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

EINDRAPPORT

Eindrapport Landbouw- en voedseltransitie Zuid-Holland

Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan landbouw- en voedseltransitie

Provincie Zuid-Holland | december 2022

Voorwoord

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

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

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

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

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

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

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

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

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

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

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

| 3 | REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN 15

| 4 | NAWOORD 19

| 5 | PROVINCIEVERGELIJKING 20
5.1 Cijfers landbouw 20
5.2 Beleid 21
5.3 Uitvoering 25

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 1 | LANDBOUW IN ZUID-HOLLAND 27
1.1 Feiten en cijfers 27
1.2 Problemen met betrekking tot landbouw 28

| 2 | OPGESTELD BELEID 31
2.1 Beleidsdocumenten 31
2.2 Definitie transitie 35
2.3 Ambities en doelen 36
2.4 Rol(len) en invulling 38
2.5 Evaluatie en monitoring 39

| 3 | UITVOERING 41
3.1 Uitgevoerde activiteiten 41
3.2 Organisatie, capaciteit en bestede middelen 43
3.3 Uitzicht op doelbereiking 46
3.4 Aspecten doelbereiking 53

| 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 D voor de geraadpleegde bronnen en Bijlage E 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 vormen samen het rekenkamerrapport.

Zuid-Hollandse landbouw

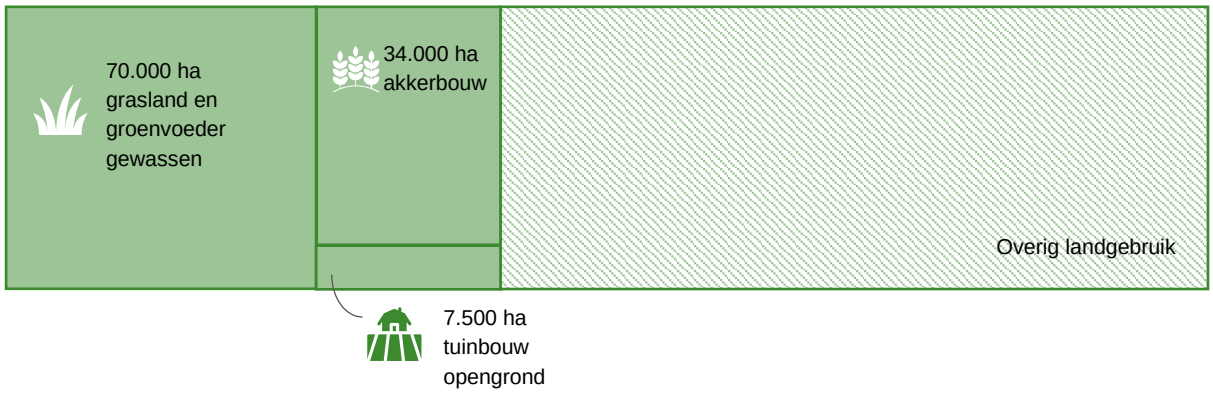
In Zuid-Holland zijn meerdere landbouwclusters. Tuinbouw is met name te vinden in het Westland en Oostland en kenmerkt zich door de grote economische waarde. Akkerbouw vindt voornamelijk op de Zuidwestelijke eilanden plaats en de veehouderij in het veenweidegebied. Ook zijn er twee sierteeltclusters, een rondom Boskoop en een in de duin- en bollenstreek. Zuid-Holland is divers qua soorten grond en de diversiteit aan landbouwactiviteiten is relatief hoog.

- 4.455 landbouwbedrijven in 2020 (-58,5% 2018[a] ten opzichte van 2000)
- 2,5% biologische landbouwbedrijven (2021)
- Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
  - Melkveebedrijven 58%
  - Akkerbouwbedrijven 46%
- 4,8 miljard euro omzet in 2020
- 22,9% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten[b]

Landgebruik (2020)

117.000 ha landbouw (43,3% van totaal)
(-13,7% 2018[a] ten opzichte van 2000)

270.000 ha
totaal landoppervlak



Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)

- 157.000 rundvee (-15,5% 2018-2000)
- 99.000 schapen (-31,3% 2018-2000)
- 585.000 kippen (-43,4% 2018-2000)
- 95.000 varkens (-42,6% 2018-2000)
- 48,6 mln. m2 tuinbouw onder glas (-25,9% 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 teweegbrengen. Hoewel de provincie een landbouw- en voedseltransitie niet zelfstandig kan bewerkstelligen en mede afhankelijk is van andere partijen, kan de provincie wel beter haar eigen rol duiden en meer doen om de provinciale doelen te behalen.

De provincie is betrokken bij initiatieven die gericht zijn op de landbouw- en voedseltransitie en is hier relatief vroeg mee gestart in vergelijking met andere provincies. De provincie levert hiermee een bijdrage aan de landbouw- en voedseltransitie. Het is echter lastig te zeggen hoe groot deze bijdrage is, omdat er beperkt inzicht is in hoe de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie. Belangrijkste redenen hiervoor zijn onvoldoende geconcretiseerde ambities en onvoldoende uitgewerkte doelen, beperkte evaluaties van de werking van het beleid en het nog ontbreken van een bij transitie passende monitoringssystematiek.

Het is wel duidelijk dat er meer nodig is om de provinciale ambities en doelen te realiseren. Kijkend naar de ambities van de provincie sluit de uitwerking en uitvoering van het beleid hier nog onvoldoende op aan. De provincie geeft onder andere aan dat zij in 2030 *hét toonbeeld wil zijn van een hoog-innovatieve en circulaire agrarische sector*, heeft het over *opschalen* van *duurzame landbouw*, en wil een *stevige rol* innemen in de verduurzaming van de landbouw. Tegelijkertijd worden er sinds 2020 minder middelen beschikbaar gesteld voor de landbouw- en voedseltransitie, wordt er nog onvoldoende integraal gewerkt, en worden er onvoldoende (ruimtelijke) keuzes gemaakt.

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 is in 2014 gestart met de ontwikkeling van beleid voor een *duurzame landbouw*. Dit is relatief vroeg in vergelijking met andere provincies. Het beleid, dat met name is beschreven in de Hoofdlijnennotitie vitale landbouw Zuid-Holland, is echter in beperkte mate uitgewerkt. Hierdoor is het beleid multi-interpretabel en geeft het zowel intern als extern niet de nodige duidelijkheid. In het beleid zijn ambities en doelen op hoofdlijnen geformuleerd, maar een verdere uitwerking van het beleid, bijvoorbeeld in subdoelen, uit te voeren activiteiten en nadere definities van gebruikte begrippen, ontbreekt. De provincie heeft voor zichzelf rollen benoemd, maar deze zijn niet gekoppeld aan de doelen en uit te voeren activiteiten. In de Hoofdlijnennotie is een uitvoerings-

programma aangekondigd, maar dit programma is nooit opgesteld. Voor het te ontwikkelen voedselbeleid is onder andere een verkenning uitgevoerd.
De tuinbouw is geen onderdeel van de Hoofdlijnennotitie en is ondergebracht bij het economische beleid van de provincie. Hoe het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid, zoals onder andere het beleid voor de tuinbouw, is niet inzichtelijk gemaakt.

Toelichting

Beleid

De provincie is in 2014 begonnen met een 'Strategische Verkenning Landbouw' om de landbouw te veranderen in een duurzame landbouw in 2036. De Strategische Verkenning Landbouw vloeide voort uit de toen vigerende Visie Ruimte en Mobiliteit en bestaat uit drie op elkaar aansluitende stappen: een verkenning, discussiedocument en ambitiedocument. Het huidige beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie is vastgelegd in de Hoofdlijnennotitie vitale landbouw Zuid-Holland (hierna: Hoofdlijnennotitie), de Omgevingsvisie en het Omgevingsprogramma. Een in de Hoofdlijnennotitie aangekondigd uitvoeringsprogramma is niet opgesteld. De verschillende documenten hangen logisch met elkaar samen en vullen elkaar aan. Specifiek op het terrein van voedselbeleid heeft de provincie een verkenning uitgebracht, evenals een rapport in samenwerking met het Dutch Research Institute for Transition (DRIFT). Daaruit wordt duidelijk dat de provincie een integraal voedselbeleid nastreeft. De samenhang met de documenten op het gebied van duurzame en vitale landbouw is niet duidelijk. In zowel de Voedselverkenning als het Dashboard ontbreekt een verwijzing naar de Hoofdlijnennotitie. De provincie heeft aangegeven dat het samen met haar partners in verschillende gebieden een Provinciaal uitvoeringsprogramma landelijk gebied (PPLG) gaat maken voor de doelen natuur, water, klimaat en toekomstbestendige landbouw. In het programma wordt vastgelegd hoe de provincie de door het rijk meegegeven doelen van het NPLG wil gaan realiseren (strategie, maatregelen, fasering, middelen en instrumenten).

In de Hoofdlijnennotitie wordt op enkele plekken verwezen naar aangrenzend beleid. Zo is er een overzicht opgenomen van relevante kaders, afspraken en beleidsvisies die raken aan het thema landbouw. Het Klimaatakkoord en de Europese Greendeal zijn hiervan voorbeelden. De samenhang van dit beleid met betrekking tot de landbouw- en voedseltransitie is niet uitgewerkt. Tuinbouw vormt geen onderdeel van de Hoofdlijnennotitie. Het beleid hiervoor is opgenomen in het economische beleid van de provincie. Hoe het beleid, doelen en activiteiten voor landbouw(transitie) en tuinbouw zich tot elkaar verhouden is niet inzichtelijk gemaakt.

Definitie transitie

De provincie heeft omschreven wat zij verstaat onder landbouwtransitie, maar de invulling van wat precies een 'duurzame en vitale landbouw' is blijft abstract. De provincie definieert wat de transitie van het voedselsysteem inhoudt en het begrip kringlooplandbouw is gedefinieerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende fases van transitie.

Ambities en doelen

Er zijn ambities en doelen op het gebied van landbouw- en voedseltransitie opgenomen in het beleid. Door de jaren heen is er een ontwikkeling in de ambities en doelen te zien. Hoewel verspreid over verschillende beleidsdocumenten is er in grote lijnen samenhang tussen de opeenvolgende ambities en doelen. Voor wat betreft de noodzaak van transitie is de Begroting niet helemaal in lijn met de Hoofdlijnennotitie en Omgevingsvisie. De uitwerking van de ambities en doelen op het gebied van landbouw- en voedseltransitie is niet inzichtelijk. Er wordt verwezen naar provinciale, nationale en Europese doelen, wetgeving en akkoorden. Een verdieping van de eigen doelen en beoogde resultaten ontbreekt echter.

Kader - Ambitie vitale landbouw[2]

Ambitie is dat Zuid-Holland in 2030 hét toonbeeld is van een hoog-innovatieve en circulaire agrarische sector en voedselketen in een stedelijke omgeving waar een goede boterham in verdiend kan worden. De sector is toekomstbestendig, levert tal van groenblauwe diensten en heeft een rijke variëteit aan ecosysteemdiensten. Dit alles in een aantrekkelijke omgeving waarin het goed wonen, werken en recreëren is en waarin voldoende en gezond voedsel geproduceerd kan worden. Deze 'vitale landbouw' kent een brede maatschappelijke inbedding en heeft als randvoorwaarde dat er sprake is van gezonde economische basis voor de sector, ketenpartners en afzonderlijke boerenbedrijven.

De vitale landbouwsector wordt in de toekomst gekenmerkt door:

- Economische vitale landbouw als randvoorwaarde
- Kringlooplandbouw
- Ruimte voor biodiversiteit, water, landschap
- Een regionaal voedselsysteem
- Brede maatschappelijke inbedding

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

Rol(len) en invulling

De provincie heeft in haar beleid opgenomen welk rollen zij voor zich ziet in de landbouw- en voedseltransitie. Het is duidelijk dat de provincie inzet op het verbinden van partijen en het stimuleren van innovaties en kennisontwikkeling. Een verdere invulling of specificatie van de provinciale rol blijft achterwege. Een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt.

Aanbeveling 1

Werk de ambities en doelen, definities en rollen voor de landbouw- en voedseltransitie verder uit. Concretiseer provinciale doelen, definieer belangrijke begrippen en koppel provinciale rollen aan de ambities, doelen en activiteiten.

Toelichting aanbeveling 1: Tussen de ambities en doelen en de inzet van de provincie in kennis, capaciteit en middelen (zie deelconclusie 4) zit een gat. 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 landbouwtransitie. 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. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de provincie Noord-Holland, zie ook de Provincievergelijking.

[2] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, p. 145 & Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 5-6

Aanbeveling 2
Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor een vitale en duurzame landbouw samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en de Europese Greendeal) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld voedselbeleid en beleid voor de tuinbouw).

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

Deelconclusie 2 – Bestede middelen

De provincie heeft capaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor de landbouw- en voedseltransitie. Uit de Jaarstukken is echter niet goed te herleiden hoeveel middelen zijn besteed aan projecten voor de landbouw- en voedseltransitie. Uit overzichten van verleende subsidies voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma blijkt dat er vanaf 2020 een kanteling heeft plaatsgevonden. Er worden minder middelen ingezet voor landbouwinnovatie en meer middelen voor water gerelateerde projecten. De inzet op doelen uit de Hoofdlijnennotie vitale landbouw is hierdoor sinds 2020 verminderd.

Toelichting
Landbouw is organisatorisch bij de provincie verdeeld over meerdere afdelingen. Circa zeven medewerkers zijn direct betrokken bij landbouw en naar schatting zijn circa 20 medewerkers indirect betrokken. Voor de uitvoering van het *Provinciaal uitvoeringsprogramma landelijk gebied* (PPLG) richt de provincie een aparte programma-organisatie op. Het is voor 2021 niet duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de ambities uit de *Hoofdlijnennotie vitale landbouw*. 'Vitale landbouw' zoals in de Hoofdlijnennotitie omschreven, is niet gekoppeld aan de post 'vitale landbouw' in de jaarstukken. 'Vitale landbouw' in de jaarstukken is namelijk breder en omvat ook regelingen en programma's die niet of slechts gedeeltelijk gericht zijn op landbouw.

Tot 2020 zijn via het Plattelandsontwikkelingsprogramma[3] (POP) middelen ingezet voor landbouwinnovatie. Vanaf 2020 is hier verandering in gekomen en heeft de provincie er voor gekozen om de middelen vooral in te zetten voor water gerelateerde projecten. Voor de leefbaarheid op het platteland zijn gedurende de hele periode subsidies ingezet.

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

Deelconclusie 3 – Inzicht in de bijdrage aan de transitie

Het inzicht in de mate waarin uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de transitie is beperkt vanwege het ontbreken van evaluaties en omdat aan de voorkant onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe activiteiten verwacht worden bij te dragen aan de transitie. Enig inzicht wordt verkregen via tussenrapportages waarin de link tussen de uitgevoerde activiteiten en de hoger gelegen doelen op casusniveau deels inzichtelijk is gemaakt. De provincie heeft diverse activiteiten uitgevoerd, maar omdat aan de voorkant een overzicht met uit te voeren activiteiten ontbreekt is onduidelijk in hoeverre de uitvoering volgens planning verloopt.

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

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 geven geïnterviewden aan dat het tijdig behalen van deze doelen onzeker is.

Omdat de monitoring niet van de grond komt (of is gestopt) en evaluaties waarin een koppeling gelegd wordt met de doelen niet zijn uitgevoerd wordt er weinig geleerd en bijgestuurd. De provincie trekt weliswaar lessen uit projecten die zijn uitgevoerd, maar het is onduidelijk wat met deze opgedane kennis wordt gedaan.

Toelichting

Inzicht in bijdrage activiteiten aan de transitie

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Hoofdlijnennotie worden behaald. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van concrete doelen en het ontbreken van evaluaties die gaan over de werking van het beleid, of onderdelen hiervan. Wel worden in meerdere tussenrapportages verhalen van pioniers of koplopers opgenomen waarbij de link tussen de activiteiten en de hoger gelegen doelen op casusniveau deels inzichtelijk gemaakt wordt. De provincie is over het algemeen positief over de uitvoering. LTO Noord en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland (NMF) zien ook goede projecten, maar zijn terughoudend over de doorwerking ervan.

Op basis van de uitgevoerde projecten worden in de tussenrapportages ook lessen getrokken. Het is niet altijd duidelijk wat met de opgedane kennis wordt gedaan. Naast de verhalen en te leren lessen besteedt de provincie in de tussenrapportages ook aandacht aan het transitieproces en de fase waarin de transitie zich bevindt. Als het gaat om de duiding van de fase van de transitie worden er voorbeelden genoemd, maar een meer kwantitatieve onderbouwing ontbreekt.

Uitvoering van de Hoofdlijnennotitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van waterkwaliteit, stikstof en biodiversiteit. Als het gaat om de waterkwaliteit is het onzeker of de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 gehaald gaan worden. Op het gebied van stikstof is het volgens de provincie de vraag of de doelen die het Rijk in de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering heeft opgenomen gehaald gaan worden. Voor biodiversiteit zijn door de provincie geen algemene doelen geformuleerd. In Nederland gaat de biodiversiteit achteruit en de provincie heeft geen aanwijzingen dat de trends in Zuid-Holland anders zijn.

Evaluatie en monitoring

In de InnovatieAgenda uit 2016 zijn een aantal indicatoren op het gebied van duurzame landbouw opgenomen. Hierbij gaat het om twee vormen van monitoring (een set begrotingsindicatoren en ontwikkelrapportages). Beide vormen van monitoring zijn niet van de grond gekomen. In 2016 hebben Provinciale Staten besloten een begrotingseffectindicator te ontwikkelen om de voortgang van de duurzame landbouw te meten. In 2017 en in 2019 zijn hiervoor rapportages opgeleverd. De informatie uit het rapport uit 2019 is opgenomen in de Jaarstukken 2018 en 2019. De begrotingseffectindicator komt in de Jaarstukken 2020 en 2021 niet meer terug. Er is geen andere indicator voor teruggekomen. Inhoudelijke evaluaties van de werking van het beleid of onderdelen daarvan hebben niet plaatsgevonden. In 2017 is een onderzoek uitgevoerd naar de transitieaanpak van de provincie. Hier is onder andere geconcludeerd dat de transitieaanpak organisch is gegroeid en dat de informatiedeling en -vergaring binnen de provinciale organisatie niet optimaal is. In verschillende documenten wordt op uiteenlopende wijze gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten.

Uitgevoerde activiteiten

De provincie heeft diverse activiteiten uitgevoerd op het gebied van landbouw. Omdat aan de voorkant een overzicht met uit te voeren activiteiten ontbreekt is het niet na te gaan in hoeverre de uitvoering van activiteiten volgens planning verloopt. Uit de verschillende rapportages blijkt niet duidelijk wat de rol/betrokkenheid van de provincie bij de uitgevoerde activiteiten is of was. Een overzicht van uitgevoerde verkenningen, programma's en projecten die vallen onder vitale landbouw is opgenomen in Bijlage B. Het overzicht van de innovatieprojecten (proeftuinen) is opgenomen in Bijlage C.

Aanbeveling 4

Ontwikkel een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden in hoeverre 1) activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd worden, 2) wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale doelen, en 3) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.

Toelichting aanbeveling 4: 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. 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. Het is bijvoorbeeld niet alleen belangrijk door middel van pilots iets uit te proberen, maar door middel van structurele evaluatie van pilots te leren wat bijvoorbeeld opschaalbaar is en wat niet. 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. Als het gaat om de provinciale organisatie geven geïnterviewden aan dat er meer kennis, capaciteit en middelen nodig zijn, de provincie de opgaven meer in samenhang moet oppakken en dat er (ruimtelijke) keuzes gemaakt moeten worden. Verder is onder meer aangegeven dat het behalen van de doelen voor stikstof tot op zekere hoogte een bredere transitie van de landbouw in de weg zit. Ook regelgeving kan de transitie in de weg 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.

In meerdere gesprekken is het belang van integraal werken aangegeven. Het besef dat de opgaven meer in samenhang moeten worden opgepakt is volgens geïnterviewden bij de provincie ingedaald. Ook het belang van sturing is genoemd als belangrijk aspect bij integraal werken. Geïnterviewden bij de provincie geven aan dat de interne samenwerking op onderdelen goed verloopt, maar dat het soms ook zoeken is. De externe samenwerking kan volgens een geïnterviewde beter.

Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat de provincie keuzes moet maken. Het gaat zowel om het maken van keuzes tussen functies in een bepaald gebied, als om de keuze voor projecten om als provincie energie in te steken. Regelgeving kan op verschillende manieren de transitie van de landbouw in de weg zitten. In de gesprekken is bijvoorbeeld aangegeven dat regels op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling vernieuwende initiatieven kunnen tegenhouden. Andere voorbeelden zijn regels voor het grondbeleid die niet de vernieuwers ondersteunen, en ingewikkelde regels voor het verkrijgen van subsidie.

Zuid-Holland gebruikt de term vitale landbouw, maar in de landbouwtransitie worden ook andere termen gebruikt. In de gesprekken is over natuurinclusieve landbouw en over kringlooplandbouw aangegeven dat eenduidige definities moeilijk zijn. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het opdoen van kennis een belangrijk onderdeel is binnen de transitie. De provincie heeft uitvoerders van proeftuinen verplicht om hun leerervaringen en kennis te delen, maar doet deze kennis zelf beperkt op.

Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat er op organisatorisch vlak bij de provincie meer nodig is om een transitie van de landbouw te bewerkstelligen. Aangegeven is dat er meer middelen nodig zijn, maar er vanaf 2020 juist minder middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor een transitie is ook meer kennis en capaciteit bij de provincie nodig. De druk op het behalen van de doelen voor stikstof zit tot op zekere hoogte een transitie naar andere manieren van werken in de weg. De aanpak van stikstof is urgent en vraagt de agrarische sector om nu aanpassingen te doen. Dit gaat ook ten koste gaat van het draagvlak onder agrariërs, terwijl dat juist nodig is om het lange termijn doel van de landbouwtransitie te behalen. Geïnterviewden geven aan dat voor een transitie van de landbouw tijd nodig is. Ook zijn er beheerders nodig voor het landelijk gebied.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de invloed van de provincie in de landbouw- en voedseltransitie niet zo groot is. Hoewel er ook voor de provincie mogelijkheden zijn, worden het Rijk en de EU aangewezen als belangrijkste actoren om voor verandering te zorgen. De markt waarop landbouwproducten verhandeld worden speelt een grote rol in de transitie. In de gesprekken is aangegeven dat concurreren op de wereldmarkt en verduurzamen moeilijk samen gaan. Er worden nieuwe verdienmodellen ontwikkeld, maar voor veel agrariërs zit hier veel onzekerheid aan vast.

Aanbeveling 5
Zorg voor voldoende kennis, capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouwtransitie.

Aanbeveling 6
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 6: Om de landbouw- en voedseltransitie mogelijk te maken zal er provincie breed naar aan de landbouw gerelateerde opgaven gekeken moeten worden. Het kan zijn dat er regels vanuit van de ruimtelijke ordening of natuurbescherming botsen met ontwikkelingen op het gebied van de landbouw- en voedseltransitie tegenhouden. Het niet kunnen starten van een zorgboerderij en het niet kunnen aanleggen van een voedselbos zijn in respectievelijk Utrecht en Zuid-Holland als voorbeeld genoemd. Ook kan het lang duren voordat duidelijk is of een nieuwe ontwikkeling wel of niet wordt toegestaan, dit belemmert nieuwe initiatieven. Bij deze aanbeveling gaat het zowel om regelgeving van de provincie zelf als om lokale regels of rijksregelgeving. Transities vragen om nieuwe initiatieven en daar moet ook als het gaat om regelgeving ruimte

voor zijn. Het wel of niet aanpassen van regels is uiteindelijk een politieke afweging. Er kunnen ook goede redenen zijn om regels niet aan te passen.

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 Zuid-Holland is hoog. Niet alles past. Om de landbouw- en voedseltransitie verder te helpen en in een volgende fase te brengen, is het essentieel om knopen door te hakken. Dit zullen geen makkelijke keuzes zijn, maar juist dergelijke keuzes vragen om duidelijkheid en transparantie. Benut bij een dergelijke integrale en gebiedsgerichte aanpak het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ook is het mogelijk om voor verschillende gebieden met verschillende tijdshorizonnen te werken. Begin met de gebieden waar de opgaven het meest urgent zijn.

Aanbeveling 8

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

Toelichting Aanbeveling 8: 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 Zuid-Holland

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

www.zuid-holland.nl

Datum
Zie datum onderaan de pagina

Ons kenmerk
PZH-2022-821162563 DOS-2022-0007294
DOS-2022-0007294
Rekenkameronderzoek landbouw-voedseltransitie

Uw kenmerk

Bijlagen
-

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Onderwerp
Reactie Gedeputeerde Staten Zuid-Holland op Nota van Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer Onderzoek Landbouw- en Voedseltransitie

Geachte heer, mevrouw ,

Op 21 november jl. hebben wij de bestuurlijke nota landbouw- en voedseltransitie van de Randstedelijke Rekenkamer ontvangen. Hierbij geven Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland reactie op deze nota.

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

Hoofdconclusie
In uw bestuurlijke nota concludeert u dat de provincie al vroeg begonnen is met inzet op de landbouw- en voedseltransitie. Verder geeft u aan dat het lastig is om uitspraken te doen over hoe groot de bijdrage van de provincie aan deze transitie is. U geeft daarnaast aan dat de grote ambities van de provincie nog op onvoldoende inzet en keuzes konden rekenen.

De provincie Zuid-Holland ziet al geruime tijd de noodzaak om tot transitie te komen in het landbouw- en voedselsysteem. We hebben gekozen voor een specifieke rol als aanjager en verbinder in deze transitie. Een rol die goed past bij de fase van de transitie en die ook goed past bij de rol van de provinciale overheid. De financiële en personele inzet daarop was relatief beperkt ten tijde van het interview. We hebben ervaren dat het in deze fase van transitie moeilijk is om precies en kwantitatief aan te geven hoe de inzet bijdraagt aan de ambities. Ondanks de complexiteit en onzekerheid van de landbouw- en voedseltransitie hebben we onze stempel weten te drukken en impact kunnen maken. De verschillende Groene Cirkels, Voedselfamilies Zuid-Holland en recentelijk de Tuin van Holland zijn exemplarisch voor deze rol en toegevoegde waarde.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9. Vanaf station Den Haag CS is het tien minuten lopen. De parkeerruimte voor auto's is beperkt.

Met het Nationale Programma Landelijk Gebied (NPLG) is de provincie in een nieuwe dynamiek terecht gekomen. In Zuid-Holland hebben we sinds de zomer een flinke inspanning geleverd om ons Zuid-Hollandse Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) op te starten. De provincie is regisseur voor de opgaven in het landelijk gebied.
De landbouw is in dat landelijk gebied een belangrijke actor waar grote veranderingen op handen zijn. De provincie zet zit zich vol in als het gaat om het ontwikkelen naar deze rol, met personele inzet, financiële middelen en opbouw van kennis.

Aanbevelingen 1:
Werk de ambities en doelen, definities en rollen voor de landbouw- en voedseltransitie verder uit. Concretiseer provinciale doelen, definieer belangrijke begrippen en koppel provinciale rollen aan de

Met het NPLG krijgt het landbouwbeleid van de provincie een behoorlijke impuls. In een brief van GS aan PS van 6 december jl. geeft de provincie aan hoe we dit landbouwbeleid meer gestalte willen geven. Dit is het begin om nog gestructureerder aan de landbouw- en voedseltransitie te gaan werken. De aanbeveling uit uw nota nemen we dan ook ter harte in het ontwikkelen van dit nieuwe beleid en de daarbij behorende uitvoering.

Aanbeveling 2:
Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor een vitale en duurzame landbouw samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en de Europese Greendeal) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld voedselbeleid en beleid voor de tuinbouw).

Binnen de gebiedsprogramma's van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied komen meerdere opgaven in het landelijk gebied samen. Samenwerking met Rijk, gemeenten en waterschappen worden momenteel opgezet. Juist in de gebieden wordt gewerkt aan intensieve samenwerking tussen onder andere overheid, agrariërs en natuurorganisaties. Daarbij verliezen we ook niet uit het oog dat er ook nog andere opgaven zijn zoals woningbouw en energietransitie.

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

Deze aanbeveling nemen we ter harte en zullen we in het te vormen beleid en de uitvoering gestalte geven.

Aanbeveling 4:
Ontwikkel een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden in hoeverre 1) activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd worden, 2) wat

de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale doelen, en 3) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.

In de afgelopen jaren is er wel degelijk gemonitord op de landbouw- en voedseltransitie in Zuid-Holland. Zowel reflectieve monitoring door Dutch Institute for Transitions als de Barometer Duurzame Landbouw Zuid-Holland illustreren dat. In de prille fase van transitie waarin de landbouw- en voedseltransitie zich bevond en de bescheiden rol van de provincie daarin, is het in onze optiek niet goed mogelijk om te monitoren op uitkomsten.
Aangezien we met het NPLG een veel instrumentelere rol hebben gekregen in de landbouw- en voedseltransitie zal monitoring nu op een andere manier gestalte krijgen. We zijn ons hier terdege van bewust en ontwikkelen samen met andere provincies en het Rijk vormen van borging en monitoring.

Aanbeveling 5:
Zorg voor voldoende kennis, capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouwtransitie.

Zoals eerder ook benoemd was de rol van de provincie bescheiden, ook in capaciteit en financiële middelen. Ook hier is recentelijk verandering in gekomen. Kennis, capaciteit en middelen worden opgeschaald.

Aanbeveling 6:
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.

Met het dashboard voedseltransitie Zuid-Holland heeft de provincie een overzichtelijke tool in handen waarmee de institutionele barrières in beeld zijn die de landbouw- en voedseltransitie nu frustreren. De provincie neemt haar verantwoordelijkheid en is bezig om haar instrumentarium op het vlak van grond, ruimtelijke ordening, gebiedsprocessen aan te passen op de noden van de transitie.

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.

In het kader van het NPLG werken wij in de deelgebieden aan de vertaling van de doelen voor klimaat, natuur en stikstof in de landbouwsector. Dat is een ingewikkelde ruimtelijke puzzel in onze druk bevolkte provincie. De productie van duurzaam voedsel is daarbij een van de puzzelstukken. Uiteindelijk moeten de gesprekken in de gebieden leiden tot beleid dat, zoals u terecht aangeeft, door Provinciale Staten vastgesteld moet

worden.

Aanbeveling 8:
Geef aan wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners.

Deze aanbeveling nemen we graag over. Gelukkig zetten we hier ook al op in. In het Interprovinciaal Overleg formuleren de gezamenlijke provincies wat er vanuit het Rijk nodig is om goed invulling te geven aan het NPLG. Daarnaast werken we in Zuid-Holland al samen met verschillende ketenpartijen en ontmoeten we verschillende spelers uit het voedselsysteem in Zuid-Holland aan de Zuid-Hollandse Landbouwtafel.

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

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
waarnemend secretaris, voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM drs. J. Smit

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer te vermelden dat wij rechts bovenaan in deze brief hebben opgenomen.

| 4 | Nawoord

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

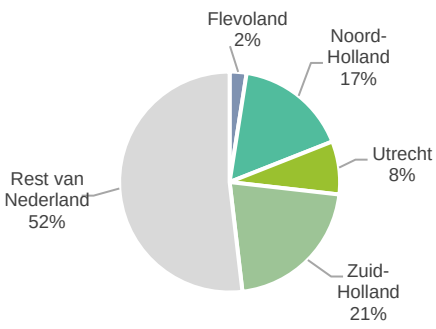
De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

| 5 | Provincievergelijking

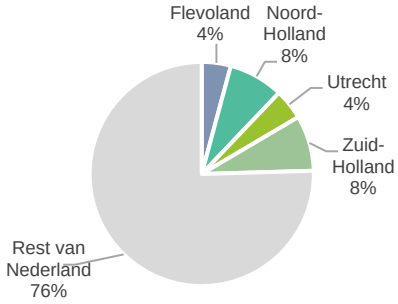
5.1 Cijfers landbouw

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

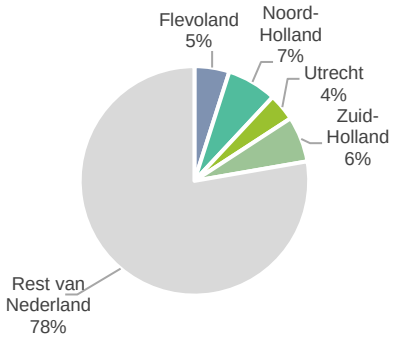
Inwoners en landgebruik (% t.o.v. Nederland)



Inwoners (2022)

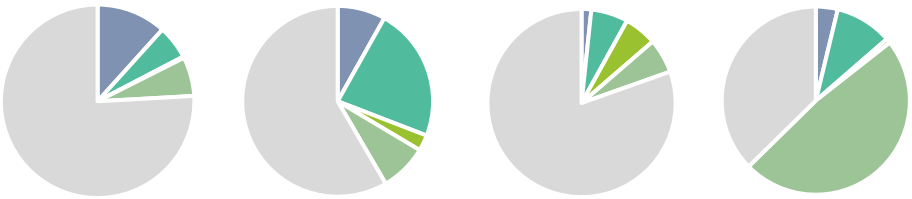


Oppervlakte land (2020)



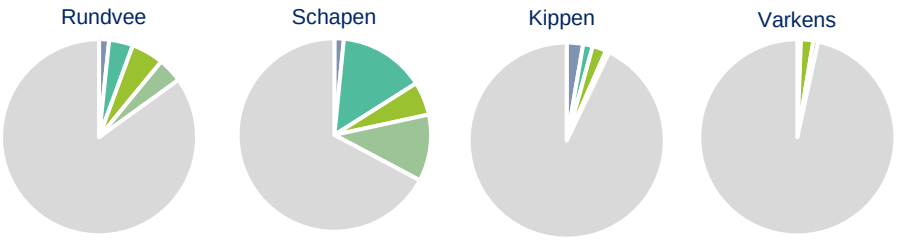
Oppervlakte landbouw (2020)

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



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

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



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

5.2 Beleid

Definities

	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
TRANSITIE	De provincie definieert transitie, maar onderscheidt geen verschillende fases van een transitie. Met landbouwtransitie doelt zij op een omschakeling naar korte ketens en kringlooplandbouw.	De provincie definieert transitie niet expliciet maar maakt wel onderscheid tussen de verschillende fases van een transitie. Bij de opgenomen instrumenten is weergegeven bij welke transitiefase deze past.	De provincie definieert landbouwtransitie niet expliciet, maar schetst het gewenste toekomstbeeld van de landbouw en het transitieproces om daar te komen. Zij onderscheidt geen verschillende fases van transitie. Voedseltransitie is expliciet gedefinieerd.	De provincie beschrijft wat zij verstaat onder landbouwtransitie, maar de invulling ervan blijft abstract. De provincie definieert wat de transitie van het voedselsysteem inhoudt. Zij onderscheidt geen verschillende fases van transitie.
LANDBOUW[4]	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.

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

Ambities en doelen

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

Rollen en invulling

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

Evaluatie en monitoring

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

5.3 Uitvoering

BIJDRAGE AAN DE TRANSITIE

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

ILLUSTRATIE VAN ACTIVITEITEN

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

AANLIGGENDE DOELEN

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

ASPECTEN DOELBEREIKING

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

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

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

| 1 | Landbouw in Zuid-Holland

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

1.1 Feiten en cijfers

In Zuid-Holland zijn meerdere landbouwclusters. Tuinbouw is met name te vinden in het Westland en Oostland en kenmerkt zich door de grote economische waarde. Akkerbouw vindt voornamelijk op de Zuidwestelijke eilanden plaats en de veehouderij in het veenweidegebied. Ook zijn er twee sierteeltclusters, een rondom Boskoop en een in de duin- en bollenstreek. Zuid-Holland is divers qua soorten grond en de diversiteit aan landbouwactiviteiten is relatief hoog.[5] In onderstaande Figuur zijn enkele cijfers van het CBS over de kenmerken van de landbouw in de provincie Zuid-Holland opgenomen. Zie Bijlage A voor volledige cijfers en bronvermelding.

Zuid-Hollandse landbouw

- 4.455 landbouwbedrijven in 2020 (-58,5% 2018[a] ten opzichte van 2000)
- 4,8 miljard euro omzet in 2020
- 2,5% biologische landbouwbedrijven[b] (2021)
- 22,9% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten[c]
- Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
  - Melkveebedrijven 58%
  - Akkerbouwbedrijven 46%

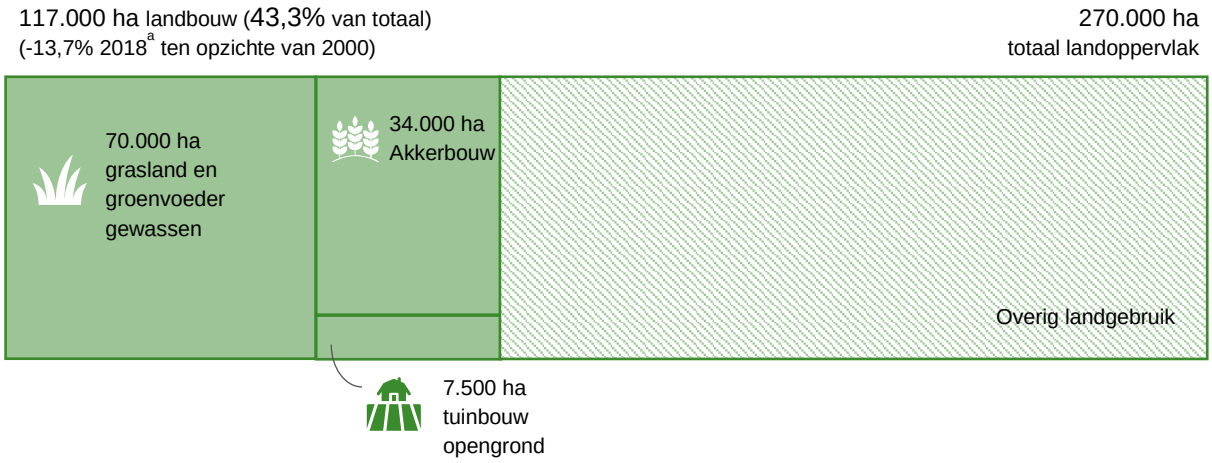
a) Vanwege aanpassing van de provinciegrens in 2019 als gevolg van de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden is gekozen om een vergelijking tussen 2000 en 2018 te maken in plaats van tussen 2000 en 2020.

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

[5] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022 & LTO Noord, interview, 3 juni 2022

Landgebruik (2020)



Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)

157.000 rundvee
(-15,5% 2018-2000)

99.000 schapen
(-31,3% 2018-2000)

585.000 kippen
(-43,4% 2018-2000)

95.000 varkens
(-42,6% 2018-2000)

48,6 mln. m2 tuinbouw onder glas
(-25,9% 2018-2000)

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

- Landbouw; 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 Zuid-Holland. In de *Hoofdlijnennotitie vitale landbouw Zuid-Holland* omschrijft de provincie het probleem als volgt: '[…] *in de huidige vorm is de landbouw niet volhoudbaar. De sector, die voor een aanzienlijk deel gericht is op productie voor Europa en de wereldmarkt, verkeert in een economisch kwetsbare positie en heeft te hoge emissies naar het milieu. Daarbij liggen er enorme uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, stikstof en bodemdaling.*' De provincie geeft aan dat een transitie van de landbouw en het voedselsysteem om die reden noodzakelijk is, dat er naast kwantiteit meer aandacht nodig is voor kwaliteit en dat dit zowel boeren, consumenten als ketenpartijen raakt.[6] 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.

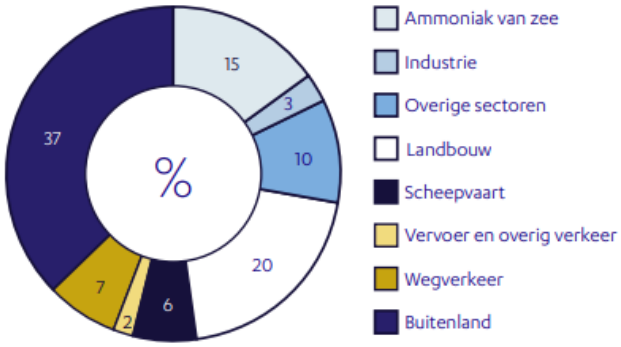
[6] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 2

Waterkwaliteit

De provincie geeft aan dat de oppervlaktewaterkwaliteit in Zuid-Holland niet op orde is. Dit komt met name door verhoogde concentraties aan nutriënten en bestrijdingsmiddelen. Volgens de provincie leidt dat onder andere tot overlast van blauwalgen en tot het achterblijven van gestelde natuurdoelen.[7] Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de problematiek per waterlichaam verschilt, maar wel overal speelt. In de westelijke veenweidegebieden met de intensieve veehouderij zijn de problemen bijvoorbeeld groter dan op andere plekken in de provincie.[8] Over de kwaliteit van het grondwater geeft de provincie aan dat deze bedreigd wordt door verontreinigende stoffen als gevolg van menselijk handelen. Intensieve landbouw, industriële uitstoot naar het milieu en toenemend gebruik van de ondergrond vormen een belasting in de vorm van nutriënten, bestrijdingsmiddelen, medicijnresten, microplastics en opkomende stoffen.[9]

Stikstof

De provincie geeft aan dat er in Zuid-Holland twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden liggen en dat veel van deze gebieden een veel te hoge stikstofdepositie kennen.[10] Bij teveel stikstof in de natuur verzuurt de bodem. Niet alle planten kunnen daar goed tegen en daardoor verdwijnen planten. Met als gevolg dat er ook dieren verdwijnen uit de natuurgebieden zoals bijen, insecten en vogels.[11] De provincie geeft aan dat de depositie van stikstof veelal afkomstig is van bronnen die door de provincie Zuid-Holland niet te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld stikstof afkomstig van scheepvaart. In Figuur 1.1 is een overzicht[12] opgenomen van de belangrijkste bronnen in Zuid-Holland.[13]



Figuur 1.1 Overzicht van de belangrijkste bronnen in Zuid-Holland

De landbouw zorgt voor 20% van de stikstofdepositie in Zuid-Holland. Het aandeel van de landbouw verschilt echter per Natura 2000-gebied en varieert tussen de 12% (Westduinpark & Wapendal) en 43% (Nieuwkoop).[14] Zie Kader 3.4 voor meer informatie over het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Biodiversiteit

De provincie geeft aan dat onder andere door de toenemende druk op de beperkte ruimte de biodiversiteit achteruit gaat.[15] Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de biodiversiteit in het landelijk gebied onder druk staat: ‘Zeker als het om stikstof gaat staan planten- en insectensoorten onder druk’. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de landbouw, met als doel om tot hoge en goedkope voedselproductie te komen, heeft ook een ‘serieuze impact’. De intensiteit van de landbouw wordt als één van de hoofdredenen gezien dat biodiversiteit in het landelijk gebied onder druk is komen te staan. Het aantal insecten is afgenomen, niet alleen in het landelijk gebied maar ook in natuurgebieden.[16] Een andere betrokkene bij de provincie geeft aan dat de landbouw de afgelopen vijftig jaar kwantitatief veel heeft opgeleverd, maar de kwaliteit van de bodem heel

[7] Provincie Zuid-Holland (2021), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 15
[8] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[9] Provincie Zuid-Holland (2021), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 15
[10] Provincie Zuid-Holland (2021), Eerste Uitvoeringsagenda Stikstof, p. 5
[11] Provincie Zuid-Holland (2022), www.zuid-holland.nl
[12] In de RIVM-modellen is ‘ammoniak van zee' vervangen door de tijdelijke naam 'meetcorrectie'. Bron: NOS (2022), www.nos.nl
[13] Provincie Zuid-Holland (2021), Eerste Uitvoeringsagenda Stikstof, p. 5
[14] Provincie Zuid-Holland (2021), Eerste Uitvoeringsagenda Stikstof
[15] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, p. 138
[16] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022

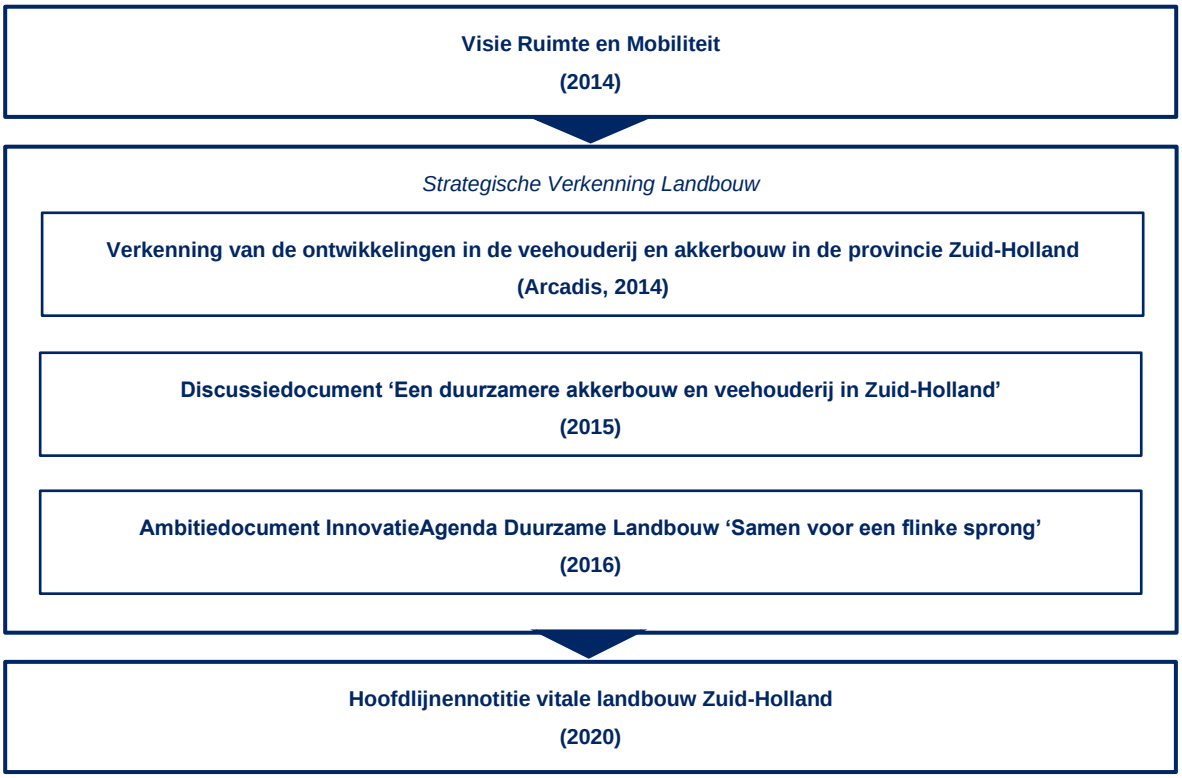
erg verschraald is.[17] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland stelt dat de natuur in de provincie in kwantiteit en kwaliteit hard achteruit loopt.[18] De provincie onderzoekt momenteel (september 2022) hoe groot de problematiek met betrekking tot biodiversiteit precies is. Voor 2022 heeft de provincie het *Toekomstonderzoek biodiversiteit en natuurinclusieve samenleving* aangekondigd.[19]

[17] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[18] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[19] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022 & Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022, p. 32

| 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) en de manier waarop evaluatie en monitoring van het beleid zijn vormgegeven (2.5). De bevindingen zijn genummerd en lopen door tot in Hoofdstuk 3.

2.1 Beleidsdocumenten



Figuur 2.1 Overzicht van de ontwikkeling van het landbouw- en voedseltransitiebeleid

1. De provincie is in 2014 begonnen met een 'Strategische Verkenning Landbouw' om de landbouw te veranderen in een duurzame landbouw in 2036. De Strategische Verkenning Landbouw vloeide voort uit de toen vigerende *Visie Ruimte en Mobiliteit* en bestaat uit drie op elkaar aansluitende stappen: een verkenning, discussiedocument en ambitiedocument.
   a. In de Visie Ruimte en Mobiliteit uit 2014 gaf de provincie aan dat het ruimte wil bieden aan agrarisch ondernemerschap en economische ontwikkeling. Bij het bieden van die ruimte wilde de provincie dat *'de landbouw een flinke sprong maakt in verduurzaming, ruimtelijke kwaliteit en het inspelen op omgevingsfactoren'*.[20] Daarmee koppelde de provincie economisch perspectief voor agrarische bedrijven aan verduurzaming.

[20] Provincie Zuid-Holland (2014/2018), Visie Ruimte en Mobiliteit, geconsolideerde versie, p. 63; Arcadis (2014), Verkenning van de ontwikkelingen in de veehouderij en akkerbouw in de provincie Zuid-Holland, p. 12

b. Ook in 2014 is de Strategische Verkenning Landbouw van start gegaan. De eerste stap is de *Verkenning van de ontwikkelingen in de veehouderij en akkerbouw in de provincie Zuid-Holland* (hierna: Verkenning), uitgevoerd door Arcadis. De aanleiding voor dit inventariserende rapport was het nieuwe Europese landbouwbeleid, nieuwe duurzaamheidseisen, nieuwe mestwetgeving en het afschaffen van de melkquotering. Met de Verkenning zijn deze ontwikkelingen en de opgaven voor de provincie in kaart gebracht. Thema's die naar voren komen zijn:
   I. De relatie tussen voedselproductie, biodiversiteit en duurzaamheid in het algemeen en in het bijzonder grondgebonden melkveehouderij
   II. Verbinden van stad en land
   III. Sluiten van kringlopen
   IV. Schaalvergroting
   V. Dierenwelzijn
   VI. Volksgezondheid

   Daarnaast komen specifieke aandachtspunten over de sturende rol van de provincie aan de orde zoals het bevorderen van duurzaamheid en de samenwerking met betrokken organisaties.[21]
c. Het *Discussiedocument 'Een duurzamere akkerbouw en veehouderij in Zuid-Holland'* (hierna: Discussiedocument) uit 2015 is de tweede stap van de Strategische Verkenning Landbouw. Het Discussiedocument vat drie dialoogbijeenkomsten met maatschappelijke partners en bestuurders samen en geeft verschillende mogelijkheden voor de provincie en partners om landbouw in Zuid-Holland substantieel te verduurzamen. Met de vaststelling van het Discussiedocument door GS is onder meer besloten:
   I. Het vormgeven van een Platform Duurzame Landbouw waar agrarische ondernemers en ketenpartijen een gezamenlijke ambitie formuleren.
   II. Het verkennen van een samenhangend innovatieprogramma op basis van de inhoudelijke thema's: het sluiten van kringlopen (grondstoffen), regionale voedselketens en biodiversiteit in normale bedrijfsvoering (nieuwe verdienmodellen).
   III. Het ontwikkelen van proeftuinen Duurzame Landbouw.
   IV. Het opstellen van een ambitiedocument met ambities, strategie en een lange termijnaanpak.[22]
d. Het *Ambitiedocument InnovatieAgenda* (hierna InnovatieAgenda) uit 2016 vormt de derde en laatste stap van de Strategische Verkenning Landbouw. Hierin is ingegaan op de eerdere stappen van de Strategische Verkenning Landbouw. Ook zijn een ambitie en doelen met oog op 2036 geformuleerd. Verder komt aan de orde hoe de provincie de ambitie wil bereiken, wat er al aan verduurzaming gebeurt en hoe de InnovatieAgenda wordt uitgevoerd en gerapporteerd.[23]

2. Het huidige beleid met betrekking tot landbouw- en voedseltransitie is vastgelegd in de *Hoofdlijnennotitie vitale landbouw Zuid-Holland* (hierna: Hoofdlijnennotitie), de Omgevingsvisie en het Omgevingsprogramma. Een in de Hoofdlijnennotitie aangekondigd uitvoeringsprogramma is niet opgesteld. De verschillende documenten hangen logisch met elkaar samen en vullen elkaar aan.
   a. In de Hoofdlijnennotitie uit 2020 wordt de visie op een duurzame en vitale grondgebonden landbouw in 2050 en tussentijdse doelen tot 2030 geformuleerd. Hiermee wordt duidelijk vervolg gegeven aan de InnovatieAgenda. De ambities en aanpak om verduurzaming op te schalen en te versnellen wordt in

[21] Arcadis (2014), Verkenning van de ontwikkelingen in de veehouderij en akkerbouw in de provincie Zuid-Holland, p. 2
[22] Provincie Zuid-Holland (2015), Discussiedocument 'Een duurzamere akkerbouw en veehouderij in Zuid-Holland', pp. 13-15, 26-28
[23] Provincie Zuid-Holland (2016), Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw 'Samen voor een flinke sprong'

hoofdlijnen beschreven. De notitie biedt geen blauwdruk en belooft geen volledigheid, omdat ‘de échte uitwerking’ met betrokken partijen, netwerken en sectoren moet plaatsvinden volgens de provincie.[24]

b. In de Hoofdlijnennotitie wordt ‘een agenda, werkplan of werkprogramma’ aangekondigd waarin ambities, definities, regionale gebiedsplannen, resultaten en een instrumentenkoffer worden uitgewerkt.[25] Ook het Omgevingsprogramma kondigt een uitvoeringsprogramma voor de maatregelen op het gebied van vitale landbouw aan.[26] Dit programma is echter nooit opgesteld. De provincie heeft aangegeven dit ook niet meer te gaan doen vanwege de ‘dynamiek rondom stikstof en het NPLG’.[27] In de brief *Positionering provinciaal programma NPLG* van juni 2022 geven GS aan dat de provincie samen met haar partners in de gebieden een Provinciaal uitvoeringsprogramma landelijk gebied (PPLG) gaat maken voor de doelen natuur, water, klimaat en toekomstbestendige landbouw. In het programma wordt vastgelegd hoe de provincie de door het rijk meegegeven doelen van het NPLG wil gaan realiseren (strategie, maatregelen, fasering, middelen en instrumenten).[28]

c. De Omgevingsvisie en het Omgevingsprogramma uit 2021 stellen dat een transitie noodzakelijk is om een vitale landbouw te bereiken. Ze verwijzen naar de InnovatieAgenda en Hoofdlijnennotitie en de opgezette Groene Cirkels[29] en Voedselfamilies[30].[31] De Omgevingsvisie noemt gestelde beperkingen aan agrarische bebouwing en bedrijfsvoering om het ‘karakteristiek agrarisch landelijk gebied te waarborgen’, en motiveert in zes punten het provinciaal belang van een vitale landbouw.[32]

3. Specifiek op het terrein van voedselbeleid heeft de provincie een verkenning uitgebracht, evenals een rapport in samenwerking met het Dutch Research Institute for Transition (DRIFT). Daaruit wordt duidelijk dat de provincie een integraal voedselbeleid nastreeft. De samenhang met de documenten op het gebied van duurzame en vitale landbouw is niet duidelijk.

   a. In *Een verse start. De eerste stap in de verkenning naar een integraal voedselbeleid voor Provincie Zuid-Holland* (hierna: Voedselverkenning) uit 2020 staan de resultaten van drie maanden verkennen op het thema voedsel. De Voedselverkenning is bedoeld als eerste aanzet om voedsel als integraal perspectief te benaderen, wat voortvloeit uit het voornemen in het coalitieakkoord *Elke Dag Beter* uit 2019 om ‘netwerkend verder te werken aan voedselketenbeheer’. Het ziet de voedselstrategie ‘Farm to Fork’ van de Europese Commissie uit 2020 als een voorbeeld van integraal voedselbeleid. Het bevat een literatuurstudie naar transitiepaden en vijf reflecties naar aanleiding van een aantal focusgroepen met voedselactoren. Verder doet het aanbevelingen om de verkenning voort te zetten en toe te werken naar een voedseldashboard om geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen maken over de provinciale rol en stakeholders te blijven betrekken.[33]

[24] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 3
[25] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 11
[26] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsprogramma, p. 12
[27] Provincie Zuid-Holland, e-mail, 18 mei 2022
[28] Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief: Positionering provinciaal programma NPLG
[29] Groene Cirkels bestaat uit een netwerk van innovatieve bedrijven, kennisinstellingen, overheden en maatschappelijke organisaties. Gezamenlijk wordt gewerkt aan duurzaamheidsoplossingen, waarbij de natuur een belangrijke rol speelt. Bron: Groene Cirkels (2022), www.groenecirkels.nl
[30] Voedselfamilies is een stichting die werkt aan de transitie van het voedselsysteem. Samen met pionierende boeren, onderzoekers, beleidsmakers en ondernemers wordt gezocht naar integrale oplossingen voor maatschappelijke voedsel- en landbouwvraagstukken. Bron: Voedselfamilies (2022), www.voedselfamilies.nl
[31] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, pp. 145-146; Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsprogramma, p. 12
[32] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, pp. 145-146; het provinciaal belang ligt in biodiversiteit, klimaatverandering, regionale economie, gezond en regionaal geproduceerd voedsel voor de inwoners, gezondheid en een mooi toegankelijk landschap biodiversiteit, agrarische bebouwing en bedrijfsvoering
[33] Provincie Zuid-Holland (2020), Een verse start. De eerste stap in de verkenning naar een integraal voedselbeleid voor Provincie Zuid-Holland

b. In *Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een dashboard* (hierna: Dashboard) uit 2022 werkt de provincie in samenwerking met DRIFT uit wat de volgende stap of sprong is om tot een integraal voedselperspectief te komen.[34] Zie ook Bevinding 19.
c. In zowel de Voedselverkenning als het Dashboard ontbreekt een verwijzing naar de InnovatieAgenda of de Hoofdlijnennotitie. Wel wordt er verwezen naar innovatieprogramma's en netwerken zoals Voedselfamilies en Groene Cirkels, die ook in de documenten op het gebied van vitale landbouw aan de orde komen.

4. In de Hoofdlijnennotitie en Omgevingsvisie wordt op enkele plekken verwezen naar aangrenzend beleid. Zo is er in de Hoofdlijnennotitie een overzicht opgenomen van relevante kaders, afspraken en beleidsvisies die raken aan het thema landbouw en noemt de Omgevingsvisie provinciale belangen van verschillende thema's. De samenhang van dit beleid met betrekking tot de landbouw- en voedseltransitie is echter niet uitgewerkt.
   a. Als het gaat om kringlooplandbouw verwijst de provincie in de Hoofdlijnennotitie naar de ambities die zijn opgenomen in de strategie *Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen*, maar naar het Programma Economie (zie Bevinding 5) is bijvoorbeeld niet verwezen.[35]
   b. In de Hoofdlijnennotitie heeft de provincie ook een tabel opgenomen waarin verschillende kaders, afspraken en beleidsvisies van aangrenzend beleid zijn opgenomen. Het gaat om beleid dat voortkomt uit Europese en landelijke afspraken. Het Klimaatakkoord en de Europese Greendeal zijn voorbeelden van beleid waarnaar wordt verwezen.[36]
   c. In de Omgevingsvisie is een ruimtelijke kaart met uitgangspunten voor de fysieke leefomgeving opgenomen en in het hoofdstuk Vitale landbouw zijn provinciale belangen van verschillende thema's genoemd.[37]
   d. De Hoofdlijnennotitie en Omgevingsvisie maken niet duidelijk wat de samenhang tussen de documenten precies betekent, bijvoorbeeld welke keuzes de provincie maakt tussen belangen van het ene beleidsveld en het andere beleidsveld of tussen verschillende ruimtelijke claims.

5. Tuinbouw vormt geen onderdeel van de Hoofdlijnennotitie. Het beleid hiervoor is opgenomen in het economische beleid van de provincie. Hoe het beleid, doelen en activiteiten voor landbouw(transitie) en tuinbouw zich tot elkaar verhouden is niet inzichtelijk gemaakt.
   a. Landbouw is het geheel van economische activiteiten waarbij land wordt gebruikt voor de productie van planten en dieren. Ook tuinbouw wordt doorgaans tot de landbouw gerekend.[38]
   b. De Hoofdlijnennotitie gaat in op de (melk)veehouderijen en akkerbouwbedrijven. Het beleid voor de tuinbouw is opgenomen in het *Programma Zuid-Hollandse Economie 2019-2022.* Aangegeven is dat de inzet van de provincie gericht is op 'samenwerking en positionering, innovatie en internationalisering, modernisering van teeltareaal, verslogistiek en energietransitie.'[39] De provincie geeft aan dat de glastuinbouw zijn eigen dynamiek en cluster heeft en organisatorisch valt onder de afdeling economie, het wordt economisch en logistiek benaderd.[40]

[34] DRIFT (2022), Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een dashboard
[35] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 5
[36] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 10-11
[37] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, pp. 16-22 & 145-146
[38] Zie bijvoorbeeld de indeling die het CBS gebruikt.
[39] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 2 & Provincie Zuid-Holland (2018), Programma Zuid-Hollandse Economie 2019-2022, p. 34
[40] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022

c. In zowel de Hoofdlijnennotitie als het Programma Economie is niet inzichtelijk gemaakt hoe het beleid, doelen en activiteiten voor landbouw(transitie) en tuinbouw zich tot elkaar verhouden. In de Hoofdlijnennotitie komt het woord tuinbouw bijvoorbeeld niet terug en in het Programma Economie wordt niet gesproken over de landbouw- en voedseltransitie.

2.2 Definitie transitie

6. De provincie heeft omschreven wat zij verstaat onder landbouwtransitie, maar de invulling van wat precies een 'duurzame en vitale landbouw' is blijft abstract. De provincie definieert wat de transitie van het voedselsysteem inhoudt en het begrip kringlooplandbouw is gedefinieerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende fases van transitie. Zie Kader 2.1 voor een overzicht van de definities.
   a. In de Hoofdlijnennotitie omschrijft de provincie het begrip 'landbouwtransitie'. Hierbij is aandacht voor verschillende aanpakken die binnen dezelfde transitie naar vitale landbouw gelijktijdig gevolgd kunnen worden. Er is oog voor onzekerheden en 'pijnlijke onderdelen' in het proces van transitie. Er wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende fases van transitie.
   b. Het is niet duidelijk wat de provincie verstaat onder 'vitale landbouw'. De Hoofdlijnennotitie kort 'duurzame en vitale landbouw' af naar 'vitale landbouw'. Er worden vijf ambities genoemd die een vitale landbouwsector in de toekomst zouden moeten kenmerken (zie ook Paragraaf 2.3). Wanneer de sector wel of niet duurzaam en vitaal is, wordt niet geconcretiseerd.[41]
   c. In de Voedselverkenning is de transitie van het voedselsysteem gedefinieerd. De definitie maakt duidelijk dat veranderingen structureel zijn, maar laat open in welke richting de transitie zich beweegt.
   d. Kringlooplandbouw is de enige landbouwvorm die aan de orde komt in de beleidsdocumenten van de provincie. Uit de toelichting op kringlooplandbouw wordt duidelijk hoe er wordt omgegaan met grondstoffen en wat het doel en resultaat met betrekking tot het gebruik van grondstoffen en het zo min mogelijk belasten van klimaat, milieu en natuur is.

Kader 2.1 – Definities

Landbouwtransitie

Omschrijving provincie: 'Met een gelijktijdige inzet op verschillende aanpakken verwachten we de transitie naar een vitale landbouw te kunnen versnellen. Langs meerdere transitiepaden dus, die elkaar kunnen versterken; in de praktijk zullen we gaan ervaren hoe dit precies werkt. Daarbij spelen er onzekerheden over de weg die we moeten afleggen en zullen er ook onvermijdelijke pijnlijke onderdelen in het proces zitten. Naast aanmoedigen zal er ook onvermijdelijk moeten worden ingezet op ontmoedigen; ook dat is onderdeel van een transitie.'[42]

Transitie voedselsysteem

Het Zuid-Hollandse voedselsysteem is in transitie, dat wil zeggen onderhevig aan structurele veranderingen tussen het heden en een onbekend moment in de toekomst. Over de uitkomst van dit verandertraject van het voedselsysteem verschillen de opvattingen.[43]

Kringlooplandbouw

Door bewuster om te gaan met schaarse grondstoffen en minder biomassa te verspillen, hoeven steeds minder grondstoffen van elders te worden aangevoerd, zoals kunstmest en geïmporteerd veevoer. Agrarische biomassa en daarin opgeslagen grondstoffen worden zo vastgehouden in het voedselsysteem. Kringlooplandbouw is niet alleen gericht op een goede opbrengst

[41] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 3, 5-6
[42] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 6
[43] Provincie Zuid-Holland (2020), Een verse start. De eerste stap in de verkenning naar een integraal voedselbeleid voor Provincie Zuid-Holland, p. 6

en een zuinig gebruik van grondstoffen en energie, maar ook op zo min mogelijk belasting van klimaat, milieu en natuur. Daarin past ook een verschuiving van productie van dierlijke eiwitten naar meer plantaardige eiwitten, omdat daarvoor veel minder ruimte nodig is. Denk daarbij ook aan het toepassen van gezonde teeltsystemen en het vastleggen van koolstof in (bouw)materialen.[44]

2.3 Ambities en doelen

7. Er zijn ambities en doelen op het gebied van landbouw- en voedseltransitie opgenomen in het beleid. Door de jaren heen is er een ontwikkeling in de ambities en doelen te zien. Hoewel verspreid over verschillende beleidsdocumenten is er in grote lijnen samenhang tussen de opeenvolgende ambities en doelen. De Begroting is niet helemaal in lijn met de Hoofdlijnennotitie en Omgevingsvisie over hoe noodzakelijk een transitie in de landbouw is.
    a. In de InnovatieAgenda uit 2016 stelt de provincie een ambitie gericht op 2036 met nadruk op verduurzaming, innovaties en proeftuinen, en het Platform Duurzame Landbouw. Zie ook Kader 2.2.
    b. De doelen uit de InnovatieAgenda betreffen het verbeteren van de leefomgeving door het sluiten van kringlopen van grondstoffen, kringlooplandbouw, het versterken van biodiversiteit in normale agrarische bedrijfsvoering, en het economisch versterken van de landbouwsector.
    c. In de Hoofdlijnennotitie uit 2020 en de Omgevingsvisie uit 2021 is er een ambitie voor een vitale landbouw geformuleerd met oog op 2030. Hierin staan innovaties en circulariteit centraal in de agrarische sector en een goed verdienmodel in de stedelijke voedselketen. De sector moet toekomstbestendig zijn en wordt gekoppeld aan groenblauwe- en ecosysteemdiensten en de leefomgeving moet aantrekkelijk zijn.
    d. De Hooflijnennotitie somt vijf kenmerken van een vitale landbouw op. Daarvan zijn de economische vitaliteit, kringlooplandbouw en biodiversiteit terug te vinden in de doelen van de InnovatieAgenda. De aandacht voor een regionaal voedselsysteem en maatschappelijke inbedding van de sector worden daar aan toegevoegd.
    e. In de Begroting 2022 stelt Beleidsdoel 5-2 vast dat boeren zowel voedselproducenten als landschapsbeheerders zijn en de landbouw onder druk staat door de verschillende opgaven die op de landbouw afkomen. De Begroting kijkt terug op de voorgaande jaren met aandacht voor innovaties en ‘koplopers’, zoals begonnen met de InnovatieAgenda, en wil op basis daarvan opschalen naar een sectorbrede transitie.
    f. Het valt op dat in de Begroting is beschreven dat een ingrijpende transitie van de landbouw en het landgebruik noodzakelijk ‘lijkt’, waar de Hoofdlijnennotitie en Omgevingsvisie stellen dat het noodzakelijk ‘is’.

8. De uitwerking van de ambities en doelen op het gebied van landbouw- en voedseltransitie is niet inzichtelijk. Er wordt verwezen naar provinciale, nationale en Europese doelen, wetgeving en akkoorden. Een concretisering van de eigen doelen en beoogde resultaten ontbreekt echter.
    a. De Hoofdlijnennotitie ziet raakvlakken met de visie over kringlooplandbouw uit 2018 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de transitieagenda over biomassa en voedsel uit 2018 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.[45] In een kader worden verschillende aanpalende

[44] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 5
[45] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 5

wettelijke kaders, bestuurlijke afspraken of (beleids)visies van de provincie, het Rijk of Europa toegelicht.[46]

b. In de Hoofdlijnennotitie wordt de inzet op een breed draagvlak en de samenwerking binnen de sectortafel, netwerken en gebiedscoalities benadrukt. Daarbij noemt de provincie het in verwijzing naar provinciale, nationale en Europese afspraken cruciaal dat doelstellingen binnen een gebiedsproces '*haalbaar zijn, niet tussentijds wijzigen en er voldoende middelen en juiste instrumenten beschikbaar zijn'*.[47] Het wordt niet duidelijk welke specifieke, haalbare doelstellingen de provincie zelf stelt en welke instrumenten de juiste zijn.

c. In de Hoofdlijnennotitie, Omgevingsvisie en Begroting ontbreken concrete doelstellingen die getoetst kunnen worden op hun haalbaarheid. Een algemeen doel zoals een vitale landbouw gekenmerkt door kringlooplandbouw en ruimte voor biodiversiteit, water en landschap wordt niet nader uitgewerkt in toetsbare resultaten zoals bijvoorbeeld een streefpercentage kringlooplandbouw.

Kader 2.2 – Ambities en doelen

Ambitie voor 2036 uit de InnovatieAgenda Duurzame Landbouw

Verduurzaming van de landbouwketen en voedselketen met een duurzame innovatieaanpak voor gezond, duurzaam en betaalbaar eten voor iedereen. Dit doen we met proeftuinen; een zichtbare plek waar de provincie samen met koplopers in de landbouw- en voedselketen duurzame landbouw uitprobeert en ontwikkelt in het proefveld Zuid-Holland. Dit ondersteunen wij mede door het Platform Duurzame Landbouw.[48]

Doelen InnovatieAgenda Duurzame Landbouw

Verbeteren kwaliteit van de leefomgeving via verduurzaming door:

- Sluiten van kringlopen van grondstoffen;
- Kringlooplandbouw
- Versterken biodiversiteit bij normale agrarische bedrijfsvoering door nieuwe verdienmodellen.

Versterken van volhoudbare sterke economische sector door:

- Landbouwsector als sterk economisch cluster op lange termijn in stand houden.[49]

Ambitie Vitale landbouw

Ambitie is dat Zuid-Holland in 2030 hét toonbeeld is van een hoog-innovatieve en circulaire agrarische sector en voedselketen in een stedelijke omgeving waar een goede boterham in verdiend kan worden. De sector is toekomstbestendig, levert tal van groenblauwe diensten en heeft een rijke variëteit aan ecosysteemdiensten. Dit alles in een aantrekkelijke omgeving waarin het goed wonen, werken en recreëren is en waarin voldoende en gezond voedsel geproduceerd kan worden. Deze 'vitale landbouw' kent een brede maatschappelijke inbedding en heeft als randvoorwaarde dat er sprake is van gezonde economische basis voor de sector, ketenpartners en afzonderlijke boerenbedrijven.[50]

Kenmerken vitale landbouwsector

De vitale landbouwsector wordt in de toekomst gekenmerkt door:

- Economische vitale landbouw als randvoorwaarde
- Kringlooplandbouw
- Ruimte voor biodiversiteit, water, landschap

[46] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 10-11; in het kader worden genoemd: Klimaatakkoord Landbouw & Landgebruik, Aanpak Stikstof, Kaderrichtlijn Water, Grondstoffenakkoord, Natura 2000 en Vogel- en habitatrichtlijnen, Schone Luchtakkoord, gebruik chemische bestrijdingsmiddelen, Visie en uitvoeringsagenda Rijke groen-blauwe Leefomgeving, Europese Greendeal

[47] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 10

[48] Provincie Zuid-Holland (2016), Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw 'Samen voor een flinke sprong', p.14

[49] Provincie Zuid-Holland (2016), Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw 'Samen voor een flinke sprong', p.14

[50] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, p. 145

- Een regionaal voedselsysteem
- Brede maatschappelijke inbedding[51]

Beleidsdoel 5-2 Toekomstbestendige landbouw

Landbouw onder druk

De identiteit van het landschap in Zuid-Holland wordt voor een belangrijk deel gevormd door de veelzijdige land- en tuinbouwsector. De boeren zijn daarmee naast voedselproducent ook belangrijk als beheerders van het landschap. Tegelijk staat de landbouw flink onder druk vanwege klimaatverandering, bodemdaling, uitstoot van stikstof en andere stoffen, de afname van biodiversiteit en de economische vitaliteit van de sector.
Om een vitale en toekomstbestendige sector te behouden lijkt een ingrijpende transitie van de landbouw en het landgebruik noodzakelijk.

Naar een sectorbrede transitie

De afgelopen jaren hebben we vooral geïnvesteerd in innovatie om de verduurzaming van de landbouw vorm te geven. Focus lag daarbij op de 'koplopers'. De komende periode wil de provincie de opgebouwde innovatiekracht benutten voor verdere opschaling. We willen dat alle agrariërs daarvan profiteren en samenwerken aan concrete oplossingen om de vitaliteit van de landbouwsector te vergroten.[52]

2.4 Rol(len) en invulling

9. De provincie heeft in haar beleid opgenomen welk rollen zij voor zich ziet in de landbouw- en voedseltransitie. Het is duidelijk dat de provincie inzet op het verbinden van partijen en het stimuleren van innovaties en kennisontwikkeling. Een verdere invulling of specificatie van de provinciale rol blijft achterwege. Een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt.
    a. Volgens de Hoofdlijnennotitie ziet de provincie een rol voor zich in:
        I. Het verbinden van partijen in netwerken
        II. Het stimuleren van (keten)innovatie en kennisontwikkeling
        III. Het oog hebben voor het koppelen en gebiedsgericht uitwerken van doelen

        De provincie licht hierbij toe dat zij een brede samenwerking op veel verschillende niveaus ondersteunt zoals intersectoraal, interbestuurlijk, gebiedsgericht, binnen ketens, met ondernemers en met wetenschappelijke instellingen. Verder worden gebiedsprocessen zoveel mogelijk gebundeld vanwege de vele opgaven die op de gebieden afkomen.[53]
    b. In de Hoofdlijnennotitie en het Omgevingsprogramma staan zeven 'aanpakken', 'transitiepaden' of 'maatregelen' om versneld een vitale landbouw te bereiken:
        I. Stimuleren (keten)innovatie en verduurzaming
        II. Kennisontwikkeling
        III. Interbestuurlijke samenwerking
        IV. Sectortafel landbouw Zuid-Holland
        V. Gebiedsgerichte aanpak landbouw
        VI. Regelgeving, instrumenten en ruimtelijke verkenningen
        VII. Communicatie[54]

        Een nadere uitwerking hiervan ontbreekt.

[51] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 5-6
[52] Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022, p. 96
[53] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 9
[54] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, pp. 6-9 & Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsprogramma, p. 12

c. In de Begroting 2022 noemt de provincie een aantal rollen waarin zij de verduurzaming van de landbouw wil opschalen:
   I. Stimuleren van innovaties zoals nieuwe teelten en betrokkenheid bij het netwerk Voedselfamilies
   II. Investeren in kennisdeling, nieuwe verdienmodellen en een circulaire aanpak en ketenoptimalisatie
   III. Kaders stellen of bestaande kaders aanpassen waar nodig[55]
d. In de Voedselverkenning stelt de provincie dat een transitie tot stand moet komen door 'de keuzes en het gedrag van mensen binnen' het voedselsysteem. De provincie is daarin één partij in een groter geheel, maar wil in de verkenning alle partijen betrekken om afhankelijkheden in het voedselsysteem bloot te leggen.[56]
e. In de *Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw* uit 2022 geven GS aan dat de opschaling naar verduurzaming een forse gezamenlijke inspanning van veel partijen vergt: 'Als provincie nemen we in de verduurzaming van de landbouw – binnen de beschikbare middelen en mogelijkheden– een stevige en herkenbare rol in.'[57]

2.5 Evaluatie en monitoring

10. In de InnovatieAgenda uit 2016 zijn een aantal indicatoren op het gebied van duurzame landbouw opgenomen. Hierbij gaat het om twee vormen van monitoring. Beide vormen van monitoring zijn niet van de grond gekomen.
    a. In de InnovatieAgenda is een voorstel gedaan voor het monitoren van vier begrotingsindicatoren. De indicatoren zijn ontleend aan *De innovatiemotor. Het versnellen van baanbrekende innovaties* (Hekkert en M. Ossebaard, 2010) en betreffen:
       I. Aantal proeftuinen
       II. Aantal bijeenkomsten van het Platform Duurzame Landbouw
       III. Vitaliteit van het netwerk, zoals het aantal samenwerkingsverbanden die proeftuinen uitproberen en ontwikkelen en het aantal betrokken partners
       IV. Aantal duurzame agrarische bedrijven in Zuid-Holland

       In de Begrotingen 2017 en 2018 zijn deze indicatoren opgenomen. De streefwaarden zijn daarbij echter niet ingevuld. Alleen in de Jaarstukken van 2017 is gerapporteerd over de indicatoren.[58]
    b. In de InnovatieAgenda zijn ook ontwikkelrapportages aangekondigd. Aangegeven is dat deze regelmatig zullen worden opgesteld om PS te informeren en erbij te betrekken. Vier indicatoren waarover gerapporteerd zou worden in Ontwikkelrapportages zijn:[59]
       I. Proeftuinen verdeling op doelen
       II. Aantal brede netwerkbijeenkomsten
       III. Hoeveelheid financiering voor de proeftuinen
       IV. Aantal Kennis- en Ontwikkelbijeenkomsten

       Deze Ontwikkelrapportages zijn niet verschenen.

[55] Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022, p. 96
[56] Provincie Zuid-Holland (2020), Een verse start. De eerste stap in de verkenning naar een integraal voedselbeleid voor Provincie Zuid-Holland, p. 6
[57] Provincie Zuid-Holland (2022), GS brief: Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw, p. 1
[58] Provincie Zuid-Holland (2016), Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw 'Samen voor een flinke sprong', p. 28; Provincie Zuid-Holland, Begroting 2017, pp. 47-48, Begroting 2018, p. 64 & Jaarstukken 2017, p. 61
[59] Provincie Zuid-Holland (2016), Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw 'Samen voor een flinke sprong', p.28

11. In 2016 hebben Provinciale Staten besloten een begrotingseffectindicator te ontwikkelen om de voortgang van de duurzame landbouw te meten. In 2017 en in 2019 zijn hiervoor rapportages opgeleverd. De informatie uit het rapport uit 2019 is opgenomen in de Jaarstukken 2018 en 2019. De begrotingseffectindicator komt in de Jaarstukken 2020 en 2021 niet meer terug. Er is geen andere indicator voor teruggekomen.
    a. Op verzoek van de provincie heeft de WUR in 2017 de *Barometer Duurzame Landbouw Zuid-Holland* opgesteld. De Barometer is gericht op de melkrundveehouderij en de akkerbouw en omvat meerdere indicatoren op de thema's: people, planet en profit. Aangegeven is dat de Barometer beoogt de afzonderlijke thema's in samenhang en zo kwantitatief mogelijk te presenteren en voortgang van de provinciale beleidsdoelen te meten. Het gaat om de doelen:
        I. Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving via verduurzaming door het sluiten van grondstofkringlopen
        II. Het versterken van regionale voedselketens
        III. Het versterken van de biodiversiteit bij normale agrarische bedrijfsvoering door nieuwe verdienmodellen
        IV. Een sterk economisch cluster op lange termijn in stand houden
    b. In 2019 heeft de WUR een vervolgrapportage uitgebracht: *1-meting barometer duurzame landbouw Zuid-Holland.*
    c. In de Jaarstukken 2018 en 2019 is gerapporteerd over de uitkomsten van de tweede Barometer. Vanaf 2020 kennen de Jaarstukken een andere indeling en wordt er niet meer over de Barometer gerapporteerd. Er is geen andere indicator voor teruggekomen. In de Jaarstukken 2020 en 2021 gaat de provincie wel in op de uitgevoerde activiteiten (zie hiervoor Paragraaf 3.1).[60]

12. Inhoudelijke evaluaties van de werking van het beleid of onderdelen daarvan hebben niet plaatsgevonden. In 2017 is een onderzoek uitgevoerd naar de transitieaanpak van de provincie. In verschillende documenten wordt op uiteenlopende wijze gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten.
    a. De Hoofdlijnennotitie beschrijft de ambities en aanpak van de provincie, maar gaat niet in op uit te voeren evaluaties en monitoring. De Rekenkamer heeft geen evaluaties van de provincie ontvangen.
    b. In 2017 ontstond bij de provincie de behoefte om de transitieaanpak rond de duurzame landbouw te evalueren om tips te krijgen voor de fase waarin de transitie zich op dat moment bevond. De Eenheid Audit en Advies van de provincie heeft toen een onderzoek uitgevoerd naar de transitieaanpak. Zie ook Bevinding 20.
    c. De provincie rapporteert op uiteenlopende wijze in verschillende documenten over de uitgevoerde activiteiten. Zie Bevinding 13 voor een toelichting.

[60] Provincie Zuid-Holland, Jaarstukken 2018, pp. 45-46; Jaarstukken 2019, pp. 44-45; Jaarstukken 2020, pp. 102-14 & Jaarstukken 2021, 106-109

| 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

13. De provincie heeft diverse activiteiten uitgevoerd op het gebied van landbouw. Omdat aan de voorkant een overzicht met uit te voeren activiteiten ontbreekt is het niet na te gaan in hoeverre de uitvoering van activiteiten volgens planning verloopt.
    a. De provincie heeft geen uitvoeringsprogramma opgesteld waarin precies staat aangegeven wanneer welke activiteiten uitgevoerd zullen worden. Zie Bevinding 2. Wel zijn PS op meerdere momenten geïnformeerd over uitgevoerde activiteiten.
    b. In 2021 hebben GS de brief *Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw* naar PS gestuurd. Deze brief gaat onder andere in op de uitgevoerde activiteiten:
        I. Aangegeven is dat er (in januari 2021) in totaal 31 proeftuinen in uitvoering of uitgevoerd zijn. Daarnaast zijn er 10 proeftuinen waarvan (in januari 2021) net de subsidie is toegekend of in het proces van toekenning zitten.
        II. Ook aangegeven is dat er een Kennisteam Voedselfamilies is dat de proeftuinen monitort en geleerde lessen duidt.[61] Het document *Zo smaakt de toekomst* uit 2019 dat gaat over stappen en lessen uit de Zuid-Hollandse voedseltransitie is hiervan een voorbeeld (zie ook Paragraaf 3.3).
    c. In 2022 hebben GS de *Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw* naar PS gestuurd. In deze brief is onder andere een overzicht opgenomen van verkenningen, programma's en projecten die in het kader van 'vitale landbouw' zijn/worden uitgevoerd.[62] Zie Bijlage B van dit rapport voor een overzicht van de verkenningen, programma's en projecten. Een van de projecten, de pilot Boeren voor Natuur, is ter illustratie en als casus nader onderzocht. Zie hiervoor Kader 3.1.
    d. Op verzoek van PS hebben GS eind 2021 via een brief inzichtelijk gemaakt welke activiteiten er lopen als het gaat om het integrale voedselbeleid. De genoemde activiteiten zijn:
        I. De Tuin van Holland: Openbreken vraag naar duurzaam regionaal voedsel
        II. Voedselfamilies: Ruim baan voor duurzame producenten
        III. Een gezonde Voedselomgeving: gezond en duurzaam voedsel als hefboom
        IV. Practice what you preach
        V. Dashboard voedsel[63]
    e. In de Jaarstukken 2021 geeft de provincie aan dat het gewerkt heeft vanuit drie perspectieven: 1) gebiedsgericht werken, 2) ketens en netwerken, en 3) samenwerking rond thematische opgaven als stikstof, waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Ook is een overzicht opgenomen van resultaten en acties. Enkele voorbeelden uit dit overzicht zijn[64]:

[61] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw
[62] Provincie Zuid-Holland (2022), GS brief: Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw
[63] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Integraal Voedselbeleid provincie Zuid-Holland
[64] Voor het volledige overzicht zie zuidholland.jaarverslag-2021.nl (beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw).

I. ‘Verkenning naar minder gebruik chemische gewasbescherming in de landbouw in samenspraak met agrarisch natuurbeheer.’
II. ‘Start van een aanpak om boeren te belonen voor duurzaamheidsprestaties, volgens een zogeheten KPI-systematiek[65] in akkerbouwgebied (Zuidwestelijke Delta) en veenweidegebied.’
III. ‘Met behulp van de Voedselfamilies werkt de provincie al enkele jaren aan een pioniersaanpak. In 2021 heeft het netwerk zich verder ontwikkeld en bijgedragen aan de kennisontwikkeling door de transitie te plaatsen in de context van de bredere landbouwopgave. Acties 2021:
- Eerste fase dashboard voedseltransitie (toekomstverkenning voedsel Zuid-Holland) met daarin de belangrijkste barrières die pioniers in de landbouw tegenkomen als zij willen opschalen;
- Werkplaatsen rond ruimtelijk instrumentarium en grond met verschillende pionierende boeren;
- Doorontwikkeling van het netwerk polderpioniers in het veenweidegebied;
- Uitvoering van de Voedselfamilie Academie met masterclasses en ondernemerscoaching;
- Verkenning naar pioniers in de akkerbouw in de Zuidwestelijke Delta;
- Eerste fase verkenning financierbaarheid van transitie in melkveehouderij en akkerbouw;
- Strategienetwerk rond uitdagingen in de veenweide met externe partners Wij.land en Drift.’[66]

f. Naast bovengenoemde stukken heeft de Rekenkamer van de provincie een overzicht ontvangen van innovatieprojecten (proeftuinen) die via het 3e Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) zijn gesubsidieerd. Voor het overzicht zie Bijlage C.

14. Uit de verschillende rapportages blijkt niet duidelijk wat de rol/betrokkenheid van de provincie bij de uitgevoerde activiteiten is of was.
a. De rapportage over de uitgevoerde activiteiten betreft opsommingen. Zie Bevinding 13. Een koppeling met de provinciale rollen (zie Paragraaf 2.4) ontbreekt.
b. Bij veel activiteiten is aangegeven dat dit in samenspraak of met behulp van andere partijen is. Uit de teksten blijkt niet duidelijk wat het aandeel van de provincie is.
c. In de GS brief *Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw* geeft de provincie aan dat de proeftuinen gesubsidieerd worden en dat de provincie veel energie steekt in het begeleiden.[67] Wat deze begeleiding is wordt niet duidelijk gemaakt.

Kader 3.1 Pilot Boeren voor Natuur – Hoeve Biesland

Boeren voor Natuur is een visie over het samengaan van natuur en landbouw door middel van een extensief bedrijfssysteem. De kern is gebaseerd op nul-aanvoer van mest en voer, hogere grondwaterstanden en 10% landschapselementen. De pilot wordt op enkele plekken in Nederland uitgevoerd, waaronder op Hoeve Biesland in Zuid-Holland. De provincie verleent subsidie aan het project.[68]

Ontstaan pilot

Boerderij Hoeve Biesland is in 1910 begonnen. In 1987 waren er 30 koeien, wat verder groeide naar 120 koeien in 1997. Het perspectief om te kunnen blijven bestaan was doorgroeien naar een intensief melkveebedrijf, maar vanwege de nabijheid van de stad was dat niet wenselijk. In 1997 is de keuze gemaakt om de destijds zwaar gefinancierde boerderij om te gaan schakelen naar een biologisch bedrijf. Het biologische bedrijfssysteem paste volgens de eigenaar beter bij de wensen in het gebied dan het gangbare bedrijfssysteem. Ook het agrarisch natuurbeheer was belangrijk in de omschakeling. De wens van de

[65] Met Kritische Prestatie-indicatoren (KPI) kan meetbaar worden gemaakt welke duurzaamheidsprestaties worden behaald.
[66] Provincie Zuid-Holland (2022), Jaarstukken 2021
[67] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw, bijlage 1, p.
[68] WUR (2022), www.wur.nl

samenleving was om het cultuurlandschap te behouden, koeien in de wei te laten lopen en vogels en plantensoorten te behouden, dat werd de hoogste waarde van het gebied gevonden. De gemeente Delft heeft land in langdurige pacht gegeven.

De bank zag de omslag op zich wel zitten, maar zag risico's in de financieringsstructuur met subsidies die om de zes jaar verleend worden. 'Een hele pot met geld zou kwijt zijn als het niet verlengd zou worden, terwijl het bedrijf in zijn totaliteit zou zijn omgeschakeld met andere machines, een compostbak die je nodig hebt en dergelijke.' Uiteindelijk is de pilot in 2007 gestart waarbij een financieringsstructuur is afgesproken van dertig jaar.[69] Voor het jaar 2022 is bijna € 120.000 subsidie verstrekt.[70]

Opbrengst en kennisdeling

Vanuit de WUR is aangegeven dat de pilot Boeren voor natuur goed past binnen de landbouwtransitie, omdat het project het herstel van biodiversiteit, verbeteren waterkwaliteit, een mooier landschap, hogere waterstanden en lagere stikstofemissies combineert. Het gaat om een bedrijfssysteem (andere manier van boeren) en niet om een kleine toevoeging aan het bestaande. Daarnaast geeft het de boer veel ruimte om vakmanschap in te zetten en zelf te ondernemen.[71]

De eerste tien jaar is er volgens de eigenaar van de boerderij een mooi monitoringstraject geweest en werden er veel mensen bij betrokken. Vanwege de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), die in opdracht van de provincie de controles en monitoring deed, is er de laatste zeven jaar veel minder monitoring. 'Daardoor ben je een spiegel en sparring partner kwijtgeraakt, iemand die met je meekijkt. Wat er wordt geleerd bij Boeren voor Natuur wordt daardoor niet gedeeld. […] Als er al iets gebeurt aan kennisdeling of het elders toepassen van de verdiensten van Boeren voor Natuur, dan gebeurt het uit eigen initiatief van burgers of betrokkenen.'[72] De provincie heeft aangegeven te onderzoeken hoe de pilot zich in de komende jaren verder kan ontwikkelen. Met een groot aantal betrokken partijen zal hiervoor een verkenning worden uitgevoerd.[73]

Visie op de transitie

Als het gaat om de landbouwtransitie willen volgens de eigenaar van de boerderij alle betrokkenen hetzelfde doel bereiken, namelijk een landbouw met een goede impact op de leefomgeving. 'Het is belangrijk te bepalen wat voor landbouw in welk gebied je wilt hebben, en dan te beginnen met een mineralenbalans en natuurelementen om die kant op te bewegen. Dat is belangrijker dan continu elk element een eigen jasje te geven en te presenteren als de landbouw, dan krijg je zoveel verschillende duurzaamheidsmerken en soorten. Er mist een overkoepelende richting. Het is belangrijk voor de totale agrarische samenleving om een perspectief te hebben.'

3.2 Organisatie, capaciteit en bestede middelen

Teamsamenstelling en capaciteit

15. Landbouw is organisatorisch bij de provincie verdeeld over meerdere afdelingen. Circa zeven medewerkers zijn direct betrokken bij landbouw en naar schatting zijn circa 20 medewerkers indirect betrokken. Voor de uitvoering van het *Provinciaal uitvoeringsprogramma landelijk gebied* (PPLG) richt de provincie een aparte programma-organisatie op.
    a. Het team landbouw is onderdeel van het bureau Groen binnen de afdeling Water en Groen. Boomsierteelt in Boskoop en de Duin- en Bollenstreek staan los van het team landbouw en worden voornamelijk door de gebiedsregisseurs van ruimtelijke ordening bediend. Glastuinbouw valt onder de afdeling Samenleving en Economie. Daarnaast is er ook een aparte afdeling Programma's en Projecten

[69] Agrariër, interview, 7 juli 2022
[70] Provincie Zuid-Holland (2022), subsidieregister.zuid-holland.nl
[71] WUR, email, 19 juli 2022
[72] Agrariër, interview, 7 juli 2022
[73] Provincie Zuid-Holland (2022), GS brief: Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw

die allerlei projecten uitvoert zoals infrastructuurprojecten. Deze afdeling voert ook de Groene Cirkels uit.[74]

b. De capaciteit voor landbouw is volgens de provincie de afgelopen jaren toegenomen. Ongeveer zeven jaar geleden was er één iemand die zich bezighield met landbouw. Het ging daarbij voornamelijk om ruimtelijke ordening en het beantwoorden van statenvragen. Inmiddels zijn er circa zeven medewerkers direct betrokken bij landbouw. Daaromheen zijn naar schatting circa 20 medewerkers indirect betrokken.[75]

c. In de GS-brief *Positionering provinciaal programma NPLG* van juni 2022 is aangegeven dat de provincie zich ontwikkelt in haar rol van gebiedsautoriteit. De provincie wil groeien richting een meer sturende rol in het gebied en wil investeren in kennis en ervaring van de uitvoerende kracht. Aangegeven is dat voor de realisatie van het *Provinciaal uitvoeringsprogramma landelijk gebied* (PPLG) een programma-organisatie landelijk gebied wordt opgericht.[76] Op moment van schrijven (september 2022) is nog niet bekend onder welke afdeling de programma-organisatie komt te vallen en wat de organisatorische gevolgen zijn voor de teams die zich nu bezighouden met landbouw.[77]

d. Het PPLG raakt vrijwel alle portefeuilles van GS. In het college is afgesproken dat één gedeputeerde de coördinatie over de verschillende opgaven doet, er één gedeputeerde is voor de integrale ruimtelijke keuzes, en één gedeputeerde is aangewezen voor de doorvertaling naar het omgevingsbeleid.[78]

Bestede middelen

16. Het is voor 2021 niet duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de ambities uit de *Hoofdlijnennotitie vitale landbouw*. 'Vitale landbouw' zoals in de Hoofdlijnennotitie omschreven is niet gekoppeld aan de post 'vitale landbouw' in de jaarstukken. 'Vitale landbouw' in de jaarstukken is namelijk breder en omvat ook regelingen en programma's die niet of slechts gedeeltelijk gericht zijn op landbouw.
    a. In de Jaarstukken 2021 komt landbouw terug bij 'Ambitie 5 Versterken natuur in Zuid-Holland'. Het valt onder 'Beleidsdoel 5-2 Toekomstbestendige landbouw', verder gespecifieerd in 'Beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw'. De twee andere doelen onder Ambitie 5 gaan over natuur (Beleidsdoel 5-1) en water (beleidsdoel 5-3).[79]
    b. Hetgeen onder 'Beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw' valt in de jaarstukken is breder dan de *Hoofdlijnennotitie vitale landbouw.* De Hoofdlijnennotitie is als het ware een onderdeel van de post 'vitale landbouw' in de jaarstukken. In de jaarstukken vallen onder 'Beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw' ook regelingen en programma's die niet of slechts gedeeltelijk gericht zijn op landbouw.
        I. In de toelichting op het overzicht baten en lasten wordt bijvoorbeeld de sanering van de glastuinbouw genoemd. Het gaat hier om een subsidieregeling. De glastuinbouw valt buiten de *Hoofdlijnennotitie vitale landbouw*, zie Bevinding 5. Ook uit de omschrijving van het doel van de subsidieregeling blijkt de relatie met de doelen uit de Hoofdlijnennotitie niet: *'Doel van de Subsidieregeling sanering en bemiddeling verspreide glastuinbouw Zuid-Holland 2013 is het verwijderen van verspreid liggende kassen in de provincie Zuid-Holland ten behoeve van het herstel van waardevol landschap, het geven van meer ruimte aan natuur en het versterken van gebieden voor duurzame glastuinbouw, in het belang van een goede ruimtelijke ordening*.'[80]

[74] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[75] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022 & ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[76] Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief: Positionering provinciaal programma NPLG
[77] Provincie Zuid-Holland, e-mail, 12 september 2022
[78] Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief: Positionering provinciaal programma NPLG
[79] Provincie Zuid-Holland (2022), Jaarstukken 2021
[80] Provincie Zuid-Holland (2013), Subsidieregeling sanering en bemiddeling verspreide glastuinbouw Zuid-Holland 2013

II. Een ander voorbeeld is het Interbestuurlijk Programma (IBP) Zuidwestelijke Delta. Het gezamenlijke doel luidt als volgt: '*Een veilige en klimaatbestendige, ecologisch veerkrachtige en economisch vitale delta met voldoende zoetwater, nu en in de toekomst.*' Dit programma gaat slechts gedeeltelijk over landbouw (Broedplaats Volhoudbare landbouw).[81]

c. De gerealiseerde lasten in 2021 van de post 'Beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw' bedragen een kleine € 10 miljoen. Hoeveel middelen naar de verschillende onderdelen van 'Beleidsprestatie 5-2-1 Vitale landbouw' zijn gegaan is in de Jaarstukken 2021 niet aangegeven. GS geven in de brief *Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw* aan dat voor uitvoering van de ambities voor vitale landbouw zoals omschreven in de Hoofdlijnennotitie voor 2021 een werkbudget is begroot van € 750.000.[82] Middelen zijn vooral besteed aan kennis en innovatie projecten. Het budget voor 2020 bedroeg ca. € 600.000, voor 2022 is het budget bijna € 900.000.[83]

d. Zoals in Bevinding 5 is aangegeven valt tuinbouw niet onder de Hoofdlijnennotitie. In de Jaarstukken komt tuinbouw terug bij 'Ambitie 4 Een concurrerend Zuid-Holland'. In het Programma Zuid-Hollandse Economie 2019-2022 is aangegeven dat voor tuinbouw (greenports) voor de periode 2018 tot en met 2022 € 15,6 miljoen gereserveerd is.[84]

17. Tot 2020 zijn via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) middelen ingezet voor landbouwinnovatie. Vanaf 2020 is hier verandering in gekomen en heeft de provincie er voor gekozen om de middelen vooral in te zetten voor water gerelateerde projecten. Voor de leefbaarheid op het platteland zijn gedurende de hele periode subsidies ingezet.

a. Het 3e Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) liep van 2014 t/m 2020. POP3 is verlengd met twee jaar (2021 en 2022) en wordt ook wel POP3+ genoemd. Voor het POP is door de provincie een aparte Uitvoeringsregeling opgesteld. Het POP kent verschillende onderdelen.[85]

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.[86]

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. Uit het overzicht blijkt dat tot 2020 middelen zijn ingezet voor projecten die gericht zijn op landbouwinnovatie. In de *Meerjarenprogrammering Groen 2016 - 2019 Zuid-Holland* is toegelicht dat het moet gaan over 'innovatieve, duurzame maatregelen die in lijn zijn met het ambitiedocument Duurzame Landbouw van de provincie'.[87] Na 2020 heeft er een omslag plaatsgevonden. In 2020 zijn middelen ingezet voor jonge landbouwers. Deze regeling is vooral bedoeld om de aanschaf van modernere installaties en machines te stimuleren, waarmee de jonge landbouwer een achterstand kan inlopen.[88] De middelen voor 2021 en 2022 worden ingezet voor water gerelateerde projecten. Zie ook Bevinding 27.

d. De subsidies voor LEADER zijn gericht op de 'sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland' en gaan niet zozeer over landbouwinnovatie. Het gaat om lokale ontwikkelingen die vanuit de gemeenschap zelf komen. Het doel is om plattelandseconomieën en -gemeenschappen te ondersteunen en zo banen

[81] Zuidwestelijke Delta (2022), www.zwdelta.nl
[82] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw
[83] Provincie Zuid-Holland, e-mail, 13 oktober 2022
[84] Provincie Zuid-Holland (2018), Programma Zuid-Hollandse Economie 2019-2022, p. 44
[85] Voor meer informatie over deze onderdelen zie de website van de provincie.
[86] Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2021), Toelichting Modelregeling subsidies POP 2014-2022, 18 februari 2021, artikel 1.3
[87] Provincie Zuid-Holland (2016), Meerjarenprogrammering Groen 2016 - 2019 Zuid-Holland
[88] Provincie Zuid-Holland (2022), www.zuid-holland.nl

te scheppen en de leefomstandigheden in plattelandsgebieden te verbeteren. Subsidies worden alleen toegewezen aan projecten in aangewezen gebieden. Voor Zuid-Holland gaat het om de gebieden: Polders met Waarden en Holland Rijnland.[89]

e. Binnen het POP is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) een aparte categorie. Het ANLb is in Nederland onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Doel van het ANLb is het verbeteren van de biodiversiteit, de waterkwaliteit en het waterbergend vermogen in agrarisch gebied. Voor het ANLb in Zuid-Holland, bijna 17.000 hectare, wordt jaarlijks subsidie verstrekt. In 2020 ging het om € 6,5 miljoen.[90]

Tabel 3.1 Verleende POP-subsidies 2016 t/m juli 2022 naar regeling en per jaar (in euro, excl. ANLb)[91]

Subsidie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022[a]	Totaal
Jonge landbouwers	626.796	283.376	1.376.520	557.051	616.959			3.460.702
Fysieke investeringen landbouw	1.014.600	470.799						1.485.400
Kennisoverdracht landbouw	204.708	168.698						373.406
NPI[b] Biodiversiteit		3.164.558						3.164.558
SINNO[c]	710.211	4.121.421	3.289.479	3.035.900				11.157.010
EIP[d]		175.745						175.745
NPI Water						7.529.327		7.529.327
Kennis en innovatie water							1.133.124	1.133.124
LEADER[e]				5.289.612				5.289.612
Totaal								**33.768.884**

a. tot en met juli 2022 / b. NPI = Niet-productieve investeringen / c. SINNO = Samenwerking voor innovaties landbouw / d. EIP = Europees Innovatie Partnerschap / e. subsidies zijn niet uitgesplitst naar jaar, LEADER = Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

3.3 Uitzicht op doelbereiking

18. Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Hoofdlijnennotitie worden behaald. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van concrete doelen en het ontbreken van monitoring en evaluaties die gaan over de werking van het beleid, of onderdelen hiervan. Wel worden in meerdere tussenrapportages verhalen van pioniers of koplopers opgenomen waarbij de link tussen de activiteiten en de hoger gelegen doelen op casusniveau deels inzichtelijk gemaakt wordt. De provincie is over het algemeen positief over de uitvoering. LTO Noord en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland (NMF) zien ook goede projecten, maar zijn terughoudend over de doorwerking ervan.
    a. Door het ontbreken van concrete doelen (zie Bevinding 8) is het niet mogelijk aan te geven in hoeverre de doelen van de provincie bereikt worden.
    b. De verschillende projecten zijn niet geëvalueerd als het gaat om doelbereik. De provincie geeft aan dat de uitvoering van de projecten wordt gevolgd, maar dat niet goed wordt nagegaan wat de inzet van de (veelal met POP-geld gefinancierde) projecten opleveren als het gaat om de outcome. De provincie geeft

[89] Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl (I) & (II)
[90] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021), Natuur in Nederland, p. 24; Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl & BIJ12 (2022), www.bij12.nl
[91] Provincie Zuid-Holland, overzichten POP3 verleningen en betalingen, 2 augustus 2022

daarnaast aan dat veel projecten nog in uitvoering zijn en dat het voor die projecten nog niet is vast te stellen wat ze opleveren.[92]

c. Als het gaat om transitie wordt geregeld gesproken over 'koplopers' en 'pioniers'. Dit is geen georganiseerde groep, het zijn trekkers van individuele projecten.[93] In meerdere tussenrapportages zijn verhalen van pioniers of koplopers opgenomen. Zie Kader 3.2. Het Kennisteam[94] van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies geeft in de Tussenrapportage *Zo smaakt de toekomst 2.0* aan dat 'het bruist in Zuid-Holland! Pionierende boeren, innovatieve ondernemers en ambitieuze organisaties werken samen met overheden en kennisinstellingen aan een duurzaam en eerlijk landbouw- en voedselsysteem'.[95]

d. In de GS brief *Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw* van begin 2021 is aangegeven dat in de proeftuinen 'mooie stappen [worden] gezet'. Daarbij zijn meerdere voorbeelden genoemd, maar in de brief is ook aangegeven dat 'niet alle experimenten het beoogde resultaat [bereiken]'.[96]

e. Een geïnterviewde betrokkene van de provincie geeft aan dat er de afgelopen jaren aan capaciteit en netwerken is gebouwd en dat de organisatiegraad en vernieuwing in Zuid-Holland best hoog is.[97] LTO Noord geeft aan dat het initiatief van Voedselfamilies goed is, maar dat de spin-off die dat heeft tegenvalt.[98] NMF geeft aan dat langer lopende initiatieven, zoals Voedselfamilies en Groene Cirkels, goede instrumenten zijn en dat de resultaten er zeker naar zijn. Daarbij is het resultaat bij de één wat meer dan de ander. NMF verwacht echter niet dat de doelen gehaald zullen worden.[99] Zie ook Paragraaf 3.4.

Kader 3.2 – Tussenrapportages (met onder ander verhalen van pioniers of koplopers)

Jaar	Opsteller	Titel
2016	Platform Duurzame Landbouw Zuid-Holland	Zuid-Hollandse voedselfamilies voortgangsrapportage
2017	Platform Duurzame Landbouw Zuid-Holland	De voedselfamilies tweede voortgangsrapportage
2019	Kennisteam van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies	Zó smaakt de toekomst
2021	Kennisteam van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies	Zo smaakt de toekomst 2.0
2022	DRIFT	Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een Dashboard.

19. Op basis van de uitgevoerde projecten worden in de tussenrapportages ook lessen getrokken. Het is niet altijd duidelijk wat met de opgedane kennis wordt gedaan.
    a. GS gaan in de brief *Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw* uit 2021 in op de lessen die geleerd kunnen worden. GS noemen in de brief de volgende observaties en belemmeringen:
        I. Bewustwording binnen de overheid - nieuwe initiatieven, zoals een voedselbos, passen meestal niet goed in bestaande structuren en begrippen van de overheid. Dat kan leiden tot onnodige controle en administratie.
        II. Kennisdeling en matching studenten - veel ondernemers in het netwerk geven aan dat ze graag kennis willen delen.

[92] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022; ambtelijk interview II, 3 mei 2022 & Provincie Zuid-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 26 oktober 2022
[93] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[94] Het Kennisteam Zuid-Hollandse Voedselfamilies is een samenwerking van de HAS Hogeschool, Hogeschool Inholland, Wageningen Economic Research, het Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
[95] Kennisteam van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies (2021), Zo smaakt de toekomst 2.0, p. 2
[96] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw, bijlage 1, pp. 1 en 3
[97] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[98] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[99] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022

III. Grond - grondeigenaren, zoals de provincie Zuid-Holland, kunnen hun grondposities gerichter inzetten voor transitie.
IV. Wet- en regelgeving - knellende wet- en regelgeving kan koplopers in de weg staan.
V. Prijzen - Een sociale en/of duurzame meerwaarde leveren, heeft vaak gevolgen voor de prijs van een product, terwijl gangbare producten goedkoper blijven. Dat is een rem op vernieuwing.[100]

De brief gaat beperkt in op wat er met de observaties en belemmeringen gedaan wordt.

b. In de tussenrapportage *Zó smaakt de toekomst* uit 2019 zijn lessen verzameld. Over 'korte ketens' is bijvoorbeeld aangegeven dat de logistiek voor veel proeftuinen een kostbare en tijdrovende klus is en dat het belangrijk is om met een logistieke partner samen te werken.[101]
c. In de rapportage *Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een Dashboard*, opgesteld in 2022 door DRIFT in opdracht van de provincie, zijn negen institutionele kansen en belemmeringen benoemd. DRIFT verstaat onder instituties 'alle regels waaraan we gewend zijn geraakt en waar we ons aan houden'. Het gaat hierbij om regels in brede zin en niet alleen vastgelegde wet- en regelgeving. De negen benoemde kansen en belemmeringen hebben betrekking op de onderwerpen:
   I. Financiering transitie
   II. Grond
   III. Eerlijke prijzen
   IV. Ruimtelijke inrichting
   V. Gebiedsgerichte aanpak
   VI. Ketenstrategie
   VII. Wenkend perspectief gezondheid
   VIII. Kiezen voor consumenten
   IX. Transitiegerichte overheid[102]
d. In het Dashboard is aangegeven dat het bedoeld is als ondersteuning in de 'zoektocht naar institutionele verandering' en dat dit in de eerste plaats voor de provincie zelf is.[103] Het is echter onduidelijk hoe de lessen in de provincie moeten doorwerken. Zo is bijvoorbeeld niet aangegeven van wie welke actie wordt verwacht.

20. Naast de verhalen en te leren lessen besteedt de provincie in de tussenrapportages ook aandacht aan het transitieproces en de fase waarin de transitie zich bevindt. Als het gaat om de duiding van de fase van de transitie worden er voorbeelden genoemd, maar een meer kwantitatieve onderbouwing ontbreekt.
    a. In 2017 heeft de Eenheid Audit en Advies van de provincie onderzoek gedaan naar de transitieaanpak ten behoeve van een duurzame landbouw. De Eenheid Audit en Advies concludeert onder andere dat de transitieaanpak organisch is gegroeid en dat er in behoorlijke mate sprake is van netwerkend werken. Maar ook is geconcludeerd dat de informatiedeling en -vergaring binnen de provinciale organisatie niet optimaal is.[104]
    b. In de rapportage *Zó smaakt de toekomst* uit 2019 staat dat: 'Eén ding duidelijk [mag] zijn – de transitie is al onderweg! Zuid-Holland telt een indrukwekkend palet aan proeftuinen die laten zien wat voor veranderingen er allemaal mogelijk zijn.'[105] Het Dashboard uit 2022 gaat in op thema's die rond transitie spelen. Gesteld wordt dat gevestigde partijen zich steeds vaker bij de vernieuwers voegen en dat dit

[100] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Uitvoering hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw, p. 2
[101] Kennisteam van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies (2019), Zó smaakt de toekomst, p. 18
[102] DRIFT (2022), Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een dashboard
[103] DRIFT (2022), Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een dashboard, p. 18
[104] Eenheid Audit en Advies (2017), Transitieaanpak toegepast ten behoeve van een duurzame landbouw in de Provincie Zuid-Holland, p. 13
[105] Kennisteam van de Zuid-Hollandse Voedselfamilies (2019), Zó smaakt de toekomst, p. 3

'zeker in Zuid-Holland goed zichtbaar [is]'. De samenwerking tussen vernieuwers en gevestigde partijen wordt de fase van 'transitieruimte' genoemd.[106] Als het gaat om de duiding van de fase van de transitie worden er voorbeelden genoemd van pioniers en gevestigde partijen die met pioniers samenwerken. Een meer kwantitatieve onderbouwing, waarin bijvoorbeeld het aantal bedrijven dat samenwerkt met vernieuwers wordt geanalyseerd, ontbreekt.

c. Het aantal koplopers en pioniers is volgens een geïnterviewde bij de provincie niet zo groot, maar dit is langzaam aan het opschuiven. Het is volgens de betrokkene moeilijk te zeggen waar in de transitiecurve de landbouw- en voedseltransitie zich momenteel bevindt. Een verschil met twee jaar geleden is volgens de betrokkene dat de koplopers en pioniers serieus genomen worden: 'dat is echt een slag die nu gemaakt is. […] Nu wordt het verhaal gehoord en serieus genomen, dat is voorbij de eerste stap.'[107]

Kader 3.3 – Transitie

'Bij de transities voor het klimaat en energie wordt over het algemeen de urgentie breder ervaren en is de oplossing eenduidiger dan bij de voedseltransitie. Als het gaat om de voedseltransitie zitten we nog in de lock in van het huidige systeem. De klimaat- en energietransities zitten al meer in de omslag. Daarnaast is het culturele aspect een belangrijk verschil. Of de stroom uit het stopcontact groen of grijs is zie je niet en maakt in het gebruik geen verschil. Bij de voedseltransitie gaat er echt wat veranderen op het bord van de consument.'[108]
Geïnterviewde expert

21. Uitvoering van de Hoofdlijnennotitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van waterkwaliteit, stikstof en biodiversiteit. Als het gaat om de waterkwaliteit is het onzeker of de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 gehaald gaan worden. Op het gebied van stikstof is het volgens de provincie de vraag of de doelen die het Rijk in de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering heeft opgenomen gehaald gaan worden. Voor biodiversiteit zijn door de provincie geen algemene doelen geformuleerd. In Nederland gaat de biodiversiteit achteruit en de provincie heeft geen aanwijzingen dat de trends in Zuid-Holland anders zijn.
    a. De provincie geeft aan dat de logica om aan landbouw te werken voortkomt uit de opgaven voor onder andere stikstof, broeikasemissies en bodemdaling.[109]
    b. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat wanneer aan de KRW-doelen is voldaan de kans groot is dat het doel voor de waterkwaliteit (voldoende schoon water) gehaald wordt. Het is echter onzeker of de KRW-doelen in 2027 gehaald worden.
        I. Op dit moment zijn de 125 oppervlaktewateren in de provincie niet in orde, zie ook Paragraaf 1.2. De provincie gaat uit van realisatie van de maatregelen door de waterschappen voor 2027, maar geeft aan zich te realiseren dat de uitvoering nog risico's kent, bijvoorbeeld op het vlak van grondverwerving. De provincie geeft aan de voortgang op ambtelijk en bestuurlijk niveau te volgen.[110]
        II. Van de vijf grondwaterlichamen is er één niet op orde. Het grondwaterlichaam Duin Rijn-West ligt midden in de Bollenstreek en heeft een fosfaatprobleem. Het gaat volgens de provincie nog lang duren, omdat grondwater niet zomaar hersteld is.[111]

[106] DRIFT (2022), Zoeken naar sturing voor voedseltransitie. Een dashboard, p. 4
[107] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[108] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[109] Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw, p. 2 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[110] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[111] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022

III. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat het heel ingewikkeld is om aan te geven waar je je op baseert of je de doelen wel of niet haalt. Hier is ook discussie over. Nadat de waterschappen hebben berekend of de doelen gehaald kunnen worden heeft het Rijk een ex ante onderzoek laten uitvoeren. Het Rijk ziet de berekeningen van het verwachte doelbereik van de waterschappen op onderdelen anders. Het is volgens de betrokkene van belang daar er zo snel mogelijk éénduidigheid komt. In 2024 wordt het doelbereik tussentijds geëvalueerd om te zien hoe er bijgestuurd moet worden. Volgens de betrokkene is 2027 al snel en zal er wellicht door de EU een extra planperiode nodig zijn om de doelen te kunnen bereiken. 'Daarnaast kun je niet achterover leunen als de doelen behaald zijn.'[112]

IV. In de *KRW-nota* zijn maatregelen opgenomen om de waterkwaliteit te verbeteren, deze zijn onder andere gericht op de landbouw en zijn mede aangedragen vanuit de zeven waterschappen. In een gebied waar de waterkwaliteit niet op orde is vanwege nutriënten of stikstof vanwege afspoeling moet je maatregelen nemen in intensieve veehouderijen. Maar voor Natura 2000-gebieden moet je juist de depositie vanuit de lucht tegengaan, dat betreft veel diffusere bronnen en vraagt om andere maatregelen.[113]

V. LTO Noord geeft aan dat er rondom waterkwaliteit zorgen zijn. De kwaliteit verbetert wel, maar de normen gaan naar verwachting niet gehaald worden in 2027. 'Door het 'one out, all out'-principe moet je overal voor scoren, maar dat stimuleert niet echt.' De verwachting is dat met name bollenbedrijven op zanderige grond het lastig krijgen. Daar is sneller sprake van uitspoeling van nutriënten en veel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In andere gebieden wordt de normering waarschijnlijk wel gehaald. Een belangrijke kanttekening is dat wat er nu in bodems gebeurt, terug te voeren is op wat decennia geleden gebeurd is.[114]

c. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat er op het gebied van stikstof nog geen doelen gehaald worden. Ook is aangegeven dat de provincie nog niet zoveel maatregelen heeft, dat de druk hoog is en het nog maar de vraag is of de doelen die het Rijk in de wet heeft opgenomen realistisch zijn.

I. In Paragraaf 1.2 is geschetst welke problemen er spelen rondom stikstof in Zuid-Holland. De ambitie van de provincie is opgenomen in Kader 3.5. In 2021 heeft de provincie de *Eerste uitvoeringsagenda stikstof Zuid-Holland* opgesteld. Landbouw is, naast natuurherstel, verduurzaming stedelijk netwerk en mobiliteit, en haven industrieel complex, een van de vier actielijnen.[115]

II. Naast de meer algemene actielijnen stelt de provincie een plan op waarin zij per Natura 2000-gebied beschrijft hoe de doelen uit de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering gehaald kunnen worden. In Zuid-Holland is vooral aandacht voor de veehouderijen in het gebied Nieuwkoop, vanwege de nabij gelegen stikstofgevoelige natuur van de Nieuwkoopse Plassen.[116] Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat programmamanagers van de provincie daar aan de gang zijn gegaan en dat het traject al even loopt, maar de stemming 'suboptimaal' is.[117]

III. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat de provincie op dit moment (september 2022) nog niet zoveel maatregelen heeft en dat de druk vanwege de weerstand tegen het beleid van het Rijk en provincie hoog is. Als het gaat om stikstof worden er nog geen doelen gehaald, wel zijn er streefcijfers opgesteld. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat de provincie graag wil bijdragen, maar dat dit ook tijd nodig heeft en dat het nog maar de vraag is of de wetgeving van het

[112] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[113] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[114] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[115] Provincie Zuid-Holland (2021), Eerste uitvoeringsagenda stikstof Zuid-Holland
[116] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Voortgangsrapportage stikstof 2021
[117] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022

Rijk realistisch is.[118] De eerste tranche van Maatregel Gerichte Opkoop heeft in Zuid-Holland geen effect gehad, omdat geen van de negen in aanmerking komende bedrijven interesse had.[119]

d. In de natuurgebieden gaat de biodiversiteit achteruit. Voor de algemene biodiversiteit in de provincie zijn doelen niet nader gespecificeerd. Het bredere beleid voor biodiversiteit is nog in ontwikkeling. De provincie heeft geen aanwijzingen dat trends in Zuid-Holland anders zijn dan op landelijk niveau, waar de biodiversiteit achteruit gaat. Landbouwactiviteiten zijn van invloed op de biodiversiteit in natuurgebieden.

I. In de Omgevingsvisie is bij het onderdeel NatuurNetwerkNederland (NNN) aangegeven dat Zuid-Holland een drukke provincie is waar veel belangen spelen en dat door onder andere de toenemende druk op de beperkte ruimte de biodiversiteit achteruit gaat. ‘Door de achteruitgang van de biodiversiteit, het verloren gaan van zeldzame soorten en door verontreiniging van water en bodem gaat in de provincie de leefbaarheid achteruit en verdwijnen zaken die wij voor kort als vanzelfsprekend beschouwden.’ Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van het NNN, hiervoor gelden internationale natuurdoelen. Zie ook Kader 3.2[120]

II. Een geïnterviewde geeft aan dat de provincie van oudsher veel energie heeft ingezet op de bescherming, beheer en uitbreiding van natuurgebieden en ook op de combinatie landbouw met weidevogels. Breder beleid voor biodiversiteit in de agrarische en stedelijke gebieden staat nog in de kinderschoenen. Aangegeven is dat de provincie nog niet zo lang voor de totale biodiversiteit verantwoordelijk is. ‘Er ligt geen set instrumenten of aanpak klaar’.[121]

III. Er zijn Europese en landelijke afspraken, maar het is volgens een geïnterviewde de vraag hoe zich dat vertaalt naar Zuid-Holland: ‘er ligt nog veel uitzoekwerk om de biodiversiteitsdoelen op verschillende schaalniveaus scherper te krijgen’.[122] Voor boerenlandvogels is overigens een aparte doelstelling. Zie Kader 3.5.

IV. Als het gaat om de algemene biodiversiteit heeft de provincie geen aanwijzingen dat trends in Zuid-Holland anders zijn dan op landelijk niveau. In Nederland gaat de biodiversiteit achteruit.[123] Een geïnterviewde geeft aan dat de intensivering van de landbouw invloed heeft op de biodiversiteit. Het gras is bijvoorbeeld veel uniformer geworden, waardoor er minder insecten en bloemen te vinden zijn.[124]

V. Een geïnterviewde geeft aan dat duidelijk is geworden dat er geen harde scheidingslijn tussen natuurgebieden en landelijke gebied is. Hetgeen dat in landbouwgebied in het water komt bereikt de natuurgebieden via slootwater en dergelijke en kan een negatieve invloed op natuurgebieden hebben.[125]

VI. Nederland heeft een kunstmatig landschap volgens een geïnterviewde bij de provincie. Als de ene soort bevorderd wordt, kan het zomaar ten koste gaan van de andere soort. Dit geldt bijvoorbeeld voor de weidevogels. Ondanks de beleidsinspanning op het gebied van weidevogels is hier volgens de betrokkene sprake van afname. Vóór de jaren ’60 waren er veel roofvogels. Door de inzet van insectenverdelger DDT verdwenen deze, net als de reigers en ooievaars. Marterachtigen en vossen werden bestreden en kwamen eigenlijk niet meer voor. Het is een succes dat die soorten zijn

[118] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[119] Provincie Zuid-Holland (2021), GS brief: Voortgangsrapportage stikstof 2021
[120] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, p. 138
[121] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[122] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[123] Zie bijvoorbeeld: CBS (2022), www.cbs.nl & WUR (2022), www.wur.nl
[124] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[125] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022

teruggekeerd. Vogels die op de grond leven (bijvoorbeeld weidevogels) en langs de kust broeden (bijvoorbeeld sterns en meeuwen) zijn echter kwetsbaar voor predatie door dergelijke soorten.[126]

Kader 3.4 - 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.[127] Ook heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op datzelfde moment een Kamerbrief over perspectieven voor agrarische ondernemers verstuurd.[128] 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[129] ziet er als volgt uit:

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

Kader 3.5 - Provinciale doelstellingen waterkwaliteit, stikstof en biodiversiteit

Waterkwaliteit

Het belangrijkste doel op het gebied van waterkwaliteit is het realiseren van voldoende gezond en schoon water waarmee de maatschappelijke functies gerealiseerd kunnen worden, zoals biodiverse natuur, beregening voor de agrarische sector en de productie van drinkwater. De doelen ten aanzien van grond- en oppervlaktewater zijn als volgt.

- Een grondwaterlichaam verkeert in een goede kwantitatieve toestand. Van een goede kwantitatieve toestand is sprake als is voldaan aan de voorwaarden (bedoeld in bijlage V, punt 2.1.2, bij de Kaderrichtlijn Water).
- De waterkwaliteitsdoelen voor oppervlaktewaterlichamen zijn:
  - goede ecologische toestand;
  - goede chemische toestand;
  - geen achteruitgang.[130]

Stikstof

In de *Eerste uitvoeringsagenda stikstof Zuid-Holland* is aangegeven dat de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering (met in begrip van de vastgestelde amendementen en moties) het vertrekpunt is. Als provinciale ambities zijn genoemd:

[126] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[127] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022 & Rijksoverheid (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, 10 juni 2022
[128] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers', 10 juni 2022
[129] Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022, p. 3
[130] Provincie Zuid-Holland (2021), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 17; Provincie Zuid-Holland (2020), KRW nota, p. 9 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022

1. Gezonde natuur en een gezond investering- en vestigingsklimaat waarbij natuurgebieden hersteld zijn en er geen overbelasting van stikstof meer plaatsvindt.
2. Tussentijdse vergunningverlening moet mogelijk blijven voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

De provincie geeft in de Eerste uitvoeringsagenda ook aan dat Rijksdoelen voor natuurherstel en reductie van stikstofbronnen een doorwerking krijgen naar specifiekere provinciale doelen en worden opgenomen in nog op te stellen gebiedsplannen.[131]

Biodiversiteit

Het doel van de provincie is: 'behouden, herstellen en (al dan niet op langere termijn) vergroten van de biodiversiteit in Zuid-Holland, inclusief de biodiversiteit van de bodem en het aanplanten van bossen.' Voor de Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen opgesteld. Voor de algemene biodiversiteit in de provincie zijn doelen niet nader gespecificeerd. In de Begroting 2022 geeft de provincie aan dat verdere versterking van samenhang, sturing en planvorming met betrekking tot biodiversiteit voor de komende periode op de planning staat.[132]

Voor boerenlandvogels zoals de grutto en de kievit heeft de provincie in samenwerking met andere partijen het *Actieplan Boerenlandvogels 2019-2027* opgesteld. Het doel is geen verdere afname in 2022 en 5% méér gruttoparen in 2027 vergeleken met de periode 2013-2015.[133]

3.4 Aspecten doelbereiking

Samenwerking

22. Geïnterviewden bij de provincie geven aan dat de interne samenwerking op onderdelen goed verloopt, maar dat het soms ook zoeken is. De externe samenwerking kan volgens een geïnterviewde beter.
    a. Een geïnterviewde geeft aan dat de teams landbouw en natuur al jaren in dezelfde afdeling zitten en elkaar goed weten te vinden. Als voorbeeld wordt de samenwerking rond boerenlandvogels genoemd. Het team natuur is gewend om veel te schakelen met het team landbouw. 'Er was een collega die op het snijvlak in beide teams zat, dat werkte goed.' Over een bredere samenwerking in de provincie met andere teams is aangegeven dat dit lastig is. 'Om het echt samen te doen en verder te komen dan alleen afstemmen in alles wat er moet gebeuren lukt niet op alle vlakken. Dat ligt niet aan goede wil, maar aan capaciteit en het vele werk dat op iedereen afkomt.'[134] Zie ook Bevinding 27.
    b. Een andere geïnterviewde geeft aan dat de onderlinge samenwerking goed is, maar dat het lastig is als het om de inhoud gaat. De doelen binnen de overheid strijden soms met elkaar en mensen weten elkaar niet altijd te vinden. 'Er lopen zoveel lijntjes, dat kost intern veel tijd om de mensen bij elkaar te brengen en de budgetten bij elkaar te brengen.' Als voorbeeld zijn de Natura 2000-budgetten genoemd. Deze zijn bijvoorbeeld beschot, wat niet effectief is om integraal te kunnen werken omdat deelbudgetten al vastliggen.[135]
    c. Naast interne samenwerking is er ook externe samenwerking, bijvoorbeeld via het IPO, zodat niet elke provincie afzonderlijk alles hoeft te bedenken. Daar kan volgens een geïnterviewde bij de provincie nog veel winst worden behaald. Samenwerking met het Rijk moet ook worden geïntensiveerd. 'Het ministerie van LNV staat niet met de laarzen in de modder en moet bewust worden van hoe het in de praktijk werkt.'[136]

[131] Provincie Zuid-Holland (2021), Eerste uitvoeringsagenda stikstof Zuid-Holland, p. 9
[132] Provincie Zuid-Holland (2021), Omgevingsvisie, p. 141; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022), www.natura2000.nl & Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022, pp. 30-31
[133] Provincie Zuid-Holland (2022), www.zuid-holland.nl
[134] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[135] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[136] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022

Integraal werken

23. In meerdere gesprekken is het belang van integraal werken aangegeven. Het besef dat de opgaven meer in samenhang moeten worden opgepakt is volgens geïnterviewden bij de provincie ingedaald. Ook het belang van sturing is genoemd als belangrijk aspect bij integraal werken.
    a. Twee geïnterviewden bij de provincie geven aan dat binnen de provinciale organisatie het besef is ontstaan dat er integraal gewerkt moet worden.[137]
    b. Vanuit de Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland (NMF) is aangegeven dat de provincie opgaven meer integraal kan oppakken. 'Vaak is men of helemaal op de landbouw of helemaal op de natuur gericht. Iets daar tussenin ontbreekt en je moet er hard voor vechten om dat integraal te bekijken.'[138]
    c. De provincie werkt in bepaalde gebieden met een gebiedsgerichte aanpak. Binnen deze aanpak zijn er bepaalde onderwerpen die voorrang of de lead hebben in het proces. In de Krimpenerwaard is dat bijvoorbeeld natuuraanleg en bodemdaling en rondom Nieuwkoop is dat stikstof. De gebiedsregisseurs werken aan de gebiedsgerichte aanpak en moeten de opgaven samenbrengen, zodat dubbelingen voorkomen worden.[139]
    d. Voor de sturing van het hele proces en de afstemming van de verschillende aspecten is het NPLG volgens een geïnterviewde belangrijk. 'Vanuit het NPLG is meer sturing, dan nu het geval is, gewenst om de programma's voor landbouw, natuur, klimaatverandering en stikstof bij de uitvoering gebiedsgericht op elkaar af te stemmen. Deze opgaven moet je aan elkaar rijgen om een goed multipliereffect te krijgen. Alleen wettelijke maatregelen, zoals wanneer je mest mag uitrijden, zijn niet genoeg. De vrijwillige maatregelen zijn nodig om de doelen te halen. Om die onder de aandacht te krijgen en uitgevoerd te krijgen is er meer sturing nodig.'[140]
    e. Het stikstofteam wordt vanwege het NPLG (wat er bij het oprichten van het stikstofteam nog niet was) urgenter. Een geïnterviewde geeft hierover aan dat er dan niet alleen doelstellingen op het gebied van stikstof zijn, maar ook op klimaat, natuur en water. 'Dat maakt de opgave nog complexer dan die eigenlijk al was'.[141] Zie ook Bevinding 28.

Regelgeving

24. Regelgeving kan op verschillende manieren de transitie van de landbouw in de weg zitten. In de gesprekken is bijvoorbeeld aangegeven dat regels op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling vernieuwende initiatieven kunnen tegenhouden. Andere voorbeelden zijn regels voor het grondbeleid die niet de vernieuwers ondersteunen, en ingewikkelde regels voor het verkrijgen van subsidie.
    a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er ondernemers zijn met plannen die bijdragen aan de verduurzamingsopgave in het landelijk gebied, maar dat die niet passen in de regels van de ruimtelijke ordening en daarom niet door kunnen gaan. Op dit punt is volgens de geïnterviewde meer flexibiliteit, leervermogen en capaciteit nodig. 'De kennis en kunde bij gemeenten en provincies aan het einde van het beleid is niet altijd even hoog. Daardoor worden kansen gemist en vernieuwende ondernemers gefrustreerd. Daarmee houdt je eigenlijk transitie tegen.'[142]
    b. Een andere geïnterviewde geeft aan dat de overheid zelf ook een omschakeling moet maken, om anders om te gaan met het ruimtelijke ordeningsbeleid en subsidies. 'Zo zijn er kleine provinciale subsidies voor kruidenrijke stroken. Een aantal jaar geleden was dat heel wat, maar nu is dat bij lange na niet genoeg.

[137] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022 & ambtelijk interview II
[138] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[139] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022 & ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[140] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[141] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[142] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022

De provincie moet het eigen stelsel herijken, en dat gaat om het hele juridische systeem.' Plannen voor een voedselbos passen bijvoorbeeld vaak niet binnen de huidige regels. 'Als je er meer biodiversiteit en een andere manier van landbouw wilt, dan moet je daar als provincie anders mee omgaan.'[143]

c. Een ander aspect is het grondbeleid. De provincie heeft circa 2500 tot 3000 hectare grond, zowel in (erf)pacht als in eigendom. Nu wordt dit vaak kort verpacht en dan heeft het weinig zin om iets anders te doen met het land dan gewoonlijk. Om de bodem te verbeteren is er namelijk meer tijd nodig. Aangegeven is dat de provincie aan het nadenken is over het grondbeleid en het stellen van voorwaarden bij het verpachten van gronden.[144]
d. LTO Noord geeft aan dat er door de provincie te weinig onderscheid gemaakt wordt in de regels als het gaat om de grondsoort. Maatregelen kunnen niet gelden voor zowel akkerbouwers als veehouders die op verschillende soorten grond werken. Het verschil tussen klei en veen is groot en vraagt om een andere benadering. Volgens LTO Noord kan er ook op het gebied van subsidies een verbeterslag worden gemaakt. Het is vaak ingewikkeld om een subsidie aan te vragen. 'In de buurt [wordt] een spoelplaats geopend voor spuitmachines om gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten op te vangen. Dat project loopt al vijf jaar maar was vier keer afgewezen, nu is er eindelijk één spoelplaats klaar. Zoiets wordt in een project in een samenwerking aangevraagd, want als individuele agrariër lukt het al helemaal niet. Als je een specialist hebt die je kan helpen bij een aanvraag dan komt er nog wat van de grond, maar anders gaat het niet.'[145]

Keuzes maken

25. Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat de provincie keuzes moet maken. Het gaat zowel om het maken van keuzes tussen functies in een bepaald gebied, als om de keuze voor projecten om als provincie energie in te steken.
    a. Er is een behoorlijke druk op de ruimte in Zuid-Holland voor allerlei soorten functies, niet alleen voor landbouw, maar ook voor woningbouw, verstedelijking en bedrijven. NMF geeft aan dat het graag zou zien dat de provincie een integrale afweging maakt. Op dit moment wordt door de provincie vaak afgewacht wat iedereen er van vindt en er over te zeggen heeft. 'In plaats van een afwachtende houding kun je ook een keuze maken en daar voor gaan. Schud alle belangen behalve die van PS af.'[146]
    b. 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.[147]
    c. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat het ook van belang is dat er landelijk keuzes worden gemaakt.[148] 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.'[149]
    d. Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat er bij de provincie een omslag in het denken nodig is, van generiek beleid naar kijken per gebied. Als voorbeeld wordt de Krimpenerwaard genoemd. Dit is de enige polder waar geen ruilverkaveling is geweest, en volgens de geïnterviewde is dat de mooiste polder die er is in Zuid-Holland. Volgens de geïnterviewde zou voedselproductie hier dienend moeten zijn,

[143] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[144] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[145] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[146] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[147] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022
[148] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[149] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

leidend is het hebben van een mooi gebied. ‘Maar door de boeren niet te vertellen waar je naartoe wilt ontstaat ook daar een boer moet 200 koeien.’[150]

e. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de economische motors zoals de Greenports binnen de provincie worden gekoesterd als een economische factor van belang. Het is een verzorgingstaak voor de regio, maar gelijktijdig wordt er ook een veelvoud geëxporteerd. ‘Het verhaal is dat het mooi is als het natuurinclusief kan, maar de economische motor moet wel blijven draaien.’[151]
f. LTO Noord geeft aan dat de provincie goed moet afwegen waar het wel of geen energie op inzet. Het is belangrijk om keuzes te maken die kansrijk zijn. ‘Als je de boer zegt voor de korte keten te moeten gaan, maar geen invloed hebt op de markt of consument, dan trek je aan de verkeerde kant. Als er een markt is, dan is de boer of tuinder voldoende ondernemer om er op in te spelen. De aanbodkant komt dan wel.’[152]

Kader 3.6 – Rol provincies

‘Provincies hebben op deelaspecten een belangrijke rol te vervullen hebben, het gaat hier om bijvoorbeeld de tweede pijler van het GLB (plattelandsontwikkeling), vergunningen en natuurbeleid. Provincies investeren in nieuwe initiatieven, maar ondersteunen tegelijkertijd ook de status quo door vergunningen uit te geven voor niet duurzame activiteiten. De afweging gaat dan uit naar korte termijn economische activiteiten. De prioriteit ligt niet bij de middel lange termijn publieke belangen.’[153]
Geïnterviewde expert

Kennisdeling

26. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het opdoen van kennis een belangrijk onderdeel is binnen de transitie. De provincie heeft uitvoerders van proeftuinen verplicht om hun leerervaringen en kennis te delen, maar doet deze kennis zelf beperkt op.
    a. Meerdere geïnterviewden geven aan dat agrariërs lokale voorbeelden nodig hebben. Een voorbeeld hiervan is Wij.land. Dat is een bottum-up organisatie met studieclubs en lerende netwerken. Volgens de provincie wekt deze organisatie veel enthousiasme op en wordt deze steeds groter.[154]
    b. Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) vindt op een deel van het landbouwareaal plaats. NMF geeft aan dat de brede sector van de landbouw veel kan leren van wat er bij het ANLb gebeurt. Soms zijn het maar kleine stapjes, zoals een andere manier van slootkantbeheer of het verhogen van het waterpeil.[155]
    c. In de voortgangsbrief van GS uit 2022 is aangegeven dat de proeftuinen verplicht zijn leerervaringen en kennis te delen. Bijvoorbeeld waar kansen zijn voor verbindingen met andere projecten of opschaling. In een interview is aangegeven dat vanuit de provincie weinig mensen zijn aangehaakt bij de Voedselfamilies en dat de provincie hierdoor informatie misloopt. Ook is aangegeven dat de provincie meer aandacht kan hebben voor het lerend effect.[156]
    d. In pilot Boeren voor Natuur is de monitoring de laatste jaren volgens de eigenaar van de boerderij veel minder. Wat er wordt geleerd bij Boeren voor Natuur wordt daardoor niet gedeeld. Zie Kader 3.1.

[150] Agrariër, interview, 7 juli 2022
[151] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview I, 3 mei 2022
[152] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[153] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[154] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022; ambtelijk interview, 9 mei 2022 & LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[155] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[156] Provincie Zuid-Holland (2022), GS brief: Voortgangsbrief uitvoering Vitale Landbouw & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022

Organisatie

27. Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat er op organisatorisch vlak meer nodig is om een transitie van de landbouw te bewerkstelligen. Aangegeven is dat er meer middelen nodig zijn, maar er vanaf 2020 juist minder middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor een transitie is ook meer kennis en capaciteit bij de provincie nodig.
    a. Voor de uitvoering van de Hoofdlijnennotitie had de provincie in 2021 een werkbudget van € 750.000. Tot 2020 werden er ook via het POP-middelen ingezet voor landbouwinnovatie. Zie ook Paragraaf 3.2.
        I. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat Zuid-Holland in 2014 relatief vroeg begon met het ontwikkelen van duurzaam landbouwbeleid. Het werven en selecteren van projecten lukte goed en de financiering verliep via het POP. Het subsidieproces rond het beoordelen en toekennen van subsidies liep om meerdere redenen echter niet goed. Besloten is om vanaf 2020 de middelen vooral in te zetten voor water gerelateerde projecten, zoals het verbreden van watergangen en verbeteren van de waterkwaliteit. De focus ligt hierdoor niet langer op de landbouwtransitie. 'Die overweging is wellicht niet heel expliciet genomen, maar vooral met het idee om het simpeler te kunnen regelen.'[157]
        II. Door de overheveling is er sinds 2020 minder budget voor landbouw. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de middelen die er sindsdien waren voornamelijk op onderzoeken en procesgeld zijn ingezet en een kleine subsidieregeling van zo'n 50.000 tot 75.000 euro. Omdat er minder geld voor landbouw werd ingezet moesten ondernemers van de ene op de andere dag verteld worden dat er geen geld meer was voor hun plannen. 'Op dit moment wordt de ondersteuning niet in geld geleverd, maar door rondom de ondernemers mensen te organiseren die invloed hebben om ze te helpen bij hun projecten. Dat is vrij kleinschalig, het gaat om individuele boeren die we op die manier helpen.' De geïnterviewde geeft ook aan dat er in Zuid-Holland bijvoorbeeld geen plattelandscoaches zijn zoals in Utrecht vanwege het ontbreken van geld. 'Om een grotere groep op gebiedsniveau te bedienen heb je iets anders nodig. Het is de vraag hoe die stap gemaakt moet gaan worden.'[158]
        III. LTO Noord geeft aan dat er momenteel niet veel geld van de provincie naar de landbouw gaat. NMF geeft aan dat er via het POP een stapje is gezet, maar dat dat niet voldoende is om er voor te zorgen dat de ambities uit de Hoofdlijnennotitie gerealiseerd gaan worden. 'Er kan heel veel wel, maar dan moet je je blik verruimen en open zetten voor verandering en je niet gaan vast graven in een verouderd Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). […] Wil je het gros meekrijgen dan moet je met een groter instrument gaan werken zoals het GLB. Daar kun je echt mee gaan sturen, […]. Dan kun je stappen gaan zetten.'[159]
    b. Naast de middelen is ook aangegeven dat er meer kennis en capaciteit nodig is bij de provincie.
        I. Op het gebied van capaciteit en kunde bij de provincie is er volgens LTO Noord meer nodig. Onder andere met het werk voor stikstof komt er veel op de provincies af. 'Er worden wel (organisatie)bureaus ingehuurd door de provincie, maar daar zit niet altijd expertise op het gebied van stikstof bijvoorbeeld. Zo'n bureau schrijft dan wel een rapport over stikstof, maar het is de vraag hoe ze dan aan hun informatie komen.'[160]
        II. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er bij de provincie relatief weinig mensen aan landbouw werken in vergelijking tot de mensen die werken aan het Natuurnetwerk en Natura 2000 en dat het voor het NPLG de uitdaging is om voldoende realisatiekracht te organiseren. 'Al die

[157] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[158] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[159] LTO Noord, interview, 3 juni 2022 & Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[160] LTO Noord, interview, 3 juni 2022

miljarden moeten wel ingevuld en uitgevoerd gaan worden, en de plannen moeten uitvoeringsgereed gemaakt worden en draagvlak krijgen.'[161] Een andere geïnterviewde geeft aan dat de provincie beter en transitiegericht georganiseerd moet zijn. 'Integraal, stevig en kiezen om er te zijn voor de ondernemers die de transitie willen aangaan. Dan moet je wellicht anders met je regels omgaan, geld goed inzetten, capabele en goede mensen inzetten. […] Er is bijna een deltaplan nodig en regie vanuit het Rijk.' De vraag is volgens de geïnterviewde wel of de provincie voldoende goede mensen kan krijgen. 'De vacatures worden op dit moment nauwelijks ingevuld.'[162]

III. 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.[163]

Andere manier van landbouw

28. De druk op het behalen van de doelen voor stikstof zit tot op zekere hoogte een transitie naar andere manieren van werken in de landbouw in de weg. Geïnterviewden geven aan dat voor een transitie van de landbouw tijd nodig is. Ook wordt aangegeven dat er beheerders nodig zijn voor het landelijk gebied.
    a. Het behalen van de stikstofdoelen gaat niet altijd goed samen met een transitie naar andere manieren van landbouw.
        I. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de doelstellingen op verschillende beleidsterreinen elkaar in de weg zitten. De eerste stikstofdoelstellingen moeten over twee jaar behaald zijn. Dit legt veel druk op de agrarische sector om nu aanpassingen te doen. Aangegeven is dat dit ook ten koste gaat van het draagvlak onder agrariërs. Terwijl dat juist nodig is om het lange termijn doel van de landbouwtransitie te behalen. 'Als je alleen op stikstof inzet met bijvoorbeeld luchtwassers, dan ben je over een paar jaar terug bij af.'[164]
        II. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er een tendens is dat technische maatregelen het duidelijkste zijn en de voorkeur krijgen om te worden toegepast, maar dat deze bijna nooit integraal zijn. 'Het installeren van 400 luchtwassers kan stikstofemissie reduceren. Dat kan op de korte termijn goed zijn, maar verandert de manier van landbouwen of bodemkwaliteit niet. […] Het kan ook zomaar zijn dat als je een bedrijf overneemt en wilt verduurzamen, een periode niet eens duurzamer wordt omdat je dingen aan het uitproberen bent die mislukken.' In een andere interview is aangegeven dat met luchtwassers de uitstoot van een stal omlaag gebracht kan worden, maar dat er in de stal zelf geen verandering is, daar vindt geen transitie plaats.[165]
        III. Rondom stikstof wordt geregeld gesproken over uitkoop. De stikstofemissie wordt hiermee verlaagd, maar er is geen sprake van een andere manier van landbouw. In een interview is aangeven dat er ook beheerders nodig zijn voor het gebied. 'Je kunt het Natuurnetwerk vergroten met wat je uitkoopt, maar er zijn ook goede beheerders nodig om weidevogels te behouden.'[166]
    b. Bij een andere manier van werken in de landbouw speelt de bodem een belangrijke rol.
        I. Als het gaat om de kwaliteit van de bodem geeft LTO Noord aan dat machines vaak zeven dagen per week dag en nacht werken, omdat het anders niet efficiënt genoeg is. Er wordt dan op momenten op percelen gewerkt die niet ideaal zijn voor de bodem en de kwaliteit van bijvoorbeeld het water. Die ontwikkeling om efficiënter te werken heeft lang geduurd en is ook vanuit de overheid

[161] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 30 mei 2022
[162] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[163] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[164] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[165] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022 & ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[166] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022 & ambtelijk interview, 30 mei 2022

gestimuleerd. ‘Er waren voorlichters van de Rijksoverheid die op bedrijven kwamen vertellen dat het groter kon en je twee keer zoveel koeien moest hebben. Het was sinds de Tweede Wereldoorlog de tendens om groter en meer te hebben, omdat er veel en goedkoop voedsel nodig was.’ LTO Noord geeft aan dat de overheid en maatschappij nu graag zien dat het de andere kant op gaat.[167]

II. Verduurzaming van de bodem vraagt volgens een geïnterviewde om een andere vorm van landbouw. ’Als je overstapt op een andere vorm van landbouw, zoals de bedoeling van het ministerie is, moet de bodem op orde komen en de biodiversiteit terugkomen, dat is één van de doelen. Dat kost drie jaar, en geldt voor alle vormen van duurzame landbouw. De bodem is de basis voor verduurzaming en moet je tot rust laten komen.’[168]

c. LTO Noord geeft aan dat de landbouw een trage sector is en je met veel verschillende ondernemers te maken hebt als je daarin iets wil veranderen. ‘Het is voor een ondernemer ingewikkeld om zomaar te veranderen, dat is dikwijls iets voor de volgende generatie. Een akkerbouwer heeft één teelt per jaar. De meeste akkerbouwers veranderen niet alles in één keer, dat gaat in stapjes en dat duurt even. Transitie beoogt een bepaalde snelheid, maar in de land- en tuinbouw werkt dat niet zo. Het verandert wel, maar trager.’ Een aspect dat hierbij meespeelt is het tekort aan arbeid en toenemende kosten. Dit maakt veranderen moeilijker. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de landbouwsector een specifieke doelgroep betreft. ‘Het zijn vaak familiebedrijven die je liever zien gaan dan komen. Om daar iets op te bouwen heeft veel tijd nodig.’[169]

d. 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.’[170]

Terminologie

29. Zuid-Holland gebruikt de term vitale landbouw, maar in de landbouwtransitie worden ook andere termen gebruikt. In de gesprekken is over natuurinclusieve landbouw en over kringlooplandbouw aangegeven dat eenduidige definities moeilijk zijn.
    a. In Bevinding 6 is aangegeven dat in de Hoofdlijnennotitie ‘duurzame en vitale landbouw’ afgekort wordt naar ‘vitale landbouw’ en dat niet aangegeven is wat dit precies inhoudt.
    b. Een andere term binnen de landbouwtransitie die vaak gebruikt wordt is natuurinclusieve landbouw. Hiervoor is geen eenduidige definitie. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft aan dat het geen vat moet zijn waarin alles kan. Natuurinclusief heeft verschillende vormen, van voedselbossen tot boeren als natuurbeheerder tot biologisch. Dat is een hele discussie, die ook op de Wageningen University & Research (WUR) wordt gevoerd.’[171]

[167] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[168] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[169] LTO Noord, interview, 3 juni 2022 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[170] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[171] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

c. Ook kringlooplandbouw is een gebezigde term in de landbouwtransitie. LTO Noord geeft hierover aan dat dit een begrip is waar iedereen iets anders onder verstaat. Belangrijk is dat je zorgt om met minder input meer output te krijgen, proberen minder verlies van nutriënten te hebben. Dit is ook iets dat al jaren gebeurt. 40 à 50 jaar geleden werd geleerd dat je tenminste 400 kilo per hectare zuivere stikstof aan kunstmest moest strooien op grasland. Drijfmest was toen niet aan de orde. Nu wordt er 150 kilo per hectare kunstmest en wat drijfmest gestrooid.[172] In Kader 3.7 is aangegeven hoe op Hoeve Biesland omgegaan wordt met kringlooplandbouw.

Kader 3.7 - Kringlooplandbouw op Hoeve Biesland (casus Pilot Boeren voor Natuur)

'Door de dichte kringloop van Boeren voor Natuur ga je zoeken hoe je toch nutriënten binnenkrijgt, dat moet namelijk in evenwicht zijn met de nutriënten die je verliest. In de delta van Noord-West Europa stroomt altijd water naar je toe. Er is 40 kilometer slootkant met 40 kilometer slootkantvegetatie gevoed door stoffen uit het water, waardoor je aan een belangrijk deel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voldoet. De slootkantvegetatie belandt op Hoeve Biesland op de composthoop en wordt gemengd met koeienmest, waardoor je 1000 ton organisch materiaal krijgt dat dezelfde voedingswaarde heeft als koeienmest.'[173]

Geïnterviewde agrariër

Invloed provincie

30. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de invloed van de provincie in de landbouw- en voedseltransitie niet zo groot is. Hoewel er ook voor de provincie mogelijkheden zijn, worden het Rijk en de EU aangewezen als belangrijkste actoren om voor verandering te zorgen.
    a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de provincie geen grote rol op het landbouwvlak heeft. 'Het directe landbouwbeleid van de provincie is echter niet zo groot en dat maakt de discussie soms lastig. Als je je aan je taak en opdracht houdt, is de speelruimte van de provincie niet zo groot.' Ook LTO Noord stelt dat de invloed van de provincie niet zo groot is, omdat het beleid wordt gemaakt door de Europese Unie (EU) en het Rijk en door de provincie wordt uitgevoerd. Dat heeft ook met de markt te maken, daar heeft de provincie niet of nauwelijks invloed op.
    b. LTO Noord geeft aan dat er ook aan de vraagkant, bij de consument wat moet gebeuren. 'De consument is heel prijs gedreven en de supermarkt speelt er een rol in. Invloed van de provincie hierop is er nauwelijks. […] De intentie van de provincie is dan goed, maar je wordt buitenspel gezet.'
    c. Een geïnterviewde geeft aan dat de belangen van banken enorm zijn en dat die een transitie ingewikkelder maken. Banken willen wel meedenken over verduurzaming, maar hebben er eigenlijk geen belang bij.[174]
    d. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat provincies richting het Rijk duidelijker kunnen aangeven wat zij nodig hebben om de transitie mogelijk te maken, en duurzame initiatieven zouden kunnen agenderen. Maar ook is aangegeven dat provincies geen afspraken kunnen maken met ketenpartijen over verdienmodellen of over vergoeding voor maatschappelijke verdiensten die door EU moeten worden goedgekeurd. Dat kun je beter op nationaal niveau doen en niet aan iedere provincie individueel over laten.[175]
    e. Een andere geïnterviewde 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

[172] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[173] Agrariër, interview, 7 juli 2022
[174] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview II, 3 mei 2022
[175] Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

doorgehakt. Tegelijkertijd kunnen de provincies wel meer doen: oppakken regierol, politieke positionering, vergunningenbeleid, natuurbeleid, en ruimtelijke ordeningsbeleid zijn hiervan een aantal voorbeelden. Er zijn meer knoppen om aan te draaien dan tot dusver is gebeurd.[176]

Kader 3.8 – 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.'[177]
Geïnterviewde expert

Verdienmodel

31. De markt waarop landbouwproducten verhandeld worden speelt een grote rol in de transitie. In de gesprekken is aangegeven dat concurreren op de wereldmarkt en verduurzamen moeilijk samen gaan. Er worden nieuwe verdienmodellen ontwikkeld, maar voor veel agrariërs zit hier veel onzekerheid aan vast.
    a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de internationale bulkmarkt meestal een *race-down-the-bottom* is waarbij de prijs aldoor verlaagd wordt. Het verkopen van melk via een extensiever bedrijfsmodel op de wereldmarkt is hierdoor niet goed mogelijk. Een genoemd bijkomend probleem is de druk op de ruimte in Zuid-Holland en de daardoor oplopende grondprijs, waardoor de marges nog kleiner worden.[178]
    b. LTO Noord geeft aan dat het idee van een korte keten mooi is en als je op een goede plek zit dan kan dat ook, maar dat het niet werkt als blauwdruk of toekomstbeeld voor heel Zuid-Holland. 'Het werkt voor een paar boeren en tuinders en zal ook wel wat uitbreiden, maar meer niet.' […] In de coronatijd gingen mensen veel meer het landelijk gebied in en kwamen er veel stalletjes langs de weg. Dan gebeurt er wel wat aan omzet in de korte keten. Er is best een markt voor, maar niet voor de massa.'[179]
    c. NMF noemt het project Valuta voor Veen als voorbeeld van een nieuw verdienmodel. Grondeigenaren die het waterpeil verhogen op hun percelen (waardoor er minder veenoxidatie en broeikasgasuitstoot plaatsvindt) krijgen CO2-credits waarmee ze een deel van hun kosten terug verdien. Volgens NMF zijn dit modellen die voor zowel natuurgebieden als agrariërs goed toegepast kunnen worden.[180]
    d. LTO Noord stelt in het interview dat aan duurzaam ondernemen een prijskaartje zit en dat ondernemers een stimulans nodig hebben om te veranderen. 'Als je voor een bepaalde inspanning, zoals extensiveren een prijs krijgt, heeft het zin. Het verdienmodel voor een extensief bedrijfsmodel is flinterdun.'[181] Volgens de provincie zijn er melkveehouders die er anders mee omgaan en zeggen dat de manier waarop zij eerst werkten niet prettig, niet voordelig en niet ecologisch of maatschappelijk-economisch duurzaam is. Zulke ondernemers zitten volgens de geïnterviewde vooral in netwerken als Voedselfamilies en het betreft misschien maar 5% van de ondernemers.[182]

[176] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[177] Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022
[178] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022
[179] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[180] Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, interview, 8 juni 2022
[181] LTO Noord, interview, 3 juni 2022
[182] Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 9 mei 2022

e. Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat structureel meer geld naar beheer toe zou moeten gaan. ‘Je moet bedrijfssystemen ontwikkelen waarin de natuur beheerd wordt.’ Volgens de geïnterviewde is een nieuwe Dienst Landbouwvoorlichting (DLV) nodig om de coördinerende rol in te vullen, om boeren bij elkaar te zetten en samen te kijken wat er gedaan kan worden. ‘De DLV heeft zo’n belangrijke rol gehad in de veranderingen sinds de jaren 1950, er is geen land ter wereld waar de landbouw zo snel veranderde.’[183]

[183] Agrariër, interview, 7 juli 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