



Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw dr ir A.W.C. Hoenderdos
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM



Verzenddatum

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3044005

21 DEC. 2022
Onderwerp

bestuurlijke reactie

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Uw onderzoek naar de landbouw- en voedseltransitie in Flevoland is een bijzonder actueel thema. Voor de provincie Flevoland kunnen we bovendien stellen dat de realisatie van landbouwgronden en de voedselproductie redenen zijn geweest om ons gebied te ontwikkelen. Nu ons land zich voor grote vraagstukken gesteld ziet op het gebied van voedsel- en landbouwtransitie is dit onderzoek opportuun. Veel inwoners van Flevoland voelen zich betrokken bij of zijn verwant aan de agrarische sector. Voor het maatschappelijk debat en het bieden van een perspectief voor deze sector komt dan ook dit rapport op een goed moment.

U heeft voor dit onderzoek eerst een verkenning uitgevoerd en vervolgens een opzet opgesteld. Deze aanpak heeft u gehanteerd voor het onderzoek. U schetst daarin de achtergronden van de landbouw- en voedseltransitie. En als centrale onderzoeksvraag heeft u geformuleerd: *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?* We hebben met grote belangstelling kennis genomen van uw bestuurlijke nota en zien in de provincievergelijking goede inspiratie en leerpunten. Hierna gaan we graag in op de hoofdlijnen van het rapport en met name op conclusies en aanbevelingen.

Algemene opmerkingen

De opdracht om de landbouw een perspectief te bieden in een vitaal landelijk gebied is uitermate actueel. Dit onderzoek richt zich primair op de landbouw als aspect van de leefbaarheid in het landelijk gebied. De landbouw in Flevoland – en zeker de akkerbouw – is van groot belang voor de voedselvoorziening. Daarbij zullen vraagstukken als bodemdaling, waterkwaliteit en -kwantiteit en verzilting een proces naar meer duurzame vormen van landbouw kunnen versnellen. De transitie van het landbouwsysteem wordt aangejaagd door de transitie van ons voedselsysteem, waarin de rol van de burger / de consument cruciaal is. Uw onderzoek richt zich in aanzet deels op die rol. Aan die ontwikkelingen kan dit onderzoek een bijdrage leveren.

Tegelijkertijd constateren we dat dit onderzoek niet alles omvat wat betreft de transitie in landbouw en voedselvoorziening. De nadruk ligt vooral op het onderwerp landbouw; de voedseltransitie is minder prominent meegenomen in onderzoek en rapportage. Met partners die intensief bezig zijn met de vernieuwing van de voedselvoorziening is in het kader van dit onderzoek niet gesproken. Het is jammer dat als gevolg daarvan weinig aandacht is besteed aan de inspanningen die de provincie en haar partners hebben gepleegd op de verkorting van de voedselketens, de eiwittransitie en het aspect gezondheid. En de

Floriade krijgt in de FlevoCampus een vervolg in de kennisontwikkeling op het gebied van stedelijke voedselvoorziening.

Uit het onderzoek blijkt dat er in Flevoland veel ontwikkelingen op het gebied van voedsel en landbouw zijn waar te nemen. Innovatieve toepassingen, proefvelden en kennisontwikkeling vinden we terug in onderwijsinstellingen, Boerderij van de Toekomst en experimenten in het kader van de landbouwontwikkelingen. Flevoland is een gebied met korte lijnen, waar binnen en buiten het provinciegebouw veel in afstemming gebeurt. We zijn er trots op dat in Flevoland 'doen' belangrijker is dan het formuleren van beleidsdocumenten. U constateert echter dat u de samenhang in de beleidsdocumenten mist. Die gevraagde samenhang over het geheel van de landbouw- en voedseltransitie zullen we inzichtelijk maken. In een recente motie hebben Provinciale Staten (PS) hiertoe al een oproep gedaan.

Conclusies en aanbevelingen

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 onderneemt de nodige activiteiten op het gebied van landbouwtransitie. De samenwerking binnen de provincie en naar buiten toe wordt gewaardeerd, een voorbeeld daarvan is het Actieplan Bodem en Water. Het is echter niet duidelijk in welke mate de doelen op het gebied van landbouw en aanliggende onderwerpen als waterkwaliteit, biodiversiteit en stikstof worden bereikt en in hoeverre de activiteiten van de provincie bijdragen aan landbouw- en voedseltransitie. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onvoldoende geconcretiseerde ambities, onvoldoende uitgewerkte doelen, en beperkte evaluaties van de werking van het beleid.

Het is wel duidelijk dat er meer nodig is om de provinciale ambitie en doelen te realiseren. De provincie wil een agrarische provincie blijven, maar de steeds urgenter wordende opgaven op het gebied van onder andere stikstof, water en biodiversiteit leggen daarbij een grote druk op de beschikbare ruimte. Er wordt nog onvoldoende integraal gewerkt en er worden onvoldoende (ruimtelijke) keuzes gemaakt. De uitvoeringscapaciteit van de provincie is beperkt en het financiële overzicht van uitgevoerde activiteiten en proeftuinen is niet volledig.

Reactie

Wij zijn ons er terdege van bewust dat we de komende tijd ons gesteld zien voor de door u gesignaleerde dilemma's. Er zullen ruimtelijke keuzes nodig zijn om al onze ambities waar te maken. Wezenlijke veranderingen zijn nodig. En hiermee zijn we al geruime tijd aan de slag. Zo zijn we van mening dat in de samenloop van de afspraken met het Rijk in het kader van de Strategische Agenda Flevoland en de actualisatie van de Omgevingsvisie Flevoland straks de afweging van de door u genoemde belangen moet worden gemaakt. De te leggen 'ruimtelijke puzzel' en het proces van co-creatie met de betrokken Flevolandse instanties dat daaraan vooraf gaat zijn daarbij bouwstenen. Een concretisering van de beleidsdoelen zal plaatsvinden bij de actualisering van de Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma('s). Provinciale Staten (PS) zullen in de volgende bestuursperiode daarbij een integrale afweging van de belangen moeten maken met het oog op de ontwikkeling van Flevoland.

De grote transities vragen om een integrale aanpak, zowel bestuurlijk als organisatorisch. We zullen deze verandertrajecten samen met de betrokkenen doorlopen binnen kaders die PS hebben gesteld. Als

overheden willen we daarin optreden als ware er één overheid. Uw aanbevelingen zijn waardevolle input in de verdere uitwerking.

Deelconclusie 1 – Provinciaal beleid

De provincie is in 2017 gestart met de opgave Landbouw Meerdere Smaken waarmee wordt toegewerkt naar een weerbare, wendbare en duurzame agrofoodsector. Het beleid en de bijbehorende activiteiten is beschreven in de Omgevingsvisie en de daaruit voortvloeiende Uitwerkingsagenda's. De beleidstukken hangen logisch samen, maar de samenhang van het landbouwbeleid met andere beleidsvelden is niet inzichtelijk. De provincie ziet meerdere mogelijke paden ter verduurzaming van de landbouw. Het beleid van de provincie op het gebied van landbouw betreft niet altijd specifiek transitiebeleid, maar bevat wel elementen van transitie.

De ambitie van Landbouw Meerdere Smaken beoogt geen expliciete transitie en is multi-interpretabel. Daarnaast zijn de doelstellingen en activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken nog abstract en onvoldoende 8 geconcretiseerd. In het beleid is beperkt aandacht voor definities van het begrip (landbouw)transitie en typen landbouw. De doelstellingen en activiteiten zijn verspreid over verschillende programmaonderdelen in de Begroting en daardoor niet volledig inzichtelijk. Een invulling en toepassing van de provinciale rol op het gebied van landbouwtransitie ontbreekt, waardoor niet duidelijk is wat de provincie van zichzelf verwacht en waar andere betrokken partijen op kunnen rekenen. Het onderwerp voedseltransitie ontbreekt nog in het beleid, maar de provincie verwacht wel voedsel centraler te zetten in toekomstig beleid.

Reactie

"Samenhang van het landbouwbeleid met andere beleidsvelden is niet inzichtelijk"

Met de vaststelling van de Omgevingsvisie Flevoland in 2017 heeft de provincie expliciet gekozen om voor een beperkt aantal opgaven binnen het totaal van het provinciale werkgebied extra aandacht te geven en hier zwaarder op in te zetten. Landbouw Meerdere Smaken is daar één van. Deze opgaven zijn gekozen én vanwege de noodzaak om gericht te sturen op een langetermijntoewijding én vanwege de complexiteit en integraliteit van die ontwikkeling. Op deze wijze draagt Landbouw Meerdere Smaken wel degelijk bij aan de transitie in de landbouw. Ook in andere documenten wordt uitvoerig aandacht besteed aan het beleid rond landbouw. Voorbeelden daarbij zijn (de uitvoering van) het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Flevoland Natuurinclusief. Daarbij zullen we de onderlinge samenhang nadrukkelijker aangeven.

"Het provinciale beleid is niet expliciet gericht op de landbouw- en voedseltransitie"

U merkt op dat er geen expliciet beleid is opgesteld op de landbouw- en voedseltransitie. De provincie is daarin een stap verder gegaan. In de Omgevingsvisie (2017) is ervoor gekozen om de focus te leggen bij het verdienvermogen en het innovatieve karakter van de sector binnen de randvoorwaarden van de verduurzaming. Dit is naar oordeel van de provincie de kracht van Flevoland en een vereiste om een op lange termijn houdbaar landbouwsysteem te hebben en te houden. Daarmee pakt de provincie heel expliciet haar rol in de transitie in de landbouw en het voedselsysteem.

"Het onderwerp voedseltransitie ontbreekt nog in het beleid, maar de provincie verwacht wel voedsel centraler te zetten in toekomstig beleid"

Deze conclusie vinden wij voorbarig, maar de afweging om voedsel als onderdeel van het beleid te beschouwen komt zeker aan de orde. Op dit moment is hierover geen enkele besluitvorming geweest in ons college of in PS.

"De doelstellingen en activiteiten zijn onvoldoende geconcretiseerd"

De follow-up van de Omgevingsvisie in de vorm van een actueel Omgevingsprogramma heeft plaats gevonden in de Uitvoeringsagenda 2020-2025. Daarin zijn concrete activiteiten voor deze jaren benoemd. Onze inzet is geweest om in de praktijk aan de slag te gaan met de noodzakelijke verandering en daarbij aan te sluiten bij ontwikkelingen in het gebied. Op deze wijze hebben we de maatschappelijke opgaven voorop gezet en geven we ze in de praktijk inhoud. We maken daarbij intensief gebruik van netwerksamenwerking en de deskundigheid die in onze samenleving aanwezig is.

Deze verandering in de praktijk hebben we in willen gang zetten naar een andere landbouw, met korte ketens, langs meerdere transitiepaden, diversiteit, innovatie en de ontwikkeling van de landbouw van de toekomst.

Aanbeveling 1

Werk de ambities, doelen en definities voor de landbouw- en voedseltransitie verder uit. Concretiseer provinciale doelen en definieer belangrijke begrippen. Werk de provinciale rol(len) op het gebied van landbouw- en voedseltransitie uit en koppel deze aan de ambities, doelen en activiteiten.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. Een eerste stap is reeds gezet met de start van de actualisering van de Omgevingsvisie, waarbij ook Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening in samenhang zullen worden herijkt. De doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn hierin kaderstellend en worden door ons uitgewerkt in een Provinciaal Programma Landelijk Gebied en een regionaal landbouwperspectief. Daarbij blijven we een provincie die met het gebied samen tot oplossingen komt.

Aanbeveling 2

Zorg ervoor dat de doelen overzichtelijk zijn weergegeven in verschillende beleidsdocumenten, zowel in uitvoeringsprogramma's als de Begroting en Jaarstukken.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. De implementatie van opgavegericht werken zal naar verwachting hieraan bijdragen.

Aanbeveling 3

Maak inzichtelijk hoe het landbouwbeleid 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 het Economisch Programma).

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. Binnen het traject van de herziening van Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma('s) zal dit een plek krijgen. Belangrijke notie is dat het beleid gerelateerd aan landbouw en voedsel danig in beweging is, dus een voortdurende heroriëntatie op de omgeving en een mate van wendbaarheid vereist.

Deelconclusie 2 – Bestede middelen

Er is beperkt inzicht in welke middelen de provincie heeft besteed aan de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Bekostiging vindt plaats vanuit meerdere Begrotingsposten en een volledig overzicht van de financiering van de proeftuinen ontbreekt. Ook is onduidelijk welk deel van de middelen van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) te maken heeft met de activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken.

Reactie

Organisatie en capaciteit

De genoemde capaciteit betrof vermoedelijk de totale capaciteit voor landbouw- en voedselgerelateerde zaken, verdeeld over de teams Landbouw Meerdere Smaken, Floriade / Flevocampus en Europa medio 2022.

Bestede middelen

Terecht wordt geconstateerd dat de financiering van de voedsel- en landbouwtransitie verdeeld is over diverse budgetten binnen de provincie. Dit heeft te maken met de begrotingssystematiek en met de integraliteit die binnen de organisatie gezocht wordt. Daar komt bij dat de provincie heeft gekozen voor een bottom-up-benadering, waarbij de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het sluitend maken

van hun begroting. De provincie heeft als gevolg daarvan geen compleet zicht op de totale financiering per project door de jaren heen. Wel heeft de provincie zicht op haar eigen financiering.

Aanbeveling 4

Maak beter inzichtelijk welke middelen worden besteed aan het landbouwbeleid en de verschillende activiteiten en proeftuinen, en voor welke landbouwactiviteiten de Europese middelen voor plattelandsontwikkeling worden ingezet.

Reactie

De informatie over de provinciale middelen is in het rapport opgenomen. We kunnen mogelijk beter inzichtelijk maken welke middelen de provincie alloceert voor de diverse programma's. Deze aanbeveling nemen we echter ten dele over omdat de projecten die met deze middelen mogelijk worden gemaakt worden uitgevoerd door ondernemers en externe partners. Er is daarbij sprake van een bijdrage van de provincie, met een zo groot mogelijke multiplier. Het eigenaarschap is en blijft bij de initiatiefnemers. Daarover kan de provincie geen informatie publiceren over initiatiefnemers en andere partijen.

Deelconclusie 3 – Inzicht in de bijdrage aan de transitie

De provincie voert verkenningen uit, faciliteert proeftuinen, zet subsidiegelden in en is betrokken bij (kennis)netwerken en samenwerkingen. Het aandeel van de provincie in deze samenwerkingen is niet altijd duidelijk. De activiteiten van de provincie worden beperkt gemonitord. Er is beperkt inzicht in de mate waarin de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de doelen op het gebied van landbouwtransitie vanwege het ontbreken van uitgewerkte doelen en evaluaties over de werking van het beleid, en omdat indicatoren veelal nog in ontwikkeling zijn.

De uitvoering van het beleid op het gebied van landbouw- en voedseltransitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere maatschappelijke doelen. Doelen op het gebied van waterkwaliteit en stikstof worden naar verwachting niet op tijd gehaald. De achteruitgang van biodiversiteit in de provincie is niet gestopt en vraagt ook in het agrarisch gebied om veranderingen. De provincie ziet op onderdelen perspectief voor verbetering van de biodiversiteit.

Reactie

In de analyse van de RRK lopen "de transitie" en "de doelen" door elkaar. Een transitie is een complex langjarig proces waarin zowel het eindplaatje als de weg ernaartoe nog onduidelijk zijn. Daarbinnen zijn er meer en minder concrete maatschappelijke doelen, waaraan ook de landbouw moet bijdragen. In een transitie is het zaak om de investeringen aan de toekomst op te bouwen en de investeringen in het huidige systeem af te bouwen. Dat heeft de provincie getracht te doen door in verschillende transitiesporen te investeren, met accent op stadslandbouw, de korte keten, eiwittransitie en natuurinclusieve/circulaire teeltsystemen. De wettelijke doelen voor natuur, water en klimaat zijn daarnaast belegd in thematisch beleid, waaronder het Waterprogramma, Flevoland Natuurinclusief en dergelijke. Deze programma's worden bij elkaar gebracht in het Provinciaal Programma Landelijk Gebied

Aanbeveling 5

Integreer de verschillende activiteitenoverzichten en 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.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over en pakken we op binnen de herijking van de omgevingsvisie en omgevingsprogramma. Hiermee zijn we dan ook al geruime tijd bezig. Een samenhangend programma dat inzicht geeft in de ontwikkelingen binnen de landbouw is daarbij beoogd. Daarmee geven we uitvoering aan een daartoe aangenomen motie van PS van 9 november 2022.

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. De samenwerking binnen de provincie en richting andere partijen is goed en wordt van meerdere kanten gewaardeerd. De landbouw- en voedseltransitie vraagt echter om meer (landelijke) integrale afstemming tussen beleidsterreinen, omdat het beleid sectoraal is ingericht en maatregelen elkaar kunnen tegenwerken. Het sectorale beleid zorgt voor tegenstrijdigheden die niet goed zijn voor de effectiviteit van en het draagvlak voor het landbouwtransitiebeleid. De controverses in het stikstofdebat zitten bijvoorbeeld samenwerkingskansen op het gebied van bodem- en waterkwaliteit in de weg.

Door geïnterviewden is verder aangegeven dat de provincie keuzes moet maken in hoe de landbouw eruit moet gaan zien en welke landbouwwormen en ontwikkelingen gestimuleerd worden. De capaciteit van de provincie is beperkt. Het inzicht in de bijdrage van POP3-subsidies aan een transitie in het landbouw- en voedselsysteem is beperkt. De POP3-subsidies zijn in beperkte mate afgestemd op de doelen van het landbouwbeleid, terwijl hier wel mogelijkheden voor zijn. De rol en invloed van de provincie op de landbouw- en voedseltransitie is beperkt, maar de provincie kan zich beter doen gelden.

Reactie

De RRK constateert dat de samenwerking binnen de provincie en met de gebiedspartners goed is en wordt gewaardeerd. Daar zijn we blij om. Er kan echter nog steviger worden gehandeld wanneer we samen optrekken, niet alleen in uitvoering maar ook in strategie en lobby. De RRK constateert ook dat de provincie moet aangeven hoe de landbouw van de toekomst eruit ziet. Dit herkennen we niet. Daarom nemen wij deze aanbeveling ten dele over. In het verleden is één vorm van landbouw “uitgerold” over Flevoland. Dit maakt het gebied economisch en ecologisch kwetsbaar. In de landbouw is er juist de wens naar minder overheidssturing op landbouwkundig handelen en meer sturing op maatschappelijke doelen. Daarvoor maken wij ons hard met onder andere de Boerderij van de Toekomst en Teeltplan van de Toekomst. De aanpak die nu in Flevoland loopt is wat de provincie betreft een goede basis voor een landbouwakkoord, dat in het eerste kwartaal 2023 gesloten gaat worden met het rijk.

Aanbeveling 6

Zorg voor voldoende kennis, capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouwtransitie. Stem de inzet van POP-subsidies af op de doelen van het eigen landbouwbeleid.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. Het is blijvend een uitdaging om voldoende capaciteit, kennis en middelen vrij te maken voor de veelheid aan opgaven. In de afgelopen periode hebben we het landbouwbeleid laten leiden bij de inrichting van het POP3- en POP+ programma, voor zover dit binnen onze uitvoeringsmogelijkheden paste. De vorm van het Nationaal Strategisch Programma maakt het naar verwachting mogelijk om meer te sturen op de doelen van het eigen (landbouw)beleid. We zien ook kansen om deze te koppelen aan onze initiatieven gericht op doelsturing door middel van KPI's.

Aanbeveling 7

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

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. We zijn reeds gestart met een integrale ruimtelijke analyse die aan de basis staat van zowel de herijking van de omgevingsvisie als van het provinciale programma landelijk gebied.

Aanbeveling 8

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

Reactie

Deze aanbeveling pakken we al enige jaren samen met de andere overheden op. We werken samen met de Flevolandse overheden in Samen Maken We Flevoland, waardoor we het ontstaan van conflicterende regelgeving al in hoge mate vóór zijn. Met het ministerie van LNV werken we samen als experimenteergebied kringlooplandbouw, dat zich bij uitstek richt op het aanpassen van knellende regelgeving voor de transitie. Dit betreft in het algemeen regelgeving van rijk of Europa, waardoor het aanpassen een zaak van lange adem is.

Aanbeveling 9

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

Reactie

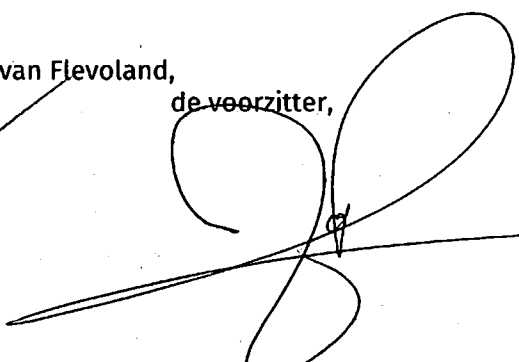
Deze aanbeveling hebben we al opgepakt binnen het eerdergenoemde samenwerkingsverband met de andere overheden en binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied. We werken met de Flevolandse overheden en met de rijksoverheid aan afspraken op dit vlak. Met rijksoverheid en ketenpartners werken we aan het teeltplan van de toekomst.

De verdere behandeling van dit onderzoeksrapport in Provinciale Staten zien we met veel belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,



drs. D.J. Tijn - drs. J. de Reus