

EINDRAPPORT

Landbouw- en voedseltransitie

Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan
landbouw- en voedseltransitie

Provincie Flevoland | december 2022



Voorwoord

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

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

Gedurende de looptijd van dit onderzoek is er met name vanuit het Rijk veel gebeurd rond landbouw. Zo verschenen op 10 juni 2022 de *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)* en de *Kamerbrief Perspectieven voor agrarische ondernemers*. Zoals bekend hebben deze documenten veel stof doen opwaaien. Het NPLG gaat over het landelijke gebied, waar de landbouw de grootste landgebruiker is. In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen tot en met september meegenomen. Het proces om te komen tot een NPLG loopt volop en de provincies spelen hierin een belangrijke rol met onder andere de gebiedsprocessen¹. Ook in de *Kamerbrief Toekomst Landbouw* van 25 november 2022, waarin een landbouwakkoord wordt aangekondigd, is overleg met de provincies meermaals genoemd. De provincies hebben een grote rol in de ontwikkelingen in het landelijk gebied. We hopen dat dit onderzoek de provincies daarin behulpzaam is.

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

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

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

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

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

| Inhoudsopgave |

BESTUURLIJKE NOTA

 1 	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.3	Leeswijzer	5
 2 	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	7
2.1	Hoofdconclusie	7
2.2	Deelconclusies en aanbevelingen	7
 3 	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN.....	16
 4 	NAWOORD	23
 5 	PROVINCIEVERGELIJKING	25
5.1	Cijfers landbouw	25
5.2	Beleid	26
5.3	Uitvoering	30

NOTA VAN BEVINDINGEN

 1 	LANDBOUW IN FLEVOLAND.....	32
1.1	Feiten en cijfers	32
1.2	Problemen met betrekking tot landbouw	33
 2 	OPGESTELD BELEID	35
2.1	Beleidsdocumenten	35
2.2	Definitie transitie	37
2.3	Ambities en doelen	39
2.4	Rol(len) en invulling	42
2.5	Evaluatie en monitoring	42
 3 	UITVOERING	46
3.1	Uitgevoerde activiteiten	46
3.2	Organisatie, capaciteit en bestede middelen	52
3.3	Uitzicht op doelbereiking	54
3.4	Aspecten doelbereiking	61

| 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 aangegeven 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.



Flevolandse landbouw

De provincie Flevoland is als nieuwe polder ontworpen en ingericht op optimale landbouwcondities voor voedselproductie. De minder productieve landbouwgronden zijn aangewend voor natuur en de goede kleigrond werd bestemd voor de agrarische sector. De landbouw is grootschalig, hoogproductief op wereldniveau door de hoogkwalitatieve grond en goede bodemkwaliteit, en daardoor exportgericht. Er ligt een nadruk op plantaardige teelten, akkerbouw en klassieke vier- tot vijfjarige bouwplannen met verschillende gewassen. De agrariërs zijn relatief jong. Het aandeel biologische bedrijven is relatief hoog in vergelijking met andere provincies in Nederland.



1.654 landbouwbedrijven in 2020
(-29,2% ten opzichte van 2000)



1,1 miljard euro omzet in 2020



14,1% biologische landbouwbedrijven (2021)



12,1% van de bedrijven haalt meer dan de helft van de omzet uit verbredingsactiviteiten^a

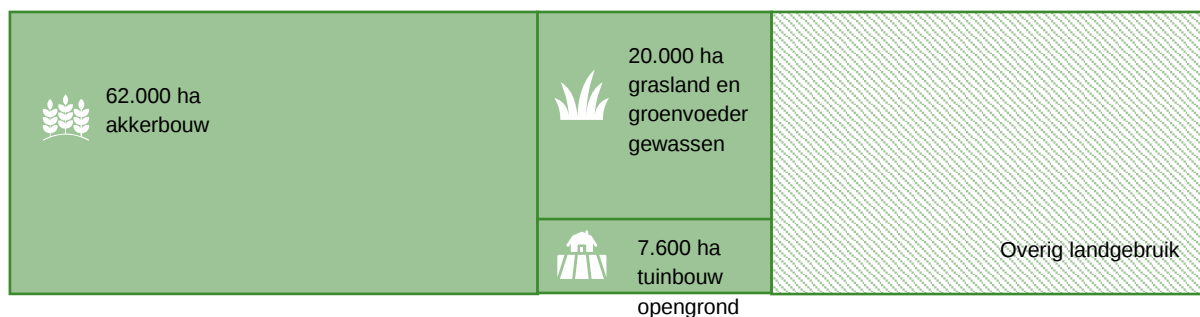


Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
- Melkveebedrijven 76%
- Akkerbouwbedrijven 55%

Landgebruik (2020)

89.000 ha landbouw (63,3% van totaal)
(-2,4% ten opzichte van 2000)

141.000 ha
totaal landoppervlak



Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)



64.000 rundvee
(+12,0% sinds 2000)



14.000 schapen
(+4,2% sinds 2000)



2.749.000 kippen
(+32,8% sinds 2000)



48.000 varkens
(-6,2% sinds 2000)



3,8 mln. m² tuinbouw onder glas
(+127,8% sinds 2000)

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

Zie [Bijlage A](#) voor meer cijfers en de bronvermelding.

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie

Hoofdconclusie

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

De provincie 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.

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 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 *transitie*beleid, 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

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.

Toelichting

Beleid

De provincie heeft haar beleid met betrekking tot landbouw vastgelegd in een Omgevingsvisie, Programmakoers en twee Uitwerkingsagenda's. Hierin komen elementen van landbouwtransitie aan bod. De samenhang tussen de genoemde beleidsdocumenten is goed inzichtelijk gemaakt. De provincie maakt enkele koppelingen met andere maatschappelijke opgaven. Op het gebied van voedsel(transitie) is er geen specifiek beleid. Naast de Omgevingsvisie, Programmakoers en Uitwerkingsagenda's komen transitie in de landbouw kort aan de orde in het *Omgevingsprogramma* en het *Programma Landschap van de Toekomst*. Het is onduidelijk hoe de opgave Landbouw Meerdere Smaken samenhangt met deze documenten of andere aangrenzende beleidsvelden, waardoor niet duidelijk is wat de samenhang betekent voor de keuzes die de provincie moet maken. Naar aanleiding van de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) die het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 10 juni 2022 publiceerde, hebben Gedeputeerde Staten besloten een *Aanpak Perspectief Landelijk Gebied* in te stellen.

Definitie transitie

De provincie heeft een aantal begrippen met betrekking tot landbouwtransitie beperkt gedefinieerd. De provincie onderscheidt geen fases in een transitie, en doelt met landbouwtransitie op een omschakeling naar korte ketens en kringlooplandbouw. De definities van transitie en verschillende typen landbouw staan verspreid over meerdere beleidsdocumenten en de verhouding tussen de verschillende definities is niet duidelijk.

Ambities en doelen

In de Uitwerkingsagenda 2020-2025 is voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken een ambitie geformuleerd. Deze beoogt geen expliciete transitie. De provincie zet in op meerdere paden ter verduurzaming van de landbouw. De opgave Landbouw Meerdere Smaken bevat vier 'thema's' in de Uitwerkingsagenda 2020-2025, zie Kader Ambitie en thema's Landbouw Meerdere Smaken. Bij drie van de vier thema's is een beleidsdoel opgenomen. De breedte van de ambitie is herkenbaar in deze doelen. Het is niet duidelijk hoe en wanneer de doelen wel of niet behaald kunnen worden. Medio 2022 zijn de vier thema's samengevoegd tot drie 'sporen'. Naast de Uitwerkingsagenda 2020-2025 bevat ook de Begroting doelstellingen op het gebied van landbouw(transitie). Deze doelen komen deels overeen met de doelen van de Uitwerkingsagenda 2020-2025 Landbouw Meerdere Smaken, maar niet volledig en de ordening van de doelen uit de Begroting past niet op de thema's van Landbouw Meerdere Smaken. Hoewel het onderwerp voedseltransitie in de beleidsdocumenten nog onderbelicht is, wil de provincie vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken naar een nieuw systeem in de voedselketen toewerken. De provincie verwacht dat voedsel centraler komt te staan in toekomstig beleid op het gebied van landbouw- en voedseltransitie.

In onderstaand kader staan de ambitie en de thema's met bijbehorende doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Voor een volledig overzicht met ook de doelen vanuit de Begroting, zie Kader 2.3 in de Nota van Bevindingen.

Kader - Ambitie en thema's Landbouw Meerdere Smaken²

Ambitie Landbouw Meerdere Smaken

In 2030 en verder staat Flevoland bekend om het aanpassingsvermogen van de agrofoodsector. De beste garantie om blijvend een speler van wereldformaat te zijn, is een sector met diversiteit en het vermogen om zich voortdurend te verbeteren. In Flevoland vinden nieuwe ontwikkelingen, bedrijfspvormen, technieken en kennis de weg naar de praktijk.

Thema's Landbouw Meerdere Smaken

1. **Flevolandse Agrofood Strategie**
2. **Agro Innovatiemotor.** Doel: Flevoland is een praktijklaboratorium voor vernieuwing en kennisdeling in de agrofoodsector. Diverse verdienmodellen komen tot ontwikkeling. Voedselsysteem verduurzaamt.
3. **Basis op orde.** Doel: Flevoland heeft optimale condities voor de ontwikkeling van een diverse, duurzame, wendbare en weerbare agrofoodsector.
4. **(Kennis)netwerk.** Doel: Kenniscirculatie tussen onderzoek en praktijk versnelt binnen Flevoland en op de juiste schaal binnen de netwerken in Nederland en Europa.

Rol(len) en invulling

De provincie onderscheidt vier mogelijke provinciale rollen, te weten 1) uitvoering van wet- en regelgeving (rechtmatige overheid), 2) prestatiesturing (presterende overheid), 3) regisseur en deelnemer van netwerken (netwerkende overheid), en 4) participant in initiatieven van anderen (participerende overheid). De provincie geeft in beperkte mate aan welke rol wordt toegepast in haar bijdrage aan de landbouw(transitie). Een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt. In de Uitwerkingsagenda 2020-2025 staan voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken voorgenomen activiteiten genoemd verdeeld over vier thema's, zoals het ondersteunen van proeftuinen vanuit de Agro Innovatiemotor.

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.

Toelichting Aanbeveling 1: Door de ambitie te expliciteren, de doelen te concretiseren en de rol van de provincie op het gebied van landbouw- en voedseltransitie 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. Ook wanneer de provincie kiest voor meerdere paden ter verduurzaming van de landbouw, is het van belang kaders te stellen om daarbinnen te sturen in een duidelijke richting. 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. Juist omdat de landbouw- en voedseltransitie geen wettelijke taak is, maar wel een autonome taak waarop de provincie inzet pleegt, is de rolopvatting en -invulling van de provincie te meer van belang.

² Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, pp. 34-37

Aanbeveling 2

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

Toelichting Aanbeveling 2: Het overzichtelijk weergeven van de doelen in zowel de Begroting en Jaarstukken als de beleidstukken voor specifiek de opgave Landbouw Meerdere Smaken is belangrijk voor het scheppen van duidelijkheid over de richting van het provinciale beleid in de landbouw- en voedseltransitie.

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).

Toelichting Aanbeveling 3: Het landbouwbeleid raakt aan veel andere onderwerpen op het gebied van onder andere ruimtelijke ontwikkeling en economie. Door deze samenhang inzichtelijk te maken, kunnen PS beslissingen maken over de afwegingen en knelpunten ten opzichte van andere opgaven. De 'cross-overs' uit de Uitwerkingsagenda 2020-2025 zouden hiervoor bijvoorbeeld verder uitgewerkt kunnen worden.³

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 Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) te maken heeft met de activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken.

Toelichting

Organisatie en capaciteit

Het team Landbouw Meerdere Smaken betreft 4,5 fte. De negen teamleden uit het team Landbouw Meerdere Smaken zijn ook vertegenwoordigd in andere teams die met landbouw te maken hebben. Het team Floriade wordt na afloop van de Floriade bij het team Landbouw Meerdere Smaken gevoegd.

Bestede middelen

Het is voor 2020 en 2021 niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Activiteiten uit de opgave Landbouw Meerdere Smaken vallen onder verschillende posten in de Begroting en Jaarstukken, waarbij een precieze uitsplitsing per doel of activiteit ontbreekt. Een volledig overzicht van de financiering van de proeftuinen ontbreekt. De provincie zet via het Plattelandontwikkelingsprogramma⁴ (POP) middelen in voor regelingen op het terrein van onder andere innovatie, water, biodiversiteit en leefbaarheid op het platteland. De provincie co-financierde ruim de helft van de POP-subsidies, de andere subsidies zijn gefinancierd door de Europese Unie (EU) of de regio. Het is onduidelijk welk deel van de POP-middelen te maken heeft met activiteiten vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Zie ook Deelconclusie 4.

³ In de Uitvoeringsagenda 2020-2025 zijn drie cross-overs genoemd waarin verschillende opgaven uit de Omgevingsvisie raakvlakken met elkaar hebben

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

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 plattelandontwikkeling worden ingezet.

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.

Toelichting

Inzicht in bijdrage activiteiten aan de transitie

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken worden gehaald. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het abstracte karakter van de doelstellingen van de Omgevingsvisie waardoor de effectiviteit van de uitvoering van de opgave Landbouw Meerdere Smaken niet inzichtelijk is, en het ontbreken van evaluaties die gaan over de uitvoering van het beleid of onderdelen hiervan. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de activiteiten vanuit Landbouw Meerdere Smaken beperkt leiden tot concrete, inzichtelijke resultaten. Wat de provincie ondersteunt aan duurzame en natuurinclusieve landbouw gebeurt op kleine schaal volgens betrokkenen. Als het gaat om de Actieplan Bodem en Water (ABW) Kennisdagen bereikt de provincie volgens een geïnterviewde relatief veel ondernemers. LTO Noord is voorstander van een meer geleidelijke transitie. Volgens Natuur en Milieufederatie Flevoland (NMFF) betreft de bijdrage van de provincie geen systeemverandering in de landbouw.

De biologische landbouw in Flevoland is met 14% biologische boeren op 20% van de grond relatief groot in vergelijking met andere provincies. De groei van biologische landbouw de afgelopen decennia wordt gezien als een voorbeeld voor de landbouwtransitie door de provincie en NMFF, maar biologische landbouw is volgens de provincie en LTO Noord niet de enige of altijd meest duurzame vorm van landbouw.

Het verduurzamen van de landbouw dient uiteindelijk andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. Met de uitvoering van Landbouw Meerdere Smaken en specifiek beleid op deze onderwerpen wordt het behalen van deze doelen volgens geïnterviewden lastig. De biodiversiteit verslechtert volgens de provincie nog steeds. De huidige omgang met biodiversiteit in het agrarisch gebied moet veranderen, maar maatregelen zoals agrarisch natuurbeheer en de toepassing van ecologische oeverinrichting bieden perspectief op verbetering. Doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit en stikstof lijken volgens geïnterviewden weliswaar haalbaar, maar niet binnen de gestelde termijnen.

Evaluatie en monitoring

In de Monitor Omgevingsvisie brengt de provincie de voortgang van de zeven opgaven uit de Omgevingsvisie in kaart. De ambitie en doelen van Landbouw Meerdere Smaken worden gemeten aan de hand van vijf indicatoren. De indicatoren richten zich op een aantal belangrijke en relevante elementen van de beleidsdoelen. Ze zijn veelal nog in ontwikkeling, dekken de breedte van de ambitie en doelen soms nog niet, en worden niet altijd volledig verklaard. Naast de Monitor Omgevingsvisie is er een Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie' (hierna: Tussenrapportage). In zowel de Monitor Omgevingsvisie als Tussenrapportage wordt niet ingegaan op het bereiken van de doelen of de uitvoering van de activiteiten. 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 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 Provinciale Staten⁵ rapporteert de provincie over een aantal activiteiten. Uit de Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie' blijkt dat Provinciale Staten de afgelopen jaren beperkt betrokken waren bij de uitvoering van de Omgevingsvisie. Provinciale Staten zijn wel betrokken bij de evaluatie en actualisatie van de Omgevingsvisie.

Uitgevoerde activiteiten

De provincie heeft diverse activiteiten uitgevoerd op het gebied van landbouw. De activiteiten waarover in de Jaarstukken is gerapporteerd overlappen grotendeels met het overzicht van uit te voeren activiteiten uit de Uitwerkingsagenda 2020-2025. Het is echter onduidelijk hoe zij zich precies tot elkaar verhouden. Een koppeling van de activiteiten met de provinciale rol ontbreekt. Medio 2022 wordt er in de opgave Landbouw Meerdere Smaken niet meer gewerkt vanuit vier thema's, maar vanuit drie 'sporen'. De thema's 'Basis op orde' en 'Kennissenetwerk' zijn samengevoegd tot het spoor 'Optimale condities'. Vanuit het eerste spoor Flevolandse Agrofood Strategie heeft de Agro Expert Raad (AER) verkenningen uitgevoerd en adviezen gepubliceerd. Vanuit het tweede spoor Agro Innovatiemotor ondersteunt de provincie proeftuinen die moeten bijdragen aan zes thema's. Medio 2022 zijn er 15 proeftuinen gefaciliteerd. De proeftuinen zijn gefaciliteerd en gefinancierd via uitvoeringsorganisatie Horizon Flevoland. De inzet van subsidiegelden van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) valt ook onder de Agro Innovatiemotor. Het derde spoor Optimale condities bevat projecten en netwerken om de gewenste ontwikkeling van de agrofoodsector mogelijk te maken. Een aantal elementen hiervan zijn het Actieplan Bodem en Water (ABW), Actieplan Biodiversiteit, het Flevolands Agrarisch Collectief, de kenniscentra Flevocampus en Boerderij van de Toekomst, en netwerken op het terrein van voedsel. De provincie neemt deel in deze samenwerkingen door middel van subsidiering of inhoudelijke betrokkenheid, hoewel de omvang en de invulling van de bijdrage van de provincie niet altijd duidelijk is.

Een overzicht van de geplande en uitgevoerde activiteiten volgens de Uitwerkingsagenda 2020-2025, de Begroting 2022 en de Jaarstukken 2021 is opgenomen in [Bijlage B](#) en [Bijlage C](#).

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.

Toelichting aanbeveling 5: De uitkomst van een transitie staat niet vast en wordt door veel factoren beïnvloed. Wat de impact zal zijn van een instrument of project laat zich aan de voorkant lastig voorspellen. Wanneer de uitvoering tegenvalt, hoeft dat

⁵ Provincie Flevoland (2022), Presentatie Provinciale Staten werkbezoek Food Forum, 6 april 2022

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. 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.

Toelichting

Aspecten doelbereiking

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.

Binnen de provincie zijn de lijnen kort en hoewel de transitieopgave groot is, en het prioriteren tussen doelen niet eenvoudig is, geven diverse betrokkenen aan dat de samenwerking tussen de verschillende teams goed is. Op het terrein van biodiversiteit is er minder rechtstreeks contact met agrariërs. De samenwerking tussen provincie, waterschap en LTO binnen het Actieplan Bodem en Water wordt van meerdere kanten gewaardeerd. Ondanks de goede samenwerking binnen de provincie, vraagt de landbouw- en voedseltransitie om een meer integrale aanpak. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er behoefte is aan een (landelijke) integrale afstemming van het beleid op de verschillende opgaven rondom de landbouw- en voedseltransitie. Het beleid is te sectoraal ingericht, verschillende maatregelen werken elkaar soms tegen en beleidsmakers zijn niet altijd van elkaars maatregelen op de hoogte. Er is behoefte aan één integrale toekomstvisie voor de landbouw en het landbouwbeleid van de provincie beantwoordt daar volgens een geïnterviewde niet aan. Betrokkenen geven verschillende voorbeelden van tegenstrijdige wet- en regelgeving. Controverses in het stikstofdebat zorgen niet voor meer harmonie tussen de betrokken partijen waardoor niet alle samenwerkingskansen versneld worden opgepakt maar eerder tot vertraging leiden. Veranderende wet- en regelgeving zit het draagvlak onder en samenwerking met boeren in de weg.

In vrijwel alle gesprekken is aangegeven dat de provincie keuzes moet maken in hoe de landbouw eruit moet gaan zien en welke landbouwwormen en ontwikkelingen gestimuleerd worden. Niet alles kan binnen de beschikbare ruimte, zoals ook blijkt uit de aangenomen motie⁶ om het verkennen van een agrarische hoofdstructuur. De bodem vraagt om keuzes in het gebruik er van, en de ruimtelijke druk vraagt om keuzes omdat niet alles kan binnen de beschikbare ruimte.

Om de transitie verder te brengen is het volgens betrokkenen nodig om op het niveau van de ondernemer kennis en vakmanschap te delen en toe te passen. Er ligt een rol voor de provincie in het faciliteren van kennisontwikkeling en kennisdeling. Volgens onderzoek van Cebeon en geïnterviewden is de formatie van de provinciale capaciteit te krap, is de uitvoeringscapaciteit van de provincie beperkt en zijn er te weinig mensen beschikbaar die ondernemers kunnen begeleiden.

Het is onduidelijk in hoeverre eigen middelen van de provincie of ingezette POP3-subsidies daadwerkelijk bijdragen aan een transitie in het landbouw- en voedselsysteem. De uitvoering van POP-maatregelen is volgens de provincie niet altijd gekoppeld aan de doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken. De POP-subsidies kunnen in sommige gevallen bijdragen aan transitie in de landbouw, in andere gevallen in beperkte en wisselende mate. Er zijn echter mogelijkheden om eigen beleid in verder gaande mate door te laten werken in de POP3-regelingen, door het bepalen van bijvoorbeeld de doelgroep, de subsidiabele activiteiten of thema's, subsidiabele kosten, selectiecriteria en vereenvoudigde kostenopties.

Volgens meerdere geïnterviewden is de rol en invloed van de provincie op de landbouw- en voedseltransitie beperkt en zijn de markt en (inter)nationale overheden daar bepalender in. Tegelijk geven zij aan dat de provincie meer zou kunnen betekenen voor de landbouw- en voedseltransitie dan nu het geval is. Bijvoorbeeld door andere partijen te committeren voor een gezamenlijke aanpak, zich in te zetten op vraagsturing, gezamenlijke lobby's of door campagnes te voeren, en duurzame initiatieven te agenderen. Volgens geïnterviewden zouden andere partijen zoals terreinbeherende organisaties en het Rijksvastgoedbedrijf meer kunnen bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie.

Betrokkenen geven aan dat er een goed verdienmodel nodig is voor agrariërs, zodat zij de ruimte hebben om het versterken van het natuurlijke systeem in hun bedrijven mee te nemen. De hele keten moet hier volgens geïnterviewden aan bijdragen en de provincie moet agrariërs ondersteunen in de omschakeling. Betrokkenen geven aan dat de sector mogelijkheden heeft om op kwaliteit of de rol in de voedselvoorziening te concurreren in plaats van op prijs.

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.

Toelichting Aanbeveling 6: Voor wat betreft de inzet van POP-subsidies is er ruimte om deze beter af te stemmen op het eigen landbouwbeleid. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld heeft de LEADER-regeling ten dele gekoppeld aan kringlooplandbouw, dat is in Flevoland niet het geval.

⁶ Provincie Flevoland, Motie 15 'Onderzoek naar Flevolands Agrarische Hoofdstructuur', 10 november 2021

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 Flevoland 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. Een ruimtelijke kaart die de uiteenlopende ruimtelijke schaarste en behoeftes inzichtelijk maakt is daarbij gewenst, ook om PS adequaat te kunnen informeren over de (on)mogelijkheden.

Aanbeveling 8

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

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

Aanbeveling 9

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

Toelichting Aanbeveling 9: Maatschappelijke behoeftes op het gebied van landbouw en voedsel gaan voorbij aan de provinciale kerntaken. De provincie kan zich op het terrein van bijvoorbeeld voeding en gezondheid echter doen gelden door aan te geven wat zij nodig heeft, met partners samen te werken en initiatief te nemen. Ook om een eerlijk verdienmodel voor de agrarische ondernemers te bewerkstelligen is samenwerking met ketenpartijen van groot belang. Duid hierbij ook wat de provincie ziet als haar rol, en wat zij van anderen verwacht.

3 | Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

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

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum
21 DEC. 2022
Onderwerp
bestuurlijke reactie

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3044005

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

Inlichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

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 provinciegebied 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 FlevolandStraks 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 Flevolanders en 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 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 allocceert 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 transitieposen 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.

Bladnummer

7

Ons kenmerk:

3044005

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. Tijl - drs. J. de Reus

| 4 | Nawoord

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

Bij de algemene opmerkingen geven GS aan trots te zijn dat in Flevoland 'doen' belangrijker is dan het formuleren van beleidsdocumenten. Het valt te prijzen dat de provincie over gaat tot uitvoering, maar naar idee van de Rekenkamer gaan het formuleren en uitvoeren van het beleid hand in hand. Hetgeen de provincie doet dient gebaseerd te zijn op door PS vastgesteld beleid (kaderstellen) en de uitvoering moet navolgbaar zijn (controleren), zodat PS hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen. Daarnaast is het van belang dat zowel voor de eigen organisatie als extern richting agrarische ondernemers en andere partijen duidelijk is wat van de provincie verwacht kan worden. Het doet de Rekenkamer goed dat GS aan de slag gaan met het concretiseren van het beleid en daarbij ook inzichtelijk willen maken hoe verschillende beleidsonderdelen met elkaar samenhangen.

GS geven in reactie op deelconclusie 1 aan dat de provincie ervoor heeft gekozen om de focus te leggen bij het 'verdienvermogen en het innovatieve karakter van de sector binnen de randvoorwaarden van de verduurzaming'. De Rekenkamer wil benadrukken dat dit in de huidige beleidsstukken niet duidelijk naar voren komt als het gaat om de formulering van de ambitie van Landbouw Meerdere Smaken. In het onderzoek is geconstateerd dat de ambitie van Landbouw Meerdere Smaken niet specifiek gericht is op landbouwtransitie en dat deze op meerdere manieren te interpreteren is. Zie ook Paragraaf 2.3 van de Nota van Bevindingen.

GS geven aan aanbeveling 3 te willen overnemen en merken daarbij op dat het beleid een voortdurende heroriëntatie op de omgeving en een mate van wendbaarheid vereisen. De Rekenkamer herkent dit punt. Voor wat betreft aanbeveling 4 wil de Rekenkamer benadrukken dat deze gericht is op het beter inzichtelijk maken van de provinciale middelen. GS geven hierover aan dit ten dele te willen overnemen. GS geven aan niet de ingebrachte middelen van de ondernemers en externe partners inzichtelijk te willen maken, maar daar doelt de Rekenkamer ook niet op. Het gaat de Rekenkamer om het inzichtelijk maken van de provinciale middelen.

In reactie op deelconclusie 3 geven GS aan wat zij verstaan onder een transitie. Dit komt overeen met wat de Rekenkamer in de onderzoeksopzet heeft opgenomen. In het onderzoek concludeert de Rekenkamer dat er beperkt inzicht is in de mate waarin de activiteiten bijdragen aan de doelen op het gebied van landbouwtransitie. Hiermee doelt de Rekenkamer niet op maatschappelijke (transitie)doelen, maar op de doelen die de provincie stelt, voornamelijk vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken.

In de reactie op deelconclusie 4 gaan GS in op de toekomst van de landbouw. In de deelconclusie is aangegeven dat de provincie keuzes moet maken: keuzes in hoe de landbouw eruit moet gaan zien en keuzes welke landbouwvormen en ontwikkelingen gestimuleerd worden. De Rekenkamer wil benadrukken dat het hier niet om één blauwdruk gaat en zeker niet om één vorm van landbouw, die in het verleden is "uitgerold" over Flevoland, zoals GS aangeven. De Rekenkamer constateert dat verschillende ondernemers een bepaalde vorm van landbouw bedrijven en het is aan de provincie om keuzes te maken welke vormen ze willen stimuleren.

GS geven in reactie op aanbeveling 8 aan dat al enige jaren samengewerkt wordt met andere overheden en dat ze het ontstaan van conflicterende regelgeving al in hoge mate vóór zijn. Dat is mooi om te horen. Het oplossen

van tegenstrijdige wet- en regelgeving blijft echter aandacht nodig hebben. De Rekenkamer verwijst hierbij ook graag naar de voorbeelden die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen en zijn opgenomen in de toelichting bij Bevinding 29 (zie pagina 69).

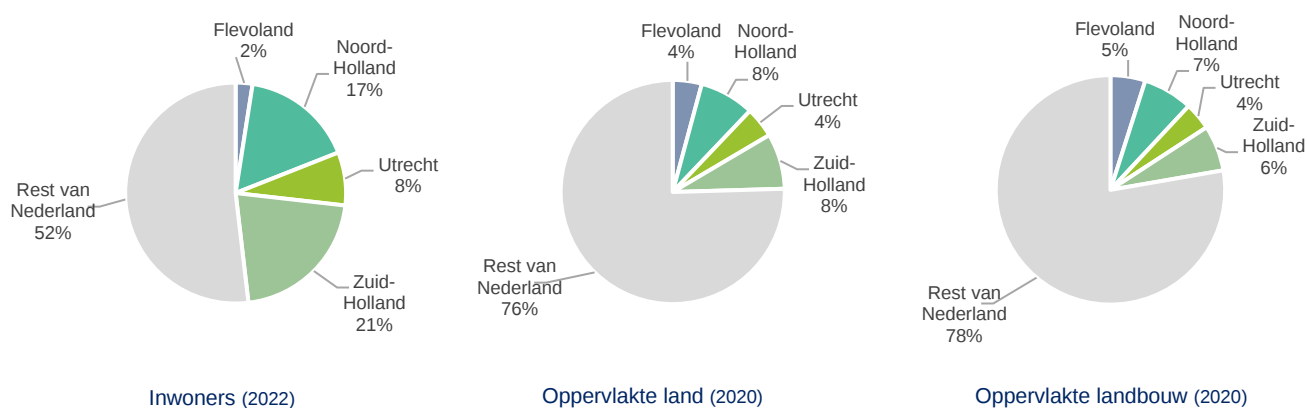
De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

| 5 | Provincievergelijking

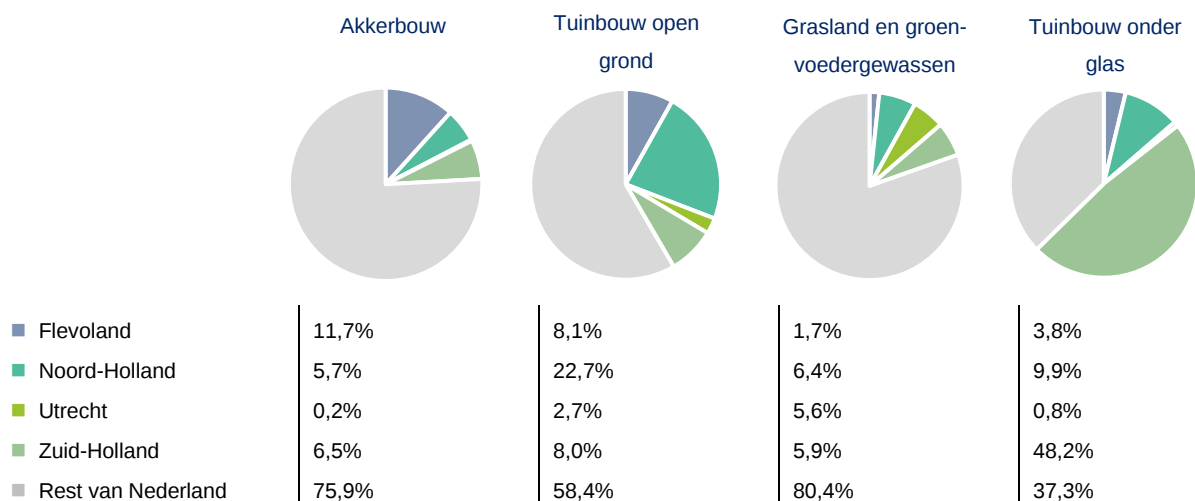
5.1 Cijfers landbouw

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.

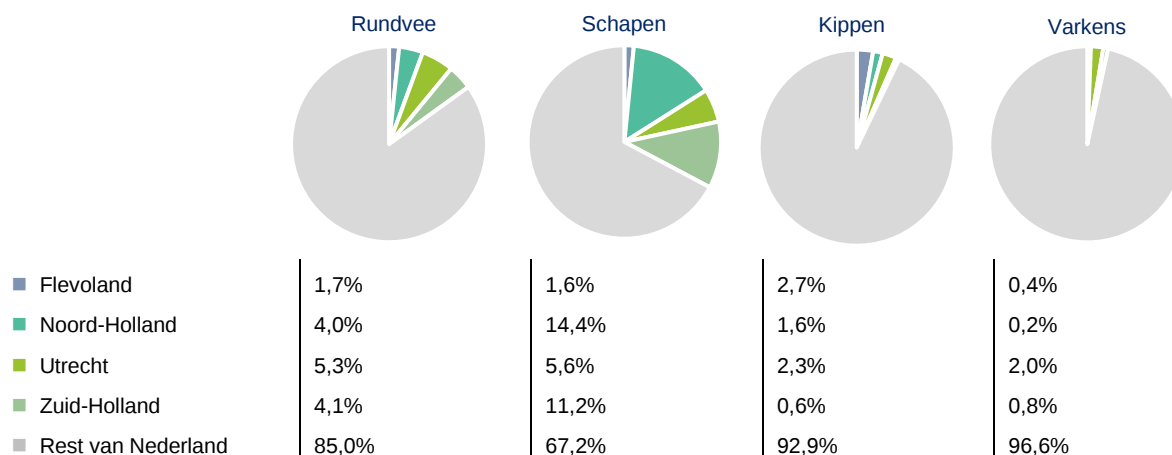
Inwoners en landgebruik (% t.o.v. Nederland)



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



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



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 ⁷	De provincie gebruikt en definieert in beperkte mate de begrippen biologische landbouw, kringlooplandbouw, 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.

⁷ 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 Samenwerkingsagenda 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 Hoofddijnennotitie 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 voortgangsrapportages 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 eerste voortgangsrapportage voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken.	De provincie wil een tussentijdse evaluatie van de Voedselvisie uitvoeren, waarmee 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 landbouwtransitie. In Zuid-Holland worden ondernemers, beleidsmakers en onderzoekers bij elkaar gebracht via netwerken zoals Groene Cirkels en Voedsel families.

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.

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 1 | Landbouw in Flevoland

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

1.1 Feiten en cijfers

De provincie Flevoland is als nieuwe polder ontworpen en ingericht op optimale landbouwcondities voor voedselproductie. De steden zijn geplaatst aan de rand van de provincie, waardoor de stad en het open platteland relatief gescheiden zijn van elkaar.⁸ De minder productieve landbouwgronden zijn aangewend voor natuur en de goede kleigrond werd bestemd voor de agrarische sector.⁹ De landbouw is grootschalig, hoogproductief op wereldniveau door de hoogkwalitatieve grond en goede bodemkwaliteit, en daardoor exportgericht.¹⁰ Er ligt een nadruk op plantaardige teelten, akkerbouw en klassieke vier- tot vijfjarige bouwplannen met verschillende gewassen. De agrariërs zijn relatief jong. Van de agrarische ondernemingen betreft 20% dierlijke teelt en 80% plantaardige teelt. Het aandeel biologische bedrijven is relatief hoog in vergelijking met andere provincies in Nederland.¹¹ In onderstaande tabellen zijn enkele cijfers van het CBS over de kenmerken van de landbouw in de provincie Flevoland opgenomen. Zie [Bijlage A](#) voor volledige cijfers en bronvermelding.

Flevolandse landbouw



1.654 landbouwbedrijven in 2020
(-29,2% ten opzichte van 2000)



1,1 miljard euro omzet in 2020



14,1% biologische landbouwbedrijven^a (2021)



12,1% van de bedrijven haalt meer
dan de helft van de omzet uit
verbredingsactiviteiten^b



Bedrijfshoofd (55 jaar of ouder) met opvolger:
- Melkveebedrijven 76%
- Akkerbouwbedrijven 55%

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

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

⁸ Agro Expert Raad Flevoland (2020), Flevoland: landbouw in een metropool, p. 2

⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

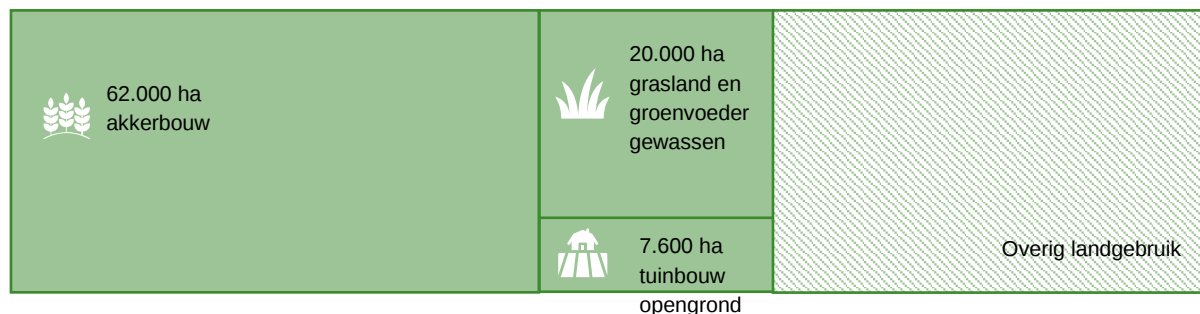
¹⁰ Agro Expert Raad Flevoland (2020), Flevoland: landbouw in een metropool, p. 2 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

Landgebruik (2020)

89.000 ha landbouw (63,3% van totaal)
(-2,4% ten opzichte van 2000)

141.000 ha
totaal landoppervlak



Aantallen dieren en glastuinbouw (2020)



64.000 rundvee
(+12,0% sinds 2000)



14.000 schapen
(+4,2% sinds 2000)



2.749.000 kippen
(+32,8% sinds 2000)



48.000 varkens
(-6,2% sinds 2000)



3,8 mln. m² tuinbouw onder glas
(+127,8% sinds 2000)

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

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

1.2 Problemen met betrekking tot landbouw

In de onderzoeksopzet is de problematiek met betrekking tot landbouw in breder opzicht beschreven, in deze paragraaf zal worden ingegaan op de problematiek specifiek voor de provincie Flevoland. In de Jaarstukken 2021 is aangegeven dat bodemdaling, klimaatverandering en intensief grondgebruik leiden tot een achteruitgang in kwaliteit van het bodem- en watersysteem en de biodiversiteit in het landelijk gebied.¹² Daarbij is de hoge grondprijs een belemmering voor de relatief jonge boeren die willen doorgroeien en daarvoor behoefte hebben aan grond, en zit het de landbouw- en voedseltransitie in de weg volgens de provincie. Banken die zijn gericht op maximaal rendement zijn volgens de provincie terughoudend in het steunen van nieuwe ontwikkelingen en innovaties vanwege de hoge grondprijs.¹³ 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 de Europese verplichtingen die voor deze onderwerpen gelden.

¹² Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, p. 26

¹³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

Biodiversiteit

De biodiversiteit in Flevoland gaat net als in de rest van Nederland achteruit. De Flevolandse polder is oorspronkelijk ingericht met oog op een optimale agrarische bedrijfsvoering. Door intensivering en schaalvergroting in de laatste 40 jaar is de biodiversiteit in het landelijk gebied afgenomen.¹⁴ Het agrarisch gebied is zo efficiënt mogelijk ingericht voor de landbouw en bevat daardoor weinig 'randjes en rommelhoekjes', welke goed zouden zijn voor de biodiversiteit. Door de monocultuur en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ontbreekt een brede natuurlijke basis volgens een betrokkene bij de provincie. De landbouw is afhankelijk van insecten, bestuiving en biodiversiteit in de grond, en heeft daarom baat bij een hogere biodiversiteit in Flevoland.¹⁵

Waterkwaliteit

In de provincie Flevoland bevindt zich één grondwaterlichaam en meerdere oppervlaktelichamen. Het grondwater voldoet aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), hoewel er lokaal normoverschrijdingen voor gewasbeschermingsmiddelen zijn geconstateerd.¹⁶ De oppervlaktewaterlichamen voldoen op dit moment niet aan de fysische parameters zoals temperatuur, en aan een aantal (ondersteunende) chemische parameters en daarmee ook niet aan de ecologische doelstellingen. Dit is deels niet door menselijk handelen beïnvloedbaar, bijvoorbeeld vanwege onvoorspelbaarheden van de natuur, en deels wel door de aanpak van bijvoorbeeld nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.¹⁷ Lokaal zijn er in Flevoland normoverschrijdingen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.¹⁸

Stikstof

De Natura2000-gebieden in Nederland zijn overbelast door stikstof, waardoor kwetsbare natuur verdwijnt en Nederland niet aan Europese verplichtingen om Natura2000 te beschermen voldoet. Flevoland is de enige provincie die geen stikstofgevoelige Natura2000-gebieden heeft. Desondanks heeft de provincie Flevoland impact op zeven stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in omliggende provincies, zoals de Rottige Meenthe, Wieden-Weerribben, Veluwe en Naardermeer.¹⁹ De provincie heeft de meeste invloed op de Wieden Weerribben in Overijssel, waar Flevoland een aandeel van ongeveer 10% heeft in de depositie. Provincie breed is tweederde van de uitstoot van stikstofoxide (NOx) afkomstig vanuit verkeer en vervoer en ongeveer 22% van de landbouw. Op het terrein van ammoniakemissies is de bijdrage van de landbouw echter 89% volgens een betrokkene bij de provincie.²⁰ Emissiereductiedoelen voor stikstof vanuit het Rijk zijn onderdeel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), zie voor meer informatie daarover Kader 3.3.

¹⁴ Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, pp. 4-5, 12

¹⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁶ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 11

¹⁷ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 27

¹⁸ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 28

¹⁹ Provincie Flevoland (2021), Aanpak stikstof in Flevoland. Kaders 2021 en verder, pp. 5, 10, 29

²⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

| 2 | Opgesteld beleid

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de wijze waarop de provincie haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedsel(transitie) 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 1 Overzicht belangrijkste documenten met betrekking tot landbouw

1. De provincie heeft haar beleid met betrekking tot landbouw vastgelegd in een Omgevingsvisie, Programmakoers en twee Uitwerkingsagenda's. Hierin komen elementen van landbouwtransitie aan bod. De samenhang tussen de genoemde beleidsdocumenten is goed inzichtelijk gemaakt. De provincie maakt enkele koppelingen met andere maatschappelijke opgaven. Op het gebied van voedsel(transitie) is er geen specifiek beleid. Zie Figuur 1 voor een schematische weergave van de beleidsdocumenten.
 - a. De *Omgevingsvisie FlevolandStraks* (hierna: Omgevingsvisie) uit 2017 richt zich op 2030 en verder. De Omgevingsvisie formuleert zes 'Flevo-principes' om richting te geven aan de uitwerking van de Omgevingsvisie in combinatie met zeven maatschappelijke opgaven: drie kernopgaven en vier strategische opgaven. Eén van de strategische opgaven is 'Landbouw Meerdere Smaken'.²¹ De Omgevingsvisie, en daarmee de opgave Landbouw Meerdere Smaken, wordt waarschijnlijk herzien door

²¹ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks*, pp. 6-8

- de nieuwe gekozen Provinciale Staten in 2023. In de tweede helft van 2022 werken PS aan de contouren voor de actualisatie van de Omgevingsvisie.²²
- b. De *Landbouw Meerdere Smaken Programmakoers 'Naar een Flevolandse Agro-innovatiemotor'* (hierna: Programmakoers) uit 2018 vloeit voort uit de Omgevingsvisie. Het is een startnotitie waarin de visie wordt uitgewerkt tot een beleidsprogramma voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Dit gebeurt aan de hand van een aantal richtinggevend kaders voor: het provinciaal belang; de provinciale rol; governance; de twee uitgezette sporen 'agro-innovatiemotor' en 'optimale condities' voor een transitie van de landbouw.²³ Voor de overige opgaven uit de Omgevingsvisie is een vergelijkbare programmakoers of startnotitie opgesteld.
 - c. De *'Samen maken we Flevoland' Uitwerkingsagenda deel 1* (hierna: Uitwerkingsagenda deel 1) bundelt de programma's van de zeven opgaven uit de Omgevingsvisie. De Uitwerkingsagenda deel 1 is vastgesteld voorafgaande aan de Provinciale Statenverkiezingen in 2019 en beperkt zich tot 2019 en de vastgestelde begrotingskaders met oog op het beleid van een nieuw provinciebestuur daarna.²⁴ Voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken staan 44 activiteiten, inspanningen, projecten en programma's voor 2019 genoemd. Daarbij is aangegeven of de inspanningen op de korte, middellange of lange termijn gericht zijn.²⁵
 - d. De *Uitwerkingsagenda 2020-2025 'Samen maken we Flevoland'* (hierna: Uitwerkingsagenda 2020-2025) is een actualisatie van de Uitwerkingsagenda deel 1. Voor Landbouw Meerdere Smaken staan 21 activiteiten genoemd verdeeld over vier thema's. Daarbij is aangegeven of de activiteiten zich richten op 2019-2020, op 2020-2025 of op 2026 en later.²⁶ Zie [Bijlage B](#) voor een overzicht van de activiteiten.
 - e. In de Uitvoeringsagenda 2020-2025 zijn drie cross-overs genoemd waar opgaven raakvlakken met elkaar hebben. In de cross-over 'Samen kom je verder: Duurzaam Door' komen transitievraagstukken die specifiek met voedsel en circulaire economie te maken hebben samen. De opgave Landbouw Meerdere Smaken raakt hierin de opgaven Krachtige Samenleving en Circulaire Economie.²⁷ De ambitie van de opgave Circulaire Economie verwijst ook naar het hergebruiken van (rest)stromen uit de landbouw.²⁸
 - f. Naar aanleiding van de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) die het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 10 juni 2022 publiceerde, hebben Gedeputeerde Staten besloten een *Aanpak Perspectief Landelijk Gebied* in te stellen. Deze aanpak richt zich op de voorbereiding van een provinciaal gebiedsprogramma in het kader van het NPLG om de verschillende opgaven in het landelijk gebied in samenhang aan te pakken.²⁹
2. Naast de Omgevingsvisie, Programmakoers en Uitwerkingsagenda's komen transities in de landbouw kort aan de orde in het *Omgevingsprogramma* en het *Programma Landschap van de Toekomst*. Het is onduidelijk hoe de opgave Landbouw Meerdere Smaken samenhangt met deze documenten of andere aangrenzende beleidsvelden, waardoor niet duidelijk is wat de samenhang betekent voor de keuzes die de provincie moet maken.
 - a. In het Omgevingsprogramma uit 2018 constateert de provincie verdergaande schaalvergroting in en herstructurering van de landbouw. De provincie wil vooral ontwikkelingskansen geven aan duurzame

²² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

²³ Provincie Flevoland (2018), Landbouw Meerdere Smaken Programmakoers 'Naar een Flevolandse Agro-innovatiemotor', p. 4

²⁴ Provincie Flevoland (2019), 'Samen maken we Flevoland' Uitwerkingsagenda deel 1, p. 3

²⁵ Provincie Flevoland (2019), 'Samen maken we Flevoland' Uitwerkingsagenda deel 1, pp. 37-42

²⁶ Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, pp. 4, 34-37

²⁷ Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, p. 11

²⁸ Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, p. 29

²⁹ Provincie Flevoland (2022), Agenda Gedeputeerde Staten 3000963 'Aanpak Perspectief Landelijk Gebied'

productie en verwerking van landbouwproducten, en een duurzame en vitale landbouwsector combineren met andere economische functies in het landelijk gebied. Daarnaast ziet de provincie ruimte voor de ontwikkeling en versterking van biologische landbouw.³⁰ Het Omgevingsprogramma verwijst niet naar de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Het Omgevingsprogramma omvatte bij publicatie de op dat moment verplichte plannen: het milieubeleidsplan, het regionale waterplan en het verkeer- en vervoersplan.³¹ Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de bundeling van bestaande beleidsdocumenten maakte dat het een conserverend verhaal is geworden dat klaar moest zijn voor de toen naderende invoering van de nieuwe Omgevingswet, en niet direct volgde uit de Omgevingsvisie aangezien die op dat moment nog geen staand beleid was.³² Het Omgevingsprogramma wordt meegenomen in de actualisatie van de Omgevingsvisie.³³

- b. Het Programma Landschap van de Toekomst uit 2021 geeft de toekomstvisie van de provincie op de waarde en identiteit van het Flevolandse landschap weer. Het gaat in op het ontstaan en de kernkwaliteiten van het landschap en streeft een hoge ruimtelijke kwaliteit na. Het kijkt daarbij naar veranderingen zoals op het terrein van duurzame energie, woningbouw en moderne vormen van landbouw.³⁴ In dat kader wordt kort verwezen naar de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Het Programma Landschap van de Toekomst constateert de ontwikkeling van schaalvergroting in de landbouw met ruimtelijke gevolgen voor bebouwing en beplanting. Daarnaast stelt het dat de provincie overgaat op kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw waarbij duurzaamheid en circulariteit belangrijker worden, wat kan leiden tot veranderingen in het 'karakteristieke Mondriaanlandschap'.³⁵
- c. De Omgevingsvisie, Programmakoers en Uitwerkingsagenda's maken niet duidelijk of de opgave Landbouw Meerdere Smaken samenhangt met aangrenzend beleid en wat de samenhang met andere beleidsvelden zou betekenen, bijvoorbeeld welke keuzes de provincie maakt tussen belangen van het ene beleidsveld en het andere beleidsveld, of tussen verschillende ruimtelijke claims.

2.2 Definitie transitie

- 3. De provincie heeft een aantal begrippen met betrekking tot landbouwtransitie beperkt gedefinieerd. De provincie onderscheidt geen fases in een transitie, en doelt met landbouwtransitie op een omschakeling naar korte ketens en kringlooplandbouw. De definities van transitie en verschillende typen landbouw staan verspreid over meerdere beleidsdocumenten en de verhouding tussen de verschillende definities is niet duidelijk. Zie Kader 2.1 voor een overzicht van de definities.
 - a. In het Programma Landschap van de Toekomst is het begrip transitie expliciet gedefinieerd. In het beleid van de provincie maakt zij geen onderscheid tussen verschillende fases van een transitie.
 - b. Uit de *Programmabegroting 2022* (hierna: Begroting) is af te leiden dat landbouwtransitie de transitie naar korte ketens en kringlooplandbouw betreft.
 - I. In een interview licht de provincie toe dat het niet de bedoeling heeft zich te conformeren aan één definitie van de korte keten. De provincie richt zich daarbij op het verminderen van niet-hernieuwbare hulpbronnen voor voedselkilometers, het gebruik van kunstmest, het aantal schakels in de keten, en verliezen in voedselbewaring en van afgekeurd groente en fruit.³⁶

³⁰ Provincie Flevoland (2018), Omgevingsprogramma, pp. 9-10.

³¹ Provincie Flevoland (2018), Omgevingsprogramma, p. 6

³² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

³³ Provincie Flevoland (2022), Lange Termijn Planning Commissies & PS, 29 augustus 2022

³⁴ Provincie Flevoland (2021), Programma Landschap van de Toekomst, pp. 7, 11

³⁵ Provincie Flevoland (2021), Programma Landschap van de Toekomst, p. 60

³⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

- II. In een interview licht de provincie toe dat het de term kringlooplandbouw van het Rijk heeft overgenomen, en zich hierbij richt op landbouw die volledig gebaseerd is op het beschikbare natuurlijke systeem. Daarbij hoort het sluiten van kringlopen en het vermijden van het gebruik van niet-herbruikbare bronnen.³⁷
- c. De provincie definieert het begrip 'landbouw' niet. Het is niet duidelijk of bijvoorbeeld de tuinbouwsector een plek heeft in de opgave Landbouw Meerdere Smaken.
- d. De *Monitor Omgevingsvisie* uit 2021 onderscheidt biologische landbouw en kringlooplandbouw. Het is duidelijk welke productiemiddelen wel en niet worden gebruikt bij biologische landbouw. In het geval van kringlooplandbouw verklaart de definitie voornamelijk het principe achter kringlooplandbouw. In een interview heeft de provincie aangegeven dat het de Rijksoverheid volgt in het gebruik van de term kringlooplandbouw. Daarbij is toegelicht dat kringlooplandbouw een ontwikkeling van landbouw betekent die volledig gebaseerd is op het beschikbare natuurlijke systeem, zoals biodiversiteit en waterbodembodem.³⁸
- e. In het Programma Landschap van de Toekomst is een begrippenlijst opgenomen met daarin drie relevante begrippen op het terrein van landbouwtransitie. Naast de eerder genoemde definitie van een transitie wordt hierin natuurinclusieve landbouw en agroforestry gedefinieerd. De definitie van natuurinclusieve landbouw maakt de achterliggende gedachte en de bijdrage van deze landbouwworm aan het landschap duidelijk, maar gaat niet in op gebruikte productiemiddelen. De definitie is gebaseerd op de definitie van het College van Rijksadviseurs en overlapt deels met kringlooplandbouw.
- f. De definitie van het begrip agroforestry licht de manier van productie toe, maar maakt niet expliciet welke doelen het nastreeft of welke voordelen het biedt.

Kader 2.1 – Definities

Transitie

Een structurele verandering als resultaat van economische, ecologische en sociaal-culturele of technologische ontwikkelingen. In ruimtelijke zin wordt hiermee veelal een verandering bedoeld die ook in het landschap voor grote verandering zorgt.³⁹

Landbouwtransitie

De transitie naar korte ketens en kringlooplandbouw.⁴⁰

Biologische landbouw

Onder biologische landbouw wordt een productiewijze verstaan waarbij geen kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, maar organische mest en biologische gewasbeschermingsmethoden.⁴¹

Kringlooplandbouw

Kringlooplandbouw is een vorm van duurzame landbouw waarbij de kringloop van stoffen gesloten is. Dit houdt in dat alle stoffen die door de landbouw uit een gebied verdwijnen ook weer teruggebracht worden in het gebied.⁴²

Natuurinclusieve landbouw (ook wel landschapsinclusieve landbouw)

Natuurinclusieve landbouw is een duurzame vorm van landbouw. De productie van voedsel draagt dan bij aan een aantrekkelijk, rijk, biodivers landschap. Dit gaat uit van natuurlijke processen en een gezonde bodem. Kringlopen worden zo veel mogelijk op regionale en lokale schaal gesloten (naar: College van Rijksadviseurs, 2020).⁴³

Agroforestry

³⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

³⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

³⁹ Provincie Flevoland (2021), Programma Landschap van de Toekomst, p. 135

⁴⁰ Provincie Flevoland (2021), Programmabegroting 2022, p. 9

⁴¹ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 36

⁴² Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 36

⁴³ Provincie Flevoland (2021), Programma Landschap van de Toekomst, p. 135

Agroforestry is een vorm van duurzame landbouw. Het combineert bomen en struiken met de teelt van landbouwgewassen en veehouderij. De ecologische en economische interacties bieden allerlei voordelen.⁴⁴

2.3 Ambities en doelen

4. In de Uitwerkingsagenda 2020-2025 is voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken een ambitie geformuleerd, zie Kader 2.3. Deze beoogt geen expliciete transitie en geen structurele verandering in de landbouw. De provincie zet in op meerdere paden ter verduurzaming van de landbouw.
 - a. De ambitie van de opgave Landbouw Meerdere Smaken is niet specifiek gericht op landbouwtransitie. De ambitie spreekt over het vermogen om aan te passen en te veranderen, maar niet over een structurele verandering in de landbouw. Elementen van transitie in de landbouw komen aan de orde in de genoemde activiteiten van de Uitwerkingsagenda 2020-2025. De provincie zegt in een interview geen grootschalige ingrepen in het bestaande systeem te willen doen.
 - b. De provincie geeft aan in een interview dat het niet de ambitie heeft om één model voor iedereen te vinden. Er zijn meerdere smaken en uitgangspunten om op in te kunnen zetten. De provincie zoekt verschillende paden en verschillende uitkomsten, van strokenteelt met natuurinclusieve landbouw voor de ene boer tot agroforestry voor de andere.⁴⁵ Zie ook Kader 2.2.

Kader 2.2 – ‘Eieren van Columbus’

‘De provincie gaat op zoek naar nieuwe verdienmodellen en wil juist niet geforceerde ingrepen in het bestaande systeem doen. De provincie wil nieuwe dingen uitproberen in de hoop dat er twee of drie eieren van Columbus tussen zitten die over 10-20 jaar heel effectief blijken.’⁴⁶

Geïnterviewde bij de provincie Flevoland

5. De opgave Landbouw Meerdere Smaken bevat vier ‘thema’s’ in de Uitwerkingsagenda 2020-2025, zie Kader 2.3. Bij drie van de vier thema’s is een beleidsdoel opgenomen. De ambitie is herkenbaar in deze doelen. Het is niet duidelijk hoe en wanneer de doelen wel of niet behaald kunnen worden. Medio 2022 zijn de vier thema’s samengevoegd tot drie ‘sporen’.
 - a. De opgave Landbouw Meerdere Smaken bevat vier thema’s, waarvan er drie een beleidsdoel hebben:
 - I. Er is geen concreet doel verbonden aan het thema ‘Flevolandse Agrofood Strategie’. De Strategie verwijst naar de activiteiten rondom de Agro Expert Raad (AER) bestaande uit bestuurders en wetenschappers.
 - II. De doelen ‘Agro Innovatiemotor’ en ‘Basis op orde’ komen overeen met de in de Programmakoers ingezette sporen ‘agro-innovatiemotor’ en ‘optimale condities’.⁴⁷ In een interview licht de provincie toe dat het streven naar een ‘wendbare agrofoodsector’ van ‘Basis op orde’ voortkomt uit de wens om los te komen van een strakke inrichting van de polder met oog op voedselproductie. De provincie wil dat de polder een bijdrage gaat leveren aan de samenleving met meer aandacht voor natuur, biodiversiteit en leefbaarheid. De diverse verdienmodellen van de ‘Agro Innovatiemotor’

⁴⁴ Provincie Flevoland (2021), Programma Landschap van de Toekomst, p. 134

⁴⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁴⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

⁴⁷ Provincie Flevoland (2018), Landbouw Meerdere Smaken Programmakoers ‘Naar een Flevolandse Agro-innovatiemotor’, pp. 4, 6

- moeten aan de wendbaarheid bijdragen, door meerdere mogelijke paden richting verduurzaming te bieden.⁴⁸
- III. In het doel van het thema 'Kennissenetwerk' ontbreekt een duiding van de 'juiste schaal' waarin kenniscirculatie binnen de netwerken in Nederland en Europa wordt versneld. Het doel vertoont overlap met het doel van 'Agro Innovatiemotor', waarin kennisdeling in de agrofoodsector centraal staat.
 - IV. Het is onduidelijk hoe en wanneer de drie gestelde beleidsdoelen behaald kunnen worden. Het doel 'Basis op orde' laat bijvoorbeeld in het midden welke termijn wordt nagestreefd voor het behalen van het doel, onder welke voorwaarden condities als 'optimaal' worden beschouwd, en wanneer er sprake is van een 'diverse, duurzame, wendbare en weerbare agrofoodsector'.
- b. De provincie bevestigt in een interview dat de doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken zoals een 'wendbare en weerbare landbouw' abstract zijn. De provincie was volgens de geïnterviewde vroeg en ambitieus met opgavegericht werken in de Omgevingsvisie vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet. Daardoor ontbreken afrekenbare doelen in de opgaves van de Omgevingsvisie, zoals Landbouw Meerdere Smaken. Het is de bedoeling dat in de herziening van de Omgevingsvisie een geactualiseerde visie met programma en bijbehorende beleidsuitgangspunten wordt meegenomen, zie Bevinding 1.⁴⁹
 - c. In een interview geeft de provincie aan dat er medio 2022 niet meer wordt gewerkt vanuit vier 'thema's', maar vanuit drie 'sporen'. De thema's 'Basis op orde' en 'Kennissenetwerk' zijn samengevoegd tot het spoor 'Optimale condities'.⁵⁰

Kader 2.3 – Ambities, thema's en doelen

Ambitie Landbouw Meerdere Smaken

In 2030 en verder staat Flevoland bekend om het aanpassingsvermogen van de agrofoodsector. De beste garantie om blijvend een speler van wereldformaat te zijn, is een sector met diversiteit en het vermogen om zich voortdurend te verbeteren. In Flevoland vinden nieuwe ontwikkelingen, bedrijfspvormen, technieken en kennis de weg naar de praktijk.⁵¹

Thema's Landbouw Meerdere Smaken

5. **Flevolandse Agrofood Strategie**

6. **Agro Innovatiemotor.** Doel: Flevoland is een praktijklaboratorium voor vernieuwing en kennisdeling in de agrofoodsector. Diverse verdienmodellen komen tot ontwikkeling. Voedselsysteem verduurzaamt.
7. **Basis op orde.** Doel: Flevoland heeft optimale condities voor de ontwikkeling van een diverse, duurzame, wendbare en weerbare agrofoodsector.
8. **(Kennissenetwerk).** Doel: Kenniscirculatie tussen onderzoek en praktijk versnelt binnen Flevoland en op de juiste schaal binnen de netwerken in Nederland en Europa.⁵²

Doelen Begroting, 2.1 Landbouw & Visserij (selectie)

- De bijdrage die de provincie kan leveren aan de transitie van de landbouw is bepaald, waarbij op basis van proeftuinen de optimale condities voor de landbouwtransitie zijn verkend.
- Met behulp van proeftuinen en kennisnetwerken innovaties is de agrofoodsector landbouw verder geïnnoveerd, verduurzaamd en meer circulair geworden. Er zijn stappen gezet in het promoten van streekproducten, het verkorten van

⁴⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁴⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁵⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁵¹ Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, p. 34

⁵² Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, pp. 34-37

de ketens richting de consument en het hergebruik van restproducten binnen de landbouw en zo wordt voedselverspilling ook tegengegaan.

- De kringlooplandbouw is beter bekend.
- De bodemkwaliteit is verbeterd als basis voor een toekomstbestendige en duurzame landbouw, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor bodemdaling en meervoudig ruimtegebruik.
- De Flevolandse economie is versterkt, waarbij de kansen die de Floriade biedt in de volle breedte zijn benut en de kenniseconomie is toegenomen.⁵³

Doelen Begroting 2.2 Natuur & landelijk gebied (selectie)

- De kwaliteit van de natuur en de biodiversiteit in het landschap is verbeterd, waarbij combinaties worden gezocht met natuurinclusieve landbouw en met recreatie en toerisme.
- Aan de eerste bouwstenen uit de ontwikkelingsvisie van het Nationaal Park is uitvoering gegeven.
- De projecten van het programma 'Nieuwe Natuur' zijn gerealiseerd en dragen bij aan de combinatie natuur en recreatie, het natuurnetwerk, de biodiversiteit en structurele verandering naar duurzame landbouw.
- De (financierings)mogelijkheden van het Plattelandsontwikkeling Programma (POP) zijn optimaal benut.⁵⁴

6. Naast de Uitwerkingsagenda 2020-2025 bevat ook de Begroting doelstellingen op het gebied van landbouw(transitie). Deze doelen komen deels overeen met de doelen van de Uitwerkingsagenda 2020-2025 Landbouw Meerdere Smaken, maar niet volledig en de ordening van de doelen uit de Begroting past niet op de thema's van Landbouw Meerdere Smaken.
 - a. In het Begrotingshoofdstuk 2 'Landbouw, visserij en natuur' staan doelstellingen op het gebied van landbouw(transitie). De meeste ervan vallen onder het programmaonderdeel 2.1 'Landbouw en visserij'.
 - b. Een aantal doelstellingen op het gebied van landbouw(transitie) vallen onder programmaonderdeel 2.2 'Natuur & landelijk gebied'. Hierin staan natuurdoelen genoemd die raakvlakken hebben met landbouw, zoals het zoeken van combinaties met natuurinclusieve landbouw, maar ook het 'Plattelandsontwikkeling Programma' (POP) valt hieronder. Het POP is onderdeel van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), richt zich voornamelijk op de agrarische sector en de inzet ervan geldt als één van de activiteiten van Landbouw Meerdere Smaken.
 - c. De ordening van de doelen in de Begroting, zoals het bepalen van de bijdrage van de provincie aan de transitie en het verkennen van de optimale condities daarvoor, past niet op de vier thema's van Landbouw Meerdere Smaken. Weliswaar past het spoor 'Basis op orde' uit Landbouw Meerdere Smaken bij het verkennen van optimale condities volgens de Begroting, maar het Actieplan Bodem en Water (ABW) dat deel is van 'Basis op orde' valt bijvoorbeeld onder een ander doel in de Begroting. Daarbij valt het ABW tegelijkertijd onder programmaonderdeel 5.3 'Milieu: lucht, bodem, geluid' van Begrotingshoofdstuk 5 'Energie, duurzaamheid en milieu'.⁵⁵
7. Hoewel het onderwerp voedseltransitie in de beleidsdocumenten nog onderbelicht is, wil de provincie vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken naar een nieuw systeem in de voedselketen toewerken. De provincie verwacht dat voedsel centraler komt te staan in toekomstig beleid op het gebied van landbouw- en voedseltransitie.
 - a. De provincie geeft aan dat het onderwerp voedseltransitie in de beleidsdocumenten nog wat onderbelicht is, maar in de uitvoering wordt opgepakt.⁵⁶ Zie Bevinding 14.

⁵³ Provincie Flevoland (2021), Programmabegroting 2022, pp. 31-32

⁵⁴ Provincie Flevoland (2021), Programmabegroting 2022, pp. 33-36

⁵⁵ Provincie Flevoland (2021), Programmabegroting 2022, p. 68

⁵⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

- b. Uit de Monitor Omgevingsvisie kan worden afgeleid dat binnen de opgave Landbouw Meerdere Smaken wordt gewerkt aan een nieuw voedselsysteem aan de hand van initiatieven in de voedselketen. Als voorbeelden van initiatieven worden stroteelt (precisie-teelt), korte ketens en agrarisch natuurbeheer genoemd. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de Agro Expert Raad en een kennisnetwerk.⁵⁷
- c. De provincie geeft in een interview aan te verwachten dat voedsel centraler komt te staan in de te actualiseren Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma, en in hogere mate sturend gaat worden in de landbouwtransitie.⁵⁸

2.4 Rol(len) en invulling

- 8. De provincie onderscheidt vier mogelijke provinciale rollen. De provincie geeft in beperkte mate aan welke rol wordt toegepast in haar bijdrage aan de landbouw(transitie). Een koppeling van de rollen met de ambities, doelen en activiteiten ontbreekt.
 - a. De provincie bepaalt haar rol op basis van het model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Er wordt gekeken naar de volgende vier rollen:
 - I. van uitvoering van wet- en regelgeving (rechtmatige overheid);
 - II. op het gebied van prestatiesturing (presterende overheid);
 - III. als regisseur en deelnemer van netwerken (netwerkende overheid);
 - IV. als participant in initiatieven van anderen (participerende overheid).⁵⁹
 - b. In de Programmakoers is een richtinggevend kader voor de provinciale rol opgenomen: *'Het werken met platforms en proeftuinen past in de rol van de netwerkende (platforms) en participerende (proeftuinen) overheid. Het creëren van de optimale condities in de vorm van passende wet- en regelgeving, beleidsmatige, fysieke en financiële maatregelen hoort bij de rollen van rechtmatige en presterende overheid.'*⁶⁰ Hiermee worden de twee sporen in de Programmakoers, namelijk de agro-innovatiemotor (platforms en proeftuinen) en het creëren van optimale condities, beide gekoppeld aan twee mogelijke rollen van de provinciale overheid.
 - c. In de twee uitwerkingsagenda's ontbreekt een koppeling van de mogelijke provinciale rollen met de activiteiten op het gebied van Landbouw Meerdere Smaken, of één van de andere zeven maatschappelijke opgaven. Hierdoor is de provinciale rol op het gebied van landbouw(transitie) in de Uitwerkingsagenda 2020-2025 niet uitgewerkt en ontbreekt de relatie met de doelen, ambities en activiteiten.

2.5 Evaluatie en monitoring

- 9. In de Monitor Omgevingsvisie brengt de provincie de voortgang van de zeven opgaven uit de Omgevingsvisie in kaart. De ambitie en doelen van Landbouw Meerdere Smaken worden gemeten aan de hand van vijf indicatoren, zie Kader 2.4. De indicatoren richten zich op een aantal belangrijke en relevante elementen van de beleidsdoelen. Ze zijn veelal nog in ontwikkeling, dekken de breedte van de ambitie en doelen soms nog niet, en worden niet altijd volledig verklaard.
 - a. De Monitor Omgevingsvisie uit 2021 is de eerste monitor van de Omgevingsvisie en geeft inzicht in de realisatie van de ambities uit de Omgevingsvisie met oog op 2030. Volgens de provincie is het een

⁵⁷ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 40

⁵⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁵⁹ Provincie Flevoland (2018), Landbouw Meerdere Smaken Programmakoers 'Naar een Flevolandse Agro-innovatiemotor', p. 9

⁶⁰ Provincie Flevoland (2018), Landbouw Meerdere Smaken Programmakoers 'Naar een Flevolandse Agro-innovatiemotor', p. 9

nulmeting bedoeld als ‘momentopname met een beschrijvend objectief karakter’, heeft een agenderende functie en bevat geen uitspraken over beleidsprestaties. Na twee jaar wordt een volgende monitor uitgebracht.⁶¹

- b. De indicator ‘wendbaarheid, weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van de landbouwsector’ monitort de provincie aan de hand van het aantal innovaties en innovatoren. Dat zijn wezenlijke elementen van de Agro Innovatiemotor en de proeftuinen. Niet alle data worden verklaard door de provincie, zoals het relatief lage percentage omzet dat technologische innovatoren uit nieuwe producten of diensten halen.⁶²
- c. De weerbaarheid van de landbouwsector wordt ook gemeten met gebruikmaking van de toegevoegde waarde van de landbouwbedrijven. Daarmee worden de economische omvang en kwetsbaarheden van de landbouwsector inzichtelijk gemaakt.⁶³
- d. De provincie heeft geen indicatoren om de verduurzaming van de landbouw precies te monitoren. Volgens de provincie is de verduurzaming moeilijk te meten en wordt wel een ‘proxy-indicator’ gebruikt die het dichtst bij het concept in de buurt komt, namelijk de hoeveelheid biologische landbouw.⁶⁴ Tegelijk geeft de provincie in een interview aan dat biologische landbouw niet de enige na te streven vorm van duurzame landbouw is, zie ook Bevinding 20.⁶⁵
- e. De indicator kringlooplandbouw is nog in ontwikkeling. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de indicator ‘kringlooplandbouw in kwetsbare gebieden’ van het Planbureau voor de Leefomgeving die nog uitgewerkt wordt.⁶⁶
- f. De provincie monitort de biodiversiteit met de Living Planet Index (LPI)-indicatoren van het CBS voor het aantal voorkomende diersoorten per ecosysteem en in de gehele provincie. Grote verschillen in de toename en afname van ecosystemen en diersoorten zijn niet per se zichtbaar in de LPI. Voor specifiek het agrarisch gebied wordt gebruik gemaakt van het Meetnet Agrarische Soorten, dat afhankelijk is van de wisselende trefkans van broedsoorten bij de tellingen.⁶⁷

Kader 2.4 – Monitoring

Voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken bekijkt de provincie vijf indicatoren die de ambities reflecteren of ermee samenhangen. Deze zijn ook te raadplegen via de [Dashboard Monitor Omgevingsvisie](#).

1. **Innovatie.** De provincie gebruikt de data over innovatoren en innovaties van het CBS uit 2016 over 2014 bij wijze van nulmeting, om in volgende monitoren de ontwikkeling te kunnen meten op basis van recentere data. Uit de data wordt duidelijk dat 55% van de bedrijven in de agrofoodsector tot de groep innovatoren hoort, wat iets boven het landelijke gemiddelde van 45% ligt. Er worden twee typen innovaties onderscheiden: technische innovaties zoals product- of procesvernieuwing, en niet-technische innovaties zoals organisatorische vernieuwingen en marketinginnovaties. Opvallend is dat technologische innovatoren slechts 8% van hun omzet uit nieuwe producten of diensten halen, ten opzichte van een landelijk gemiddelde van 18%.
2. **Verdien capaciteit.** De weerbaarheid van de landbouwsector wordt ook gemonitord met gebruikmaking van de Standaardverdien capaciteit (SVC), die is ontwikkeld door de Wageningen Universiteit (WUR). Hiermee wordt de toegevoegde waarde van bedrijven gemeten. De SVC is in Flevoland toegenomen tussen 2015 en 2019, maar met de

⁶¹ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 2 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

⁶² Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, pp. 32-33

⁶³ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 35

⁶⁴ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 36

⁶⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

⁶⁶ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 79

⁶⁷ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 38

hoge opbrengsten per hectare staat ook een hoge kostenstructuur. Verder heeft de provincie een gemiddeld grote bedrijfsomvang omdat er nauwelijks kleine landbouwbedrijven zijn in de provincie.

3. **Biologische landbouw.** De verduurzaming van de landbouwsector is een lastig concept om te meten volgens de provincie. Om die reden wordt er gebruik gemaakt van een proxy-indicator die het dichtst bij het concept in de buurt komt. Voor de verduurzaming van de landbouwsector is dat de ontwikkeling van de biologische landbouw. De provincie stelt vast dat de hoeveelheid en het aandeel in het totaal van biologische landbouwbedrijven en biologische landbouwareaal flink is gestegen tussen 2015 en 2020, zeker als het wordt afgezet tegen het Nederlandse gemiddelde.
4. **Kringlooplandbouw.** Deze indicator is één van de Ontwikkelingsagenda indicatoren die nog in ontwikkeling zijn. De provincie kijkt of het kan aansluiten bij de indicator 'kringlooplandbouw in kwetsbare gebieden' die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan het uitwerken is in het kader van de Nieuwe Omgevingswet (NOVI). Vanuit de Boerderij van de Toekomst zijn er ook indicatoren in ontwikkeling die mogelijk meegenomen worden.
5. **Biodiversiteit.** De biodiversiteit wordt gemeten met de Living Planet Index (LPI). Het CBS brengt met LPI-indicatoren de voorkomende diersoorten in beeld en maakt daarbij onderscheid tussen verschillende typen ecosystemen. Ook berekent het CBS een LPI voor de gehele provincie op basis van de gegevens van 142 diersoorten. Sinds 2014 neemt de LPI-Flevoland licht af, maar er zijn grote verschillen van toename en afname tussen ecosystemen en diersoorten. Er is geen specifieke LPI voor agrarisch gebied. Wel maakt de provincie gebruik van het monitoringsnetwerk Meetnet Agrarische Soorten (MAS) om de ontwikkeling van broedvogels in agrarisch gebied bij te houden. In 2019 waren er met 84 diersoorten zes soorten minder dan in 2018, wat de provincie wijt aan de wisselende trefkans van soorten tijdens MAS-tellingen.⁶⁸

10. Naast de Monitor Omgevingsvisie is er een *Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie'* (hierna: Tussenrapportage). In zowel de Monitor Omgevingsvisie als Tussenrapportage wordt niet ingegaan op het bereiken van de doelen of de uitvoering van de activiteiten. Voor één van de activiteiten is een aparte evaluatie uitgevoerd. De provincie is bezig met een eerste voortgangsrapportage voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken. 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 Provinciale Staten rapporteert de provincie over een aantal activiteiten. Provinciale Staten waren de afgelopen jaren beperkt betrokken bij de uitvoering van de Omgevingsvisie, maar zijn wel betrokken bij de evaluatie en actualisatie van de Omgevingsvisie.
 - a. In de Tussenrapportage uit 2021 wordt beperkt ingegaan op de verschillende opgaven van de Omgevingsvisie, waarvan Landbouw Meerdere Smaken er een is. Voor de stand van zaken van uitvoering verwijst de Tussenrapportage naar de Monitor Omgevingsvisie.⁶⁹ Deze gaat echter niet in op het behalen van de doelen en de voortgang van de uitgevoerde activiteiten.
 - b. Er is een *Evaluatie Actieplan Bodem en Water Flevoland* (hierna: Evaluatie ABW) uit 2020 uitgevoerd door adviesbureau ORG-ID in opdracht van de provincie. Het ABW is één van de 21 activiteiten van Landbouw Meerdere Smaken (zie verder Bevinding 14a).
 - c. Over de uitvoering van activiteiten die betrekking hebben op de opgave Landbouw Meerdere Smaken is nog niet separaat gerapporteerd in bijvoorbeeld voortgangsrapportages. Op het moment van schrijven (oktober 2022) is de provincie bezig met een eerste voortgangsrapportage voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken sinds 2017.⁷⁰
 - d. In de Jaarstukken wordt op hoofdlijnen ingegaan op de activiteiten behorend bij de doelstellingen op het gebied van landbouw.
 - e. Op de website van de [Omgevingsvisie](#) zijn er nieuwsupdates, videofilmpjes en verwijzingen naar andere websites toegankelijk over de activiteiten binnen de drie huidige sporen van Landbouw Meerdere

⁶⁸ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, pp. 32-38, 79

⁶⁹ Lysias Advies (2021), Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie', p. 27

⁷⁰ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

Smaken.⁷¹ In een presentatie van de ambtelijke organisatie aan Provinciale Staten rondom een werkbezoek aan het Food Forum is ingegaan op onder meer de drie sporen van Landbouw Meerdere Smaken.⁷² De provincie geeft aan dat PS ook via sociale media zijn geïnformeerd.⁷³

- f. De Tussenrapportage schrijft over de betrokkenheid van Provinciale Staten: 'Provinciale Staten hebben destijds nadrukkelijk het voortouw genomen voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie FlevolandStraks. Nadien is weinig gesproken over en gestuurd op de uitvoering. De periode waarin dat zou moeten gebeuren, is een bestuurlijke en politieke afweging.'⁷⁴ Wel zijn Provinciale Staten betrokken bij de herziening van de Omgevingsvisie (zie Bevinding 1 en 2) en voorziet de *Informatiebundel Evaluatie Omgevingsvisie FlevolandStraks* uit 2022 in achtergrondinformatie bij het evaluatietraject.⁷⁵

⁷¹ Provincie Flevoland (2022), www.omgevingsvisieflevoland.nl

⁷² Provincie Flevoland (2022), Presentatie Provinciale Staten werkbezoek Food Forum, 6 april 2022

⁷³ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

⁷⁴ Lysias Advies (2021), Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie', p. 5

⁷⁵ Provincie Flevoland (2022), Informatiebundel Evaluatie Omgevingsvisie FlevolandStraks: PS Beeldvorming Deel 3 'Actualiteiten' & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 22 april 2022

| 3 | Uitvoering

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan haar beleid met betrekking tot landbouw- en voedsel(transitie). 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

11. De provincie heeft diverse activiteiten uitgevoerd op het gebied van landbouw. De activiteiten waarover in de Jaarstukken is gerapporteerd overlappen grotendeels met het overzicht van uit te voeren activiteiten uit de Uitwerkingsagenda 2020-2025. Het is echter onduidelijk hoe zij zich precies tot elkaar verhouden. Een koppeling van de activiteiten met de provinciale rol ontbreekt.
 - a. De Begroting en Jaarstukken bevatten een overzicht van doelen met respectievelijk geplande en ondernomen activiteiten. Deze overlappen grotendeels met de geplande activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken in de Uitwerkingsagenda 2020-2025, maar de verhouding tot elkaar is onduidelijk. Zie ook Bevinding 6.
 - b. De rol van de provincie is niet gekoppeld aan de activiteiten aan de voorkant, zoals genoemd in Bevinding 8. Ook ontbreekt een koppeling van de uitgevoerde activiteiten met de provinciale rol aan de achterkant.

Leeswijzer

In de volgende Bevindingen worden enkele van de voornaamste uitgevoerde activiteiten weergegeven, geordend volgens de sporen van Landbouw Meerdere Smaken: 1) Flevolandse Agrofood Strategie, 2) Agro Innovatiemotor en 3) Optimale condities. Voor een volledig overzicht van de activiteiten volgens de Uitwerkingsagenda 2020-2025, de Begroting 2022 en de Jaarstukken 2021, zie [Bijlage B](#) en [Bijlage C](#).

12. Vanuit het eerste spoor Flevolandse Agrofood Strategie heeft de Agro Expert Raad (AER) verkenningen uitgevoerd en adviezen gepubliceerd.
 - a. De AER is een adviesorgaan bestaande uit bestuurders en wetenschappers van en voor het gebied Flevoland.⁷⁶ De provincie Flevoland is erin vertegenwoordigd door de gedeputeerde die de opgave Landbouw Meerdere Smaken in de portefeuille heeft. De AER heeft sinds 2020 zes adviezen uitgebracht:
 - I. Flevoland, landbouw in een metropool
 - II. Klimaatadaptatie: Omgaan met water in de Flevolandse landbouw
 - III. De bodem onder de Flevolandse landbouw
 - IV. Biodiversiteit en de Flevolandse landbouw
 - V. Digitalisering van de Flevolandse landbouw
 - VI. Landbouw in een internationaal kader
13. Vanuit het tweede spoor Agro Innovatiemotor ondersteunt de provincie proeftuinen die moeten bijdragen aan zes thema's. Medio 2022 zijn er 15 proeftuinen gefaciliteerd. De proeftuinen zijn gefaciliteerd en gefinancierd

⁷⁶ Agro Expert Raad Flevoland (2019), Verslag oprichtingsbijeenkomst Agro Expert Raad Flevoland, p. 1

via uitvoeringsorganisatie Horizon Flevoland. De inzet van subsidiegelden van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) valt ook onder de Agro Innovatiemotor.

- a. De proeftuinen zijn volgens de provincie concrete programma's die bijdragen aan de volgende thema's:
 - I. Innovaties
 - II. Sluiten en verkorten van de ketens in de landbouw.
 - III. Natuurinclusieve landbouw en biodiversiteit.
 - IV. Versterking van de precisielandbouw⁷⁷.
 - V. Kringlooplandbouw (hergebruik van restproducten en tegengaan voedselverspilling).
 - VI. Voedselkwaliteit en gezonde voeding.⁷⁸
- b. Om als proeftuin aangemerkt te worden moet een project voldoen aan de volgende set transitiegerichte criteria:
 - I. er moet een verdienmodel uitkomen binnen 5 à 10 jaar;
 - II. het moet bijdragen aan biodiversiteit en een gezonde bodem;
 - III. het moet passen in de landbouw van na de transitie, bijvoorbeeld gericht zijn op een aanzienlijke in plaats van beperkte reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
 - IV. het moet een samenwerking zijn;
 - V. en het moet innovatief zijn.⁷⁹
- c. Medio 2022 zijn er 15 proeftuinen gefaciliteerd. Twee proeftuinen zijn afgerond, acht proeftuinen worden uitgevoerd en vijf proeftuinen zijn (medio september 2022) in oprichting.⁸⁰
 - I. Aardappel uit zaad (afgerond)
 - II. Fieldlab Drones (afgerond)
 - III. Akker van de toekomst (voorheen: Lasting fields in de praktijk)
 - IV. Blue farming
 - V. Elektrisch beregenen
 - VI. Elektrofarmers
 - VII. Flevofood
 - VIII. Robuuste rassen
 - IX. Soilcom
 - X. Veldbonen, verse soja
 - XI. Agroforestry (in oprichting)
 - XII. Stikstof (in oprichting)
 - XIII. Stadslandbouw (in oprichting)
 - XIV. Villa Schokland (in oprichting)
 - XV. Zilte tilten (in oprichting)
- d. De proeftuinen worden met mensen en middelen ondersteund door de provincie via ontwikkelingsmaatschappij Horizon Flevoland.⁸¹ De provincie is niet altijd inhoudelijk betrokken bij de uitvoering van de proeftuinen.⁸² Zie Kader 3.1 voor meer achtergrond bij de totstandkoming en uitvoering van proeftuin Akker van de Toekomst.
- e. De inzet van de Europese subsidiegelden van het POP valt ook onder Agro Innovatiemotor.

⁷⁷ Bij precisielandbouw krijgen planten (of dieren) heel nauwkeurig die behandeling die ze nodig hebben met behulp van technologieën zoals GPS, sensortechnologie, ICT en robotisering; zie Wageningen University & Research (2022), www.wur.nl

⁷⁸ Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, p. 30

⁷⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁸⁰ Provincie Flevoland (2022), www.omgevingsvisieflevoland.nl & Provincie Flevoland (2022), Presentatie Provinciale Staten werkbezoek Food Forum, 6 april 2022 & Provincie Flevoland (2022), www.flevoland.nl

⁸¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

⁸² Agrariër, interview, 19 juli 2022

Kader 3.1 – Akker van de Toekomst

Akker van de Toekomst

De Akker van de Toekomst is een project van de stichting Future Food Production en één van de proeftuinen van de provincie Flevoland gesteund vanuit het Plattelandonwikkelingsprogramma (POP). Het startte in 2019 onder de naam 'Lasting Fields in de Praktijk' met het doel om een zelfrijdend licht werktuig te ontwikkelen en daarmee het gewicht op het land en de inzet van fossiele brandstoffen te verminderen. In 2020 is het project verdiept en uitgebreid tot een vergaand circulair en natuurinclusief project onder de naam 'Akker van de Toekomst'.⁸³ De proeftuin wordt geleid door een projectleider die verantwoording aflegt aan het bestuur van Future Food Production. Het is een volwaardig landbouwbedrijf met ten minste vijf gewassen dat wordt uitgevoerd op gehuurde grond met gebruikmaking van de machinerie van het eigen bedrijf van de projectleider. Het project betreft nadrukkelijk gangbare en geen biologische landbouw, om daarmee aansluiting te vinden bij het grootste deel van de landbouw.⁸⁴

Rol provincie

De provincie heeft de Akker van de Toekomst als proeftuin gemarkeerd en financiert de Akker op deelterreinen. De provincie is op de hoogte van de ontwikkelingen op de Akker van de Toekomst. Zo is de gedeputeerde die de opgave Landbouw Meerdere Smaken in de portefeuille heeft meerdere malen op bezoek geweest en worden ambtenaren geïnformeerd door de projectleider. Inhoudelijk heeft de provincie echter geen invloed.⁸⁵

Doelen en doelbereik⁸⁶

1. 90% vermindering van gewasbeschermingsmiddelen. Op basis van de Kwantitatieve Informatie Akkerbouw en Vollegroondsgroententeelt is de gebruikelijke inzet van chemie per gewas bepaald. De Akker van de Toekomst heeft de kilogrammen chemie omgezet in een systematiek van milieubelastingpunten, en streeft een boerderij-brede vermindering van 90% milieubelastingpunten na. De afgelopen twee jaar is dit doel niet gehaald, dit jaar lijkt het wel te lukken.
2. 40% vermindering van fossiele brandstoffen. Er is geen nul-norm om het gebruik mee te vergelijken. De inschatting van de projectleider is dat het doel wordt gehaald omdat de ontwikkelde robot licht en zuinig is, maar dit is lastig hard te maken.
3. Geen gebruik van fosfaat en kalium in kunstmestvorm. Dit wordt bereikt door de inzet van vlinderbloemige plantensoorten die stikstof binden en door circulaire meststoffen te gebruiken.
4. Maximaal gebruik van 30 kilogram stikstof in kunstmestvorm per hectare per jaar. Dit wordt gebruikt in aanvulling op de vlinderbloemige plantensoorten en circulaire meststoffen.
5. Minimalisering van verliezen van mineralen naar het milieu. In een wateroverschotsperiode moet het nitraat-gehalte van drainwater voldoen aan drinkwaterkwaliteit. Dat is volgens de projectleider een heldere en goed meetbare norm waarmee overbesteding wordt voorkomen.
6. 80% vermindering van externe waterafhankelijkheid. Er is geen nul-norm om het gebruik mee te vergelijken. Lichte machines en onbereden teeltbedden van 3 meter breed zorgen ervoor dat planten geen verdichte grondlagen tegenkomen en diep kunnen wortelen, waardoor ze het vocht in de bodem beter bereiken. Hiermee wordt veel water bespaard, maar 80% reductie is wel erg veel volgens de projectleider.
7. Verbetering van de biodiversiteit. Hiervoor is een biodiversiteitsnorm in ontwikkeling. De verwachting van de projectleider is dat hier aan gaat voldoen.
8. Emissieloos en residuvrij telen. Hierbij wordt een waarde die is gedefinieerd door LTO om in 2030 residu-vrij te produceren gebruikt. Deze is nog niet in een norm omgezet. De lage inzet van chemie maakt het volgens de projectleider zeer waarschijnlijk dat residuen op het oogstproduct en uitspoeling worden voorkomen.

⁸³ Future Food Production (2022), www.futurefoodproduction.nl

⁸⁴ Agrariër, interview, 19 juli 2022

⁸⁵ Agrariër, interview, 19 juli 2022

⁸⁶ Akker van de Toekomst (2022), www.akkervandetoekomst.nl & Agrariër, interview, 19 juli 2022

9. Geen substantiële verhoging van de kostprijs. Omdat het uitgangspunt is een alternatief te zijn voor de gehele Nederlandse akkerbouw, wil de Akker van de Toekomst het inkomen voor de ondernemer behouden en tegelijk de producten aanbieden voor een gangbare marktprijs. In 2020 en 2021 is dit nog niet gelukt, de verwachting is dat de producten in 2022 wel voor gangbare prijzen kunnen worden aangeboden.

Evaluatie

Er zijn twee seizoenen achter de rug, waarvan één onder de naam van Lasting Fields in de Praktijk en één als Akker van de Toekomst. In beide jaren is het behoud van inkomen niet geslaagd. De natuurlijke omstandigheden waren verschillend: het eerste was een droog jaar met onder andere nachtvorstschade, het tweede een nat jaar met hagelschade. Daarnaast zorgden verkeerde inschattingen in de uitvoering met betrekking op het bestrijden van ziektes ervoor dat de opbrengsten tegenvielen. In 2022 is het project verplaatst naar een ander perceel en worden er lessen uit de vorige seizoenen getrokken.⁸⁷

Eén van de geleerde lessen is volgens de projectleider dat de werkzaamheid van strokenteelt veel landbouwkundige nadelen heeft. De toegepaste strokenteelt is de meeste intensieve vorm met slechts drie meter brede, onbereden teeltbedden van steeds een ander gewas. Dat is goed voor de biodiversiteit en idee erbij is dat natuurlijke vijanden in verschillende gewassen elkaar bestrijden en schimmelziektes zich minder goed kunnen verspreiden. De landbouwkundige nadelen zijn echter groot: lichte landbouwvoertuigen die langs de grens van het teeltbed rijden beschadigen het loof van een deel van de gewassen, de werking van natuurlijke vijanden was in de praktijk niet merkbaar, en intensieve strokenteelt is economisch alleen houdbaar als het wordt gerobotiseerd.⁸⁸

Vervolg

De projectleider geeft aan dat er aansluiting gezocht moet worden bij de gangbare landbouw om de opbrengsten van de Akker van de Toekomst breder in te zetten. Hoge doelen zoals een vermindering van 90% gewasbeschermingsmiddelen kunnen haalbaar zijn, maar staan tegelijk ver af van de praktijk van de gewone boer. Met een gematigder set aan doelen op het gebied van chemie, kunstmest en watergebruik zouden meerdere boeren kunnen aanhaken in een vervolg op de Akker van de Toekomst. Boeren zouden daarbij zelf moeten kunnen kiezen welke maatregelen ze nemen om de doelen te halen. Verder is strokenteelt van bijvoorbeeld 30 meter breed een mogelijke oplossing tussen intensieve strokenteelt met zijn landbouwkundige nadelen en monoculturen met bijbehorende ecologische nadelen in. Tot slot maakt de toepassing van milieubelastingpunten verduurzaming volgens de projectleider concreet en objectiveerbaar, en biedt dat ondernemers de ruimte zelf de doelen te kunnen behalen.⁸⁹

14. Het derde spoor Optimale condities bevat projecten en netwerken om de gewenste ontwikkeling van de agrofoodsector mogelijk te maken. Een aantal elementen hiervan zijn het Actieplan Bodem en Water (ABW), Actieplan Biodiversiteit, het Flevolands Agrarisch Collectief, de kenniscentra Flevocampus en Boerderij van de Toekomst, en netwerken op het terrein van voedsel. De provincie neemt deel in deze samenwerkingen door middel van subsidiering of inhoudelijke betrokkenheid, hoewel de omvang en de invulling van de bijdrage van de provincie niet altijd duidelijk is.
- a. Binnen het ABW richt de provincie zich op de grote groep ondernemers met duurzaam bodem- en waterbeheer als basis voor toekomstbestendige en duurzame landbouw. De provincie staat in contact met individuele agrariërs.
 - I. Het ABW is een langjarige samenwerking van de provincie met LTO Noord en het waterschap Zuiderzeeland, en functioneert als de Flevolandse invulling van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Er wordt van het begin af aan gewerkt aan zowel water als bodem. Als de bodem op orde is, is ook de waterberging en gewasgroei volgens LTO Noord op orde.⁹⁰ Het doel is

⁸⁷ Akker van de Toekomst (2022), www.akkervandetoekomst.nl & Agrariër, interview, 19 juli 2022

⁸⁸ Agrariër, interview, 19 juli 2022

⁸⁹ Agrariër, interview, 19 juli 2022

⁹⁰ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

- een toekomstbestendige landbouw door duurzaam bodem- en waterbeheer. Het is niet zozeer gericht op innovaties, maar op het bereiken van de grote groep ondernemers. Er is een programmamanager die onafhankelijk en voor alle samenwerkende partijen werkt.⁹¹
- II. De provincie is niet alleen financieel ondersteunend, maar is ook in het Programmateam ABW vertegenwoordigd en direct betrokken bij de activiteiten en projecten. Een voorbeeld hiervan is het project Zicht op Bodemstructuur, gericht op het inzicht en verdieping geven in bodemaspecten.⁹² Hierdoor leren ondernemers hun bodem lezen en kunnen zij daar hun handelen zoals het moment van zaaien op aanpassen. In dit project is de provincie bottom-up betrokken bij de individuele ondernemer. Binnen dit project en een aantal andere projecten en kennisactiviteiten gefaciliteerd door het ABW worden ervaringen vanuit de biologische en gangbare landbouw onderling uitgewisseld.⁹³
 - III. Onder de vlag van het ABW participeert de provincie participeert in projecten die restproducten binnen de landbouw hergebruiken. In experimenten worden akkerbouwers en veehouders samengebracht om kringlopen te sluiten, stikstof wordt beter benut en maaisel ingezet als grondverbeteraar.⁹⁴ Hiermee geeft de provincie gevolg aan de oproep van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om Flevoland als experimenteerruimte te gebruiken voor kringlooplandbouw.⁹⁵
- b. Het Actieplan Biodiversiteit is een plan van de provincie zelf. Het bevat onder meer beleid en projecten voor het versterken van de biodiversiteit in landelijk en agrarisch gebied, inclusief het agrarisch natuurbeheer. Het is gericht op de fysieke versterking van biodiversiteit en het opbouwen van begrip en kennis tussen de betrokkenen.
 - I. Het Actieplan Biodiversiteit is in 2021 vastgesteld door Provinciale Staten en onderdeel van het nieuwe programma Flevoland Natuurinclusief / Natuurinclusieve samenleving.⁹⁶ Het wordt dan ook niet genoemd bij het programma Landbouw Meerdere Smaken in de Uitwerkingsagenda 2020-2025. Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), ook bekend als Akker- en Weidevogelbeheer, is opgenomen in het Actieplan Biodiversiteit.⁹⁷
 - II. Vanuit het Actieplan Biodiversiteit moeten volgens de Jaarstukken bermen en akkerranden benut gaan worden voor wilde flora en fauna.⁹⁸ Een geïnterviewde geeft aan dat het Actieplan Biodiversiteit subsidies en projecten voor agrariërs biedt, bijvoorbeeld op het terrein van slootrandbeheer. Dit betreft concrete projecten die de biodiversiteit fysiek versterken in een bepaald gebied, maar die er ook voor zorgen dat betrokkenen zoals beleidsmakers, boeren en terreinbeheerders elkaar beter begrijpen en van elkaar kunnen leren.⁹⁹
 - c. Het Flevolands Agrarisch Collectief is in 2015 ontstaan uit zes agrarische natuurverenigingen en verantwoordelijk voor de uitvoering van het ANLb. Eén van de projecten is pilot Akkerbelt om ervaring op te doen met gebiedsgerichte vergroeningsmaatregelen voor de ecoregeling van de eerste pijler van het nieuwe Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).¹⁰⁰

⁹¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

⁹² Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en LTO Noord (2019), Groeijlijst 'Projecten in Flevoland met raakvlakken bodem en water', p. 11

⁹³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022 & Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

⁹⁴ Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, p. 31

⁹⁵ ORG-ID (2020), Evaluatie Actieplan Bodem en Water Flevoland, pp. 9, 35, 39

⁹⁶ Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, p. 20

⁹⁷ Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, p. 12

⁹⁸ Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, p. 30

⁹⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁰⁰ Flevolands Agrarisch Collectief (2022), www.flevolandsagrarischcollectief.nl

- d. De provincie draagt bij aan de twee kenniscentra Flevocampus en de Boerderij van de Toekomst om de ontwikkeling van korte ketens en kringlooplandbouw verder te helpen.
- I. In een interview geeft de provincie aan dat zij de landbouwtransitie wil bestendigen en opschalen via de twee lijnen 'korte ketens' en 'kringlooplandbouw'. Dat doet zij door haar betrokkenheid bij respectievelijk de Flevocampus en de Boerderij van de Toekomst. Hieromheen ontstaat een innovatiecluster volgens de provincie.¹⁰¹
 - II. De Flevocampus is een initiatief van de gemeente Almere, de provincie Flevoland, Wageningen Universiteit en Aeres Hogeschool. Het staat in Almere op de grens van stad en platteland om het producerende boerenland te verbinden met de voedselvraag in de stad.¹⁰² De Flevocampus heeft fysiek gestalte gekregen met het paviljoen Food Forum op de Floriade en het nieuwe gebouw van de Aeres Hogeschool.¹⁰³ In een interview geeft de provincie aan dat de Flevocampus de juiste agenda heeft om de korte ketens met een focus op data en logistiek verder te brengen.¹⁰⁴
 - III. De Boerderij van de Toekomst in Lelystad is een kenniscentrum voor de landbouw van de komende vijf tot tien jaar. Het ontwikkelen van kringlooplandbouw met een focus op biodiversiteit en bodem staat centraal. De provincie draagt bij aan de Boerderij met een subsidie en een Europese voucherregeling, verder wordt de Boerderij gefinancierd door het ministerie van LNV. De vormgeving van de Boerderij is gezamenlijk gedaan door de provincie en het ministerie.¹⁰⁵
- e. De provincie is betrokken bij meerdere netwerken op het gebied van voedsel, zoals Vereniging Flevofood en Voedsel Verbindt. Uit de Jaarstukken en de websites van de betreffende netwerken en de provincie blijkt niet wat de precieze rol en bijdrage van de provincie is.
- I. Vereniging Flevofood is een netwerkvereniging van en voor Flevolandse voedselbedrijven gericht op promotie van Flevolandse voedselproducten, kennisdeling, het benutten van reststromen en het verminderen van voedselverspilling en voedselkilometers.¹⁰⁶ Flevofood valt ook onder de proeftuinen van de provincie. In een interview geeft de provincie aan dat de Vereniging Flevofood helpt om korte ketens in de praktijk te realiseren.¹⁰⁷
 - II. Via het platform Voedsel Verbindt werkt de provincie Flevoland samen met de provincie Noord-Holland, verschillende gemeenten, hoger onderwijsinstellingen, LTO Noord, Greenport Noord-Holland Noord en Foodcouncil MRA. Het platform richt zich op het verwezenlijken van een robuust, duurzaam en gezond regionaal voedselsysteem ten behoeve van een leefbare metropoolregio Amsterdam en omliggende agrarische gebieden. Eén van de opbrengsten is het ontwikkelen van de app Voedsel Verbindt waarmee het aanbod van de boeren in Noord Holland en Flevoland te zien is en dichtbij voedsel kopen wordt gestimuleerd.¹⁰⁸

¹⁰¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹⁰² Flevocampus (2022), www.flevocampus.nl

¹⁰³ Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, pp. 31-32

¹⁰⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹⁰⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹⁰⁶ Vereniging Flevofood (2022), www.flevofood.com

¹⁰⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹⁰⁸ Voedsel Verbindt (2022), www.voedselverbindt.nl & Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021, p. 30

3.2 Organisatie, capaciteit en bestede middelen

Teamsamenstelling en capaciteit

15. Het team Landbouw Meerdere Smaken betreft 4,5 fte. De negen teamleden uit het team Landbouw Meerdere Smaken zijn ook vertegenwoordigd in andere teams die met landbouw te maken hebben. Het team Floriade wordt na afloop van de Floriade bij het team Landbouw Meerdere Smaken gevoegd.
- a. De capaciteit van het team Landbouw Meerdere Smaken betreft 4,5 fte. Er zijn negen personen in deeltijd bij betrokken vanuit verschillende beleidsvelden, zoals het team water, het team natuur, het team bodem, het team biodiversiteit, het team klimaat en een POP-coördinator. Op deze manier zijn de teams over en weer bij elkaar vertegenwoordigd. Het team stikstof is niet vertegenwoordigd bij het team Landbouw Meerdere Smaken, wel zit er iemand namens het team Landbouw Meerdere Smaken bij het team stikstof.¹⁰⁹ De provincie geeft aan dat er sinds juni 2022 een team Nationaal Programma Landelijk Gebied is gevormd.¹¹⁰
 - b. Het team Floriade viel de afgelopen tien jaar onder de afdeling Gebiedsprogramma's. Een aantal proeftuinen van de Agro Innovatiemotor zoals Veldbonen, verse soja dragen bij aan Landbouw Meerdere Smaken, maar worden uitgevoerd door het team Floriade. Iemand van het team Floriade is vertegenwoordigd bij het team Landbouw Meerdere Smaken. Na afloop van de Floriade worden de Floriade-activiteiten bij Landbouw Meerdere Smaken gevoegd.¹¹¹

Bestede middelen

16. Het is voor 2020 en 2021 niet volledig duidelijk hoeveel middelen de provincie heeft besteed aan de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Activiteiten uit de opgave Landbouw Meerdere Smaken vallen onder verschillende posten in de Begroting en Jaarstukken, waarbij een precieze uitsplitsing per doel of activiteit ontbreekt. Een volledig overzicht van de financiering van de proeftuinen ontbreekt.
- a. In de Tussenrapportage wordt genoemd dat de provincie voor de Omgevingsvisie – en daarmee ook de opgave Landbouw Meerdere Smaken – geen structurele meerjarige financiering beschikbaar heeft gesteld, omdat een programma om middelen aan te koppelen ontbrak.¹¹²
 - b. Zoals genoemd in Bevinding 6 en 11 sluiten de doelen en activiteiten van de Begroting niet aan op de doelen en activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken, hetgeen doorwerkt op de financiële verantwoording in de Jaarstukken. Verschillende elementen uit Landbouw Meerdere Smaken staan verspreid over verschillende programmaonderdelen en producten:
 - I. Landbouw Meerdere Smaken valt grotendeels onder het product '2.1.1 Landbouw en visserij' van programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij', waar in 2021 € 1.154.000 aan is besteed. Dit bedrag betreft echter niet uitsluitend Landbouw Meerdere Smaken, maar bijvoorbeeld ook de post herstructurering van de IJsselmeervisserij.
 - II. Aan het product '2.1.2 Bodem en landbouw' van programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij' is in 2021 € 307.000 besteed. Dit betreft onder andere het ABW, wat deel uitmaakt van de opgave Landbouw Meerdere Smaken, maar ook bijvoorbeeld een post als bodemdaling, wat geen deel uitmaakt van de opgave Landbouw Meerdere Smaken. In de Begroting van 2020 en 2021 komt het ABW ook aan de orde in programmaonderdeel '5.3 Milieu: lucht, bodem, geluid', maar in de Jaarstukken van beide jaren ontbreekt het ABW op die plek.

¹⁰⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹¹⁰ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

¹¹¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022 & Provincie Flevoland, e-mail, 8 augustus 2022

¹¹² Lysias Advies (2021), Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie', p. 5

- III. Het derde en laatste product van programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij' betreft '2.1.3 Floriade', waaraan in 2021 € 172.000 is besteed. Na afloop van de Floriade worden de te continueren activiteiten bij de opgave Landbouw Meerdere Smaken ondergebracht, zie Bevinding 15.
 - IV. Naast het programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij' heeft ook het programmaonderdeel '2.2 Natuur en landelijk gebied' raakvlakken met Landbouw Meerdere Smaken. Het programmaonderdeel betreft onder meer de producten '2.2.2 Nationaal Park Nieuw Land' en '2.2.4 Nieuwe Natuur'. Deze posten worden genoemd als activiteiten van de opgave Landbouw Meerdere Smaken, maar vallen in de Begroting en Jaarstukken dus niet onder programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij'.
 - c. De proeftuinen vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken worden ondersteund door ontwikkelingsmaatschappij Horizon Flevoland, zie Bevinding 13. De proeftuinen worden gedeeltelijk via Horizon gefinancierd. Er zijn ook meerdere subsidies voor proeftuinen rechtstreeks vanuit de provincie toegekend.¹¹³ Een financieel overzicht van de proeftuinen dat de Rekenkamer bij de provincie heeft opgevraagd geeft onvolledig inzicht in de financiering. Informatie over verschillende projecten en de tijdspanne van toegekende bedragen ontbreekt.
17. De provincie zet via het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) middelen in voor regelingen op het terrein van onder andere innovatie, water, biodiversiteit en leefbaarheid op het platteland. De provincie co-financierde ruim de helft van de POP-subsidies, de andere subsidies zijn gefinancierd door de Europese Unie (EU) of de regio. Het is onduidelijk welk deel van de POP-middelen te maken heeft met activiteiten vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken.
- a. Het 3^e Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) liep van 2014 tot en met 2020. POP3 is verlengd met twee jaar (2021 en 2022) en wordt ook wel POP3+ genoemd. De provincie heeft sinds 2016 tien POP-subsidies¹¹⁴ opengesteld, zie Tabel 3.1 voor een overzicht van verleende POP-subsidies per jaar en per subsidie. Het gaat hierbij om zowel provinciale middelen als Europese en regionale cofinanciering.
 - b. De opengestelde POP-subsidies betreffen onder andere fysieke investeringen in innovatie, en modernisering, niet-productieve investeringen in biodiversiteit en water en samenwerkingen op het gebied van innovatie, zie ook Bevinding 26d. De subsidies voor LEADER zijn gericht op de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland en ondersteunen plattelandseconomieën en -gemeenschappen om zo banen te scheppen en de leefomstandigheden in plattelandsgebieden te verbeteren. In Flevoland betreft dat projecten in de gehele provincie met uitzondering van de stedelijke kernen van Almere en Lelystad.¹¹⁵
 - c. Zes van de elf POP-subsidies zijn voor 50% gefinancierd door de provincie en voor 50% door de EU. Drie andere subsidies zijn voor 50% door de regio en voor 50% door de EU gefinancierd. De laatste twee subsidies zijn volledig gefinancierd door de EU.
 - d. Zoals genoemd in Bevinding 13 valt de besteding van POP-middelen onder het spoor Agro Innovatiemotor van de opgave Landbouw Meerdere Smaken, hetgeen in de Jaarstukken voornamelijk wordt verantwoord in programmaonderdeel '2.1 Landbouw en visserij'. Het benutten van de financieringsmogelijkheden van het POP valt echter onder programmaonderdeel '2.2 Natuur en landelijk gebied'.

¹¹³ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

¹¹⁴ Dit worden ook wel 'POP subsidiemaatregelen' genoemd, zie Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2022), www.netwerkplatteland.nl

¹¹⁵ Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl (I) & (II)

- e. Binnen het POP is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) een aparte categorie. Het ANLb is in Nederland onderdeel van het Subsiestelsel 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 Flevoland, circa 1.000 hectare, wordt jaarlijks subsidie verstrekt. In 2020 ging het om € 0,7 miljoen subsidie.¹¹⁶

Tabel 3.1 Verleende POP-subsidies 2016 t/m 2022 naar regeling en per jaar (in euro, exclusief ANLb)¹¹⁷

Subsidie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ^a	Totaal
Trainingen, workshops, coaching, demonstraties	135.526	338.435	1.090.071					1.564.032
FI ^b innovatie en modernisering agrarische ondernemingen		2.176.037	3.669.412			3.130.000		8.975.449
FI ^b water			2.450.000			2.620.000		5.070.000
Jonge Landbouwers	843.198	329.084	498.625	299.896	329.441			2.300.244
Investerings infrastructuur landbouwbedrijven			1.038.543					1.038.543
NPI ^c biodiversiteit			3.527.536	1.209.515		3.957.393		8.694.444
NPI ^c water (pijler 2)	12.426.160		2.080.000					14.506.160
NPI ^c water (pijler 1)		1.766.507	2.305.000					4.071.507
Samenwerking voor innovaties		2.206.111		814.101				3.020.211
LEADER ^d			8.162.398					8.162.398
Lopende kosten en dynamisering LEADER	188.182							188.182
Totaal								57.591.170

a. tot en met mei 2022 / b. FI = fysieke investeringen / c. NPI = niet-productieve investeringen / d. subsidies zijn niet uitgesplitst naar jaar,

LEADER = Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

3.3 Uitzicht op doelbereiking

Beperkt inzicht

18. Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken worden gehaald. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het abstracte en niet afrekenbare karakter van de doelstellingen van de Omgevingsvisie waardoor de effectiviteit van de uitvoering van de opgave Landbouw Meerdere Smaken niet inzichtelijk is, en het ontbreken van evaluaties die gaan over de uitvoering van het beleid of onderdelen hiervan.
- Zoals genoemd in Bevinding 5 zijn de doelstellingen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken abstract gebleven waarbij niet duidelijk is hoe en wanneer de doelen wel of niet behaald kunnen worden, en ontbreken er uitvoeringsprogramma's bij de Uitwerkingsagenda's.
 - De provincie concludeert in de Tussenrapportage onder meer dat de doelstellingen van de Omgevingsvisie, waaronder de opgave Landbouw Meerdere Smaken, niet geconcretiseerd zijn, het niet duidelijk is hoe de activiteiten zich verhouden tot de doelen en ambities, en er geen helder zicht is op de

¹¹⁶ Ministerie van LNV (2021), Natuur in Nederland, p. 24; Netwerk Platteland (2022), www.netwerkplatteland.nl & BIJ12 (2022), www.bij12.nl

¹¹⁷ Provincie Flevoland (2022), Rapportage POP-projecten Flevoland, 31 mei 2022 & Provincie Flevoland, e-mail, 17 oktober 2022 & e-mail, 15 november 2022

uitvoering van de Omgevingsvisie. Hierdoor is er weinig zicht op de effectiviteit van de uitvoering van onder andere Landbouw Meerdere Smaken.¹¹⁸ De provincie geeft zelf ook aan dat de doelen en invulling van de inzet op Landbouw Meerdere Smaken aan de voorkant niet precies gedefinieerd zijn, waardoor er weinig inzicht is in de resultaten ervan.¹¹⁹

- c. Naast de Tussenrapportage, de Evaluatie ABW en de nog te publiceren voortgangsrapportage voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken zijn er geen evaluaties van de activiteiten van Landbouw Meerdere Smaken, zie ook Bevinding 10. Hierdoor is het inzicht in het doelbereik van de inzet op Landbouw Meerdere Smaken sinds 2017 beperkt.
- d. Om de landbouwtransitie te bestendigen zet de provincie in op de lijnen kringlooplandbouw en korte ketens, zie Bevinding 14d. Deze lijnen zijn nog niet vastgesteld en er is op moment van schrijven (september 2022) nog geen beleid voor, later in 2022 krijgen deze lijnen naar verwachting gevolg.¹²⁰ Dientengevolge zijn er geen evaluaties op het terrein van kringlooplandbouw en korte ketens.

Beperkte resultaten

19. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de activiteiten vanuit Landbouw Meerdere Smaken beperkt leiden tot concrete, inzichtelijke resultaten. Wat de provincie ondersteunt aan duurzame en natuurinclusieve landbouw gebeurt op kleine schaal volgens betrokkenen. Als het gaat om de ABW Kennisdagen bereikt de provincie volgens een geïnterviewde relatief veel ondernemers. LTO Noord is voorstander van een meer geleidelijke transitie. Volgens Natuur en Milieufederatie Flevoland (NMFF) betreft de bijdrage van de provincie geen systeemverandering in de landbouw.
- a. De provincie geeft aan dat de activiteiten van Landbouw Meerdere Smaken nog niet tot concrete resultaten in de vorm van bijvoorbeeld kilogrammen CO₂ leiden, maar tot aantallen boeren die een specifieke innovatie zoals strokenteelt toepassen.¹²¹ Zo hebben er ongeveer 60 bedrijven deelgenomen aan proeftuinen, wat neerkomt op circa 5% van het totaal.¹²²
 - b. Het Actieplan Bodem en Water is onderdeel van de opgave Landbouw Meerdere Smaken en betreft een langjarige samenwerking waarbij getracht wordt grotere groepen agrariërs te bereiken. Het lukt niet altijd om iedereen te bereiken, maar het bereik is groeiend en relatief hoog ten opzichte van de rest van Nederland volgens een geïnterviewde bij de provincie.¹²³ Zo zijn er zo'n 350 bedrijven bereikt via de ABW Kennisdagen, wat zo'n 30% is van het totaal.¹²⁴
 - c. Als agrariërs met initiatieven tot verduurzaming komen, kan de provincie dat ondersteunen via onder meer het programma Landbouw Meerdere Smaken, agrarisch natuurbeheer en het POP. Dit betreft een kleine groep en moet volgens een betrokkene bij de provincie breder opgeschaald worden.¹²⁵ De verdere uitrol wordt bemoeilijkt doordat het budget voor agrarisch natuurbeheer beperkt is voor Flevoland als gevolg van de landelijke verdeelsleutel ten opzichte van het landbouwareaal.
 - d. Voor LTO Noord is het doel van de provincie met de landbouwtransitie voldoende duidelijk, maar voert de 'groene lijn' daarbij te veel de boventoon. LTO Noord is meer voorstander van geleidelijkheid en tijd om innovaties te ontwikkelen.¹²⁶

¹¹⁸ Lysias Advies (2021), Tussenrapportage 'Leren van de Omgevingsvisie', p. 5

¹¹⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹²⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹²¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹²² Provincie Flevoland (2022), Presentatie Provinciale Staten werkbezoek Food Forum, 6 april 2022

¹²³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

¹²⁴ Provincie Flevoland (2022), Presentatie Provinciale Staten werkbezoek Food Forum, 6 april 2022

¹²⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

¹²⁶ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

- e. Volgens NMFF draagt alles wat de provincie doet aan verduurzaming en extensivering zoals strotenteelt, biologische landbouw en bodemverbetering bij aan de landbouwtransitie. Het traditionele landbouwsysteem wordt echter in stand gehouden. Vanuit de agrarische sector ziet NMFF kleine transitie, maar er moet meer veranderen dan op dit moment gebeurt.¹²⁷

Biologische landbouw

20. De biologische landbouw in Flevoland is met 14% biologische boeren op 20% van de grond relatief groot in vergelijking met andere provincies. De groei van biologische landbouw de afgelopen decennia wordt gezien als een voorbeeld voor de landbouwtransitie door de provincie en NMFF, maar biologische landbouw is volgens de provincie en LTO Noord niet de enige of altijd meest duurzame vorm van landbouw.
- a. De provincie gebruikt de ontwikkeling van de biologische landbouw als proxy-indicator¹²⁸ voor de verduurzaming van de landbouw. Zie ook Paragraaf 2.5.
 - b. De ontwikkeling van de biologische sector die in 40 jaar tijd van enkele boeren tot een grote sector is uitgegroeid is voor de provincie een inspiratie voor de landbouwtransitie.¹²⁹ Voor NMFF bewijst het grote biologische landbouwareaal in Flevoland dat biologische bedrijven bestaansrecht hebben. Als er een goede prijs betaald wordt voor biologisch vlees, blijft biologisch boeren een goed verdienenmodel en is intensiveren niet nodig volgens NMFF.¹³⁰
 - c. De provincie geeft aan dat de biologische sector belangrijk en innovatief is, maar niet de enige of per definitie de beste vorm van duurzame landbouw is. Verduurzaming moet ook plaatsvinden in de gangbare landbouw en daar zijn meerdere verdienenmodellen en vormen van landbouw voor nodig.¹³¹ Ook volgens LTO Noord kan de biologische sector zich ontwikkelen in Flevoland omdat er een goede balans is met de gangbare sector. Biologische boeren kunnen er bijvoorbeeld baat bij hebben dat gangbare boeren gewasbeschermingsmiddelen gebruiken en hun akkers beschermen tegen ziektes. Het doel van 25% biologische landbouw van de Europese Commissie is volgens LTO Noord echter niet goed voor de sector, aangezien de biologische markt nu al verzadigd is. De transitie moet volgens hen niet gaan om alles biologisch maken, maar om met zo min mogelijk input zoveel mogelijk output te verkrijgen, met gebruik van innovaties, robotisering en zo weinig mogelijk chemie.¹³²

Aanliggende doelen

21. Het verduurzamen van de landbouw dient uiteindelijk bij te dragen aan andere doelen, onder andere op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof. Met de uitvoering van Landbouw Meerdere Smaken en specifiek beleid op deze onderwerpen wordt het behalen van deze doelen volgens geïnterviewden lastig. De biodiversiteit verslechtert volgens de provincie nog steeds, maar maatregelen zoals agrarisch natuurbeheer en de toepassing van ecologische oeverinrichting bieden perspectief op verbetering. Doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit en stikstof lijken volgens geïnterviewden weliswaar haalbaar, maar niet binnen de gestelde termijnen.
- a. De doelstellingen op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit, stikstof en komen niet voort uit de opgave Landbouw Meerdere Smaken, maar staan in separate beleidstukken. Zie Kader 3.4.

¹²⁷ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹²⁸ De verduurzaming van de landbouwsector is een lastig concept om te meten volgens de provincie en daarom wordt er gebruik gemaakt van een proxy-indicator die het dichtst bij het concept in de buurt komt; zie Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 36

¹²⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹³⁰ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹³¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

¹³² LTO Noord, interview, 8 juni 2022

- b. De achteruitgang van biodiversiteit in Flevoland is volgens de provincie niet gestopt. Hiervoor moet de huidige omgang met biodiversiteit in het agrarisch gebied veranderen. De ontwikkeling van de biodiversiteit in gebieden met agrarisch natuurbeheer biedt perspectief op verbetering, evenals de toepassing van ecologische oeverinrichting. LTO Noord erkent de opgave en ziet ruimte voor impulsen voor de biodiversiteit, maar stelt ook dat er al veel bodemleven is en veel wordt gedaan om vogels naar het landelijk gebied te trekken.
- I. De provincie geeft aan zorgen te hebben over biodiversiteit in het stedelijk en agrarisch gebied. De biodiversiteit gaat achteruit en moet ook buiten de natuurgebieden gestimuleerd worden.¹³³ Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de landbouw afhankelijk is van bestuiving en de biodiversiteit in de grond, wat langzaam maar zichtbaar verslechtert. Als de huidige omgang met biodiversiteit in agrarisch gebied verandert, kunnen de ecosystemen echter veerkrachtig zijn.¹³⁴
- II. Het *Actieplan Biodiversiteit* bevat geen concrete doelen voor de biodiversiteit in specifiek het agrarisch gebied, maar er zijn drie prioriteiten gesteld voor de aanpak om biodiversiteitswinst te behalen.¹³⁵
- III. Biodiversiteit in gebieden met agrarisch natuurbeheer gaat volgens de provincie niet achteruit of vooruit, wat zij een goede voedingsbodem voor verdere verduurzaming acht. Via een subsidiespoor agrarisch natuurbeheer met het Flevolands Agrarisch Collectief worden trajecten voor verduurzaming van de landbouw gestart. Volgens de provincie komen agrariërs hierdoor met elkaar en anderen in contact, wordt er van elkaar geleerd en bereikt de provincie meer dan alleen agrarisch natuurbeheer.¹³⁶
- IV. In de Noordoostpolder levert het verbreden en verbinden van watergangen en het toepassen van een meanderende, ecologische oeverinrichting een verbetering van de biodiversiteit op volgens NMFF.¹³⁷ Wanneer oevers van de provincie aan vervanging toe zijn, worden deze de afgelopen 25 jaar waar mogelijk meer natuurvriendelijk ingericht volgens NMFF.¹³⁸ Bij de provinciale vaarten zijn meer dan 40% natuurvriendelijkere oeverinrichtingen aangelegd door de provincie.¹³⁹ Het Waterschap Zuiderzeeland heeft daarnaast sinds 2017 versneld 104 kilometer duurzame oever aangelegd.¹⁴⁰
- V. Volgens LTO Noord is er een biodiversiteitsopgave, maar is er ook veel bodemleven. Zo wijst een proef van LTO Noord met de Vlinderstichting uit dat er meer insecten in het buitengebied zijn dan gedacht. Ook is er volgens LTO Noord veel bodemleven hoewel dat niet direct zichtbaar is, zien boeren in de praktijk geen achteruitgang van biodiversiteit, maar doen boeren er veel aan om vogels naar het landelijk gebied te halen.¹⁴¹ Het Green Paper van LTO Noord met het Flevolands Agrarisch Collectief uit 2019 gaat niet in op de voor- of achteruitgang van de biodiversiteit, maar laat zien dat LTO Noord nog veel kansen ziet voor het verbeteren van de biodiversiteit en waterkwaliteit.¹⁴²

¹³³ Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl; Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 37; Provincie Flevoland (2021), Actie Actieplan Biodiversiteit, p. 2 & Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, p. 7

¹³⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹³⁵ Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, pp. 12-13

¹³⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹³⁷ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹³⁸ Natuur en Milieufederatie Flevoland, e-mail, 1 augustus 2022

¹³⁹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 26

¹⁴⁰ Waterschap Zuiderzeeland (2022), Evaluatie aanleg duurzame oevers 2017 -2021, p. 4

¹⁴¹ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

¹⁴² LTO Noord en Flevolands Agrarisch Collectief (2019), Green Paper Flevoland: Een nieuwe impuls voor biodiversiteit en waterkwaliteit

- c. De doelen op het gebied van waterkwaliteit worden volgens de provincie waarschijnlijk niet vóór 2027 gehaald. Er worden maatregelen genomen tegen onder meer het gebruik en de uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten, maar de resultaten daarvan op de ecologische en chemische waterkwaliteit vragen meer tijd. Daarbij zijn natuurlijke processen in het water moeilijk stuurbaar en geeft de KRW-systematiek niet altijd een evenwichtig beeld van de waterkwaliteit.
- I. Er is één grondwaterlichaam in de provincie Flevoland, namelijk het zoet grondwaterlichaam Zand Rijn Midden dat ook deels in de provincies Gelderland en Utrecht ligt. Dit grondwaterlichaam voldoet aan de KRW-eisen, hoewel er overschrijdingen zijn geconstateerd van normen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁴³ Het behalen van de KRW-doelen voor oppervlaktelichamen vóór 2027 acht de provincie niet waarschijnlijk, omdat een aantal (ondersteunende) chemische parameters en daarmee de ecologische doelstellingen onzeker zijn. Dit is veroorzaakt door redenen die deels wel en deels niet beïnvloed zijn door menselijk handelen.¹⁴⁴
- II. In de Evaluatie ABW is geconcludeerd dat de effecten van de inzet op waterkwaliteit moeilijk meetbaar zijn en daardoor niet terug te zien zijn in metingen.¹⁴⁵ Gewasbeschermingsmiddelen in het water nemen al af, maar het is volgens de provincie niet duidelijk wanneer precies de Europese normen worden gehaald. Gewasbeschermingsmiddelen zijn traag afbreekbaar en kunnen zich hechten aan de bodem of in het slib achterblijven, waardoor ze na tien jaar nog steeds in het water te vinden zijn. Ook op het gebied van nutriënten is het nog niet precies duidelijk wat en hoeveel er moet gebeuren. Er zijn nutriëntenormen die door de WUR en het Nutriënten Management Instituut (NMI) verder worden onderzocht, maar de provincie geeft aan dat natuurlijke processen niet tot in detail te bepalen zijn.¹⁴⁶
- III. Agrarische ondernemers willen volgens de provincie zelf ook vaak nutriënten beter benutten en minder gewasbeschermingsmiddelen gebruiken vanwege de bijbehorende kosten en om gewasbeschermingsmiddelen niet helemaal als middel te moeten verliezen. Het natuurlijke systeem moet meer zelf ondersteunend worden door een goede bodemstructuur, bodemleven en natuurlijke vijanden. De provincie verwacht dat gewasbeschermingsmiddelen soms nodig blijven als optie achter de hand.¹⁴⁷
- IV. De KRW beoordeelt de waterkwaliteit op verschillende elementen zoals de biologie, ondersteunende fysisch-chemische parameters, specifieke verontreinigingen en chemische stoffen. Het slechtst scorende element is doorslaggevend voor de beoordeling van een waterlichaam. De provincie geeft aan dat normen soms een doel op zichzelf worden, terwijl de normen slechts ondersteunende parameters zijn in de KRW-systematiek. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een waterlichaam voldoet aan de KRW, maar de normen voor stikstof niet worden gehaald. Dit maakt dat de KRW-systematiek soms resulteert in een ongenueanceerd beeld van de daadwerkelijke waterkwaliteit van een waterlichaam.¹⁴⁸

¹⁴³ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 11

¹⁴⁴ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, p. 27

¹⁴⁵ ORG-ID (2020), Evaluatie Actieplan Bodem en Water Flevoland, p. 9

¹⁴⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁴⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁴⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

Kader 3.2 – Werken met natuurlijke processen

'Het is duidelijk dat er iets moet gebeuren, maar het is niet duidelijk wat precies en hoeveel. Dit is inherent aan het werken met natuurlijke processen waarin we niet alles tot op de komma nauwkeurig kunnen bepalen.'¹⁴⁹

Geïnterviewde bij de provincie Flevoland

- d. De provincie wil de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden in aangrenzende provincies reduceren door technische innovatie en in een enkel geval uitkoop. De doelstellingen lijken volgens de provincie haalbaar, alleen niet binnen de gestelde termijnen.
 - I. Vanwege stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in aangrenzende provincies wil de provincie Flevoland tot emissiereductie van stikstof komen in onder andere de landbouw door middel van innovatie en stikstof reducerende technieken. Niet alleen de gebieden met overschrijdingen worden aangepakt, maar er worden maatregelen ingezet voor heel Flevoland. De hele sector moet toekomstbestendig worden en meekomen in de transitie.¹⁵⁰
 - II. De Aanpak stikstof in Flevoland uit 2021 stelt een generieke doelstelling van 26% reductie in alle sectoren.¹⁵¹ Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat deze doelstelling haalbaar is voor agrarische bedrijven.¹⁵²
 - III. In het noordoosten van de Noordoostpolder is een specifieke taakstelling van 74% reductie depositie in 2035 op Natura 2000-gebied de Weerribben-Wieden in Overijssel. Deze taakstelling is volgens de provincie niet onmogelijk, maar de doelstelling van 40% in 2025 acht zij moeilijk haalbaar. Het gebiedsproces in de Noordoostpolder is pas in maart 2022 begonnen. Er is een jaar de tijd om tot afspraken te komen in dit gebied. De daarna ingevoerde technieken en aanpassingen zullen volgens de provincie niet tot direct resultaat leiden, waardoor het moeilijk is de doelen in 2025 te behalen. De provincie geeft aan meer tijd nodig te hebben en zich daarom te richten op de doelstelling van 50% in 2030.¹⁵³
 - IV. Volgens de provincie lijkt het lastig dat de doelstelling in het noordoosten van de Noordoostpolder behaald wordt door middel van alleen technologie. Het opkopen van bedrijven is geen uitgangspunt, maar wel mogelijk als een ondernemer wil stoppen. De provincie neemt deel aan de vrijwillige Maatregel Gerichte Aankoop (MGA). Hiervoor komen 12 tot 50 bedrijven in aanmerking, maar er zijn slechts (Rijks)middelen beschikbaar om één of twee bedrijven op te kopen.¹⁵⁴
 - V. De provincie ziet vrijwillige omschakeling naar natuurinclusieve landbouw als belangrijke optie voor stikstofreductie.¹⁵⁵

Kader 3.3 – Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

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.¹⁵⁶ Ook heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op datzelfde moment

¹⁴⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁵⁰ Provincie Flevoland (2021), Aanpak stikstof in Flevoland. Kaders 2021 en verder, pp. 10, 29 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁵¹ Provincie Flevoland (2021), Aanpak stikstof in Flevoland. Kaders 2021 en verder, p. 17

¹⁵² Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁵³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁵⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁵⁵ Provincie Flevoland (2022), Inspiratiedocument Flevoland natuurinclusief, p. 12

¹⁵⁶ Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022 & Rijksoverheid (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, 10 juni 2022

een Kamerbrief over perspectieven voor agrarische ondernemers verstuurd.¹⁵⁷ 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 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 NPLG¹⁵⁸

Kader 3.4 – Provinciale doelstellingen biodiversiteit, waterkwaliteit en stikstof

Biodiversiteit

Het *Actieplan Biodiversiteit* stelt dat het Europese en Nederlandse doel om de achteruitgang van de biodiversiteit vóór 2010 te stoppen in 2020 nog niet is gehaald. Voor de Natura 2000-gebieden in Flevoland, voornamelijk meren en plassen, zijn instandhoudingsdoelen opgesteld.¹⁵⁹ De provincie wil daarom de basiscondities van ecosystemen herstellen, waarvan bodem(leven), waterkwaliteit, planten en insecten de belangrijkste componenten vormen.¹⁶⁰ Om de algehele biodiversiteit te versterken, moet er niet alleen naar natuurgebieden maar ook naar stedelijk en agrarisch gebied gekeken worden.¹⁶¹ De provincie denkt dat er veel biodiversiteitswinst te behalen is in het agrarisch gebied en wil biodiversiteit een plek geven in het agrarische systeem en inpassen in de agrarische bedrijfsvoering.¹⁶²

Waterkwaliteit

In het regionaal waterplan *Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!* uit 2021 formuleert de provincie het beleid op het gebied van waterkwaliteit. Het volgt daarin onder andere de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW heeft als doel om de grondwater- en oppervlaktewaterlichamen uiterlijk in 2027 in een goede chemische en ecologische toestand te brengen en te houden. De KRW geeft vanuit Europa een resultaatsverplichting om deze goede chemische en ecologische waterkwaliteit te behalen. De KRW bevat tot nu toe alleen normen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, op termijn worden normen voor medicijnresten en nieuwe stoffen verwacht vanwege hun negatieve invloed op de ecologie van de watersystemen.¹⁶³

Stikstof

In de *Aanpak stikstof in Flevoland* van begin 2021 schetst de provincie de stikstofaanpak op basis van een eerste ronde gebiedstafels. De aanpak volgt de ambitie en het tijdspad van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering uit 2020 en vertaalt de landelijke doelen naar de situatie in Flevoland. Het hoofddoel is het vinden van 'een nieuwe balans tussen ecologie en economie'. De provincie kent geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar stikstofemissies vanuit Flevoland slaan neer op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden buiten de provincie, zoals de Rottige Meenthe, Wieden-Weerribben, Veluwe en Naardermeer. De Aanpak stikstof stelt twee reductiedoelstellingen:

¹⁵⁷ Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers', 10 juni 2022

¹⁵⁸ Rijksoverheid (2022), Kamerbrief 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied', 10 juni 2022, p. 3

¹⁵⁹ Provincie Flevoland (2022), www.flevoland.nl

¹⁶⁰ Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, pp. 5, 12-13, 16

¹⁶¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁶² Provincie Flevoland (2021), Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit, p. 12

¹⁶³ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma: Watersysteem blijvend op orde!, pp. 11, 24, 26-27

- Een generieke emissiereductie van 26% in 2030 voor alle sectoren ten opzichte van 2019.
- Een stapsgewijze reductie van de Flevolandse bijdrage in de overbelasting van dichtbij gelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden ten opzichte van 2019: 40% in 2025, 50% in 2030 en 74% in 2035.¹⁶⁴

3.4 Aspecten doelbereiking

Samenwerking

22. Binnen de provincie zijn de lijnen kort en hoewel de transitieopgave groot is, en het prioriteren tussen doelen niet eenvoudig is, geven diverse betrokkenen aan dat de samenwerking tussen de verschillende teams goed is. Op het terrein van biodiversiteit is er minder rechtstreeks contact met agrariërs. De samenwerking tussen provincie, waterschap en LTO binnen het Actieplan Bodem en Water wordt van meerdere kanten gewaardeerd.
- a. Intern weten betrokkenen bij de provincie elkaar goed te vinden geven meerdere geïnterviewden aan. De samenwerking verloopt goed en er is veel wisselwerking en afstemming tussen het team landbouw en teams op aanliggende onderwerpen.¹⁶⁵ Zoals in Bevinding 15 staat is elk team bij elkaar vertegenwoordigd. De opgave is echter wel groot, de Omgevingsvisie is abstract en het prioriteren tussen verschillende doelen niet eenvoudig volgens een geïnterviewde. Daardoor loopt het proces van de verschillende opgaven volgens een geïnterviewde niet altijd gelijk op.¹⁶⁶ Er is genoeg ruimte voor bijvoorbeeld natuurinclusieve initiatieven vanuit het team biodiversiteit, maar tussen de verschillende teams is men het niet altijd met elkaar eens.¹⁶⁷
 - b. Vanuit het team biodiversiteit is er naar buiten toe vooral veel samenwerking met het Flevolands Agrarisch Collectief, de uitvoeringsorganisatie van het agrarisch natuurbeheer. Bij het opstellen van het Actieplan Biodiversiteit van maart 2021 is er contact geweest met agrariërs via onder meer LTO, verder verloopt het contact met agrariërs vooral via het Flevolands Agrarisch Collectief. Tegelijkertijd geeft de provincie zelf aan meer aansluiting te moeten zoeken bij de bedrijfsvoering van de agrariërs die zien wat er op hun land gebeurt met de vogels en insecten.¹⁶⁸
 - c. Binnen het Actieplan Bodem en Water (ABW) wordt er volgens betrokkenen sinds 2013 goed samengewerkt tussen de provincie, LTO Noord en het waterschap Zuiderzeeland. De provincie draagt niet alleen financieel bij, maar werkt mee en zit met LTO Noord en het waterschap in het Programmteam ABW om de activiteiten en projecten samen op te zetten en elkaar te kunnen versterken.¹⁶⁹ Vanuit LTO Noord klinkt veel waardering voor het ABW. In plaats van lang praten is men aan de slag gegaan met een concreet actieplan. Door de samenwerking is er onderling tussen de provincie, het waterschap en LTO Noord veel begrip ontstaan voor elkaars positie en worstelingen, en weet men elkaar goed te vinden.¹⁷⁰

Integraal werken

23. Ondanks de goede samenwerking binnen de provincie, vraagt de landbouw- en voedseltransitie om een meer integrale aanpak. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er behoefte is aan een (landelijke) integrale

¹⁶⁴ Provincie Flevoland (2021), Aanpak stikstof in Flevoland: Kaders 2021 en verder, pp. 5, 10, 12, 17, 29

¹⁶⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022; Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁶⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

¹⁶⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁶⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁶⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁷⁰ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

afstemming van het beleid op de verschillende opgaven rondom de landbouw- en voedseltransitie. Het beleid is te sectoraal ingericht, verschillende maatregelen werken elkaar soms tegen en beleidsmakers zijn niet altijd van elkaars maatregelen op de hoogte. Er is behoefte aan één integrale toekomstvisie voor de landbouw en het landbouwbeleid van de provincie beantwoordt daar volgens een geïnterviewde niet aan.

- a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat het beleid te sectoraal is ingericht, terwijl de opgaves op hetzelfde perceel en bedrijf terechtkomen. Zo staan de doelstellingen voor de verschillende opgaven los van elkaar en is de verantwoordelijkheid voor de beleidsterreinen verdeeld over verschillende gedeputeerden. Daardoor komt men niet verder dan een optelsom van verschillend beleid. Het moet integraal afgestemd worden om te voorkomen dat beleidsmakers met verschillende verhalen bij de agrarische sector aankomen, zie ook Kader 3.5.¹⁷¹
- b. Maatregelen met oog op de ene doelstelling pakken niet altijd goed uit op andere doelstellingen volgens een geïnterviewde bij de provincie. Het verdund uitrijden van mest vermindert bijvoorbeeld de uitstoot van ammoniak waardoor er minder stikstofdepositie plaatsvindt. Verdunde mest kan echter mogelijk een negatieve uitwerking hebben op de afspoeling van meststoffen op grond die gevoelig is voor verslumping¹⁷². Net zo kan niet kerende grondbewerking waarbij niet diep wordt geploegd met oog op biodiversiteit de bodem verbeteren, maar werkt het bij sommige bodems juist averechts voor de waterkwaliteit.¹⁷³
- c. De doelstellingen op verschillende beleidsterreinen verschillen in het vereiste tempo en in hoe hard de doelstellingen zijn, wat een integrale afstemming ingewikkeld maakt. 'Meekoppelingskansen' en 'tegenkoppelingskansen' zouden volgens een geïnterviewde bij de provincie beter in kaart gebracht moeten worden om te bepalen hoe doelen elkaar mee- of tegenwerken, en welke keuzes dan gemaakt kunnen worden.¹⁷⁴
- d. De stikstofopgave is volgens een geïnterviewde bij de provincie dusdanig ingrijpend en bepalend voor de toekomst van de landbouw, dat het in het bredere landbouwbeleid moet worden ingebed. Er moet één toekomstvisie komen voor de landbouw.¹⁷⁵ NMFF benadrukt dat er beleid gemaakt moet worden vanuit de gehele klimaatopgave. Nu zijn beleidsmakers op het gebied van energietransitie niet altijd op de hoogte van maatregelen en inpassingen op het gebied van natuur en vice versa. Volgens NMFF zijn het Klimaatakkoord en het Grondstoffenakkoord betere voorbeelden van integraal beleid dan Landbouw Meerdere Smaken.¹⁷⁶
- e. Op 26 oktober 2022 heeft de gedeputeerde toegezegd met betrekking tot landbouw meer samenhang aan te brengen in opgaves vanuit bodem, water en klimaat en een duidelijker landbouwperspectief schetsen.¹⁷⁷

Kader 3.5 – Afstemming in de beleidskamers

'Het mag niet zo zijn dat er voor stikstof een luchtwasser geplaatst wordt en er vervolgens vanwege nitraatuitspoeling de veestapel gehalveerd moet worden. Dat moet in de beleidskamers worden afgestemd.'¹⁷⁸

Geïnterviewde bij de provincie Flevoland

¹⁷¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁷² Verslumping of slomp is een vorm van structuurbederf waarbij de bodemdeeltjes ontmengen en de toplaag wordt dichtgesmeerd met kleinere gronddeeltjes (klei en silt), zie Eurofins Agro (2022), www.eurofins-agro.com

¹⁷³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁷⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁷⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁷⁶ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹⁷⁷ Provincie Flevoland, e-mail, 4 november 2022

¹⁷⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

Keuzes maken

24. In vrijwel alle gesprekken is aangegeven dat de provincie keuzes moet maken in hoe de landbouw eruit moet gaan zien en welke landbouwwormen en ontwikkelingen gestimuleerd worden. Niet alles kan binnen de beschikbare ruimte, zoals ook blijkt uit de aangenomen motie om het verkennen van een agrarische hoofdstructuur. De bodem en ruimtelijke druk vragen om inzicht in de afwegingen die voorliggen en het maken van keuzes tussen functies in een bepaald gebied.
- a. Eind 2021 namen PS een motie aan om te onderzoeken of een Flevolandse agrarische hoofdstructuur een nuttig en bruikbaar instrument is om te betrekken bij de herijking Omgevingsvisie, vanwege het belang om de vele claims op het landelijke gebied met elkaar in balans te brengen.¹⁷⁹ Als onderdeel van de verkenning naar een agrarische hoofdstructuur in Flevoland heeft de Agro Expert Raad (AER) een advies over ruimtelijke keuzes in relatie tot de landbouw toegelicht aan PS in een beeldvormende sessie.¹⁸⁰
 - b. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat er veel wensen zijn in Flevoland en de provincie daarin keuzes moet maken.¹⁸¹ De hele breedte van de landbouw wordt gestimuleerd, van intensieve productie tot natuurinclusieve landbouw, zonder dat daarin een richting wordt gekozen.¹⁸²
 - c. De aanliggende opgaven zoals stikstof en biodiversiteit vragen om het maken van keuzes, en dat heeft consequenties voor hoe de landbouw eruit gaat zien.
 - I. De insteek van de provincie op het gebied van landbouw is volgens een geïnterviewde economisch georiënteerd vanwege de gezonde economische sector en goede bodem. De geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat Flevoland een agrarische provincie is en wil blijven, en daarom ook moet investeren in de toekomst van agrariërs. Om die reden is het opkopen van bedrijven vanwege stikstof niet het uitgangspunt.¹⁸³
 - II. Het uitblijven van keuzes is volgens een andere betrokkene goed voor de economische weerbaarheid, maar klimaat, duurzaamheid en biodiversiteit vraagt om een keuze voor ecologie en sturing en richting in het aantal smaken landbouw. Zo past intensieve landbouw bij een voedselproductie gericht op de hele wereld, terwijl kleinschalige en biodiverse landbouw een andere vorm van productie oplevert.¹⁸⁴ Volgens NMFF zorgt kringlooplandbouw voor een duurzamere schaal, maar komt daarmee de toekomst van Flevoland als exporteur van agrarische producten in het geding.¹⁸⁵
 - d. Een voor dit onderzoek geïnterviewde expert geeft aan dat er meer over de toekomst van het landbouwsysteem en voedselsysteem nagedacht moet worden. Er moet een fundamentele discussie gevoerd worden over welke activiteiten perspectief hebben in een dichtbevolkt land.¹⁸⁶ Een andere 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 en daar ligt een belangrijke rol voor de provincies.¹⁸⁷

¹⁷⁹ Provincie Flevoland (2021), Motie 15 'Onderzoek naar Flevolands Agrarische Hoofdstructuur', 10 november 2021

¹⁸⁰ Provincie Flevoland (2022), Memo Beeldvorming 2928782 'toelichting uitvoering motie Agrarische Hoofdstructuur' & Provincie Flevoland (2022), Memo 2928790 'Verkenning agrarische hoofdstructuur'

¹⁸¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 8 december 2021

¹⁸² Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁸³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

¹⁸⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁸⁵ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹⁸⁶ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

¹⁸⁷ Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

- e. LTO Noord verwijst naar een onderzoek van de WUR naar ontwikkelingen in het grondgebruik in Flevoland tot 2040.¹⁸⁸ LTO Noord zegt op basis hiervan dat er veel hectare voor de landbouw verloren zal gaan door woningbouw, infrastructuur, en bodemdaling, maar stelt dat de landbouw en daaraan gelieerde economie wel om een bepaalde schaalgrootte vraagt. Er moet nagedacht worden over grondgebruik in de toekomst, en volgens LTO Noord kan de provincie daarin faciliteren.¹⁸⁹ Ook NMFF kaart aan dat de ruimtelijke druk van onder andere woningbouw en bedrijfsontwikkeling om een keuze in het gebruik van de grond vraagt, maar ziet een andere richting voor zich dan LTO Noord. In plaats van te willen vasthouden aan het aantal huidige bedrijven en het huidige landbouwareaal, moet de provincie volgens NMFF anticiperen op deze ruimtelijke vraagstukken en ze integraal aanpakken. De landbouw kan daarin een oplossing bieden, maar niet als de huidige situatie wordt voortgezet.¹⁹⁰
- f. NMFF geeft aan dat de grond in Flevoland vernat en verzilt, onder andere door extreme regenval die zorgt voor toenemende waterafvoer en daardoor kweldruk. Kiezen voor beheersmaatregelen zoals grond bemalen en pompen levert ook een kostenplaatje op en zorgt voor verdere inklinking en bodemdaling, wat uiteindelijk voor landbouw ongeschikte grond oplevert volgens NMFF. De veranderende grond vraagt om een overwogen keuze voor de agrarische functie ervan. NMFF stelt dat de provincie hiervoor langetermijnperspectieven moet neerleggen, ook als die lastig zijn.¹⁹¹ Het hierboven genoemde onderzoek van de WUR stelt dat verzilting in het algemeen geen groot probleem is, maar bevestigt dat de agrarische productiviteit en gebruiksmogelijkheden (op termijn) verminderen als gevolg van bodemdaling, klimaatverandering en het huidige intensieve bodemgebruik.¹⁹²

Kader 3.6 – ‘Een Omgevingsvisie van wensen en dromen’

‘Het is een Omgevingsvisie geworden van wensen en dromen, maar niet meer het harde ruimtelijke instrumentarium dat het vroeger was. Dat is een gemis. Je hoort veel wensen, maar dat gaat allemaal niet passen als je kijkt naar de ruimtelijke kaart en de bodemondergrond. Doordat dat er niet ligt, is het besef er niet dat er echt keuzes gemaakt moeten worden. Die kaarten zoals een vernattingskaart zijn ook richtinggevend richting gemeentes. Dat is hard nodig om het gesprek te hebben over de juiste plek voor locaties voor woningbouw of bedrijfsontwikkeling.’¹⁹³

Geïnterviewde bij de Natuur- en Milieufederatie Flevoland

Kader 3.7 – Heldere kaders stellen

‘Het woord ‘transitie’ wordt veelvuldig 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,

¹⁸⁸ Wageningen Economic Research en Kadaster (2019), Grond in beweging: Ontwikkelingen in het grondgebruik in de provincie Flevoland in de periode tot 2025 en 2040

¹⁸⁹ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

¹⁹⁰ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

¹⁹¹ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022 & Natuur en Milieufederatie Flevoland (2009), Natte voeten of Spaanse Rivièra? Een klimaatbestendig Flevoland, pp. 5-7

¹⁹² Wageningen Economic Research en Kadaster (2019), Grond in beweging: Ontwikkelingen in het grondgebruik in de provincie Flevoland in de periode tot 2025 en 2040, p. 77

¹⁹³ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

kijkend naar de interventies steunen deze vooral de status quo. Er is een mismatch tussen de doelstellingen en de daadwerkelijke interventies die plaatsvinden.¹⁹⁴

Geïnterviewde expert

Kennisdeling en capaciteit

25. Om de transitie verder te brengen is het volgens betrokkenen nodig om op het niveau van de ondernemer kennis en vakmanschap te delen en toe te passen. Er ligt een rol voor de provincie in het faciliteren van kennisontwikkeling en kennisdeling. Volgens onderzoek van Cebeon en geïnterviewden is de formatie van de provinciale capaciteit te krap, is de uitvoeringscapaciteit van de provincie beperkt en zijn er te weinig mensen beschikbaar die ondernemers kunnen begeleiden.
- a. De animo voor de Kennisdagen van het Actieplan Bodem en Water (zie Bevinding 19) laat zien dat er behoefte is aan kennis en het delen ervan van ondernemer tot ondernemer.¹⁹⁵
 - b. De opbrengst van projecten, proeven en experimenten moet volgens een geïnterviewde bij de provincie worden vertaald naar handvatten voor de boer om in zijn praktijk toe te passen. Ondernemers moeten worden uitgerust met kennis en vakmanschap om maatwerk toe te kunnen passen op hun perceel en in hun bedrijf. Hiervoor is kennis over opschaling nodig, en het is aan de provincie om te faciliteren in kennisontwikkeling en kennisdeling. Het moet ondernemers aangereikt worden welke veranderingen ze in de bedrijfsvoering kunnen doorvoeren om bijvoorbeeld waterverontreiniging door gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten te voorkomen. Er zijn echter onvoldoende adviseurs of kennisdragers die ondernemers hierin kunnen begeleiden.¹⁹⁶
 - c. Het rapport *Financiële en personele positie bij groei in Flevoland* uit 2022 door onderzoekscentrum Cebeon in opdracht van de provincie stelt dat de huidige formatie van de provinciale organisatie te krap is. Daarnaast is geconcludeerd dat de toename aan opgaven voor de provincie (nog) niet vertaald is in een groei van de ambtelijke organisatie en financiële middelen.¹⁹⁷ De landbouwtransitie is niet specifiek meegenomen in dit rapport, maar meerdere geïnterviewden bij de provincie bevestigen het beeld dat er meer capaciteit nodig is voor de voorliggende opgaven zoals klimaat, duurzaamheid en biodiversiteit. Er is veel personeelsverloop en er wordt gebruik gemaakt van inhuurkrachten in het team Landbouw Meerdere Smaken en het team stikstof. Aan waterkwaliteit werken bijvoorbeeld slechts twee medewerkers.¹⁹⁸
 - d. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft in het algemeen aan dat provincies een beperkte uitvoeringscapaciteit hebben. Voorheen waren productschappen en de Dienst Landelijke Gebied (DLG) aanwezig die 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.¹⁹⁹

Kader 3.8 – Kennis uit eigen gebied

'Je moet de belangen weten van de ondernemers om ze te laten aanhaken. Er zijn altijd veel landelijke projecten, maar boeren willen zelf leren, ze zijn eager op kennis uit het eigen gebied. Je moet zorgen dat de activiteiten toegespitst zijn op het eigen gebied.'²⁰⁰

Geïnterviewde bij de provincie Flevoland

¹⁹⁴ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

¹⁹⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022 & LTO Noord, interview, 8 juni 2022

¹⁹⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

¹⁹⁷ Cebeon (2022), *Financiële en personele positie bij groei in Flevoland*, pp. 11, 17

¹⁹⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

¹⁹⁹ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

²⁰⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

Kader 3.9 – Capaciteitstekort

'Het begint nu te piepen en te kraken binnen de organisatie.'²⁰¹

Geïnterviewde bij de provincie Flevoland

(POP-)middelen

26. Het is onduidelijk in hoeverre eigen middelen van de provincie of ingezette POP-subsidies daadwerkelijk bijdragen aan een transitie in het landbouw- en voedselsysteem. De uitvoering van POP-maatregelen is volgens de provincie niet altijd gekoppeld aan de doelen van de opgave Landbouw Meerdere Smaken. De POP-subsidies kunnen in sommige gevallen bijdragen aan transitie in de landbouw, in andere gevallen in beperkte en wisselende mate. Er zijn echter mogelijkheden om eigen beleid in verder gaande mate door te laten werken in de POP-regelingen.
26. a. Zoals genoemd in Bevinding 4 richt de ambitie van de opgave Landbouw Meerdere Smaken zich niet expliciet op de landbouwtransitie en is deze niet gericht op een structurele verandering in de landbouw.
 26. b. In Bevinding 16 is toegelicht dat het niet volledig duidelijk is hoeveel middelen de provincie besteedt aan de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Activiteiten vanuit de opgave vallen onder verschillende producten in de Begroting.
 26. c. Volgens de provincie worden er POP-subsidies ingezet die bijdragen aan doelstellingen vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken en het Actieplan Bodem en Water.²⁰² Tegelijk gaan de POP-maatregelen volgens een geïnterviewde bij de provincie niet noodzakelijkerwijs naar de best passende activiteiten binnen de opgave Landbouw Meerdere Smaken. Het geld is deels afkomstig van de Europese Unie via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en moet besteed worden volgens Europese regelgeving en landelijke afspraken over waterschappen en agrarisch natuurbeheer. Zo is een deel van het geld specifiek gericht op watermaatregelen onafhankelijk van de provinciale doelen.²⁰³
 26. d. Het is niet altijd duidelijk of en in welke mate de subsidiabele activiteiten van de in Bevinding 17 genoemde POP-subsidies aan een transitie in het landbouw- en voedselsysteem bijdragen.
 26. d. I. De POP-subsidies 'Trainingen, workshops, ondernemerscoaching en demonstraties', 'Fysieke investeringen voor innovatie en modernisering van agrarische ondernemingen' en 'Samenwerking voor innovaties' kunnen maar hoeven zich niet te richten op landbouwtransitie. De subsidiabele activiteiten kunnen zich richten op maatregelen die leiden tot geringer grondstoffengebruik en een gesloten kringloop, klimaatadaptatie en behoud en versterking van de biodiversiteit. De subsidiabele activiteiten kunnen ook, of in plaats daarvan, economische maatregelen betreffen die zich niet noodzakelijkerwijs richten op landbouwtransitie.²⁰⁴
 26. d. II. De POP-subsidie 'Jonge Landbouwers' is gericht op verduurzaming van de bedrijven, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan een verbetering van het milieu, klimaatbestendigheid, dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, landschap, ruimtelijke kwaliteit of biodiversiteit.²⁰⁵
 26. d. III. De POP-subsidie 'Investerings in infrastructuur voor de ontwikkeling, modernisering of aanpassing van landbouwbedrijven' richt zich uitsluitend op de verbetering van de verkavelingsstructuur van

²⁰¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

²⁰² Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2022

²⁰³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

²⁰⁴ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Blad, 23 december 2015: Subsidieverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) Flevoland 2014-2020 2015-43 Nummer 1808209, artikel 2.1.1; 2.2.1 & 2.7.1

²⁰⁵ Provincie Flevoland (2016), Provinciaal blad, 19 februari 2016: Besluit tot openstelling van de Jonge Boeren regeling uit de Verordening subsidies Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 provincie Flevoland (POP3) 2016-11 Nummer 1863667

- landbouwbedrijven en de verplaatsing van landbouwondernemingen gericht op verbetering van de landbouwinfrastructuur.²⁰⁶ Dit betreft in principe geen landbouwtransitie.
- IV. De POP-subsidies 'Niet-productieve investeringen voor biodiversiteit, natuur, landschap' en 'Niet-productieve investeringen water' worden verstrekt aan niet-productieve investeringen voor respectievelijk herstel- of inrichtingsmaatregelen voor natuur, landschap, biodiversiteit, en de herinrichting, of transformatie en het beheer van het watersysteem voor landbouw-, water- en klimaatdoelen. De subsidiabele activiteiten moeten een aangetoonde directe of indirecte link met de landbouw hebben.²⁰⁷
 - V. De drie subsidiabele activiteiten van de LEADER-subsidie richten zich niet op de landbouwtransitie, maar betreffen de versterking van sociale innovatie en sociale cohesie, de versterking van de stad-land relatie en de ontwikkeling van recreatie op het platteland.²⁰⁸ Zie ook Bevinding 17.
- e. Provincies hebben de mogelijkheid om eigen beleid door te laten werken in de verschillende POP3-regelingen door het bepalen van bijvoorbeeld de doelgroep, de subsidiabele activiteiten of thema's, subsidiabele kosten, selectiecriteria en vereenvoudigde kostenopties.²⁰⁹ De provincie Flevoland heeft daarmee de mogelijkheid om POP3-regelingen in verder gaande mate aan te passen aan de provinciale doelstellingen.

Rol en invloed provincie

27. Volgens meerdere geïnterviewden is de rol en invloed van de provincie op de landbouw- en voedseltransitie beperkt en zijn de markt en (inter)nationale overheden daar bepalender in. Tegelijk geven zij aan dat de provincie meer zou kunnen betekenen voor de landbouw- en voedseltransitie dan nu het geval is. Bijvoorbeeld door andere partijen te committeren voor een gezamenlijke aanpak, zich in te zetten op vraagsturing, gezamenlijke lobby's of door campagnes te voeren, en duurzame initiatieven te agenderen.
- a. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat het afhangt van de procesorganisatie door de provincie of de activiteiten vanuit de opgave Landbouw Meerdere Smaken voldoende gaan zijn voor de landbouw- en voedseltransitie. Er komt veel geld vrij vanuit de Rijksoverheid voor stikstof en klimaat, maar de vraag is hoe het besteed moet worden en de verschillende doelen behaald gaan worden. De provincie moet daarin het proces goed organiseren en het Rijk en ketenpartijen committeren aan programma's om de inzet op te schalen.²¹⁰ Een andere betrokkene bij de provincie bevestigt dat een gezamenlijke aanpak en commitment 'van de Albert Heijn tot de burger' nodig is.²¹¹
 - b. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de markt in hoge mate bepaalt wat voor landbouwworm wel of niet gaat werken en de provincie daarin niet eigenstandig het verschil kan maken. Als de provincie echter vraagsturing zou kunnen inzetten, heeft dat meer impact dan alleen overheidssturing. De vraag om eten en om bijvoorbeeld meer plantaardige dan dierlijke eiwitten gaat veranderen, mede vanuit het oogpunt van gezondheid. Gezondheid is nu vooral de verantwoordelijkheid van gemeenten, maar een betrokkene geeft aan dat de provincie belang zou hebben bij sturing op en inzicht in gezondheid en voedselvraag.²¹² Een geïnterviewde expert bevestigt dat het belangrijk is om naast sturing op de

²⁰⁶ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Blad, 23 december 2015: Subsidieverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) Flevoland 2014-2020 2015-43 Nummer 1808209, artikel 2.4.1

²⁰⁷ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Blad, 23 december 2015: Subsidieverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) Flevoland 2014-2020 2015-43 Nummer 1808209, artikel 2.5.1 & 2.6.1

²⁰⁸ Provincie Flevoland (2016), Provinciaal Blad, 20 juli 2016: Openstellingsbesluit uitvoering LEADER-projecten provincie Flevoland 2015-2022, artikel 2

²⁰⁹ Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (2021), Toelichting Modelregeling subsidies POP 2014-2022, 18 februari 2021, artikel 1.3

²¹⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

²¹¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

²¹² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

aanbodkant ook te sturen op de vraagkant om de voedseltransitie te laten slagen. Dit ligt volgens hem vooral bij het Rijk, maar het Rijk is hierin nog erg behoudend en houdt het bij informeren en het doen van een moreel appèl.²¹³

- c. Een voor dit onderzoek gesproken expert geeft aan dat er wat voor is te zeggen dat provincies investeren in nieuwe kleinschalige initiatieven (een aanpak van 'kleine stapjes'), omdat ze het grote systeem zelf niet kunnen aanpassen. De echt grote knopen moeten op nationaal en internationaal niveau worden doorgemaakt, maar de provincies kunnen wel meer doen. Enkele voorbeelden zijn het oppakken regierol, politieke positionering, vergunningenbeleid, natuurbeleid, en ruimtelijke ordeningsbeleid. Er zijn meer knoppen om aan te draaien dan tot dusver is gebeurd.²¹⁴ Een andere geïnterviewde expert zegt dat provincies duidelijker kunnen aangeven richting het Rijk wat zij nodig hebben om de transitie mogelijk te maken, en duurzame initiatieven zouden kunnen agenderen.²¹⁵
- d. De provincie zou volgens NMFF een gezamenlijke lobby of campagne kunnen voeren voor een prijsmechanisme zoals een vleestaks, zodat de gangbare markt gewoon biologisch is en de keuze niet meer aan de consument hoeft te zijn.²¹⁶

Kader 3.10 – Sturing op de vraagkant

'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.'²¹⁷
Geïnterviewde expert

Bijdrage andere partijen

- 28. Volgens geïnterviewden zouden andere partijen zoals terreinbeherende organisaties en het Rijksvastgoedbedrijf meer kunnen bijdragen aan de landbouw- en voedseltransitie.
 - a. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft bijna 28% van de landbouwgrond in Flevoland en rekent een hoog percentage verwacht rendement bij het verpachten van de grond. Daardoor worden maatschappelijke doelen zoals een natuurinclusief gebruik van de grond niet meegewogen. Wel lopen er drie kleinschalige pilots met het Rijksvastgoedbedrijf om maatschappelijke doelen mee te wegen, maar dat betreft slechts één perceel.²¹⁸
 - b. Volgens LTO Noord zouden overheden en terreinbeherende organisaties meer verantwoordelijkheid kunnen nemen in het versterken van de biodiversiteit door bijvoorbeeld bermen niet te verhuren, maar in samenwerking met de agrarische sector te beheren.²¹⁹

²¹³ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

²¹⁴ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

²¹⁵ Katrien Termeer, expertinterview, 5 juli 2022

²¹⁶ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

²¹⁷ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

²¹⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

²¹⁹ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

Wet- en regelgeving

29. Betrokkenen geven verschillende voorbeelden van tegenstrijdige wet- en regelgeving. Controverses in het stikstofdebat en veranderende wet- en regelgeving zitten het draagvlak onder en samenwerking met boeren in de weg.
- a. De doelen van POP3-maatregelen spreken elkaar soms tegen volgens een geïnterviewde van de provincie. Voor de maatregel Samenwerking voor Innovatie moet je bijvoorbeeld zowel samenwerken, innovatief zijn en effectief zijn voor de verduurzaming van de landbouw. Hoe innovatiever je echter bent, hoe moeilijker het meestal is om aan een onafhankelijke commissie van deskundigen aan te tonen hoe effectief je bent.²²⁰
 - b. Het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn (NAP) bevat volgens een geïnterviewde bij de provincie regelgeving die niet overal goed uitpakt. Bij het uitstrooien van stro op akkers mag bijvoorbeeld geen stikstof toegevoegd worden. Dat levert onverwerkt stro, een zuurstofloze situatie en bodemverkleuring op en daardoor verslechtert de bodemkwaliteit.²²¹
 - c. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de input van gewasbeschermingsmiddelen nodig is in de huidige landbouwpraktijk om voldoende opbrengst te hebben. Volgens de Europese toelatingsnormen zijn bepaalde gewasbeschermingsmiddelen toegestaan, maar deze mogen vanwege de waterkwaliteit niet in het water worden aangetroffen.²²²
 - d. Om innovaties en nieuwe vormen van landbouw door te ontwikkelen zou je van Flevoland een experimenteerruimte kunnen maken zonder veel wet- en regelgeving zegt LTO Noord. Volgens LTO Noord is er meer stikstof en fosfaat nodig voor de akkerbouw en om de kringloop op de schaal van Flevoland rond te maken. Veehouders zouden daarom moeten samenwerken met akkerbouwers, maar dat wordt gefrustreerd door generieke wetgeving die de kringloop daarmee frustreert.²²³
 - e. Een geïnterviewde expert geeft aan dat provincies in het algemeen investeren in nieuwe initiatieven, maar tegelijkertijd de status quo ondersteunen door bijvoorbeeld vergunningen uit te geven voor niet-duurzame activiteiten. In het algemeen gaat de afweging uit naar korte termijn economische activiteiten en niet naar middellange termijn publieke belangen.²²⁴
 - f. Volgens NMFF zorgt het stikstofdebat niet voor meer harmonie tussen de betrokken partijen waardoor niet alle samenwerkingskansen versneld worden opgepakt, maar de controverses eerder tot vertraging leiden.²²⁵ Ook LTO Noord geeft aan dat de provincie op dit terrein LTO nodig heeft om op een nette en geordende manier om tafel te kunnen zitten en in contact te blijven met elkaar.²²⁶
 - g. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat wet- en regelgeving die wordt opgelegd aan de boeren en om de zoveel jaar verandert voor afnemend draagvlak zorgt. Er moet meer worden samengewerkt met de boeren om de doelen op termijn te halen.²²⁷

Verdienmodel

30. Betrokkenen geven aan dat er een goed verdienmodel nodig is voor agrariërs, zodat zij de ruimte hebben om het versterken van het natuurlijke systeem in hun bedrijven mee te nemen. De hele keten moet hier volgens geïnterviewden aan bijdragen en de provincie moet agrariërs ondersteunen in de omschakeling. Betrokkenen

²²⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 20 april 2022

²²¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

²²² Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

²²³ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

²²⁴ Jeroen Candel, expertinterview, 27 juni 2022

²²⁵ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

²²⁶ LTO Noord, interview, 8 juni 2022

²²⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

geven aan dat de sector mogelijkheden heeft om op kwaliteit of de rol in de voedselvoorziening te concurreren in plaats van op prijs.

- a. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat veel agrariërs gevangen zitten in het systeem van goedkope voedselproductie voor de massa, terwijl dat ten koste gaat van bijvoorbeeld biodiversiteit. Er is een omslag in het denken over voedselproductie nodig. De hele keten moet bijdragen en agrariërs moeten ondersteund worden in de transitie.²²⁸
- b. Maatregelen om bijvoorbeeld de bodem op orde te brengen en het gebruiken van het natuurlijke (bodem)systeem om diensten te verlenen aan de landbouw kosten op de korte termijn geld. De provincie geeft aan dat het de vraag is hoe dit kan passen in het verdienenmodel van de ondernemer.²²⁹
- c. Andere verdienenmodellen kunnen ontstaan door het toepassen van technieken en moderniseren volgens een andere betrokkene van de provincie. De boerensector in Flevoland concurreert nu op prijs op de wereldmarkt. Een andere manier van productie levert de boer nog weinig op, want met het stellen van eisen wordt de prijs hoger. De boerensector of een deel ervan zou ook internationaal op kwaliteit kunnen concurreren door te produceren onder condities die goed zijn voor de maatschappij.²³⁰
- d. Volgens NMFF moeten agrariërs kijken naar andere manieren om geld te verdienen dan zo goedkoop mogelijk produceren. NMFF geeft aan dat de provincie er ook voor kan kiezen om geen koploper op prijs te zijn, maar de aandacht te verleggen naar het voorzienend kunnen zijn aan de regio in voedselproductie en grondstoffenkamer.²³¹

²²⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview II, 24 mei 2022

²²⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview I, 24 mei 2022

²³⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview III, 24 mei 2022

²³¹ Natuur en Milieufederatie Flevoland, interview, 15 juni 2022

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

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)