

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Rekenkamer rapport Landbouw- en voedseltransitie	TELEFOONNUMMER	+31650003562
DATUM		E-MAILADRES	frank.kools@provincie- utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1307258352-5532	DOMEIN/OPGAVE	SGU
VAN	Frank Kools	TEAM	TSG
		PORTEFEUILLEHOUDER	
BIJLAGEN	1. Brief Randstedelijke Rekenkamer 2. 5-minutenversie 3. Eindrapport 4. Bijlagenrapport		

Gevraagde besluiten:

1. Akkoord te gaan met aanbevelingen 1 t/m 9
2. GS te verzoeken om over 1 jaar PS te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport.

Inleiding:

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht welke bijdragen de provincies Utrecht, Flevoland, Noord- en Zuid-Holland leveren aan de landbouw- en voedseltransitie en wat de provincies daarin van elkaar kunnen leren. Deze vier willen, zoals alle provincies, dat er veranderingen plaatsvinden in het landbouw- en voedselsysteem. Om aldus maatschappelijke doelen op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, natuur en gezondheid te behalen. Voor (agrarische) ondernemers is veranderen niet altijd even makkelijk, onder andere omdat ze daarvoor afhankelijk zijn van bijvoorbeeld banken, leveranciers en afnemers.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek is er vooral vanuit het Rijk veel gebeurd rond landbouw. Zo verscheen op 10 juni 2022 de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In het landelijk gebied is de landbouw de grootste landgebruiker. Op dezelfde datum verscheen ook de Kamerbrief Perspectieven voor agrarische ondernemers. In dit Rekenkameronderzoek zijn de ontwikkelingen tot en met september 2021 meegenomen. Het proces om te komen tot een NPLG loopt volop en de provincies spelen hierin een belangrijke rol met onder andere de gebiedsprocessen. 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.

Onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in welke bijdragen de provincies Utrecht, Flevoland, Noord- en Zuid-Holland aan de landbouw- en voedseltransitie leveren en wat kunnen de provincies van elkaar kunnen leren.

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in:

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?

Conclusies:

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

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

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

Deze hoofdconclusie is verder uitgewerkt in 4 deelconclusies:

Deelconclusie 1 – Provinciaal beleid

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

Deelconclusie 2 – Bestede middelen

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

Deelconclusie 3 – Inzicht in de bijdrage aan de transitie

Er is nog weinig te zeggen over de mate waarin de doelen uit de Landbouwvisie, SAL en Voedselagenda worden behaald. De provincie monitort de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Hieruit blijkt dat de provincie de voorgenomen activiteiten in de SAL en Voedselagenda grotendeels uitvoert, en enkele aanvullende activiteiten

heeft opgepakt. Er zijn echter nog weinig evaluaties uitgevoerd, en de provincie heeft nog geen monitoring en evaluatie uitgevoerd die inzichtelijk maakt in hoeverre de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de (eind)doelen van de SAL, Landbouwisie en Voedselagenda. Tegelijk geven verschillende geïnterviewden aan dat ze in twijfel trekken of de huidige activiteiten van de provincie voldoende zijn om de provinciale doelen te behalen.

Uitvoering van het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie dient uiteindelijk bij te dragen aan andere maatschappelijke doelen. Als het gaat om het behalen van de doelen op het gebied van waterkwaliteit, stikstof en biodiversiteit verwachten geïnterviewden bij de provincie dat de voorgenomen maatregelen niet voldoende zullen zijn om de doelen te behalen.

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

Deelconclusie 4 – Aspecten van het behalen van provinciale doelen

Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die van belang zijn voor het behalen van de doelen en waaruit blijkt dat de provincie meer kan doen om de provinciale doelen te behalen. Geïnterviewden geven aan dat de provincie de integrale aanpak verder kan uitwerken en dat het belangrijk is dat er (ruimtelijke) keuzes gemaakt worden. Verder is onder meer aangegeven dat er bij de provincie meer capaciteit en middelen nodig zijn en dat regelgeving de transitie in de weg kan zitten.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan GS:

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

Aanbeveling 2: Geef aan hoe activiteiten en initiatieven die de provincie ondersteunt rond de landbouw- en voedseltransitie tezamen moeten leiden tot de beoogde transitie. Maak daarbij expliciet:

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

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

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

Aanbeveling 5: Vul de huidige monitoring aan tot een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden

- a) wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale (eind)doelen, en
- b) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.

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

Aanbeveling 7: Pak de transitie-opgaven in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren inzichtelijk welke keuzes de provincie heeft als het gaat om de functies van gebieden, bespreek de opties met PS en maak vervolgens keuzes. Communiceer op transparante wijze over de gemaakte keuzes.

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.

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

Vervolg:

Gedeputeerde Staten informeren over 1 jaar Provinciale Staten over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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

Besluit

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 8 februari 2023

op het voorstel met nummer UTSP-1307258352-5532, van afdeling SGU, team TSG.

Besluiten:

1. Akkoord te gaan met aanbeveling 1 en GS te verzoeken de overkoepelende opgave en de beleidsambitie te concretiseren, en begrippen en doelen verder uit te werken. En daarbij de rol die de provincie voor zichzelf ziet in het realiseren van de landbouw- en voedseltransitie te expliceren.
2. Akkoord te gaan met aanbeveling 2 en GS te verzoeken aan te geven hoe activiteiten en initiatieven die de provincie ondersteunt rond de landbouw- en voedseltransitie tezamen moeten leiden tot de beoogde transitie. En daarbij expliciet te maken:
 - a. de provincie voor zich ziet hoe de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie.
 - b. Hoe de verschillende thema's en activiteiten in de SAL en de Voedselagenda samengaan of elkaar mogelijk in de weg zitten.
3. Akkoord te gaan met aanbeveling 3 en GS te verzoeken om beter inzichtelijk te maken hoe het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld natuurbeleid).
4. Akkoord te gaan met aanbeveling 4 en GS te verzoeken om in de Jaarstukken en/of de begrotingen van de SAL en Landbouwvisie beter inzichtelijk te maken welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie, en hoe de middelen verdeeld worden over thema's of doelstellingen.
5. Akkoord te gaan met aanbeveling 5 en GS te verzoeken om de huidige monitoring aan te vullen tot een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden:
 - a. Wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale (eind)doelen, en
 - b. hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.
6. Akkoord te gaan met aanbeveling 6 en GS te verzoeken om te zorgen voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouw- en voedseltransitie.
7. Akkoord te gaan met aanbeveling 7 en GS te verzoeken om de transitie-opgaven in samenhang op te pakken en in het belang van de landbouw en andere sectoren inzichtelijk te maken welke keuzes de provincie heeft als het gaat om de functies van gebieden, bespreek de opties met PS en maak vervolgens keuzes. En op transparante wijze over de gemaakte keuzes te communiceren.
8. Akkoord te gaan met aanbeveling 8 en GS te verzoeken om te inventariseren welke regelgeving de landbouw- en voedseltransitie in de weg zit en vervolgens te overwegen om de regelgeving aan te passen indien het om provinciale regels gaat. Indien het niet om provinciale regelgeving gaat, te overwegen om dan in gesprek te gaan met de betreffende medeoverheid. En om de uitkomst van de overwegingen met PS te delen.
9. Akkoord te gaan met aanbeveling 9 en GS te verzoeken om aan te geven wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners.
10. GS te verzoeken om over 1 jaar PS te informeren over de stand van zaken ten aanzien van aanbevelingen uit dit rapport.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Griffier,
mr. C.A. Peters