2017-2020 Provincie Utrecht.
[13] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[14] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[15] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[16] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022

# | 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 Utrecht heeft haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie vastgelegd in een Landbouwvisie, Samenwerkingsagenda Landbouw, Voedselagenda en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's. De beleidsdocumenten hangen nauw en logisch met elkaar samen.
   a. De *Landbouwvisie – Landbouw met perspectief* (hierna: Landbouwvisie) is in 2018 vastgesteld door PS.[17] In de Landbouwvisie beschrijft de provincie een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050. De Landbouwvisie is tot stand gekomen in samenwerking met betrokken partijen.[18] Bij de behandeling van de Landbouwvisie in Provinciale Staten is afgesproken dat de visie verder geconcretiseerd wordt in een Samenwerkingsagenda Landbouw.[19] Ook zijn er vier moties aangenomen.[20]
   b. In de *Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie* (hierna: SAL) formuleert de provincie doelen voor 2030 en 2023, en concretiseert zij de inzet voor de komende jaren.[21] Verschillende geïnterviewden geven aan dat vanwege deze concretisering in de dagelijkse praktijk met name op basis van de SAL gewerkt wordt.[22] De SAL sluit inhoudelijk nauw aan op de Landbouwvisie. Het document is vastgesteld door PS in 2019.[23]
   c. Het beleid met betrekking tot de voedseltransitie is uitgewerkt in de *Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio* (hierna: Voedselagenda).[24] De wens voor een aparte Voedselagenda komt voort uit het coalitieakkoord 'Nieuwe Energie voor Utrecht' (2019).[25] De Voedselagenda hangt nauw samen met de SAL. Waar de SAL zich richt op de productiekant – de transitie van het boerenbedrijf richting duurzame landbouw - wil de provincie met de Voedselagenda werken aan de consumptiekant - korte ketens en zorgen voor meer bewustzijn en gezonde en duurzame eetpatronen bij inwoners.[26] Bij het opstellen van de Voedselagenda heeft de provincie input opgehaald van partijen en initiatieven die zich bezighouden met de korte, regionale keten en/of duurzaam en

[17] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
[18] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
[19] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie
[20] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020
[21] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie
[22] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[23] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie
[24] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[25] Provincie Utrecht (2019), Coalitieakkoord 2019-2023. Nieuwe Energie voor Utrecht
[26] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio

gezond voedsel in de provincie Utrecht. Ook hebben PS invloed gehad tijdens een expertmeeting. De Voedselagenda is vastgesteld door PS in 2021. Hierbij zijn drie amendementen aangenomen die die de Voedselagenda iets hebben aangepast.[27]

d. De Voedselagenda 2021-2023 is verder uitgewerkt in een 'dynamisch' Uitvoeringsprogramma 2021 en Uitvoeringsprogramma 2022. De provincie stelt deze uitvoeringsprogramma's voornamelijk op door *"in het veld op te halen welke initiatieven er spelen en waar een aanvullende behoefte ligt. Op deze manier neemt de provincie alleen een rol op zich waar deze ook echt nodig is."*[28] De Uitvoeringsprogramma's 2021 en 2022 zijn ter kennisname aan PS verstuurd.

2. Naast en voorgaand aan de Landbouwvisie en SAL werkt de provincie met een Agenda Vitaal Platteland (hierna: AVP). Tot 2019 vond binnen het AVP een gebiedsgerichte aanpak plaats door middel van gebiedscommissies die zich onder andere op de reorganisatie van het Natuurnetwerk, de landbouwopgaven en recreatieopgaven in het landelijk gebied richtten. Het AVP is momenteel een uitvoeringsprogramma.
   a. In deze gebiedscommissies werkten onder andere gemeenten, waterschappen, en terreinbeherende organisaties samen aan deze opgaven. In 2019 is de provincie gestopt met deze gebiedscommissies, onder andere vanwege enkele governance problemen met name op financieel en juridisch vlak. Het AVP is momenteel een uitvoeringsprogramma, en is met name gericht op maatregelen met betrekking tot het Natuurnetwerk Nederland.[29]
   b. Er is overlap tussen de Landbouwvisie en SAL en het AVP, zo worden sommige maatregelen vanuit de SAL uitgevoerd binnen het AVP (o.a. Plattelandscoaches en de website LaMi).[30] Ook verloopt een groot deel van de financiering van de maatregelen via het AVP, zie ook Bevinding 19.

3. Daarnaast hebben natuur- en landbouworganisaties in de provincie (Natuur- en Milieufederatie Utrecht, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Utrechts landschap, LTO Noord) een Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur (2017) opgesteld. Dit actieplan heeft vervolgens een plek gekregen als een project in de SAL.
   a. Met het actieplan willen deze organisaties samen met de provincie, waterschappen, gemeenten, bedrijven en burgers komen tot een duurzame landbouw in de provincie Utrecht.[31] Daarnaast wilden deze organisaties met het actieplan input geven aan de provincie voor de op te stellen Landbouwvisie.[32]
   b. Dit initiatief is positief ontvangen door de provincie en heeft een plek gekregen als een project in de SAL. Ook is de provincie partner geworden van het actieplan[33]. Het actieplan is verder uitgewerkt naar concrete activiteiten in het Trajectplan Duurzame Landbouw met Natuur (DLmN) 2019-2020, waar de provincie subsidie voor beschikbaar stelt.[34]

4. In de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda wordt een flink aantal aangrenzende beleidsstukken en financiële bronnen benoemd waar samenhang mee is of gezocht moet worden. Het gaat om andere grote maatschappelijke opgaven die nauw verbonden zijn aan de landbouw- en voedseltransitie (onder andere stikstof, waterkwaliteit, natuurbeleid, bodemdaling, gezondheid). Zo geeft de provincie aan dat de

[27] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[28] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio, p. 4
[29] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[30] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[31] Natuur en Milieufederatie Utrecht en Landschap Erfgoed Utrecht (2017), Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur in Utrecht
[32] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[33] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[34] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022 & Natuur en Milieufederatie Utrecht, Landschap Erfgoed Utrecht, Utrechts Particulier Grondbezit, LTO Noord, Natuurmonumenten, Agrarische collectieven, Staatsbosbeheer, Utrechts Landschap (2019), Trajectplan Duurzame Landbouw met Natuur

Landbouwvisie doorwerking krijgt in andere provinciale programma's als de AVP en de aanpak stikstof, en benoemt zij hoe de doelen aansluiten op aangrenzende doelen en beleid op Rijks- en Europees niveau zoals het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord. Hoewel de samenhang met aangrenzend beleid zowel binnen als buiten de provincie hiermee duidelijk benoemd wordt, is vaak niet duidelijk wat die samenhang tussen de documenten precies betekent. Het wordt bijvoorbeeld niet expliciet gemaakt 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.

a. In de Landbouwvisie, SAL, en Voedselagenda wordt de samenhang met andere beleidsthema's binnen de provincie toegelicht. Aangegeven is dat de Landbouwvisie een zogenaamde 'bouwsteen' is bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie, en dat deze doorwerking krijgt in al lopende programma's zoals de AVP.[35] Vanuit de SAL wordt inbreng gegeven aan het beleid voor bodemdaling en stikstof.[36] De Voedselagenda valt onder de Omgevingsvisie binnen het thema 'toekomstbestendige natuur & landbouw', hangt nauw samen met de programma's Gezonde Leefomgeving, Circulaire Economie en de Regiodeal Foodvalley, en wordt verbonden met het Programma Hollandse Waterlinies en de provinciale Sociale Agenda.[37]
b. De provincie benoemt daarnaast dat aangesloten moet worden op aangrenzende doelen en beleid op Rijks- en Europees niveau en op relevante maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de Landbouwvisie van het Rijk, het Klimaatakkoord, Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP), Regio Deals, Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), maatschappelijk verantwoord ondernemen, biologische landbouw, en andere vormen van landbouw. Meer concreet wordt bij de uitwerking van de doelen en aanpak telkens benoemd hoe deze aansluiten op nationale en Europese doelen (bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water) en akkoorden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en schone luchtakkoord), en ander regionaal beleid. Ook beschrijft de provincie dat de ruimtelijke druk op het landelijk gebied zal toenemen door de vraag naar woningen, toenemende mobiliteit, recreatie, toerisme en duurzame energieproductie.[38]
c. Hoe de provincie de samenhang met het aangrenzend beleid en grote maatschappelijke opgaven verder handen en voeten wil geven – waar verschillende opgaven bijvoorbeeld schuren en keuzes vragen of juist goed samen gaan - wordt niet expliciet gemaakt. Zie Bevindingen 25 en 26.
d. Aanvullend hierop benadrukt de provincie dat ze ruimte wil creëren om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals het Deltaplan Biodiversiteit en het (ten tijde van de SAL nog af te sluiten) Klimaatakkoord. Dit wordt gedaan door in de SAL en de Voedselagenda te werken met een zogenaamde 'dynamische agenda', die kan worden aangepast aan de omstandigheden en nieuwe inzichten. Dit gebeurt periodiek, op basis van de jaarlijkse voortgangsrapportages en een tussenevaluatie in 2024.[39]

## 2.2 Definitie transitie

5. De provincie geeft in de Landbouwvisie en de SAL geen expliciete definitie van de landbouwtransitie. De provincie schetst wel de ontwikkelrichting in de vorm van een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050, en beschrijft het transitieproces om daar te komen. Uit het gewenste toekomstbeeld (zie Kader 2.1)

[35] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[36] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022.
[37] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[38] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
[39] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie. p 5, p. 62

blijkt dat de landbouwtransitie gaat over een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve landbouw die economisch rendabel is en gewaardeerd wordt door de inwoners. Deze begrippen zijn beperkt gedefinieerd.

a. In de Landbouwvisie en de SAL wordt geen expliciete definitie van de landbouwtransitie gegeven.[40]
b. De provincie stelt dat de Landbouwvisie geen blauwdruk kan zijn, met planbare en afrekenbare resultaten, vanwege de grote maatschappelijke opgaven waar de landbouw voor staat.[41] Wel wil de provincie duidelijkheid geven over de in te zetten richting door een gewenst toekomstbeeld voor de landbouw in 2050 te schetsen. Dit wil de provincie met de Landbouwvisie bieden: *"Niet door een 'eindstation' te benoemen, maar meer als een 'richtingwijzer' in het transitieproces, waarin we mee werken om kansen te verzilveren en dilemma's te overbruggen".*[42]
c. Verschillende geïnterviewden geven aan dat begrippen als natuurinclusieve landbouw, kringloop landbouw, circulaire landbouw en grondgebonden veehouderij in de Landbouwvisie en SAL beperkt gedefinieerd zijn en verder geconcretiseerd moeten worden.[43] In het feitelijk wederhoor heeft de provincie aangegeven dat dit inmiddels noodzakelijk is in het licht van de veel concreter geformuleerde maatschappelijke opgaven, de toegenomen urgentie en met de prominentere rol van de provinciale overheid in kader van het NPLG.[44]

6. In de Voedselagenda geeft de provincie een expliciete definitie van de voedseltransitie. In het Uitvoeringsprogramma 2022 worden de daarbij gebruikte concepten 'duurzamer' en 'gezonder' nader gedefinieerd.
   a. De provincie definieert de voedseltransitie als: "*De opgave om duurzamer en gezonder te gaan produceren en consumeren in een complex systeem van stakeholders en ketenstappen noemen we de voedseltransitie".*[45] Hierbij geeft de provincie een korte beschrijving van de uitdagingen die nu spelen in het voedselnet, en de complexiteit en onderlinge verbondenheid van deze problematiek.
   b. De provincie geeft in het Uitvoeringsprogramma 2022 weer wat onder 'gezonder' en 'duurzamer' verstaan wordt: "*Bij gezonde en duurzame voedselkeuzes gaat het om de consumptie van minder dierlijke en meer plantaardige producten, en volgens de richtlijnen van gezond eetpatroon van het voedingscentrum (schijf van vijf). Dus minder consumptie van sterk bewerkt voedsel en ongezonde voedingsproducten als snacks, frisdrank en fastfood."*[46]
   c. De provincie stelt ook dat de Voedselagenda en de bijbehorende Uitvoeringsprogramma's 'dynamisch' zijn, waarbij ruimte wordt gelaten om nieuwe initiatieven op te pakken.[47]
   d. De provincie maakt in de Voedselagenda geen nader onderscheid in verschillende fases van transitie.

7. De provincie definieert het begrip transitie niet nader. Er wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende fases van transitie. Wel besteed de provincie aandacht aan hoe zij haar rol in het transitieproces ziet. Het wordt echter niet expliciet gemaakt hoe de beschreven aanpak tot de gewenste transities moet leiden.
   a. In de SAL en de Landbouwvisie zijn geen verdere conceptualisaties van het begrip transitie gegeven. Er wordt bijvoorbeeld niet verwezen naar bestaande (wetenschappelijke) kennis over transitieprocessen. In

[40] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief. & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 januari 2022
[41] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
[42] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, p. 7
[43] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022. & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022.
[44] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[45] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio, p. 5
[46] Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[47] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio & Provincie Utrecht (2021), Commissieadvies Provinciale Voedselagenda 2021-2023

het hoofdstuk over transitieproces worden met name de rol van de provincie, het belang van samenwerking met andere partijen, en aangrenzend beleid en maatschappelijk ontwikkelingen die van invloed zijn op het landbouwbeleid beschreven.

b. In de Landbouwvisie is benadrukt dat de landbouwtransitie een lerend proces is, waarin de provincie een rol wil vervullen door met de betrokken partijen samen stappen te zetten richting het beschreven toekomstbeeld. Daarbij stelt de provincie dat het mogelijk is om het transitieproces bij te sturen om sneller de beoogde resultaten te behalen. Hierbij ziet de provincie 'leren door doen' en samenwerken als belangrijke elementen.[48] In de Landbouwvisie en SAL wordt echter niet expliciet gemaakt hoe de aanpak van 'leren door doen' en samenwerken tot de gewenste transities moet leiden.

## 2.3 Ambities en doelen

8. De provincie heeft haar ambities en doelen in verschillende mate van concreetheid uitgewerkt op verschillende niveaus. De overkoepelende ambitie en doelen voor de landbouw- en voedseltransitie als geheel (toekomstbeeld 2050) zijn vrij abstract geformuleerd. Vervolgens zijn twee hoofdthema's benoemd waarvoor een ambitie geformuleerd is. Deze ambities zijn iets specifieker, maar nog steeds vrij breed (zie Kader 2.1). Tot slot zijn hierbinnen in totaal zes thema's benoemd waarvoor in de Landbouwvisie doelen zijn uitgewerkt voor 2050, die in de SAL verder zijn uitgewerkt naar vrij concrete doelen voor 2030 en 2023. Het is logisch navolgbaar hoe de doelen per thema aansluiten op de ambitie voor de twee hoofdthema's. Het is echter niet duidelijk hoe de verschillende thema's samengaan of elkaar wellicht juist in de weg zitten, en hoe dit uiteindelijk leidt tot het realiseren van het beoogde toekomstbeeld voor de landbouwtransitie als geheel in 2050.
   a. In de Landbouwvisie heeft de provincie voor ieder van de zes thema's een toelichting gegeven hoe de doelen per thema gerelateerd zijn aan de ambitie voor de twee hoofdthema's. Daarbij zijn voorbeelden gegeven wat de provincie wil doen om de doelen te bereiken. Voor sommige thema's zijn verschillende subthema's onderscheiden, met eigen doelen en activiteiten. In de SAL zijn de doelen voor 2030 en 2023 concreter uitgewerkt en is benoemd wat er al gebeurt met betrekking tot deze doelen, en welke inzet de provincie nog aanvullend zal ondernemen. In Bijlage B is een overzicht opgenomen van de doelen en instrumenten per (sub)thema.
   b. Doordat toegelicht wordt hoe de thema's en subthema's relateren aan de ambitie op hoofdthema, is het over het algemeen logisch te volgen hoe deze op elkaar aansluiten. De provincie licht echter niet toe waarom ze voor deze thema's en subthema's, en niet voor andere, gekozen heeft, of dat voldoende is, en hoe ze tezamen helpen het beoogde toekomstbeeld voor de landbouwtransitie te realiseren. Ook is niet duidelijk hoe de verschillende thema's (en de activiteiten daarbinnen) samengaan of elkaar wellicht juist in de weg zitten. Zo zou een investering in zonnepanelen op een stal (thema klimaatneutrale landbouw) van een niet-grondgebonden veehouderij op gespannen voet kunnen staan met de overweging van dergelijke bedrijven om te stoppen of om te schakelen naar een andere vorm van landbouw (thema circulaire landbouw).

9. De Voedselagenda is een uitwerking van de Landbouwvisie en de SAL voor de thema's verbinding stad-land en gezondheid. De ambities die de provincie stelt in de Voedselagenda sluiten aan op de doelen uit de SAL, maar zijn voor een deel ook anders. Dit verschil volgt logisch uit de keuze om zich bij de Voedselagenda op de consumptiekant te richten.

[48] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie

a. In de Voedselagenda stelt de provincie dat het haar ambitie is om op regionaal niveau een beweging te brengen in de voedseltransitie.[49] Hiervoor werkt de provincie met twee hoofdambities, zie Kader 2.1.
b. Deze ambities sluiten aan op de doelen voor de twee thema's uit de SAL, maar zijn voor een deel ook anders. Dit geldt met name voor het thema gezondheid. Dit verschil komt door de keuze om zich bij de Voedselagenda op de consumptiekant te richten, zie Bevinding 1c. Daarnaast worden in de SAL en Landbouwvisie voor beide thema's ook doelen gesteld die niet terugkomen in de Voedselagenda. De provincie voert dan ook voor beide thema's nog andere activiteiten uit naast de Voedselagenda om de doelen te behalen.
c. In het Uitvoeringsprogramma 2022 heeft de provincie in toevoeging op de Voedselagenda een aantal subdoelen uitgewerkt. Dit moet volgens de provincie helpen om concreter te kunnen beoordelen of de gekozen activiteiten bijdragen aan de ambities van de Voedselagenda.[50]

**Kader 2.1 – Ambities en doelen**

**Ambities en doelen Landbouwvisie**

Hieronder zijn de belangrijkste elementen van het toekomstbeeld voor 2050 samengevat. Het volledige toekomstbeeld is te vinden in de Landbouwvisie.[51]

- De landbouw draagt bij aan gezond en duurzaam voedsel, waarbij dit ook gezond voor de omgeving is.
- De verbinding tussen stad en land wordt benut, door korte ketens en verbreding van de landbouw. Inwoners van de provincie zijn trots op de boerenbedrijven.
- De landbouw is een economisch rendabele sector, die bijdraagt aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- De landbouw is circulair. Dit betekent minimale emissies, en sluiten van kringlopen op zo laag mogelijk niveau.
- Duurzame landbouw met natuur is vanzelfsprekend. De landbouw werkt natuurinclusief, en draagt bij aan de biodiversiteit, duurzaam bodembeheer en Europese en provinciale waterdoelen.
- De landbouw draagt bij aan klimaatneutraliteit, door energieneutrale bedrijfsvoering, maximale bezetting van zonnepanelen op het dak, en door te voorzien in energieopwekking zoals zonnevelden.
- Daarbij passen familiebedrijven goed bij de schaal van het Utrechtse landschap.

<u>Twee hoofdthema's, zes thema's en subthema's Landbouwvisie en SAL</u>

3. **Maatschappelijk gewaardeerde landbouw:** "*De landbouw heeft tal van mogelijkheden om bij te dragen aan integrale oplossingen voor maatschappelijke opgaven, waarmee ook de maatschappelijke waardering voor de sector toe zal nemen. Het versterken van de relatie stad -land en op feiten gebaseerde helderheid over de invloed van landbouw op gezondheid, vormen een belangrijke basis, als het gaat om de maatschappelijke waardering van de landbouw.*"[52]
   a. Verbinding Stad-Land
   b. Gezondheid
4. **Vitale, duurzame landbouw:** "*Een vitale, duurzame landbouw is een landbouw die economisch rendabel, circulair, natuurinclusief en klimaat neutraal is. Vitaal is vol leven en energie. Duurzaam is toekomstbestendig, zowel in ecologisch, economisch als sociaal opzicht.*"[53]
   a. Economisch rendabele landbouw
      i. Ruimtelijk beleid en landbouwstructuur
      ii. Vrijkomende agrarische bebouwing
   b. Circulaire landbouw

[49] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[50] Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[51] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 5-6
[52] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 16
[53] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, pp 23

c. Natuurinclusieve landbouw
   i. Duurzame landbouw met natuur
   ii. Waterkwaliteit
d. Klimaatneutrale landbouw
   i. Klimaat
   ii. Bodemdaling

**Ambities en doelen Voedselagenda**

*"Met de Voedselagenda versterken we de verbindingen tussen producent, consument, gezondheid en duurzaamheid. We werken aan twee ambities om de voedseltransitie in de provincie Utrecht te versnellen."*[54]

1. In de provincie Utrecht eten we uit de korte keten. Zowel de geografische als de sociale afstand tussen producenten en consumenten is klein en er zitten weinig tot geen schakels in de keten.
2. In de provincie Utrecht eten we gezond en duurzaam

In het Uitvoeringprogramma 2022 heeft de provincie aanvullend subdoelen uitgewerkt bij de twee ambities:[55]

Ambitie een:

- Vergroten vraag en betere afstemming vraag-aanbod.
- Sterkere boer-burger verbinding
- Sterkere korte keten

Ambitie twee:

- Gezonde Voedselomgeving
- Voedselvaardige jeugd

## 2.4 Rol(len) en invulling

10. In de Landbouwvisie worden vier rollen benoemd voor de provincie in de *landbouw*transitie. In de Voedselagenda 2021-2023 worden daarnaast vier rollen voor de provincie benoemd in de *voedsel*transitie. Deze rollen worden met verschillende concepten beschreven. Overeenkomst hiertussen is dat de provincie in beide documenten benadrukt dat ze vooral een stimulerende en faciliterende rol wil vervullen, en wil samenwerken met maatschappelijke partijen. De provincie ziet met name een rol voor zichzelf om het netwerk van partijen bij elkaar te brengen waarbij aangesloten wordt bij initiatieven die al spelen. Daarnaast neemt de provincie ook een regulerende rol waar het gaat om grondgebondenheid.
    a. De vier rollen die de provincie onderscheidt in de landbouwtransitie zijn: (1) Participeren: regisseren, coördineren, ontwikkelen, deelnemen en lobbyen; (2) Stimuleren: aanjagen, initiëren; (3) Faciliteren: aanleveren van expertise en capaciteit, overleggen en informeren, subsidiëren; (4) Reguleren: kaders stellen en toetsen.[56] De provincie stelt daarbij zoveel mogelijk voor een stimulerende en participerende rol te kiezen.[57] Wel stelt de provincie kaders op het vlak van de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld met betrekking tot vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven, en op het vlak van natuur, rond soorten en gebiedenbescherming en houtopstanden. De provincie reguleert

[54] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio, p. 7
[55] Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[56] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
[57] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

grondgebondenheid[58] via de Omgevingsverordening. Als een bedrijf wil uitbreiden op het erf dan moet dat een bepaalde vorm van grondgebondenheid hebben.[59]

b. In de Voedselagenda 2021-2023 gebruikt de provincie andere concepten om haar rollen in de voedseltransitie te beschrijven. De provincie benoemt hierin een werkwijze om de voedseltransitie te realiseren die bestaat uit: (1) Delen: bestaande kennis en ervaring delen in netwerken (2) Doen: kennis toepassen in projecten en samenwerkingen (3) Reflecteren: toepassing evalueren en kansen verkennen, (4) Onderzoeken: kennis ontwikkelen in onderzoek en pilots. Daarbij ziet de provincie haar rol in de voedseltransitie als het *mogelijk maken* om te delen, doen, reflecteren en onderzoeken.[60]

c. In zowel de Landbouwvisie, SAL als Voedselagenda benadrukt de provincie dat zij samenwerking met betrokken partijen en bestaande initiatieven als essentieel ziet om de landbouw- en voedseltransitie te realiseren. De provincie benoemt in de Voedselagenda expliciet dat dit een 'stimuleringsagenda' is waarbij de provincie in wil spelen op vraagstukken en behoeftes van de initiatiefnemers en netwerken die binnen het thema actief zijn.[61]

11. Het voornemen van de provincie om met andere partijen en bestaande initiatieven samen te werken en deze te stimuleren krijgt expliciet een plek in de SAL en de Voedselagenda, door eerst op te halen welke initiatieven er spelen en waar een aanvullende behoefte ligt. De concrete activiteiten en instrumenten die de provincie vervolgens uitvoert zijn benoemd per thema, en zijn niet expliciet aan een van de hierboven beschreven rollen gerelateerd.
    a. In de SAL geeft de provincie telkens per thema eerst een overzicht welke initiatieven en samenwerkingen er al zijn (ook initiatieven van andere partijen waar de provincie een rol in heeft) die bijdragen aan de doelen. Vervolgens geeft de provincie weer wat ze aanvullend wil doen om de doelen te bereiken.[62] Hiermee wordt de aansluiting en samenwerking met andere partijen en bestaande initiatieven duidelijk gemaakt.
    b. Ook bij de uitvoeringsprogramma's van de Voedselagenda wordt nauw aangesloten bij bestaande initiatieven. De uitvoeringsprogramma's worden opgesteld door op te halen welke initiatieven er spelen en waar een aanvullende behoefte ligt. De provincie stelt op deze manier alleen een rol op zich te nemen waar deze ook echt nodig is.[63]

## 2.5 Organisatie en teamsamenstelling

12. De provinciale organisatie werkt met een lijnorganisatie welke verdeeld is in domeinen, teams en clusters. Daarnaast werkt de provincie met zogenaamde concernopgaves, welke aan verschillende sectorale taken raken. De provincie is bezig om een Uitvoeringsorganisatie Landelijk gebied op te zetten, waarbinnen integraal en gebiedsgericht gewerkt moet gaan worden.
    a. De provincie is georganiseerd in vijf domeinen: Bedrijfsvoering, Mobiliteit, Stedelijke Leefomgeving, Landelijke Leefomgeving, en Bestuurs- en directieondersteuning. Deze domeinen zijn opgedeeld in

[58] De provincie geeft aan dat er discussie is over de definitie van grondgebondenheid. In de Landbouwvisie geeft de provincie aan dat grondgebonden (melk)veehouderij betekent dat *"deze bedrijven voldoende grond hebben voor [de productie van] eigen ruwvoer*". Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief, p. 33
[59] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[60] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[61] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[62] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie
[63] Provincie Utrecht (2021), Gezond en duurzaam eten in en uit de regio. Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2021 & Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio

verschillende teams. Deze teams zijn weer verdeeld in verschillende clusters. Landbouw valt onder het cluster Landbouw en Voedsel (LenV) van het team Natuur en Landbouw (NEL), in het domein Landelijke Leefomgeving.[64] Aan de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda werken met name medewerkers van het cluster LenV, maar ook andere medewerkers uit het team NEL. Ook zijn medewerkers uit andere teams indirect betrokken bij de activiteiten.[65] Binnen het team NEL zijn naast LenV nog drie clusters die zich richten op natuur en biodiversiteit, en die werken aan wettelijke taken voor de provincie op dit gebied zoals grondaankoop, terreinbeheer en ganzenbeheer. Water valt onder het team Water en Bodem, ook binnen het domein Landelijke Leefomgeving.[66]

b. Daarnaast heeft de provincie concernopgaves geïdentificeerd waar buiten de lijnorganisatie aan gewerkt wordt. De aanpak stikstof is in de provincie een concernopgave. Hiervoor is een programmamanager aangesteld, en werken een aantal mensen rechtstreeks onder de aanpak stikstof.[67] Daarnaast werken hier mensen aan die in de lijnorganisatie in een bepaald cluster zitten en die de verbinding tussen de concernopgave (bijvoorbeeld aanpak stikstof) en het cluster (bijvoorbeeld landbouw) moeten maken. De provincie geeft aan dat op deze manier de concernopgaven meer integraal aangepakt kunnen worden.[68] De beleidsmedewerkers van het cluster LenV werken naast hun cluster vaak ook aan een dergelijke concernopgave, onder andere voor het toekomstperspectief Veenweide (bodemdaling), en klimaatadaptatie, en richten zich zo op de verbinding van landbouw met deze dossiers.[69]

c. De provincie is daarnaast bezig met het opzetten van een Uitvoeringorganisatie Landelijk Gebied (ULG), waarbij integraal vanuit landbouw, water, biodiversiteit, en stikstof naar gebieden gekeken moet worden.[70] Zoals in Paragraaf 2.1 beschreven was er tot 2019 een gebiedsgerichte aanpak in het AVP, maar is deze destijds stopgezet. Momenteel is er richting de agrariërs vanuit de provincie voor elk gebied een gebiedscoördinator die het aanspreekpunt is. Deze wordt vanuit de verschillende inhoudelijke onderwerpen (water, natuur, landbouw) ondersteund. Het is de bedoeling dat de ULG hier op aansluit.[71]

## 2.6 Evaluatie en monitoring

13. Via jaarlijkse voortgangsrapportages monitort de provincie de uitvoering van voorgenomen instrumenten (projecten en activiteiten). Daarnaast worden PS via de jaarlijkse P&C-cyclus geïnformeerd over de uitvoering van het beleid. Er is geen monitoring en evaluatie op het doelbereik voor de einddoelen van de Landbouwvisie en SAL. Inhoudelijke evaluatie van het beleid als geheel heeft niet plaatsgevonden. Wel is voor een enkel project apart een tussentijdse evaluatie opgesteld en is een evaluatie van POP3 in ontwikkeling. De provincie heeft een evaluatie aangekondigd in 2024 op de tussentijdse doelen voor 2023. Voor de Voedselagenda is een monitoringsopzet ontwikkeld. Het ophalen van de data dient nog wel te gebeuren.
    a. In de SAL heeft de provincie aangekondigd dat tot en met 2023 jaarlijks een afzonderlijke voortgangsrapportage wordt opgesteld voor de SAL.[72] Hierin rapporteert de provincie over de stand van

[64] Provincie Utrecht (2022), provincie-utrecht.nl
[65] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[66] Provincie Utrecht (2022), provincie-utrecht.nl
[67] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[68] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht (2022), provincie-utrecht.nl
[69] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[70] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[71] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[72] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie. & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw

zaken en de uitvoering van voorgenomen acties. De provincie geeft aan dat deze voortgangsrapportages niet bedoeld zijn als evaluatie van het beleid, en ook geen voorstellen voor bijstelling of aanpassing van het beleid zullen bevatten.[73] De provincie heeft tot op heden twee voortgangsrapportages opgesteld, voor 2019-2020 en 2021. In de voortgangsrapportages zijn per thema eerst de doelen voor 2023 benoemd, en is daarna een opsomming van de uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten gegeven. De doelen voor 2030 en 2050 worden hierbij niet benoemd.

b. Daarnaast worden PS via de jaarlijkse P&C-cyclus geïnformeerd over de uitvoering van het beleid en de financiële stand van zaken.[74] Voor de grotere projecten, zoals de Plattelandscoaches, wordt hierbij tevens door middel van een stoplichtstructuur aangegeven hoe de voortgang gaat. Daarnaast rapporteert de provincie jaarlijks over de POP-subsidies. Hierbij wordt ingegaan op de besteding van de middelen voor de opengestelde subsidies.[75]

c. In de SAL is aangekondigd dat PS in 2024 door middel van een tussentijdse evaluatie zullen worden geïnformeerd over in hoeverre de doelen bereikt zijn die de provincie zich voor 2023 heeft gesteld.[76] Voor een enkel project heeft een aparte tussenevaluatie op projectdoelen al plaatsgevonden. Zo is op verzoek van PS eind 2021 een tussentijdse evaluatie voor het project Plattelandscoaches naar PS gestuurd.[77] Een evaluatie van POP3, waarbij o.a. gekeken wordt wat projecten hebben opgeleverd en in hoeverre dit heeft bijgedragen aan het bereiken van provinciale en POP3-doelen is in ontwikkeling.[78]

d. Voor de Voedselagenda wordt jaarlijks een aparte voortgangsrapportage gemaakt met daarin de resultaten en leerpunten.[79] De eerste voortgangsrapportage is voorjaar 2022 ter informatie met PS gedeeld. De provincie heeft daarnaast een monitoringsopzet ontwikkeld. In 2021 zijn de ambities van de Voedselagenda uitgewerkt naar subdoelen, resultaten en meetbare indicatoren per subdoel. Zo geeft de provincie aan dat bijvoorbeeld indicatoren uitgewerkt zijn voor de doelstelling dat in 2030 10% lokaal geconsumeerd wordt, en is in de Landbouwtelling van de WUR data beschikbaar over hoeveel boeren voor de korte keten produceren. Op deze wijze is het mogelijk te volgen hoe het ervoor staat voor dit doel.[80] Het ophalen van data voor de verschillende indicatoren dient nog wel te gebeuren, dit is vertraagd.[81]

e. In een interview reflecteert de provincie erop dat met de huidige wijze van monitoring en evaluatie er op dit moment niet gekeken wordt in hoeverre de instrumenten bijdragen aan het behalen van de uiteindelijke doelen voor 2050 en 2030. In het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat dit samenhangt met het feit dat de invloed van de provincie in vergelijking met het Rijk, de EU en de markt beperkt is en daardoor de provinciale bijdrage aan het einddoel ook moeilijk te onderscheiden is.[82] Zie ook Bevinding 14. Wel wordt ingezet op instrumenten die volgens de provincie naar verwachting bijdragen aan de doelen.[83]

    I. Als voorbeeld hiervan noemt een van de geïnterviewden een subsidie die de provincie heeft opengesteld voor het vervangen van oude apparatuur op landbouwbedrijven door betere

[73] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[74] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw.
[75] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[76] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie.
[77] Provincie Utrecht (2021), Plattelandscoaches – tussentijdse evaluatie
[78] Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 15 november 2022
[79] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[80] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[81] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[82] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[83] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

apparatuur, om zo emissies te besparen. Hierbij heeft de provincie gemonitord hoeveel apparaten er gesubsidieerd zijn. Het project was zeer succesvol qua deelname, en er is extra budget voor beschikbaar gesteld. De provincie heeft echter niet gemonitord wat dit heeft opgeleverd aan emissiebesparing, en heeft daarmee geen inzicht in hoeverre de bestede middelen hebben geleid tot het behalen van gestelde doelen.[84]

II. Zoals bij Bevinding 13c beschreven is een tussenevaluatie voor de doelen voor 2023 aangekondigd. De geïnterviewden geven echter aan dat dit geen inzicht geeft in hoeverre de instrumenten bijdragen aan het behalen van de uiteindelijke einddoelen voor 2050, en de doelen voor 2030. Zij geven aan dat hetgeen wat als doelen voor 2023 is opgenomen in de SAL, in feite vooral tussentijdse activiteiten of resultaten zijn.[85] Zo is bij het thema verbinden stad-land een tussendoel voor 2023 *"De provincie Utrecht geeft het goede voorbeeld door in haar eigen catering te zorgen voor zo veel mogelijk duurzame, korte keten producten uit Utrecht en omgeving en heeft andere (overheids-)organisaties in de Utrechtse regio gestimuleerd dit ook te doen".*[86] Een van de einddoelen voor 2050 is daarbij: "*Er is een sterke verbinding tussen 'stad en land', producent en consument, in de provincie Utrecht*".[87]

III. Voor de Voedselagenda heeft de provincie wel indicatoren voor de einddoelen opgesteld. Een van de geïnterviewden geeft aan dat dit echter nog geen evaluatie is hoe goed de projecten werken en wat de bijdrage van de projecten aan bijvoorbeeld lokale consumptie is. Deze bijdrage is volgens de geïnterviewde ook lastig om te analyseren (zie Bevinding 14.b). Wel geeft de geïnterviewde aan dat een 'theory of change' en kwalitatieve informatie mogelijkheden bieden om meer inzicht in de werking van instrumenten te krijgen.[88] In het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat voor de Voedselagenda projecten deels geëvalueerd zullen worden, maar bij subsidieverlening deze evaluatie ook door de projectorganisatie zelf gedaan dient te worden.[89]

14. De provincie geeft een aantal redenen waarom monitoring op doelbereik tot nu toe heeft ontbroken: gebrek aan capaciteit, de doelen zijn niet concreet genoeg gedefinieerd om te kunnen evalueren, en methodische uitdagingen om de causale relatie tussen instrumenten en doelbereik te leggen. Volgens de provincie is haar invloed in vergelijking met het Rijk, de EU en de markt beperkt, waardoor de provinciale bijdrage aan het einddoel moeilijk te onderscheiden is.
    a. Een geïnterviewde geeft aan dat de doelen in de SAL niet duidelijk en concreet genoeg zijn gedefinieerd om te kunnen bepalen of de beschreven projecten en activiteiten er daadwerkelijk aan bijdragen. Zo is een van de meest concrete doelen dat in 2030 ten minste de helft van de bedrijven natuurinclusief werkt (zie Bijlage B, waarin de doelen voor ieder van de zes thema's voor 2023, 2030 en 2050 zijn weergegeven). De geïnterviewde stelt echter dat niet goed is gedefinieerd wat de provincie exact onder natuurinclusieve landbouw verstaat, en dat het daarom onduidelijk is hoe je weet of dit doel bereikt is. Ook zijn de doelen niet vertaald naar bedrijfsspecifieke doelen (bijvoorbeeld: wanneer wordt een bedrijf natuurinclusiever), en is er geen methodiek om te monitoren wat een bedrijf met een bepaald kennisproject of maatregel bereikt heeft. De geïnterviewde stelt *"Niet alleen de bedrijven weten niet waar*

[84] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[85] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[86] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie.
[87] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie.
[88] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[89] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

*ze naartoe moeten, maar wij weten het eigenlijk ook niet. Wil je je geld efficiënt en effectief inzetten en wil je dat ook kunnen meten, dan zul je aan de voorkant moeten weten waar je naartoe wilt."*[90]

b. Enkele geïnterviewden geven aan dat het methodisch lastig is de causale effecten van de ingezette instrumenten te meten. De ingezette instrumenten zijn immers maar een van de factoren die beïnvloeden of de doelen behaald worden. Andere factoren, zoals de melkprijs, hebben een veel groter effect.[91] Ook is het lastig om een directe link te leggen tussen de activiteiten en in hoeverre dat tot het bereiken van de doelen leidt. De Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU) geeft dit bijvoorbeeld aan over het project Duurzame Landbouw met Natuur (DLmN). Daarbij is de bijdrage met name het informeren van agrariërs en maken van duurzame bedrijfsplannen, en dat het lastig is om te zien wat er precies voortkomt uit deze inzet.[92]

c. Een geïnterviewde geeft aan dat er tot nu toe te weinig capaciteit is geweest om de evaluatie verder op te zetten en uit te voeren.[93]

d. Om met de bovenstaande uitdagingen om te gaan en de relatie tussen maatregelen die agrariërs nemen en maatschappelijke doelen te leggen, werken verschillende provincies, het Rijk, kennisinstellingen en de agrarische sector aan de ontwikkeling van zogenaamde Kritische Prestatie Indicatoren, KPI's. De provincie Utrecht levert net als een aantal andere provincies een bijdrage aan de ontwikkeling van KPI's. Dit gebeurt door in verschillende pilots en proeftuinen aan de uitwerking van KPI's te werken. In de provincie wordt samenwerking met vertegenwoordigers van de agrarische sector, waterschap, gemeenten en bedrijfsleven in de Kromme Rijnstreek een Proeftuin Biodiversiteitsmonitor ontwikkeld waarin een regionale set van KPI's en streefwaarden wordt opgesteld. Op basis hiervan bepalen partijen of ze ondernemers willen belonen.[94]

15. De provincie benadrukt in de Landbouwvisie dat de landbouwtransitie een lerend proces is. De provincie stelt dat het daarvoor nodig is om te reflecteren op de inspanningen, en de ervaringen mee te nemen in de volgende stappen. De wijze van evaluatie en monitoring maakt het beperkt mogelijk om inzichten tijdig te verkrijgen. De provincie geeft daarbij aan dat op meer informele wijze wel tussentijds geleerd wordt over de projecten, en dit ook gebruikt wordt om projecten bij te stellen. De provincie heeft wel expliciet ruimte voor bijstellen georganiseerd, door middel van de dynamische agenda's.

a. De provincie ziet 'leren door doen' als een belangrijk element om de transitie te versnellen, zie ook Bevinding 7. Ook in de Voedselagenda benadrukt de provincie dat leren en flexibiliteit vereisten zijn voor een effectieve Voedselagenda, vanwege onvoorspelbaarheid van het verloop van de voedseltransitie en de samenwerking met verschillende partijen.[95]

b. De provincie heeft de eerste tussentijdse evaluatie van de SAL op tussendoelen vijf jaar na aanvang gepland. Inzichten hieruit kunnen daarom niet eerder gebruikt worden om het beleid gaandeweg te verbeteren. De provincie geeft aan dat op meer informele wijze wel tussentijds geleerd wordt over de projecten, en dit ook gebruikt wordt om projecten bij te stellen. Zo wordt informatie vanuit monitoring en evaluatie van individuele projecten (bijvoorbeeld wanneer deze plaatsvindt in het kader van subsidieverlening vanuit POP3 en LEADER) en de jaarlijkse voortgangsrapportages van de SAL hiervoor gebruikt. Een voorbeeld hiervan is dat een evaluatie van DLmN door provincie en de initiatiefnemers besproken is, en hier lessen uit getrokken zijn voor de volgende fase van het project.[96]

---

[90] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[91] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[92] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[93] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[94] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[95] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[96] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

c. Zoals in Bevinding 13 aan de orde is gekomen levert de monitoring vanuit de SAL en evaluatie vanuit individuele projecten en subsidieverlening tot nu toe met name inzicht in de uitvoering en het behalen van projectresultaten, maar niet of door middel van de instrumenten de uiteindelijke doelen van de SAL voor 2050 en 2030 behaald worden, waarom doelen eventueel niet behaald worden, en daarmee welke bijstellingen binnen de SAL en Landbouwvisie als geheel nodig zijn.
d. De provincie werkt bij de SAL en de Voedselagenda met een 'dynamische agenda', omdat de provincie naar aanleiding van nieuwe inzichten haar programma wil (kunnen) bijstellen.[97] Hiermee is ruimte voor bijstellen expliciet georganiseerd.

[97] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie & Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio

# | 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 voert de voorgenomen activiteiten in de SAL en Voedselagenda grotendeels uit. Daarnaast zijn er voor verschillende thema's enkele extra activiteiten uitgevoerd.
    a. In Bijlage B is een overzicht opgenomen van de voorgenomen activiteiten van de provincie om de doelen voor 2050, 2030 en 2025 te behalen voor ieder van de zes in de SAL benoemde thema's. In de voortgangsrapportages 2019-2020 en 2021 van de SAL beschrijft de provincie de uitvoering van de voorgenomen activiteiten van de SAL. Hieruit blijkt dat voor alle zes de thema's de voorgenomen activiteiten grotendeels in uitvoering of reeds uitgevoerd zijn. Voor twee activiteiten geeft de provincie aan dat de resultaten op dat moment nog beperkt zijn, door Corona. Dit geldt voor het aanbieden van duurzame korte keten producten uit Utrecht in het provinciehuis (thema verbinden stad-land), en het afronden van het onderzoek naar geitenstop (thema gezondheid).[98] Het project Plattelandscoaches is door Corona later van start gegaan.[99] Voor het project monitoring betrokkenheid en bewustzijn (thema verbinden stad-land) geeft de provincie aan dat het erg kostbaar is om hier goede monitoring voor in te richten en dat een goede onderzoeksmethode momenteel nog niet beschikbaar is.[100] Over enkele activiteiten is in de voorgangsrapportages niet of heel minimaal gerapporteerd. Dit geldt voor het in de Omgevingsvisie aandacht besteden aan de gezondheidsrisico's rondom fijnstof, geur en zoönosen[101] (thema gezondheid), het circulair bouwen van stallen (thema circulaire landbouw), en de ideeënprijsvraag Lopikerwaard (thema klimaatneutrale landbouw).[102]
    b. Daarnaast heeft de provincie voor de thema's verbinden stad-land, economische rendabiliteit, en natuurinclusieve landbouw enkele extra activiteiten ten opzichte van de SAL uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van een subsidie aan TV-serie De Keuken van Utrecht, het ondersteunen van de Kavelruil Kamerik-Harmelen en Toekomstige ontwikkeling glastuinbouwgebied Harmelerwaard, en het ontwikkelen van beleid rond agroforestry in de provinciale bossenstrategie.[103]
    c. In de Voedselagenda en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's zijn deels activiteiten opgenomen die ook al in de SAL benoemd waren bij het thema verbinden stad-land en in mindere mate het thema gezondheid. Daarnaast zijn aanvullende activiteiten benoemd ten opzichte van de SAL. Een voorbeeld hiervan is dat de provincie de uitvoering van het nationale programma Jong leren eten in de provincie

[98] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[99] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[100] Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 8 juni 2022 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[101] Infecties die van dieren op mensen kunnen worden overgedragen. Bron: RIVM (2022).
[102] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw.
[103] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw

ondersteund door middelen te verstrekken en mee te denken of verbinden.[104] In de Voortgangsrapportage 2021 van de Voedselagenda beschrijft de provincie de uitvoering van de activiteiten uit het Uitvoeringsprogramma 2021. Ook hierbij is deels overlap met de beschrijving van de uitvoering van de activiteiten voor het thema stad-land en gezondheid in de Voortgangsrapportages van de SAL. Ook wordt er nieuwe informatie gegeven over de aanvullende activiteiten. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de voorgenomen activiteiten grotendeels in uitvoering of uitgevoerd zijn. Ook zijn er enkele aanvullende activiteiten ten opzichte van het Uitvoeringsprogramma 2021 opgepakt.[105] In een interview geeft de provincie aan dat de meeste projecten wel vrij recent gestart zijn, aangezien de Voedselagenda in 2021 is vastgesteld.[106]

17. De belangrijkste instrumenten die de provincie inzet in de SAL en Voedselagenda zijn het verstrekken van subsidies, het opzetten van communicatie en het delen van kennis. De rol van de provincie verschilt per activiteit, maar is er met name een van stimuleren en faciliteren. De provincie voert hierbij veel van de activiteiten in het kader van de SAL en Voedselagenda niet zelf uit, maar ondersteunt initiatieven van andere partijen. Soms heeft de provincie ook een meer sturende rol en treedt zij bijvoorbeeld op als opdrachtgever of neemt zij deel aan een regiegroep.
    a. Het overzicht in Bijlage B laat zien dat de provincie een veelvoud van activiteiten heeft benoemd voor elk van de zes thema's in de SAL. In een interview geeft de provincie aan dat de activiteiten van de provincie zich met name richten op het verstrekken van subsidies vanuit POP3 (zie Bevinding 20) en op het beschikbaar stellen van kennis en communicatie, bijvoorbeeld via de website LaMi (een platform gericht op agrarische ondernemers en erfeigenaren die werken aan verduurzaming van hun bedrijfsvoering).[107]
    b. De provincie geeft aan dat de grootste activiteiten in de SAL zijn: de inzet van Europese middelen (GLB, zie ook Bevinding 20), de inzet van Plattelandscoaches (zie Kader 3.1), Duurzame Landbouw met Natuur (zie Paragraaf 2.1), de provinciale website LaMi, de deelname aan de Regiodeal Foodvalley, en het beleid voor Vrijgekomen Agrarische Bebouwing (VAB).[108]
    c. In Paragraaf 2.4 is aan de orde gekomen dat de provincie in de SAL en de Voedselagenda benadrukt dat zij in haar beleid voor de landbouw- en voedseltransitie met andere partijen en bestaande initiatieven samen wil werken en deze wil stimuleren. Zo stelt de provincie dat de Voedselagenda bedoeld is als een zogenaamde stimuleringsagenda. Bijlage B en de uitvoeringsprogramma's van de Voedselagenda laten zien dat de provincie haar activiteiten dan ook veelal niet zelf uitvoert, maar initiatieven van anderen ondersteunt. Zo is de rol van de provincie bij het initiatief Duurzame Landbouw met Natuur met name het ondersteunen door middel van subsidiering. Het project is door natuurorganisaties en LTO Noord geïnitieerd en wordt door hen uitgevoerd. Daarnaast denkt de provincie mee over de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, en wordt samen met de initiatiefnemers gewerkt aan communicatie en kennisverspreiding via de website LaMi.[109] De provincie geeft in een interview aan dat dit project het voornaamste instrument vormt voor het thema natuurinclusieve landbouw.[110] Een ander voorbeeld is het

[104] Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio & Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio.
[105] Provincie Utrecht (2022), Voedselagenda 2021-2023. Voortgangsrapportage 2021.
[106] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[107] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[108] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 januari 2022 & Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 6 juni 2022
[109] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. & Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[110] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

subthema waterkwaliteit, waar de provincie onder andere subsidie beschikbaar stelt voor het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer van waterschappen en de agrarische sector.

d. In sommige gevallen heeft de provincie wel een meer sturende of coördinerende rol. Zo vind bij het project Plattelandscoaches de aansturing en organisatie van het project plaats vanuit de provincie door middel van een projectmanager. De coaching zelf wordt daarentegen expliciet buiten de provincie uitgevoerd, door onafhankelijke externe coaches (zie ook Kader 3.1).

**Kader 3.1 Casus Plattelandscoaches**

In het project Plattelandscoaches biedt de provincie onafhankelijk advies aan boeren die vragen hebben over de toekomst van hun bedrijf. Met het project beoogt de provincie een bijdrage te leveren aan twee ambities: de landbouwtransitie en asbestsanering.[111] De provincie stelt daarbij dat er verschillende knelpunten spelen voor boeren bij de landbouwtransitie. Een effectieve aanpak vereist *"maatwerk, een integrale benadering en een oprechte aandacht voor de uitdagingen waar de boer voor staat. Het project Plattelandscoaches voorziet hierin."*[112] Het doel van het project is "*dat ondernemers worden gestimuleerd om na te denken over hun eigen toekomst, die van het bedrijf en het maken van toekomstbestendige keuzes daarbij. […] Het idee is dat in een substantieel aantal gevallen deze energie en afwegingen ook leiden tot investeringen en aanpassingen in de bedrijfsvoering, die passen in de beoogde transitie en toekomstbestendig zijn.*"[113] Voor het project heeft de provincie in totaal € 3,2 miljoen gereserveerd.

<u>Aanpak</u>

De provincie heeft ervoor gekozen om bij de Plattelandscoaches onafhankelijke en vraaggerichte coaching op te zetten: coaches zijn onafhankelijk en treden niet namens de provincie op, vragen en ideeën van de deelnemende boer staan voorop.[114] De provincie geeft aan dat hiervoor gekozen is omdat er onder boeren weinig vertrouwen in de overheid is.[115] Een deelnemende agrariër vertelde: "*De onafhankelijkheid is voor ons en veel collega's heel belangrijk. Veel collega's zijn bang dat er toch een verborgen agenda van de provincie achter zit. […] Het is belangrijk dat iemand echt ook luistert naar wat jij als boer wil. We hebben als boeren natuurlijk al genoeg wat ons opgelegd wordt."*[116]

Een coachtraject bestaat uit twee fasen: de eerste fase van 25 uur is kosteloos. Als er meer uren nodig zijn, kan 18 uur extra worden gevraagd waarvoor een eigen bijdrage geldt van 35%. Als blijkt dat voor inhoudelijke kennis een specialist wenselijk is, dan kan die binnen deze uren worden ingezet.[117]

<u>Resultaten en relatie met landbouwtransitie</u>

De provincie geeft aan dat in juni 2022 er 270 deelnemers zich hadden aangemeld, waarvan inmiddels 52 trajecten afgerond zijn.[118] De tussentijdse evaluatie en concept 1-meting laten positieve resultaten zien. In de tussentijdse evaluatie stelt de provincie dat de vraaggerichte en onafhankelijke aanpak voorziet in een behoefte onder agrarische ondernemers, en dat de onderwerpen die aan bod komen meerdere relevante thema's raken en leiden tot signalen die nuttig zijn voor de provincie.[119] De geïnterviewde coach en agrariër zijn ook positief over het project.[120]

[111] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[112] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[113] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht, p. 1
[114] Coach, interview, 23 juni 2022 & Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 4 juli 2022
[115] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[116] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[117] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[118] Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 4 juli 2022
[119] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[120] Coach, interview, 23 juni 2022 & Agrariër, interview, 20 juni 2022

De Rekenkamer merkt op dat het project niet per se in alle gevallen bijdraagt aan het realiseren van de landbouwtransitie. Coachingsvragen kunnen namelijk ook over andere onderwerpen gaan. De provincie geeft aan dat er door de onafhankelijke en vraaggerichte opzet maar beperkt kan worden gestuurd op de onderwerpen waarop de coaching zich richt.[121] Wel wil de provincie in de communicatie gericht aandacht besteden aan thema's rond de landbouwtransitie. De geïnterviewde coach geeft aan dat de vragen waarmee boeren komen heel breed zijn. Het kan gaan over transitie van het bedrijf naar duurzamere vormen van landbouw, maar ook over bijvoorbeeld bedrijfsontwikkeling, overname, familiare zaken, gezondheidsproblemen, asbest verwijderen, zonnepanelen.[122] Een deelnemende agrariër geeft aan heel positief te zijn over het coaching traject, maar dat er nog veel belemmeringen zijn om de met de coach gemaakte plannen voor verduurzaming van het bedrijf vervolgens ook echt te realiseren.[123] Hiervoor voorziet het project of een mogelijk vervolg ervan niet in ondersteuning van de boeren. Zie Bevinding 27.

Voor het bevorderen van de landbouwtransitie is daarnaast relevant dat de coaches ook een signaleringsfunctie hebben. Coaches horen in de gesprekken met boeren informatie die van belang kan zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid.[124] Zo is in de tussentijdse evaluatie aangegeven dat uit de gesprekken duidelijk is geworden dat voor boeren verschillende belemmeringen bij de landbouwtransitie spelen. Het gaat dan onder andere over economische motieven, planologische beperkingen, regelgeving (waaronder stikstof), subsidies, beschikbaarheid van grond, energie, samenwerking in de keten en sociale aspecten. Signalen vanuit deze gesprekken worden verzameld en op anonieme wijze gebundeld en bij de relevante afdelingen onder de aandacht gebracht.[125]

## 3.2 Capaciteit en bestede middelen

18. Het cluster Landbouw en Voedsel (LenV) van de Provincie Utrecht bestaat uit 12 medewerkers, waarvan vijf zich richten op beleid en zeven aan meer specifieke projecten werken. De capaciteit wordt versterkt door medewerkers die indirect bijdragen, doordat zij vanuit andere clusters aan relevante concernopgaven werken.
    a. In Paragraaf 2.5 is de organisatie en teamsamenstelling van de provincie beschreven. Aan de Landbouwvisie en de SAL werken met name medewerkers van het team Natuur en Landbouw (NEL), en dan met name van het cluster LenV. Dit cluster bestaat uit 12 medewerkers (ongeveer 9,5 fte), waarvan vijf zich richten op beleid en zeven aan meer specifieke projecten werken, zoals de Voedselagenda, POP subsidies, en agroforestry.[126] Voor de Voedselagenda is er sinds juli 2021 een projectleider en een projectondersteuner (0,4 fte) beschikbaar.[127] Vanaf maart 2022 is er een junior projectleider (0,5 fte) bij en is de ondersteuning van de projectmedewerker verminderd (0,1 fte).[128]
    b. Het aantal mensen wat aan landbouw werkt is volgens de provincie de afgelopen tijd gegroeid, er zijn veel nieuwe mensen aangenomen. De provincie geeft aan dat er desondanks nog altijd keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld rond waterkwaliteit en verschillende NPLG opgaven kan niet alles gedaan worden (zie ook Paragraaf 3.4).[129]
    c. Naast de mensen vanuit het team NEL die aan de SAL en Voedselagenda werken, wordt, zoals in Paragraaf 2.5 beschreven, voor diverse aangrenzende opgaven gewerkt vanuit concernopgaven,

[121] Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 4 juli 2022
[122] Coach, interview, 23 juni 2022
[123] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[124] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht & Coach, interview, 23 juni 2022
[125] Provincie Utrecht (2021), Tussentijdse evaluatie - Plattelandscoaches Utrecht
[126] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[127] Provincie Utrecht (2022) Voedselagenda 2021-2023. Voortgangsrapportage 2021
[128] Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[129] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

bijvoorbeeld de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof, toekomstperspectief Veenweide (bodemdaling), en klimaatadaptatie. In deze teams werken naast NEL medewerkers ook mensen vanuit andere clusters, die wel kennis van landbouw hebben. De provincie geeft aan dat hierdoor de werklast voor het team NEL wordt verlicht.[130]

19. Het is in de Jaarstukken en begrotingen van de SAL en Landbouwvisie niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie besteedt aan de ambities uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda. Dit komt met name doordat activiteiten niet alleen vanuit de SAL en Voedselagenda worden gefinancierd, maar ook via het AVP, POP3, en vanuit andere programma's zoals de aanpak stikstof en Regio Deal Foodvalley. Ook is in de begroting van de SAL en Landbouwvisie en de jaarstukken niet inzichtelijk hoeveel middelen voor welk thema en doel beschikbaar zijn. Door de brede doelstelling in de SAL en Landbouwvisie is het daarmee niet duidelijk in hoeverre middelen direct gerelateerd zijn aan een omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw, of besteed worden aan activiteiten die hier indirect aan gerelateerd zijn. In het Uitvoeringsprogramma 2022 van de Voedselagenda is wel gespecificeerd hoeveel geld per ambitie en per subdoel begroot is.
    a. Voor de uitvoering van de SAL is in 2022 180.000 euro beschikbaar, in 2021 20.000 euro en de jaren ervoor 180.000. Dit budget is niet structureel. Voor 2023 is geen budget direct voor de SAL toegekend. Dit budget wordt vooral voor kleinere onderzoeksprojecten ingezet.[131] Voor de Voedselagenda is in 2021 een budget van 100.000 euro beschikbaar en is voor 2022 en 2023 300.000 euro per jaar begroot.[132]
    b. In de jaarstukken vallen de ambities van de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda onder programmaonderdeel 2.4 'Duurzaamheid is een substantieel onderdeel van de Utrechtse landbouw'. Aan dit programmaonderdeel is in 2021 in totaal 3,6 miljoen euro besteed. Dit programmaonderdeel bestaat uit drie zogenaamde meerjarendoelen:
        I. 2.4.1 De landbouw is meer circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en economisch rendabel
        II. 2.4.2 Utrechtse voedselproducenten produceren meer voor de regionale markt en Utrechtse inwoners kunnen gemakkelijker kiezen voor gezond en duurzaam voedsel
        III. 2.4.3 Het ongewenst gebruik van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) is door sloop of hergebruik teruggedrongen.

        De provincie schaart de meerjarendoelen 2.4.1 en 2.4.3 onder de doelen van de SAL. Doel 2.4.2 wordt geadresseerd met de Voedselagenda. Wat er besteed is aan welk meerjarendoel is niet nader gespecificeerd.[133]
    c. In de begrotingen van de Landbouwvisie en de SAL is aangegeven dat voor de periode 2018-2021 voor de uitvoering van het provinciale landbouwbeleid een bedrag beschikbaar is van € 4,94 miljoen euro. Het grootste deel hiervan betreft bestaande middelen vanuit de Agenda Vitaal Platteland, die via POP3 worden besteed. Hierbij is echter niet nader gespecificeerd hoeveel naar de doelen van de SAL gaat en hoeveel naar andere landbouwdoelen. In de begrotingen van de Landbouwvisie en de SAL is daarnaast geen specificatie gegeven hoeveel geld naar welk thema en welk project gaat.[134] De provincie geeft aan dat intern wel een uitgebreide financiële administratie wordt bijgehouden waarin is gespecificeerd hoeveel geld voor ieder project is begroot en wordt besteed.[135] Voor enkele grote projecten binnen de SAL is in de jaarstukken aangegeven hoeveel middelen ervoor beschikbaar zijn. Zo is aangegeven dat

[130] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[131] Provincie Utrecht, ambtelijk interview 12 mei 2022
[132] Provincie Utrecht (2021), Programmabegroting 2022. provutrecht.begroting-2022.nl
[133] Provincie Utrecht (2022), Jaarrekening 2021, provincie-utrecht.jaarverslag-2021.nl
[134] Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0 – Start tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie
[135] Provincie Utrecht, bespreking feitelijk wederhoor, 25 oktober 2022

voor Plattelandscoaches 3,2 miljoen euro beschikbaar is, voor Duurzame Landbouw met Natuur 200.000 euro per jaar voor eerste fase van het project in 2019 en 2020, en nogmaals 200.000 per jaar voor de tweede fase in 2022 en 2023, en voor de website LaMi 100.000 per jaar.[136] In het Uitvoeringsprogramma 2022 van de Voedselagenda is wel een specificatie van de besteding van middelen publiek beschikbaar gemaakt. Hierin is een begroting opgenomen waarin is gespecificeerd hoeveel geld per ambitie en per subdoel begroot is.[137]

d. Activiteiten uit de SAL worden voor een deel uitgevoerd en gefinancierd vanuit andere programma's zoals de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof, toekomstperspectief Veenweide, het Bodem en Waterprogramma, en Regio Deal Foodvalley.[138] Ook worden er aanvullende activiteiten uitgevoerd die in de SAL nog niet benoemd waren, maar wel de landbouwtransitie betreffen. Zo geeft een geïnterviewde aan dat er nu veel geld beschikbaar komt voor stikstof, wat in de Landbouwvisie nog geen plek heeft. Zo is een onderzoek naar de effecten op emissies door aanpassingen in het management van het agrarisch bedrijf (zoals ander veevoer, water op de stalvloer, en veranderingen in het uitrijden van mest) gefinancierd vanuit stikstof, en is een innovatietraject voor de melkveehouderij in het veenweidegebied gefinancierd vanuit bodemdaling. Ook de Regio Deal Foodvalley gaat voor een deel over landbouwinnovatie. Hier is een eigen budget voor beschikbaar vanuit het Rijk en de zeven regiopartners.[139]

e. De Rekenkamer merkt op dat door de brede doelstelling van de Landbouwvisie en SAL (zie ook Bevinding 8 en Kader 2.1) een groot scala aan onderwerpen met betrekking tot het landelijk gebied onder de SAL en de bestede middelen hiervoor vallen. Het is niet duidelijk in hoeverre middelen besteed worden aan activiteiten die direct bijdragen aan een omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw, of besteed worden aan activiteiten die hier indirect aan gerelateerd zijn zoals de leefbaarheid op het platteland of het plaatsen van zonnepanelen. Zo schaart de provincie de aanpak Vrijgekomen agrarische bebouwing en de bestede middelen hiervoor (meerjarendoel 2.4.2) onder de doelen van de SAL. Een ander voorbeeld is het project Plattelandscoaches (3,2 miljoen euro), waarin naast thema's rond verduurzaming ook andere onderwerpen die bij boeren spelen worden behandeld (zie Kader 3.1).

f. Daarnaast geldt voor sommige activiteiten dat maatschappelijke partijen mede financieren. Zo draagt Natuurmonumenten een klein bedrag bij aan Duurzame Landbouw met Natuur.[140] De provincie geeft aan dat bij de Voedselagenda per activiteit de bijdrage van de provincie en andere partijen wordt bekeken.[141]

20. De provincie zet middelen vanuit verschillende POP subsidieregelingen in voor activiteiten uit de SAL en de Voedselagenda. Niet voor alle POP subsidieregelingen is duidelijk is in hoeverre deze maatregelen gericht zijn op de landbouwtransitie.

a. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie bestaat uit verschillende subsidieregelingen. Bij drie onderdelen daarvan hebben de provincies een belangrijke rol in de uitvoering en zijn cofinancierder: 1) Niet grondgebonden maatregelen vanuit POP3 projectsubsidies, 2) LEADER subsidies voor lokale initiatieven, en 3) Grondgebonden maatregelen vanuit het Agrarisch Natuur en Landbouw beheer (ANLb).[142] 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.

[136] Provincie Utrecht (2022), Jaarrekening 2021, provincie-utrecht.jaarverslag-2021.nl & Provincie Utrecht, mail aan Rekenkamer, 6 juni 2022
[137] Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsprogramma Voedselagenda 2022. Gezond en duurzaam eten in en uit de regio.
[138] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[139] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[140] Provincie Utrecht (2022) Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[141] Provincie Utrecht (2021) Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
[142] Provincie Utrecht (2022) Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw

b. 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.[143]

c. 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. De provincie geeft aan dat de POP subsidies voor niet grondgebonden maatregelen een belangrijk instrument zijn om haar doelstellingen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda te realiseren. De provincie stelt dat de SAL dan ook een belangrijk kader vormt voor de subsidieopenstelling vanuit POP en geeft aan dat afgelopen jaren verschillende subsidie regelingen hebben opengestaan vanuit POP die gerelateerd waren aan de SAL.[144] De middelen die de provincie vanuit POP besteedt lopen buiten de begroting van de SAL om.

   I. De provincie geeft aan dat in 2021 twee POP3-regelingen zijn opengesteld die aan de SAL gerelateerd zijn: 'Kennisoverdracht aan groepen landbouwers' en 'Samenwerking voor innovaties voor samenwerkingsverbanden waarbij de landbouw is vertegenwoordigd'. De provincie geeft aan dat beide regelingen gericht zijn op nieuwe verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw.[145] Uit Tabel 3.1 blijkt dat hier in 2021 ruim 1,2 miljoen euro aan is uitgegeven (van de 1,6 miljoen euro begroot).

   II. Daar bovenop geeft de provincie aan dat de regeling 'Niet productieve investeringen water', in 2021 3,8 miljoen euro en in totaal sinds 2016 ruim 17 miljoen euro, indirect gerelateerd is aan de SAL. Deze regeling is gericht op water- en klimaatdoelen, en is beschikbaar voor waterschappen.[146] De Rekenkamer merkt op dat onduidelijk is in hoeverre deze maatregelen gericht zijn op de landbouwtransitie.

   III. Ook sinds de vaststelling van de Landbouwvisie in 2018 hebben subsidieregelingen opengestaan die gerelateerd zijn aan de Landbouwvisie en SAL.[147] Voor andere subsidieregelingen in deze periode is niet volledig duidelijk in hoeverre deze gerelateerd zijn aan de SAL.

   IV. De provincie geeft in de voortgangsrapportages van de SAL voor verschillende activiteiten uit de SAL aan dat ze afgelopen jaren gesteund zijn door subsidie vanuit POP3. Het gaat dan met name om investeringssubsidies op energiebesparing en opwekken van energie, en een aantal projecten rondom agroforestry en voedselbossen. In de Voortgangsrapportages van de SAL is niet nader gespecificeerd welke regelingen dit betreft.[148]

d. Met het LEADER-subsidieprogramma worden lokale initiatieven financieel ondersteund. De subsidies zijn gericht op initiatieven die van onderaf ontstaan met een sterk sociaaleconomische component, en gaan niet zozeer over de landbouw- en voedseltransitie. De provincie geeft aan dat de SAL geen beleidskader vormt voor LEADER. Wel kunnen lokale initiatieven die via LEADER gesubsidieerd worden bijdragen aan de doelen uit de SAL en Voedselagenda. Subsidies worden alleen toegewezen aan projecten in aangewezen gebieden. In Utrecht zijn er twee LEADER gebieden. Uit de

[143] Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2021), Toelichting Modelregeling subsidies POP 2014-2022, 18 februari 2021, artikel 1.3
[144] Provincie Utrecht (2022) Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[145] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[146] Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw
[147] Provincie Utrecht (2019), Provinciaal Blad, 27 mei 2019: Openstellingsbesluit POP3 fysieke investeringen voor de bredere uitrol van innovaties en modernisering in de agrarische sector provincie Utrecht 2019. & Provincie Utrecht (2019), Provinciaal Blad, 27 mei 2019: Openstellingsbesluit POP3 kennisoverdracht 2019 provincie Utrecht
[148] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw

voortgangsrapportages blijkt dat twee activiteiten uit de SAL en Voedselagenda een LEADER subsidie ontvangen: Lokaal Voedsel Utrecht en Voedselbosjes bij scholen.[149]

e. Binnen het GLB 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 Utrecht, circa 10.600 hectare, wordt jaarlijks subsidie verstrekt. In 2020 ging het om € 7 miljoen euro.[150]

**Tabel 3.1 Verleende POP-subsidies 2016 t/m 2022 naar regeling en per jaar (in euro, exclusief ANLb)[a]**

| Regeling | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022[b] | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Trainingen, workshops, ondernemerscoaching, demonstraties | 337.712 | | | | | | | 337.712 |
| Kennisoverdracht | | 321.757 | 530.702 | 785.012 | | 514.363 | | 2.151.834 |
| Kavelruil en landbouwstructuurverbetering | | 404.945 | | | | | | 404.945 |
| Fysieke Investeringen | | 805.614 | 2.874.634 | 6.095.680 | | | | 9.775.928 |
| Jonge Landbouwers | | 89.395 | 302.612 | 366.797 | 457.912 | | | 1.216.716 |
| Niet productief water | 4.377.494 | 5.161.410 | 3.020.448 | 1.036.050 | | 3.800.000 | 0[f] | 17.395.402 |
| Niet productief PAS[c] | 1.723.758 | | | 840.000 | | | | 2.563.758 |
| Samenwerking voor Innovaties | 568.109 | | | 585.760 | | | | 1.153.869 |
| Samenwerking EIP[d] | | 393.394 | | | | 699.375 | | 1.092.769 |
| Samenwerking voor duurzame waardeketens EIP[d] | | | | | | | 0[f] | 0 |
| LEADER[e] lopende kosten | 1.428.610 | | | | | | | 1.428.610 |
| LEADER[e] samenwerkingsprojecten Oost | | 261.566 | | | | | | 261.566 |
| LEADER[e] uitvoering projecten West | | 611.814 | | 1.406.816 | | | | 2.018.630 |
| LEADER[e] uitvoering projecten Oost | | 125.789 | | 2.133.439 | | | | 2.259.228 |
| **Totaal** | | | | | | | | **42.060.967** |

a. De bedragen betreffen de volledige verleende subsidiebedragen. In de meeste gevallen is 50% hiervan gefinancierd door de provincie en 50% door de EU. In het geval van LEADER kunnen ook andere overheden cofinancieren. / b. Tot en met juni 2022 / c. PAS = Programmatische Aanpak Stikstof / d. EIP = European Innovation Partnership / e. LEADER = Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale / f. Er zijn projecten toegewezen, maar nog geen subsidies verleend

## 3.3 Uitzicht op doelbereiking

21. Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda worden behaald. De provincie monitort de uitvoering van activiteiten, maar heeft nog geen evaluatie uitgevoerd van de mate waarin de activiteiten bijdragen aan de (eind)doelen (zie ook Bevinding 14). Daarnaast geldt voor de Voedselagenda dat veel projecten recent gestart zijn, waardoor nog geen uitspraken over doelbereik gedaan kunnen worden. Ondanks dat een evaluatie op doelbereik niet beschikbaar is, geven

[149] Provincie Utrecht (2021), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw. Maart 2019 – december 2020 & Provincie Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw

[150] Ministerie van LNV (2021), Natuur in Nederland, p. 24; Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl & BIJ12 (2022), www.bij12.nl

verschillende geïnterviewden aan dat ze in twijfel trekken of de huidige activiteiten van de provincie voldoende zijn om de doelen te behalen.

a. In Paragraaf 2.6 is aan de orde gekomen hoe de provincie de monitoring en evaluatie van de SAL en de Voedselagenda wil vormgeven. De provincie geeft aan dat deze monitoring zich op dit moment richt op het geven van een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering, en dat er geen monitoring of evaluatie is in hoeverre de doelen voor 2050 en 2030 worden behaald. In Paragraaf 2.6 worden de redenen die de provincie ziet voor het ontbreken van deze evaluatie besproken.
b. In een interview geeft de provincie aan dat het voor de Voedselagenda lastig is om uitspraken over het doelbereik te doen, omdat veel projecten recent gestart zijn.[151]
c. Geïnterviewden geven verschillende redenen waarom ze betwijfelen of de huidige activiteiten voldoende zijn. De belangrijkste redenen die hiervoor genoemd worden zijn: de maatregelen zijn afhankelijk van vrijwillige deelname terwijl het draagvlak bij de agrariërs lastig is en boeren die willen, kunnen niet altijd veranderen; er moeten nog verschillende keuzes gemaakt worden op zowel landelijk als provinciaal niveau; om een transitie te realiseren is meer nodig maar de rol van de provincie is daarbij beperkt; het verdienmodel voor duurzamere vormen van landbouw is niet voldoende.[152] Deze redenen worden in Paragraaf 3.4 nader besproken.

22. Maatregelen in de landbouw dienen uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. Om de doelen voor biodiversiteit in de natuurgebieden te behalen is het volgens de provincie nodig om in het agrarisch gebied meer maatregelen te nemen. Momenteel gaat de biodiversiteit achteruit in de provincie, met name in het agrarisch gebied. Op het gebied van waterkwaliteit verwacht de provincie dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn om de Kaderrichtlijn Water (KRW)doelen voor oppervlaktewater in 2027 te halen. Hoewel de provincie met betrekking tot het grondwater verwacht dat de KRW-doelen gehaald worden, ziet ze lokaal wel problemen manifest worden. Als het gaat om stikstof geeft de provincie aan dat ze verwacht dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn om doelen die het Rijk in de wet heeft opgenomen te halen.

a. Zoals in Paragrafen 1.2 en 2.1 aan de orde gekomen is geeft de provincie in de Landbouwvisie aan dat de landbouw een cruciale rol speelt bij maatschappelijke uitdagingen rond bodemdaling, biodiversiteit, en leegstand van agrarische bebouwing. Ook benoemt de provincie dat de landbouw een belangrijke bijdrage kan geven aan de opgaven rond waterkwaliteit, klimaat, circulaire economie en de bredere milieuproblematiek. De provincie geeft daarbij aan dat deze grote maatschappelijke opgaven vragen om een transitie.[153]
b. De provincie geeft aan dat ondanks de genomen maatregelen op het gebied van biodiversiteit dit onvoldoende is om een gunstige staat van instandhouding te halen. Om de biodiversiteitsdoelen in de natuurgebieden te behalen is het nodig dat er in het agrarisch gebied meer maatregelen genomen worden.
    I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom biodiversiteit in het landelijk gebied in Utrecht. Doelstellingen van de provincie zijn opgenomen in Kader 3.3. In een interview geeft de provincie aan dat voor de natuurgebieden concrete en duidelijke instandhoudingdoelen zijn, waarop een verplichting ligt om deze te behalen. Voor het agrarisch gebied ontbreken dergelijke harde doelen. Er zijn wel doelen rond soortenbescherming opgenomen in de Natuurvisie, en in de Landbouwvisie en SAL zijn doelen rond natuurinclusief

[151] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[152] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022; Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022; Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022; Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[153] Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie 2018 - Landbouw met perspectief

boeren opgenomen (zie Bijlage B). Voor deze doelen is er echter geen verplichting om ze te behalen (zoals dat wel geldt voor de Natura 2000 instandhoudingsdoelen).[154]

II. In het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof uit 2021 geeft de provincie aan dat ondanks dat per Natura2000-gebied beheerplannen en PAS gebiedsanalyses zijn opgesteld en beheer- en inrichtingsmaatregelen zijn en worden uitgevoerd, uit de jaarlijkse monitoringsverslagen blijkt dat de maatregelen niet voldoende zijn om de gunstige staat van instandhouding te halen. Aanvullende maatregelen zijn nodig. Deels zijn deze in het Uitvoeringsprogramma Natuur van de provincie Utrecht opgenomen.[155] In een interview geeft de provincie aan dat om de doelen in de natuurgebieden te behalen het ook nodig is om meer maatregelen te nemen in het agrarisch gebied. Het gaat dan met name om maatregelen waardoor de negatieve beïnvloeding vanuit het agrarisch gebied zoals beschreven in Paragraaf 1.2 vermindert. Ook zou meer biodiversiteit in agrarisch gebied voor een robuuster ecologisch systeem kunnen zorgen.[156]

III. In een interview geeft de provincie aan dat agrarisch natuurbeheer het voornaamste instrument is om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te verbeteren. Daarnaast zijn er maar weinig instrumenten gericht op biodiversiteit in het agrarisch gebied. In het gesprek is aangegeven dat hoewel het agrarisch natuurbeheer kansen kan bieden wanneer het optimaal en middels de ‘zware pakketten’ ingezet wordt, over het algemeen de resultaten van agrarisch natuurbeheer erg tegen vallen. Het agrarisch natuurbeheer is veelal gericht op weidevogels, maar het is zeer moeilijk om deze te behouden in een gebied waar intensieve melkveehouderij plaatsvindt. Dit komt doordat veelal lichtere pakketten worden afgenomen rond nestbescherming, terwijl er zwaardere of andere pakketten nodig zijn. Een geïnterviewde geeft aan dat er weliswaar veel aan nestbescherming wordt gedaan, maar minder gebeurt op andere onderdelen in de keten om tot een volgroeid jong te komen. Hierdoor hebben aan het eind van het seizoen toch weinig vogels het overleefd. Dit komt onder andere doordat bij een tweede of volgende maaibeurt ze uit het nest gegaan zijn en alsnog omkomen. Daarnaast is voor het beschermen van weidevogels een plas-dras situatie nodig is die er niet altijd is, met name in Utrecht West. Wat goed werkt is bijvoorbeeld een reservaat in het gebied van een natuurbeschermer, met daaromheen hele zware pakketten voor agrarisch natuurbeheer en onder andere verhoogd peil. In de provincie zijn enkele gebieden waar met dit model goede resultaten behaald worden. Het agrarisch natuurbeheer is niet in de Landbouwvisie opgenomen maar is onderdeel van de Natuurvisie, omdat dit al bestaand beleid was.[157]

c. De provincie geeft aan dat ze verwacht dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn om de doelen met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater die zijn gesteld op basis van de KRW in 2027 te halen. Met betrekking tot de kwaliteit van het grondwater verwacht de provincie dat de KRW-doelen gehaald worden, maar ziet wel lokaal problemen manifest worden door nieuwe stoffen.

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom waterkwaliteit in Utrecht. Doelstellingen van de provincie zijn opgenomen in Kader 3.3. De provincie verwijst daarbij naar de KRW. De KRW vereiste dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa eind 2015 op orde was, met een uitstelmogelijkheid tot eind 2027. Voor de doelstelling voor niet-KRW wateren is geen nader jaartal of verplichting gesteld.

[154] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[155] Provincie Utrecht (2021), Handelingskader gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Provincie Utrecht
[156] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[157] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022

II. In het *Bodem- en Waterprogramma 2022-2027* geeft de provincie aan dat hoewel er belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd het onzeker is of alle waterkwaliteitsdoelen in 2027 gehaald zullen zijn.[158] In een interview geeft de provincie aan dat voor oppervlaktewater de voorgenomen maatregelen waarschijnlijk niet voldoende gaan zijn om KRW doelen te halen. Dit komt doordat de provincie verwacht dat de omstandigheden qua nutriënten in de toekomst zullen verslechteren, waardoor het effect van de voorgenomen maatregelen minder gunstig zal zijn. Deze nutriënten komen vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties en vanuit de landbouw. De provincie verwacht dat tegen 2027 de context zo is veranderd dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn. De belasting vanuit nutriënten zal dan verder omlaag moeten om de ecologie zich te laten ontwikkelen.[159]

III. De provincie verwacht dat de KRW-doelen voor de grondwaterlichamen in Utrecht gehaald worden, maar ziet lokaal wel problemen. Zo meet zij steeds meer kleine hoeveelheden van veel verschillende verontreinigende stoffen, vrij breed verspreid. Dat gaat met name om de nieuwe stoffen die niet genormeerd zijn: bijvoorbeeld medicijnresten en PFAS. Hoewel de hoeveelheden van deze stoffen nu nog laag zijn, maakt de provincie zich zorgen over hoe zich dit gaat ontwikkelen en welke effecten de combinatie van verschillende stoffen heeft.[160]

IV. Buiten de grote KRW waterlichamen, zijn er ook kleinere waterstromen. In het Bodem en waterprogramma is een overzicht opgenomen van de niet-KRW-wateren met daarbij de huidige toestand, het korte termijn doel en de potentie voor de lange termijn.[161] Hiermee is het doel van de provincie deels behaald: de doelen zijn vastgesteld. Voor het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit is geen nader jaartal of verplichting gesteld. Wel stelt de provincie dat het principe van geen achteruitgang geldt. Ook geeft de provincie aan dat de doelen voor niet-KRW wateren dienen als toetsingskader op basis waarvan kan worden ingeschat wat de directe of indirecte invloed is van de kwaliteit van de kleine wateren op die van de KRW-wateren. Daarnaast dient het als toetsingskader bij nieuwe ontwikkelingen en als kompas voor maatregelen voor inrichting, beheer en onderhoud door het waterschap of andere beheerders.[162]

d. Als het gaat om stikstof geeft de provincie aan dat ze verwacht dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn om doelen die het Rijk in de wet heeft opgenomen te halen.

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom stikstof in Utrecht. De doelstelling van de provincie is opgenomen in Kader 3.3. De Landbouwvisie en SAL zijn vastgesteld in respectievelijk 2018 en 2019, voor de juridische uitspraken rond PAS en stikstof. De provincie geeft aan dat stikstof daar destijds geen grote rol in heeft gespeeld.[163] Inmiddels werkt de provincie aan een Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. De provincie geeft aan dat de provincie de Landbouwvisie – en dan met name de ambitie voor een transitie naar kringlooplandbouw - richtinggevend is voor de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof.[164] De provincie is voornemens een nieuw beleidsdocument voor landbouw op te stellen, waar onder meer stikstof een belangrijke rol in zal spelen.[165]

[158] Provincie Utrecht (2022), Bodem- en waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027
[159] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[160] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[161] Provincie Utrecht (2022), Bodem- en waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027
[162] Provincie Utrecht (2022), Bodem- en waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027
[163] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[164] Provincie Utrecht (2021), Handelingskader gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Provincie Utrecht
[165] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022

II. In het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof geeft de provincie aan dat de effecten van de autonome ontwikkeling en de bronmaatregelen van het Rijk niet voldoende zijn om in alle stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden de doelen te halen. De gebiedsgerichte aanpak van de provincie kan wel bijdragen om de stikstofproblematiek verder op te lossen, maar kan het niet geheel oplossen. De provincie stelt dat daarnaast ook generieke maatregelen noodzakelijk zijn.[166] De provincie heeft in een interview begin mei 2022 aangegeven dat de provincie tot dan toe nog niet veel goed werkende instrumenten heeft rond stikstof. Een belangrijk instrument in de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof is om agrarische bedrijven op te kopen. Dit verloopt echter zeer moeizaam. Er is weinig bereidheid bij boeren om te verkopen, of ze blijken niet aan de voorwaarden te voldoen, of zijn niet tevreden met het bod. De provincie stelt dat ze tot dan toe met name activiteiten uitvoert die getypeerd kunnen worden als 'kleine duwtjes' geven, bijvoorbeeld via subsidies. Een voorbeeld hiervan is de proeftuin Veenweiden, waar een coach samen met de boer gaat kijken naar mogelijke aanpassingen om te zorgen dat er minder emissies zijn, zoals minder eiwitrijk voer en water op de stalvloer. De provincie stelt dat dit soort kleinere projecten heel mooi zijn en op steun kunnen rekenen, maar niet de reductie opleveren die nodig is.[167]

**Kader 3.2 – 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.[168] Ook heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op datzelfde moment een Kamerbrief over perspectieven voor agrarische ondernemers verstuurd.[169] 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.

De tijdlijn[170] 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

[166] Provincie Utrecht (2021), Handelingskader gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Provincie Utrecht
[167] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[168] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022 & Rijksoverheid (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, 10 juni 2022
[169] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers', 10 juni 2022
[170] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022, p. 3

**Kader 3.3 – Provinciale doelstellingen biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof**

Biodiversiteit

In de Natuurvisie Provincie Utrecht heeft de provincie haar ambities en doelen met betrekking tot natuur en biodiversiteit uitgewerkt.[171] Doelen die in de Natuurvisie zijn opgenomen zijn onder andere:

- Nieuwe natuur ontwikkelen en de ruimte voor natuur veiligstellen;
- De natuurkwaliteit bestendigen, de natuurkwaliteit verbeteren, en soorten beschermen.

In het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof geeft de provincie aan dat voor de opgave voor natuur het versterken en meer robuust maken van de natuur centraal staat, met als doel om de gunstige staat van instandhouding te bereiken en behouden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de Europese verplichtingen die aan de Natura 2000-gebieden toegekend zijn. Voor de Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen opgesteld.[172] In 2020 is vanuit het Rijk het Uitvoeringsprogramma Natuur van de provincie Utrecht gestart. Hierin heeft de provincie als doel gesteld om negen Natura 2000-gebieden te verbeteren en de natuur te herstellen.[173]

Waterkwaliteit

In het Bodem- en waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027 heeft de provincie uitgewerkt welke doelen de provincie wil bereiken.[174] Doelen die in het bodem- en waterprogramma zijn opgenomen zijn onder andere:

- In 2027 voldoen aan de KRW voor de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. Met kwaliteit wordt hier zowel de ecologische kwaliteit (het waterleven) bedoeld als de chemische kwaliteit (verontreinigende stoffen).
- Voor niet-KRW-waterlichamen stelt de provincie zich als doel om het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit door biologische doelen vast te leggen.

Stikstof

In juli 2020 hebben PS de Leidraad Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof vastgesteld.[175] Daarin zijn de volgende doelen gesteld:

- Het robuuster maken en verbeteren van de stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden met het doel om de verbeterde staat van instandhouding ervan te bereiken/behouden;
- Een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw en andere maatschappelijke en economische activiteiten;
- Een vermindering van de lokale stikstofdepositie t.b.v. doelstellingen 1 en 2.

In december 2021 heeft de provincie hierop aanvullend het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof uitgebracht, hierin blijven de doelen zoals vastgesteld in de Leidraad gehanteerd.[176]

Op 1 juli 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) in werking getreden. In de Wsn is onder andere de resultaatsverplichting voor stikstofreductie vastgesteld: in 2025 moet minimaal 40% van de stikstofgevoelige natuur in beschermde Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau hebben; in 2030 minimaal 50% en in 2035 minimaal 74%. In het regeerakkoord 2021 – 2025 wordt de wettelijke doelstelling versneld van 2035 naar 2030.

In de startnotitie van het NPLG is voor NNN-gebieden eenzelfde reductiedoel meegegeven als voor Natura 2000 gebieden (namelijk 95% emissiereductie binnen NNN-gebied).[177] Dit is zeer relevant voor de provincie, omdat er relatief weinig areaal Natura 2000 gebied en veel NNN gebied ligt. In de Statenvergadering van 29 juni 2022 hebben PS in reactie op de startnotitie en de daarin gepubliceerde richtinggevende doelen voor Provincie Utrecht drie moties over de stikstofaanpak aangenomen.

[171] Provincie Utrecht (2016), Natuurvisie provincie Utrecht Een plus op Natuurbeleid 2.0
[172] Provincie Utrecht (2016), Handelingskader gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Provincie Utrecht
[173] Interprovinciaal Overleg en Ministerie van LNV (2020), Uitvoeringsprogramma Natuur
[174] Provincie Utrecht (2022), Bodem- en waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027
[175] Provincie Utrecht (2020), Leidraad gebiedsgerichte Aanpak Stikstof
[176] Provincie Utrecht (2021), Handelingskader gebiedsgerichte Aanpak Stikstof
[177] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief ‘Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied’

Hierin wordt het college opgedragen om 1) in de gebiedsgerichte aanpak zich niet te richten op een specifieke emissiereductie-doelstelling voor NNN-gebieden, en daarbij wel voortvarend te blijven doorwerken aan het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden, om 2) de Utrechtse aanpak wat betreft de stikstof voort te zetten - waarbij de Landbouwvisie van de provincie een dragend beleidsdocument is, en 3) wordt uitgesproken dat PS groot belang hechten aan de betrokkenheid van alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak stikstof (waaronder in ieder geval vertegenwoordiging van landbouw- en natuurbeheer organisaties).[178]

## 3.4 Aspecten doelbereiking

**Vrijwillige deelname**

23. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de activiteiten om de doelen van de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda te behalen (tot nu toe) afhankelijk zijn van vrijwillige deelname van boeren, maar dat de deelname van boeren beperkt is. Dit komt 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.
    a. Verschillende geïnterviewden bij de provincie geven aan dat het problematisch is dat maatregelen door boeren tot nu toe op vrijwillige basis zijn.[179] Zo geeft een geïnterviewde aan dat de omvang van de maatregelen vanuit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) omhoog moet om de gewenste effecten te hebben.[180] Dit gaat nu te langzaam omdat deelname vrijwillig is. Nu nemen sommige boeren weliswaar maatregelen, maar de meeste nog niet. Ook bij het opkopen van agrarische bedrijven is de afhankelijkheid van vrijwillige deelname van boeren een probleem. In Paragrafen 1.2 en 3.3 (Bevinding 22.d) is aan de orde gekomen dat dit een belangrijke maatregel is in het kader van de aanpak stikstof en voor de biodiversiteitsdoelen, maar dat het opkopen van bedrijven zeer moeizaam gaat. Een geïnterviewde geeft aan dat dit in de uiterwaarden beter lukt, omdat de waterschappen daar volgens de geïnterviewde met behulp van de Waterwet verkoop kunnen afdwingen.[181] Binnen de provincie is het inzetten van onteigening echter een gevoelig onderwerp.[182]
    b. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat het draagvlak bij boeren voor maatregelen erg fragiel is, vooral waar het gaat om stikstof. Zo is er veel kritiek dat met name de landbouw gevraagd wordt maatregelen te nemen, en aan andere sectoren niet.[183]
    c. Hierbij speelt volgens een geïnterviewde bij de provincie mee dat provincie en gebiedspartners soms van mening verschillen over de problematiek en de oplossingsrichtingen. Een geïnterviewde geeft aan dat het bij het realiseren van maatregelen op basis van vrijwilligheid van belang is dat de belanghebbenden een min of meer gelijke perceptie van het probleem en mogelijke oplossingsrichtingen hebben. Een deel van de boeren stelt echter dat de natuur er prima bij staat. Ook wordt de meetmethode voor de stikstofproblematiek in twijfel getrokken, en hebben boeren en provincie soms andere ideeën over in hoeverre bijvoorbeeld technische innovaties een oplossing kunnen bieden.[184]

[178] Provincie Utrecht (2022) Motie56a NNN-gebieden & Provincie Utrecht (2022) Motie 57 Samen verder werken & Provincie Utrecht (2022) Motie 58a Doorzetten stikstofaanpak provincie Utrecht
[179] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[180] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022.
[181] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[182] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[183] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[184] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022

d. Een andere geïnterviewde bij de provincie stelt daarnaast dat doordat de maatregelen op vrijwillige basis zijn, en de mogelijkheid open gehouden wordt om agrarische gebieden met hoge natuurwaarden weer terug te laten keren naar lagere natuurwaarden, de subsidies voor maatregelen voor biodiversiteit in agrarisch gebied niet efficiënt en effectief zijn. Hierdoor kan gemaakte winst voor de biodiversiteit namelijk gemakkelijk weer teniet gedaan worden.[185]
e. Ten slotte zijn er ook boeren die maatregelen willen nemen en de omslag naar extensievere en duurzamere vormen van landbouw willen maken, maar die hier geen mogelijkheden toe zien omdat het verdienmodel ontoereikend is of omdat ze de ruimte niet krijgen vanuit hun ketenpartijen.[186] Dit punt wordt verder toegelicht in Bevindingen 28 en 29.

**Samenwerking en integrale aanpak**

24. Geïnterviewden geven aan dat de interne afstemming en samenwerking tussen beleidssectoren en programma's op onderdelen goed verloopt, maar op andere onderdelen nog een uitdaging is. Ook is aangegeven dat er meer integraal gewerkt kan worden. Extern werkt de provincie veel samen met relevante partijen om haar doelen rond de landbouwtransitie te bereiken.
    a. NMU stelt dat zij regelmatig aan de provincie aangeeft dat ze integraal naar de problematiek rond landbouw en andere opgaven moet kijken.[187] Op sommige onderdelen lukt dit goed. Zo stellen verschillende geïnterviewden bij de provincie en NMU dat er binnen de provincie een intensieve samenwerking is tussen de mensen die werken aan landbouw en aan bodemdaling, stikstof en waterkwaliteit.[188]
    b. NMU stelt dat de samenwerking tussen natuur en landbouw echter lastiger verloopt. Vanuit deze sectoren wordt volgens de geïnterviewde soms verkokerd gewerkt, waarbij mensen die aan natuur werken het soms lastig vinden om met mensen vanuit landbouw samen te werken en andersom. Hierdoor worden kansen om activiteiten op te zetten die tegelijk de biodiversiteit versterken en aan een duurzame toekomst voor de landbouw werken niet altijd gezien of gepakt. Een voorbeeld is dat binnen de aanpak Groene Contour (gericht op gebieden die tegen natuurgebied aan liggen) het erg lastig blijkt voor de provincie om een financiële regeling uit te werken die ook interessant is voor boeren. Dit komt volgens de geïnterviewde deels door capaciteit en juridische regels, maar ook doordat het geheel vanuit de natuursector gebeurt en er niet ook door de landbouwsector op ingezet wordt. Meer interne samenwerking zou in dit geval meer mogelijk kunnen maken.[189]
    c. Geïnterviewden noemen een aantal uitdagingen die spelen bij de interne samenwerking. Ten eerste geeft een geïnterviewde bij de provincie aan dat om integraal te werken het nodig is om duidelijk te maken wat de opgaves rond onder andere water, biodiversiteit, en stikstof betekenen op bedrijfsniveau voor de boeren. Hier geeft de SAL echter onvoldoende handvaten voor: "*we zien dat de SAL onvoldoende handvaten geeft om richting onze collega's die met bodemdaling bezig zijn te zeggen: ga zo met de melkveehouders om want dit zijn de kansen en dit de knelpunten. Die instrumentenkoffer moet concreter. Zij kijken ons nu aan met de vraag wat zo'n agrarisch ondernemer nu moet doen om aan die opgaves te voldoen.*" [190] Ten tweede geeft een andere geïnterviewde bij de provincie aan dat niet duidelijk is hoe het integraal werken handen en voeten gegeven moet worden binnen de provincie. Dit speelt organisatorisch: er wordt nog niet zo sterk op gestuurd, en het vraagt capaciteit. Maar het

[185] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[186] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[187] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[188] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[189] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[190] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

speelt ook bij individuen: mensen moeten bereid zijn van elkaars sector wat te weten.[191] Ten derde stelt NMU dat een integrale aanpak vaak leidt tot meer complexiteit, waarbij de provincie niet goed lijkt te weten hoe het verder moet.[192]

d. In Paragrafen 2.4 en 3.1 is aan de orde gekomen dat de provincie veel samenwerkt met maatschappelijke partijen om de doelen van de SAL en Voedselagenda te realiseren. Met betrekking tot het project Duurzame Landbouw met Natuur (DLmN) geeft NMU aan dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt.[193]

25. Verschillende geïnterviewden stellen dat voor de landbouw- en voedseltransitie een integrale en ruimtelijke of gebiedsgerichte aanpak essentieel is. Dit gaat een stap verder dan afstemming en samenwerking tussen sectoren binnen de provincie. Het vraagt een integrale aanpak waarbij verschillende wensen en belangen in een gebied bij elkaar worden gebracht en keuzes moeten worden gemaakt. De provincie is zich hier volgens geïnterviewden bewust van. Enkele geïnterviewden geven echter aan dat dit vooralsnog lastig van de grond komt.

a. In meerdere gesprekken is het belang van een integrale en gebiedsgerichte aanpak aangegeven.[194] De provincie is zich er volgens geïnterviewden bewust van dat de opgaven meer in samenhang moeten worden opgepakt en besteedt hier veel aandacht aan.[195] Zo wordt in de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof van de provincie een dergelijke aanpak als essentieel gezien. Ook is de provincie een Uitvoeringorganisatie Landelijk Gebied (ULG) aan het opzetten, waarbij meer integraal in een gebied gekeken moet worden vanuit onder andere water, biodiversiteit, en stikstof. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wordt een dergelijke aanpak ook voorgestaan.

b. Tegelijkertijd geven enkele geïnterviewden aan dat een integrale en gebiedsgerichte aanpak lastig van de grond komt. Zo stelt een geïnterviewde bij de provincie dat er in Utrecht al vele gebiedsprocessen zijn geweest, waarbij de ervaring is dat deze zeer veel tijd vragen. Het is erg moeilijk om daar snelheid in te krijgen. De geïnterviewde is daarom terughoudend over in hoeverre de nu op te zetten integrale gebiedsgerichte aanpak gaat werken.[196] LTO Noord mist ondanks de voornemens hiertoe de integrale aanpak in het huidige beleid van de provincie. Zo stelt de geïnterviewde *"Een integrale aanpak dat wil iedereen, maar het gebeurt nu niet"*.[197] LTO Noord spreekt over een ad-hoc beleid of postzegelbeleid. Dit ontstaat doordat verschillende doelen voor gebieden volgordelijk en ad-hoc komen, waarbij vanuit de politiek niet voldoende regie genomen wordt en vooruit gekeken wordt welke andere functies er nog meer in de toekomst richting het gebied komen en hoe deze samen gaan. Dit heeft volgens LTO Noord als resultaat dat er een suboptimale gebiedsinrichting voor zowel landbouw, natuur, als andere functies (zoals energieproductie, wonen, mobiliteit) ontstaat. Daarbij mist LTO Noord vanuit de politiek een integrale visie op de verschillende opgaven (bijvoorbeeld woningbouw, energie, natuur, recreatie), en een toekomstbeeld over hoe gebieden eruit moeten komen te zien. Dit mist zowel op provinciaal als landelijk niveau. LTO Noord geeft aan dat het samen met natuurorganisaties voor een meer integraal ruimtelijk beleid pleit. LTO Noord stelt daarbij dat een dergelijk plan weliswaar nog steeds onwenselijk kan zijn voor boeren die bijvoorbeeld weg moeten, maar in ieder geval wel duidelijkheid geeft. Nu is wel

[191] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[192] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[193] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[194] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[195] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[196] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[197] LTO Noord, interview, 9 juni 2022

duidelijk dat er bijvoorbeeld een grote woningbouwopgave in de provincie is, maar niet waar dit moet komen en weten boeren niet waar ze aan toe zijn. [198]

**Keuzes maken**

26. Een integrale aanpak vraagt volgens meerdere geïnterviewden om het maken van keuzes op zowel landelijk als provinciaal niveau. Het gaat dan om 1) het maken van keuzes over hoe de landbouw eruit moet gaan zien en wat er moet gebeuren om gestelde doelen te halen; om 2) het zichtbaar maken van conflicten en uitspreken van keuzes tussen functies in een bepaald gebied. Tot nu toe wordt niet duidelijk gemaakt hoe verschillende ambities in een gebied passen en waar ze conflicteren of knellen; en om 3) keuzes op welke thema's en activiteiten de provincie haar middelen en mensen in wil zetten.
    a. In meerdere gesprekken is aangegeven dat er in het verleden veel onduidelijkheid is geweest in het beleid. Enkele geïnterviewden bij de provincie spreken van een zwabberend beleid, of beleid wat met de mond beleden wordt maar in de praktijk niet realiseerbaar is.[199] Daarbij zijn in het verleden keuzes niet gemaakt, of half gemaakt.[200] Dat wil zeggen: Er zijn doelen vastgelegd voor de toekomst, maar keuzes over wat er moet gebeuren om die doelen te halen zijn lange tijd niet gemaakt. Tegelijkertijd moeten boeren juist investeringen doen voor de lange termijn.[201] Een geïnterviewde bij de provincie stelt dat hierover afgelopen jaren onvrede is ontstaan.[202] LTO Noord geeft in een interview begin juni aan door de ervaringen in het verleden er nu weinig vertrouwen in te hebben dat de aanpak van de stikstofproblematiek echt tot een integrale en langjarig stabiele aanpak gaat leiden.[203]
    b. Meerdere geïnterviewden stellen dat het van belang is dat er duidelijk beleid komt waarin nu wel keuzes gemaakt worden over hoe de landbouw eruit moet zien en wat er moet gebeuren om de gestelde doelen (voor biodiversiteit, water, wonen, etc) te realiseren.[204] Dit beleid moet stabiel blijven voor een langere termijn. Een geïnterviewde agrariër vertelt: "*De provincie spreekt dan wel over transitie, maar als je geen betrouwbare partner bent en niet aangeeft wat nu nodig is en er bijvoorbeeld voor tien jaar geen nieuwe regels bij komen, dan kan je ook niet verder. Nu leef je met de week. Het voelt alsof er ieder moment een nieuwe brief met nieuwe regels kan komen.*"[205]
    c. Daarbij is het volgens enkele geïnterviewden ook van belang om de vertaalslag te maken naar wat de opgaven voor het boerenbedrijf betekenen. Zo stelt een geïnterviewde bij de provincie *"Een knelpunt wat we van de ondernemers horen is dat ze vragen om duidelijkheid te geven waar het naartoe moet. Dat is iets anders dan allerlei normen en voorschriften waar ze zich aan moeten houden, zoals die er nu zijn. Zo willen ze liever weten waar ze over tien jaar moeten staan qua niveau van emissies en biodiversiteit. Dan kunnen ze daar naartoe werken. Nu hebben ze geen idee wat er boven de markt hangt. En eerlijk gezegd weten wij dat als overheid zelf ook niet. Dat is nu het grootste probleem. Niet zo zeer het bodemdalingsprobleem of biodiversiteitsprobleem, maar de vertaling daarvan naar wat het voor de boer betekent."*[206]

---

[198] LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[199] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[200] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[201] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[202] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[203] LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[204] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[205] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[206] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

d. Een geïnterviewde expert geeft aan dat er meer over de toekomst van het landbouwsysteem en voedselsysteem nagedacht moet worden. "*Waar zien we nog wel perspectief voor en voor wat voor activiteiten is in een dichtbevolkt land minder perspectief? Deze veel fundamentelere discussie wordt nu nog onvoldoende aangegaan.*[207] Het niet veranderen van de landbouw is ook een keuze. Een geïnterviewde bij de provincie geeft hierover aan: "*Als je ziet dat we nu op de derde plaats in het lijstje van landbouwexport staan mondiaal gezien, als klein landje, dan is dat behouden ook een keuze. Dat bepaalt wat je kan bereiken qua andere doelen. Je moet wellicht ook kijken naar welk bedrijf op welke plek moet zitten. Maar dat is wel echt een transitie. Dan kan je echt grote stappen zetten*."[208] Ook met betrekking tot voedselconsumptie spelen dergelijke fundamentele overwegingen, zie ook kader 3.4.

e. Deze keuzes moeten volgens de geïnterviewden veelal op Rijksniveau gemaakt worden.[209] Tegelijk geven geïnterviewden aan dat ook binnen de provincie niet altijd duidelijkheid gegeven wordt. Zo geeft een geïnterviewde aan dat er in de Voedselagenda keuzes niet gemaakt worden, doordat bijvoorbeeld maar weinig wordt gezegd over plantaardig eten, en het woord 'vlees' niet genoemd wordt.[210] Ook geven geïnterviewden aan dat in de Landbouwvisie en SAL de term 'inkrimping veestapel' is vermeden omdat dit politiek niet bespreekbaar is en tot protest kan leiden.[211] In Paragraaf 2.6 is daarnaast aan de orde gekomen dat geïnterviewden aangeven dat begrippen als natuurinclusieve landbouw, kringloop landbouw, en grondgebondenheid beperkt gedefinieerd zijn in de Landbouwvisie en SAL, waardoor de doelstelling en de weg ernaartoe onduidelijk is. Zo is het niet duidelijk wanneer een bedrijf bijvoorbeeld natuurinclusief is (zie Bevinding 14). In Bevinding 25 is al aan de orde gekomen dat LTO Noord aangeeft dat ook binnen de provincie het lang onduidelijk blijft hoe opgaven gerealiseerd moeten worden en een ad hoc beleid ontstaat.

f. Geïnterviewden geven aan dat het maken van keuzes ook nodig is met betrekking tot functies in een gebied. Meerdere geïnterviewden stellen dat de verschillende ambities vanuit het Rijk en de provincie rond bijvoorbeeld biodiversiteit, water, klimaat, wonen, niet allemaal passen in het gebied.[212] Daarbij is het van belang om conflicten tussen functies zichtbaar te maken. Tot nu toe wordt niet duidelijk gemaakt hoe verschillende ambities in een gebied passen en waar ze conflicteren of knellen.[213]

   I. Een voorbeeld is dat de provincie in het Groen Groeit mee Pact heeft afgesproken dat bij het bouwen van bijvoorbeeld huizen ook meer hectaren groen wil ontwikkelen. Dit moet gebeuren op grond die nu landbouw is. Tegelijk wil de provincie de landbouw extensiveren en willen veel boeren niet stoppen. Dit zorgt voor een veel grotere vraag naar grond dan beschikbaar is.[214] Een ander voorbeeld waarbij functies knellen is dat vanuit de bossenstrategie de provincie meer bossen en bomen wil. Maar de provincie wil ook weidevogels beschermen, waarvoor bomen juist problematisch zijn omdat de roofvogels daar in zitten.[215]

   II. Hierbij speelt volgens een geïnterviewde bij de provincie onder meer dat beleid vaak sectoraal richting PS gaat, waarbij de relaties en consequenties op andere functies en ambities niet

[207] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[208] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[209] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[210] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[211] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[212] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[213] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[214] LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[215] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022

duidelijk worden. Zo is de Bossenstrategie bijvoorbeeld apart vastgesteld, waarbij niet duidelijk werd hoe het in het gebied past en waar het mogelijk wringt.[216]

III. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat niet alles overal kan. Ook als er een heel mooi en duurzaam concept ligt moeten er keuzes gemaakt worden. Dat zijn afwegingen die in de gebiedsprocessen gemaakt moeten worden daar ligt een belangrijke rol voor de provincies. [217]

g. Tot slot geeft een geïnterviewde aan dat de provincie ook keuzes moet maken over op welke thema's en activiteiten ze zich wil richten én over waar zij middelen en mensen op in wil zetten. De Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda zijn heel breed en betreffen heel veel verschillende activiteiten, terwijl de capaciteit beperkt is.[218]

**Kader 3.4 – Keuzes en 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."*[219]
*Geïnterviewde expert*

**Kleine duwtjes**

27. De aanpak van de provincie is te omschrijven als een aanpak van 'kleine duwtjes'. Andere geïnterviewden geven aan dat lokaal ontstane initiatieven een belangrijke rol kunnen spelen in transities.
    a. Een geïnterviewde omschrijft de huidige aanpak als 'kleine duwtjes' geven, door bijvoorbeeld subsidies. Een voorbeeld is de proeftuin Veenweiden en het geplande pilotproject kringlooplandbouw, waar samen met de boer gekeken wordt naar aanpassingen in het management van het agrarisch bedrijf waardoor er minder emissies zijn. Bijvoorbeeld door minder eiwitrijk voer te gebruiken, mest op andere een manier uit te rijden, of water op de stalvloer te houden. Dat zijn voor een boer kleine ingrepen, waar ook draagvlak voor is.[220] In Paragrafen 2.4 en 3.1 is aan de orde gekomen dat de provincie veelal aansluit op initiatieven van anderen en een rol neemt door deze te stimuleren en faciliteren. In Paragraaf 3.3 en bij Bevinding 28 is beschreven dat meerdere geïnterviewden betwijfelen of de activiteiten voldoende zijn om de doelen van de provincie te behalen.
    b. Daarbij kan wel de vraag gesteld worden hoe dergelijke projecten en maatregelen een vervolg krijgen en op elkaar voortbouwen om een omslag naar een duurzamere vorm van landbouw te stimuleren. Een geïnterviewde agrariër geeft aan na het coaching traject bij Plattelandscoaches weliswaar plannen voor verbrede bedrijfsvoering gemaakt te hebben, maar dat er nog veel belemmeringen zijn om deze ook te realiseren. *"Het project Plattelandscoach daar zijn we positief over, maar er zijn ook wel veel gemiste kansen. De coach maakt met ons een mooi plan, of helpt om bij de ideeën die wij hebben ook echt het lef te hebben om daar uitvoer aan te geven. Maar meer dan coachen kan zij niet. […] Als ondernemer zoeken we een weg. Daar hebben we al een coach voor nodig om dat überhaupt helder te krijgen. Help mij dan ook om het een goed verdienmodel te geven, met eventueel financiering van investeringen zodat*

[216] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[217] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022
[218] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[219] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[220] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022

*ik ook met 40 koeien uit kan. […] Het is ook wel zonde dat de contacten die er nu zijn met alle boeren die aan die plattelandscoaches meegedaan hebben niet verder gebruikt worden […] door verder te gaan met de huidige boeren en echt in te zetten op het realiseren van plannen. Anders heb je straks weer 100 nieuwe boeren met plannen, maar blijkt het daarna uiteindelijk toch niet realiseerbaar en zitten we allemaal met lege handen."*[221]

c. Tegelijk geeft NMU aan dat ook kleinere maatregelen een stap richting de transitie zijn: "*Het is wel wat anders of je een nestkastje op je bedrijf ophangt of echt je bedrijf omgooit en op een andere manier gaat landbouwen met bijvoorbeeld een strokensysteem. […] Wij stellen dat alles goed is, want daarmee krijg je wel iemand aan boord die later misschien verdere stappen wil zetten. Het is belangrijk om begrip te hebben. Boeren zitten ook in een bepaalde positie, je bedrijf omgooien doe je niet zomaar."*[222]

d. 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.[223]

e. Een andere expert stelt dat lokaal ontstane initiatieven een rol kunnen spelen om perspectief te bieden op mogelijke transitiepaden. Vanuit het perspectief van de 'small wins' theorie stelt de expert dat kleine maar diepgaande stapjes cruciale zaadjes voor transities kunnen vormen. Small wins zijn kleine diepgaande veranderingen: nieuwe praktijken waarbij sprake is van (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Daarbij is niet ieder klein stapje een small win, er zijn ook small loses. Het moet bijdragen aan een gezamenlijke ambitie of gewenste systeemverandering. Small wins zijn iets anders dan laaghangend fruit. Bij het laatste gaat het juist om bekende oplossingen die snel tot vooruitgang leiden. Ook is het iets anders dan best practices, er wordt juist naar verbetering gezocht.[224] De expert geeft aan: "*De small wins zijn voor mij de aangewezen stap als je echt perspectief wilt bieden voor de benodigde transities. Er zijn zo veel mogelijkheden en small wins al op dit moment, die heel dicht in de buurt komen van emissiearme landbouw. Er wordt vaak gezegd 'het kan niet', maar er zijn voorbeelden dat het wel kan.*[225] Provincies kunnen hier een belangrijke rol bij hebben door lokale initiatieven die functioneren als dergelijke small wins te beschermen of bevorderen.[226]

**Invloed provincie**

28. In verschillende gesprekken is aangegeven dat om een transitie te realiseren meer nodig is dan de activiteiten die de provincie nu uitvoert. Hoewel er ook voor de provincie mogelijkheden zijn, stellen meerdere geïnterviewden dat de rol van de provincie om een landbouwtransitie te realiseren beperkt is. Een grotere systeemverandering is nodig, waarbij 1) duidelijk beleid en keuzes op het niveau van het Rijk en de EU nodig zijn; en 2) verandering in het grotere marktsysteem nodig is.
    a. Verschillende geïnterviewden geven aan dat om een transitie te realiseren meer nodig is.[227] Zo stelt een geïnterviewde bij de provincie: "*De instrumenten zijn wellicht niet genoeg om de doelen te behalen. Dat komt ook doordat als je echt minder mest wil en anders wil boeren, de reikwijdte die je als provincie zelf hebt niet genoeg is. Daar is eigenlijk het Rijk een veel belangrijke speler in. […] Kortom: de visie waar*

[221] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[222] Natuur en Milieufederatie Utrecht, interview, 7 juni 2022
[223] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[224] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022 & Termeer, K. (2018) Evaluatie van Landbouw Innovatie Brabant (LIB) 2015-2018. Meer dan klein bier! LIB als continue aanjager van betekenisvolle verandering
[225] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022
[226] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022
[227] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022

*we naartoe willen in 2030 en 2050 is geweldig, maar hoe daar te komen, ook in de Samenwerkingsagenda, dat is als provincie heel moeilijk goed handen en voeten te geven."*[228] Een andere geïnterviewde geeft aan: "*Ook in deze stukken* [Landbouwvisie en SAL] *is het in grote mate wensdenken. Visies kunnen wij wel maken als provincie. Maar hoe ga je zorgen dat het geïnstrumenteerd wordt? Hoe ga je zorgen dat je tegen de wereldmarkt gaat werken? Het is te groot. Je kunt dat eigenlijk niet als provincie. Wel kunnen we ook daar weer voor kleine niches wat betekenen. Kleine duwtjes geven door bijvoorbeeld subsidies. Dat is prima, maar dat gaat niet die grote beweging maken. De transitie is te groot voor een provincie. Als zo'n beweging in gang gezet wordt op nationaal niveau, of Europees niveau dan kunnen we wel aansluiten."*[229]

b. In Bevinding 26 is toegelicht dat geïnterviewden aangeven dat het van belang is dat er duidelijk beleid en keuzes op het niveau van het Rijk en de EU komen.

c. Een geïnterviewde bij de provincie stelt dat een extensievere productiewijze nu niet is weggelegd voor de meerderheid van de boeren die voor de wereldmarkt produceren.[230] Dit wordt verder toegelicht in Bevinding 29. De geïnterviewde verwijst naar padafhankelijkheid in de landbouw, in 2018 ook beschreven in het PBL essay *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw.* De boeren zitten vast aan de bank, veevoer leverancier, en melkafnemer en zijn daar financieel afhankelijk van. Ook specialisering en investeringen maken verandering moeilijk. Om verandering te realiseren is het daarom nodig dat de ketenpartijen ook veranderen. Zo stelt de geïnterviewde: *"We hebben in Nederland zeer machtige ketenpartijen zoals Friesland Campina, ForFarmers, Rabobank. Zij roepen wel dat ze stappen willen zetten, maar er zijn boeren die wel biologisch willen maar waar nee tegen gezegd wordt door ketenpartijen omdat de afzetmarkt er niet is. Het is een systeem wat vast zit."* [231] Een andere geïnterviewde bij de provincie geeft aan: *"Ook de keten om de boer heeft invloed. Als Friesland Campina zegt dat ze enkel melk wil afnemen als de boer aan kringlooplandbouw doet dan heeft dat veel groter effect dan als wij als provincie zeggen dat we de waterkwaliteit willen verbeteren."*[232]

d. Naast de ketenpartijen stellen meerdere geïnterviewden bij de provincie dat de consument in zijn aankopen ook keuzes kan maken die een duurzamere manier van landbouw stimuleren.[233] Het beïnvloeden van voedselkeuzes van de consument is volgens een geïnterviewde echter lastig: *"We zien echter toch dat Nederlanders relatief niet zo veel geld aan voedsel uitgeven en dit met meer informatie en labels en dergelijke lastig te beïnvloeden is. […]. Een bepaalde groep mensen, een niche, die kiest wel voor biologisch, duurzaam en lokaal. Die kan je wel helpen, zoals we in de Voedselagenda doen. Een ander deel zal toch altijd anders naar voedsel kijken en vanuit de portemonnee keuzes maken. Dan zal je als overheid meer regulerend op moeten treden of naar prijsbeleid moet kijken."* [234] Zie ook kader 3.4 hierboven.

e. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat om extensivering voor boeren mogelijk te maken het van belang is om met ketenpartijen afspraken te maken. Provincies kunnen dit echter niet ieder individueel doen. Dat moet op nationaal en Europees niveau geregeld worden. Ook breder zou het Rijk volgens deze expert heldere kaders moeten scheppen: door heldere normen te stellen, te bekijken welke transitiepaden mogelijk zijn, en vervolgens de condities te scheppen voor de transitiepaden.

---

[228] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[229] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[230] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[231] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Planbureau voor de Leefomgeving (2018), Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering.
[232] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[233] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022
[234] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022

Onder dit laatste valt bijvoorbeeld het maken van afspraken met ketenpartners. Daarna kunnen vervolgens de gebiedsprocessen starten vanuit de provincies.[235]

f. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de provincie ondanks haar beperkte invloed meer kan doen om de transitie vooruit te helpen.
   I. Enkele geïnterviewden bij de provincie noemen concrete activiteiten die de provincie in de SAL en Voedselagenda nog niet heeft opgepakt. Een geïnterviewde stelt dat de provincie op dit moment een beperkt grondbeleid heeft. De provincie heeft geen grondbank en verpacht niet veel grond. Wat de provincie aan grond heeft wordt met name ingezet voor kavelruil rond het Natuurnetwerk. De provincie is wel voornemens om een grondbank en grondstrategie te gaan ontwikkelen om grond in te zetten om de landbouwtransitie te versnellen. Dit is door capaciteitstekort echter nog niet gebeurd.[236] Een andere geïnterviewde stelt dat het vanuit de Wet natuurbescherming (Wnb) mogelijk is voor de biodiversiteit schadelijke activiteiten in agrarisch gebied te beperken. Zo is volgens de geïnterviewde maaien in gebied met weidevogelnesten in de Wnb verboden. In andere sectoren zijn zogenaamde gedragscodes opgesteld waarin wordt beschreven wat je moet doen om rekening te houden met de Wnb en wordt hierop gehandhaafd. In het agrarisch gebied echter niet. In plaats van subsidiëren zou de provincie ook meer kunnen handhaven. De geïnterviewde stelt dat hier vanuit de politiek niet voor is gekozen.[237] Hoewel in de SAL onder het thema natuurinclusieve landbouw wel een doelstelling over de Wnb is opgenomen, zijn hier geen activiteiten bij benoemd (zie Bijlage B).
   II. Een voor het onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat provincies wel meer kunnen 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.[238] Zie ook kader 3.5. 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 ('small wins') zouden kunnen agenderen.[239]

**Kader 3.5 Meer doen bij transitie**

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, 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 een mismatch tussen de doelstellingen en de daadwerkelijke interventies die plaatsvinden."* [240]
*Geïnterviewde expert*

[235] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022
[236] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[237] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[238] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[239] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022
[240] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

**Verdienmodel**

29. In verschillende gesprekken is benoemd dat het verdienmodel voor duurzamere vormen van landbouw voor veel boeren momenteel niet voldoende is. De meerderheid van de boeren produceert voor de wereldmarkt, waar extensievere en duurzamere productiemodellen veelal niet kunnen concurreren.
    a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat verandering in vormen van landbouw nu vooral op kleine schaal plaatsvindt bij boeren die voor zichzelf een alternatief verdienmodel organiseren, bijvoorbeeld door zich op de stad te richten of kamperen bij de boer. Dit zijn echter niche activiteiten. Het grootste deel van de boeren produceert voor de wereldmarkt, waar het verdienmodel voor extensievere landbouw niet toereikend is. *"Als de markt voor de agrarische bedrijven niet verandert dan verandert er niets [….] en blijven wij veevoer uit het buitenland importeren wat daar milieuproblemen geeft en hier tot stikstof en mestoverschot leidt."*[241] Een andere geïnterviewde bij de provincie stelt dat: *"De werkelijke kosten van de landbouw niet verrekend [worden] in de supermarkt."*[242] Ook LTO Noord geeft aan zijn twijfels te hebben over het verdienmodel bij extensieve veehouderij.[243]
    b. De mogelijkheden voor een passend verdienmodel voor extensieve landbouw zijn volgens meerdere geïnterviewden nauw gerelateerd aan de in bevinding 28 beschreven systeemverandering die nodig is. Een geïnterviewde agrariër geeft aan hoe voor hun bedrijf de mogelijkheden voor omschakeling naar biologische en meer extensieve melkveehouderij door zowel overheidsbeleid als markt beperkt worden: *"Ik vertelde bijvoorbeeld net al over onze keuze om biologisch te gaan boeren. Dan heb je de bank aan tafel die zegt: "Nee, je moet 200 koeien gaan melken". De melkfabriek zegt: "Nee, we garanderen ook niks, we zitten helemaal niet te wachten op biologische melk". Vanuit de overheid worden we aangewezen als ganzenrustgebied, en wordt er niet met ons gepraat maar komt dat plots en moet je maar zien hoe je je daarmee redt. Dat is toch vaak wel de toon die heerst. En waardoor boeren ook op een gegeven moment denken: De maatschappij wil van alles van ons, maar betalen er niet voor*."[244] Een geïnterviewde expert stelt: "*Als je wilt dat er met transitiepaden richting extensivering een boterham te verdienen is dan moet je daar met de ketenpartijen afspraken over maken."*[245]
    c. Een geïnterviewde vanuit de provincie geeft aan dat in de provincie (en andere provincies) initiatieven zijn gestart om via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) de milieueffecten voor verschillende vormen van landbouw in getallen uit te drukken en zo de markt te stimuleren de meerwaarde van een duurzamere productiewijze aan boeren te betalen.[246] Zie ook Paragraaf 2.6.

**Capaciteit en middelen**

30. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de provincie beperkt middelen en mensen beschikbaar heeft voor de uitvoering van de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda.
    a. Enkele geïnterviewden bij de provincie geven aan dat het budget wat rechtsreeks beschikbaar is voor de uitvoering van de SAL klein is, en er tot voor kort weinig middelen en menskracht beschikbaar waren.[247]
    b. Het is niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie besteedt aan maatregelen die bijdragen aan de doelen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda. Zoals in Paragraaf 3.2 beschreven worden activiteiten daarnaast vanuit andere programma's gefinancierd. Ook zet de provincie middelen vanuit verschillende POP subsidieregelingen in voor activiteiten uit de SAL en de Voedselagenda. Voor andere POP subsidieregelingen is de relatie met de SAL en de Voedselagenda niet volledig duidelijk. Ook is het

[241] Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022
[242] Provincie Utrecht, ambtelijk interview I, 10 mei 2022
[243] LTO Noord, interview, 9 juni 2022
[244] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[245] Katrien Termeer, expert interview, 5 juli 2022
[246] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 23 mei 2022.
[247] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview II, 10 mei 2022

door de brede doelstelling in de SAL niet duidelijk in hoeverre middelen gerelateerd zijn aan een omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw, of besteed worden aan activiteiten die hier indirect aan gerelateerd zijn. Zie Bevindingen 19 en 20.

c. Enkele geïnterviewden bij de provincie noemen een aantal specifieke onderdelen van de SAL waar beperkte capaciteit de realisatie heeft belemmerd: de opzet en uitvoer van de evaluatie en monitoring (zie ook 2.6), het opzetten van de grondbank en grondstrategie voor onder andere stikstof en bodemdaling, en de activiteiten rond waterkwaliteit.[248]

d. In Paragraaf 3.2 is aan de orde gekomen dat het team wat aan de SAL werkt laatste tijd is gegroeid, maar het wel nog nodig is om keuzes te maken en kan bijvoorbeeld rond waterkwaliteit en verschillende NPLG opgaven niet alles gedaan worden.[249]

e. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er zorgen zijn over hoe het NPLG georganiseerd gaat worden. "*Er staat dat provincies de regie hebben, en er een regieautoriteit komt van provincies en Rijk samen. Maar wie is dat? Vroeger hadden we daar Dienst Landelijk Gebied voor, maar die is opgeheven. Veel taken zijn naar de provincies gegaan. Hoe dat georganiseerd gaat worden en wie dan bepaalt wat er gebeurt, is nog onduidelijk. Voor een groot deel zullen hierover PS en GS een besluit moeten nemen. Maar de vraag is of de provincie de capaciteit wel op tijd heeft om dit voor te bereiden."*[250]

f. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft in het algemeen aan dat provincies een beperkte uitvoeringscapaciteit hebben. Voorheen waren productschappen en de 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.[251] Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat het contact met de provincie beperkt is en moeizaam verloopt. Ook bijvoorbeeld ingrijpende maatregelen worden via een brief medegedeeld, zonder dat er iemand langskomt om de betreffende boeren te informeren. *"Er zijn maar heel weinig mensen vanuit de provincie die echt bij de boer aan de keukentafel zitten. […] Je voelt je daardoor ook niet gehoord of serieus genomen. Zo'n project als Plattelandscoaches is heel goed, maar het voelt wel heel dubbel. Je komt steeds weer op hetzelfde uit: de provincie wil van alles maar je vindt elkaar steeds niet. En ze laten zich ook niet makkelijk vinden, ze verschuilen achter allerlei subsidies en regels."*[252]

**Regelgeving**

31. Regelgeving kan op verschillende manieren de transitie van de landbouw in de weg zitten. In de gesprekken is aangegeven dat regels rond de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld vernieuwende initiatieven kunnen belemmeren. Andere voorbeelden zijn ingewikkelde regels voor het verkrijgen van subsidie, en moeilijkheden bij specifiek beleid rond een ganzenrustgebied.

    a. Een geïnterviewde coach die boeren bijstaat geeft aan dat dat boeren bij aanpassingen van hun bedrijf vaak problemen ervaren rondom vergunningverlening vanuit gemeente en provincies, ook wanneer het gaat om aanpassingen om het bedrijf te verduurzamen: "*Het gaat dan vaak om ruimtelijke vergunningen. Bijvoorbeeld de splitsing van een boerderij in twee woonhuizen, zodat de opvolger en de ouders er beiden kunnen blijven wonen. Of het verplaatsen van een stal. Nu is er bijvoorbeeld een boer die een zorgboerderij wil beginnen, met daarbij ook wooneenheden waar de cliënten begeleid kunnen wonen. Daarvoor moet de stal verhuizen, en wil de boer ook een duurzaam stalconcept toepassen. Daar komt dan heel veel bij kijken: tekeningen, ontwerp voor de stal, nieuwe vergunningen. De wethouder is al een keer langs geweest en heel positief, de zorgorganisatie is heel positief. Maar het komt toch gewoon niet*

[248] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[249] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022
[250] Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 12 mei 2022
[251] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[252] Agrariër, interview, 20 juni 2022

*bij elkaar [...] Een ander voorbeeld is een jong stel wat een heel nieuw boerenbedrijf is gestart. Eigenlijk zo'n boerderij van de toekomst, waar we het nu allemaal over hebben met stikstof: een gemengd bedrijf met kringlooplandbouw, op extensieve schaal, met lokale afzet aan consumenten, met samenwerkingspartners in de regio. Alles komt daar samen; korte keten, duurzaam, biologisch. De locatie had ook een agrarische bestemming, alleen hadden ze nog geen vergunning voor een tuinderij. Daar zijn we een jaar of langer mee bezig geweest. Op een gegeven moment moeten zij toch door, moeten ze weten of ze een kas kunnen plaatsen en waar dat kan. […] Dat is toch precies het soort bedrijf wat we willen, maar toch is dat zo lastig door overheidsregels. Daar worden de boeren heel moedeloos van.*[253]

b. Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat subsidies erg moeilijk aan te vragen zijn door de eisen en criteria die er aan zitten. "*Het is voor ons heel moeilijk om dat naast alle andere werkzaamheden op te zetten. Nu gaat bijvoorbeeld subsidie van de provincie naar Lokaal Voedsel Utrecht, die lokale voedselconsumptie willen stimuleren. Maar als er dan een cateraar bij ons komt die […] wil afnemen moet ik zeggen dat dat niet kan, omdat we de vergunning en financiering voor een goede ruimte niet rond kunnen krijgen. Dan komen ze vervolgens bij de boeren die al een goede voorziening hebben, en blijft het kringetje van bedrijven heel klein. Daar waar nog veel kansen liggen en boeren willen verbreden daar wordt dan geen geld aan uitgegeven. Dat maakt ook dat je naar de provincie op een gegeven moment denkt: laat maar zitten."*[254]

c. Een ander voorbeeld waarin regelgeving de transitie in de weg zit, wordt beschreven door de geïnterviewde agrariër. Deze beschrijft dat ze veel problemen ervaren vanuit een aanwijzing als ganzenrustgebied. Het is daarbij erg moeilijk om bij verschillen in inzicht over de regeling en vergoeding contact en tijdig antwoord te krijgen, wat voor een boer die met een al lastig verdienmodel extensief probeert te produceren veel impact kan hebben.[255]

[253] Coach, interview, 23 juni 2022
[254] Agrariër, interview, 20 juni 2022
[255] Agrariër, interview, 20 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