

Startnotitie onderzoek

Landbouwtransitie in Zeeland

Doelrealisatie van het Provinciale beleid in de periode
2017 - 2021

Versie 2 – definitief

22 juni 2021

Versie	status	t.b.v.	Datum
0.1	concept	Bespreken	14-05-2021
0.9	concept	vaststellen rekenkamerbestuur	20-05-2021
0.9	concept	Afstemmen met Programmaraad	20-05-2021
1	concept	Afstemmen ambtelijke organisatie/gedeputeerde	14-06-2021
2	definitief	Definitieve versie vaststellen door bestuur Rekenkamer Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	22-06-2021

Colofon

De rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers.

De bestuursleden van de rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder van het onderzoek naar landbouwtransitie in Zeeland is mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam: de heer ing. M.L.M. Dobbelaer MSc., (projectleider-onderzoeker), de heer drs. A. Maas (secretaris-onderzoeker rekenkamer Zeeland) en mevrouw E. Dombi (onderzoeksassistente).

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
2. Waarom dit onderzoek?	4
3. Provinciaal beleid	5
4. Doelstelling	6
5. Vraagstelling	6
6. Normenkader	7
7. Afbakening	8
8. Onderzoeksmethode	9
9. Opzet eindrapportage	9
10. Organisatie	9
11. Planning	9
12. Communicatie	10
13. Slotopmerking	11

1. INLEIDING

De rekenkamer Zeeland heeft in het onderzoeksprogramma 2021 het voornemen opgenomen om een onderzoek te doen naar de landbouwtransitie in Zeeland. In deze startnotitie is dit voornemen uitgewerkt tot een plan van aanpak.

Transitie naar volhoudbare landbouw

Het landbouwbeleid van de Provincie Zeeland valt binnen het programma “Balans in landelijk gebied”.¹ Een belangrijk speerpunt in dit programma is: *“het ondersteunen van initiatieven die bijdragen aan de transitie naar een volhoudbare of meer natuurinclusieve landbouw en dit zo goed mogelijk koppelen aan de totstandkoming van de nieuwe periode van het EU Gemeenschappelijke Landbouwbeleid”* (pagina 199, begroting 2021 Provincie Zeeland). De Provincie Zeeland heeft volhoudbare landbouw gedefinieerd als: *“een sector die economisch gezond is en produceert in evenwicht met de natuurlijke omgeving”* (pagina 199, begroting 2021 Provincie Zeeland). Het doel is dat Zeeland op de lange termijn een volhoudbare landbouw kent.² Hiervoor wil de Provincie Zeeland ondernemers en organisaties ondersteunen die aan de slag willen met belangrijke thema’s als bodem, water, biodiversiteit en innovatie op dit vlak. Naast financiering vanuit de Provinciale begroting, in 2021 € 2.151.000,-³, vormt het derde PlattelandsOntwikkelingsProgramma (POP3) hiervoor een belangrijke financieringsbron. Het derde PlattelandsOntwikkelingsProgramma is het huidige Europese programma voor plattelandsontwikkeling. POP3 subsidieert initiatieven die een concurrerende, duurzame en innovatieve landbouw stimuleren, de biodiversiteit versterken en het platteland leefbaar houden. Oorspronkelijk liep het programma van 2014-2020. Inmiddels is besloten dat het POP3 met 2 jaar wordt verlengd (POP3+/transitieperiode) en doorloopt tot en met 2022.⁴

2. WAAROM DIT ONDERZOEK?

Landbouw is in Zeeland een belangrijke economische sector en draagt bij aan de kwaliteit, en rust en ruimte in het landelijk gebied en daarmee aan de recreatieve aantrekkingskracht. In de landbouw wordt echter steeds vaker tegen grenzen aan gelopen. Tekorten aan zoet water, achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid, bodemstructuur en bodemweerbaarheid, het niet bereiken van de gewenste waterkwaliteit, achteruitgang van biodiversiteit (onder- en bovengronds), toename uitstoot van fijnstof, stikstof, fosfaat, etc. zijn mede de (on)zichtbare bijkomstigheden van de manier waarop landbouw wordt bedreven. De prijs van voedsel wordt daardoor (indirect) steeds hoger, terwijl het inkomen van de producent door hogere kosten steeds meer onder druk komt te staan.⁵

Feitelijk bestaat dé landbouwtransitie ook niet. Ten eerste is duurzaamheid in de landbouw onderdeel van een keten, die van toeleveranciers, producenten, verwerkers, supermarkten naar horeca en/of consumenten loopt.⁶ Bovendien is een duurzame landbouw verbonden aan allerlei andere beleidsterreinen, zoals, ruimte, economie, natuur en water. Ten tweede verschillen de deelsectoren binnen de landbouw onderling aanzienlijk in aard, omvang en impact op de leefomgeving, waardoor de transitiepaden van elkaar kunnen verschillen.⁷

¹ Bron: Begroting 2021 Provincie Zeeland.

² Er is geen jaartal gekoppeld aan de Provinciale doelstelling.

³ Bron: Begroting 2021 Provincie Zeeland, pagina 225

⁴ Bron: [Wat is POP3? | Netwerk Platteland](#)

⁵ Bron: Omgevingsplan 2018 Provincie Zeeland.

⁶ Bron: PBL (2019) Verduurzaming van landbouw via de keten. [Link](#)

⁷ Bron: PBL (2018) Naar een wenkend perspectief in de landbouw. [Link](#)

Bovengenoemde kenmerken van de landbouw maken dat er in beleidskaders al langere tijd gesproken wordt van een transitie en een transitieproces.⁸ Een transitie betekent dat er een systeemverandering nodig is om het gewenste maatschappelijke effect te bereiken.⁹ Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu. Een voorwaarde voor transities is dat innovatie op het niveau van systemen plaatsvindt. Een systeem is een samenhangend stelsel van onderdelen die elkaar beïnvloeden in een bepaalde richting. Een transitieproces is geen blauwdruk of wetmatigheid, omdat er gedurende een veranderproces altijd sprake is van aanpassen aan, leren van, en inspelen op nieuwe situaties. Transities zijn ontwikkelpaden, waarvan de richting, de omvang en het tempo kunnen worden bijgestuurd door beleid en specifieke omstandigheden.¹⁰

Het bestuur van de rekenkamer Zeeland voerde in het najaar 2020 gesprekken met de fracties uit Provinciale Staten van Zeeland. Landbouwtransitie werd relatief vaak genoemd als onderzoeksonderwerp in deze gesprekken. Er is behoefte aan een analyse naar de inspanning die de Provincie Zeeland op dit gebied levert en tot welke effecten dat leidt in relatie tot de gestelde doelen in het Provinciale beleid.

3. PROVINCIAAL BELEID

Programma Landelijk Gebied 2021-2030

Gedeputeerde Staten werken aan het programma Landelijk Gebied 2021-2030 samen met diverse belanghebbenden vanuit mede overheden, landbouw- en natuurorganisaties.¹¹ Het uitvoeringsprogramma omvat de programmering van acties, maatregelen en voorbeelden van projecten binnen de Provinciale opgave “Balans in het Landelijke gebied” voor de komende 10 jaar. Het programma wordt volgens planning in juli 2021 aan Provinciale Staten voorgelegd.

Provinciale Staten namen in november 2019 kennis van het ambitiedocument voor het programma landelijk gebied: ‘Samen sterk voor het Zeeuwse platteland!’.¹² Daarin verwoordden Gedeputeerde Staten hun inzet voor Zeeland op het vlak van natuur en landbouw. Als input voor het ambitiedocument vond in september 2018 een bestuurlijke startbijeenkomst plaats. Daarbij gaven alle, volgens Gedeputeerde Staten relevante partners, aan te willen werken aan één Zeeuws uitvoeringsprogramma voor landbouw en natuur. De twee belangrijkste ambities die voor de uitvoering werden meegegeven waren de transitie naar een volhoudbare landbouw en het bevorderen van biodiversiteit in agrarische gebieden.¹³

Vigerende beleidskaders Provinciale Staten

Het vigerende beleid van de Provincie Zeeland gericht op de landbouw is vastgelegd in twee door Provinciale Staten vastgestelde kaderstellende documenten:

- De economische agenda 2017-2021: het beleid op het gebied van landbouw in de economische agenda is erop gericht om de Zeeuwse landbouwsector te ondersteunen met het mogelijk maken

⁸ Zie bijvoorbeeld het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (Rijksoverheid, 2001). [Link](#)

⁹ Köhler (2019) [Link](#)

¹⁰ [Rotmans e.a. \(2000\) Transities en Transitie management](#)

¹¹ Bron: Brief Gedeputeerde Staten van Zeeland aan rekenkamer Zeeland inzake Onderzoeksprogramma 2021, d.d. 2 maart 2021.

¹² [Agenda commissie Ruimte 22 november 2019](#).

¹³ Brief Gedeputeerde Staten van Zeeland d.d. 28 oktober 2019 inzake ambitiedocument uitvoeringsprogramma landelijk gebied.

van schaalvergroting, intensivering en specialisatie, het stimuleren van samenwerking en de ontwikkeling van kennis en innovatie. Het beleid is vraaggestuurd, ondernemers zijn aan zet om met concrete ideeën te komen. Verder wil de Provincie Zeeland inzetten op actieve lobby bij de herziening van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB).

- Omgevingsplan 2018: De provincie Zeeland zet in het omgevingsbeleid in op grondgebonden landbouw, biologische landbouw en aquacultuur. Voor de niet-grondgebonden landbouw (intensieve veehouderij en glastuinbouw) zijn de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt. Het beleid streeft naar behoud van omgevingskwaliteit, behoud van biodiversiteit, beperken milieubelasting, minder uitstoot van broeikasgassen en levering van grondstoffen voor de biobased industrie.
- Nota grondbeleid: De Provinciale groundbank en het bijbehorende kavelruilinstrumentarium worden onder meer ingezet ter ondersteuning van het beoogde transitieproces.

4. DOELSTELLING

Het onderzoek van de rekenkamer beoogt om overzicht te geven van de kaders die Provinciale Staten hebben gesteld op het gebied van landbouw en inzicht te bieden in de wijze waarop Gedeputeerde Staten daaraan uitvoering hebben gegeven en tot welke resultaten dat heeft geleid.

Als onderzoeksperiode wordt de periode 2017-2021 gehanteerd. In deze periode zette de Provincie Zeeland een koerswijziging in wat betreft de vorige beleidsperiode. Er werd namelijk gestart met het Uitvoeringsprogramma landelijk gebied (zie paragraaf 3). Tevens is in 2017 begonnen met de uitvoering van de huidige Zeeuwse Economische Agenda. Met deze Economische Agenda koos de Provincie Zeeland te stoppen met het: *“Instandhouden van structuren die hoofdzakelijk op provinciale steun draaien. Het bedrijfsleven moet leidend zijn in initiatieven, zowel in uitvoerende als in financiële zin”* (Kadernota Economische Agenda, Provincie Zeeland 2015).

Focus

De rekenkamer legt de focus in dit onderzoek op de doelrealisatie van alle instrumenten die de Provincie Zeeland inzet met betrekking tot de landbouwtransitie. Het gaat om netwerksturing, lobby, regelgeving en het subsidie-instrument, deels gefinancierd uit eigen middelen, deels met Europees geld. De focus ligt op de Provinciale rol en hoe deze wordt ingevuld, waarbij de rekenkamer ermee bekend is dat de landbouw en de beoogde transitie beïnvloed wordt door allerlei autonome ontwikkelingen waar het Provinciale beleid geen invloed op heeft.

5. VRAAGSTELLING

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag.

CENTRALE VRAAG

Wat zijn de resultaten als gevolg van het door Provincie Zeeland ingezette beleidsinstrumentarium op het gebied van landbouwtransitie en hoe verhouden die zich tot de door Provinciale Staten gestelde doelen in de periode 2017 – 2021?

DEELVRAGEN

Om de centrale vraag te beantwoorden geeft het onderzoek antwoord op de volgende deelvragen:

1. Hoe karakteriseert de huidige landbouw in Zeeland zich?
2. Wat is de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij de landbouwtransitie?
3. Welke doelen stelden Provinciale en Gedeputeerde Staten in de periode 2017-2021 op het gebied van de landbouwtransitie en hoe verhouden deze doelen zich tot nationaal en Europees beleid?
4. Welke indicatoren meten de resultaten op deze doelen?
5. Welke instrumenten gebruiken Gedeputeerde Staten om deze doelen te bereiken?
6. Betreft de Provincie in de netwerksturing alle cruciale partijen die nodig zijn om de doelstelling te bereiken?
7. Wat is er bekend over de resultaten van het ingezette instrumentarium in relatie tot de gestelde doelen?
8. Welke rol hebben Provinciale Staten en op welke manier zijn Provinciale Staten van Zeeland betrokken geweest bij en geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het Provinciale beleid op het gebied van landbouwtransitie?

6. NORMENKADER

Voor de analyse zullen de bevindingen getoetst worden aan een normenkader, dat is gebaseerd op het beleid van de Provincie Zeeland en eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek bij provincies.¹⁴ Onderstaande tabel bevat een eerste aanzet van het normenkader. Gaandeweg het proces zal het normenkader verder aangescherpt worden op basis van de verdieping op het onderwerp die het onderzoek biedt en eventuele specialistische externe kennis.

De rekenkamer hanteert de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:¹⁵

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel.
-  : er wordt in het geheel voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
-  : er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk
-  : de prestatie is ondermaats en verbeteringen zijn dringend nodig.

De toets aan het normenkader en een toelichting daarop, volgt in de nota van bevindingen.

Norm	Score	Toelichting
1. De Provincie Zeeland heeft concrete doelen gesteld, inclusief een gewenst eindbeeld met tijdpad, waaraan kan worden afgemeten of het beleid op gebied van landbouwtransitie succesvol is.		
2. De Provincie Zeeland verbindt voorwaarden aan landbouwsubsidies die borgen dat er een bijdrage wordt geleverd aan de gestelde doelen.		

¹⁴ Noordelijke rekenkamer 2020. [Link](#).

¹⁵ De kleurcodering is een onderzoekstechnisch instrument dat de rekenkamer gebruikt om de uitkomst van de analyse visueel samen te vatten.

3. De Provincie Zeeland spant zich conform de gemaakte afspraken in om Europese subsidiegelden te benutten voor de landbouwtransitie in Zeeland.		
4. De Provincie Zeeland heeft in beeld wat de bijdrage is van de gekozen aanpak op het effect dat zij bereiken wil met het beleid; er is borging wat betreft de voortgang richting de gestelde doelen en daarop wordt gemonitord.		
5. De Provincie Zeeland brengt de in het beleid gekozen rolopvatting expliciet in de praktijk (een faciliterende, en ondersteunende rol en netwerkbestuurder).		
6. De Provincie Zeeland heeft in beeld aan welke subdoelen subsidies bijdragen.		
7. Provinciale Staten hebben conform de gemaakte afspraken invloed op het tot stand komen van het landbouwtransitiebeleid en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld.		
8. Provinciale Staten worden conform de gemaakte afspraken geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het Provinciale beleid ten behoeve van de landbouwtransitie.		

7. AFBAKENING

De transitie naar een volhoudbare landbouw zoals de Provincie Zeeland nastreeft in haar vigerende beleidskaders, beoogt resultaten op een breed pallet aan onderwerpen:

- Verhogen van opbrengst;
- Behoud van werkgelegenheid;
- Sluiten van regionale kringlopen (circulaire landbouw);
- Bevorderen van biologische landbouw (onder andere geen gebruik kunstmest en bestrijdingsmiddelen);
- Beter zoetwaterbeheer;
- Bijdrage aan klimaatdoelen;
- Verlagen stikstofuitstoot;
- Vergroten van (agro)biodiversiteit;
- Bijdrage leveren aan natuurbeheer;
- Bijdrage leveren aan toerisme;
- Bijdrage leveren aan CO₂-reductie;
- Grondgebonden veehouderij;
- Verbeteren oppervlaktewaterkwaliteit;
- Verhogen bodemvruchtbaarheid;
- Eiwittransitie;

- Versterken positie producent in de voedselketen;
- Structuurverbetering (kavelruil);
- Overige innovatie en kennisontwikkeling.

De rekenkamer beoogt in de breedte voor zover mogelijk op basis van de beschikbare gegevens een overzicht te geven van de resultaten die op deze onderwerpen zijn gerealiseerd.

8. ONDERZOEKSMETHODE

Om de geformuleerde vraagstelling te beantwoorden wordt gekozen voor een combinatie van documentenanalyse en interviews. Het onderzoek is opgedeeld in 3 fasen.

Fase 1. Verkrijgen van overzicht

Het onderzoek begint met verkennende gesprekken. Daarmee wordt geïnventariseerd welke beleids- en werkdocumenten er van toepassing zijn op het onderwerp en welke mensen/actoren er betrokken zijn in Zeeland bij de kernthema's van het onderzoek.

Fase 2. Verkrijgen van inzicht

In deze fase wordt er verdieping aangebracht in het onderzoek. De beleids- en werkdocumenten die in fase 1 in beeld zijn gebracht worden geanalyseerd. Ook worden interviews gehouden met relevante betrokken personen.

Fase 3. Oordeelsvorming

In deze fase worden de bevindingen langs de meetlat van een normenkader gelegd. De toetsing aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat er (al) goed gaat en wat mogelijk anderszins verbetering behoeft.

9. OPZET EINDRAPPORTAGE

De rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen met de kern van de analyse (beantwoorden hoofdvraag en toets aan het normenkader), inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport (nota van bevindingen) wordt als bijlage hierbij opgenomen. In de nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord.

10. ORGANISATIE

Projectorganisatie rekenkamer Zeeland

Portefeuillehouder: mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA.

Projectteam: ing. M.L.M. Dobbelaer MSc., (projectleider-onderzoeker), drs. A. Maas QC (secretaris-onderzoeker), E. Dombi (onderzoeksassistente).

Het onderzoekswerk wordt uitgevoerd door bovengenoemd interne onderzoeksteam. Mogelijk zal de rekenkamer voor dit onderzoek samenwerken met één of meer externe partijen voor het uitwerken van de onderzoeksaanpak en het duiden van de resultaten.

11. PLANNING

Wanneer	Wat	Wie
Juni 2021	• Vaststellen definitieve startnotitie • besluit tot toesturen definitieve startnotitie GS en PS.	Bestuur rekenkamer
Juni-oktober 2021	• Interviews/documentenanalyse • Data-analyse • Opstellen nota van bevindingen	Onderzoeksteam
Oktober 2021	• Vaststellen nota van bevindingen • Verzoek ambtelijk wederhoorverzoek tot ambtelijk wederhoor	Bestuur rekenkamer
November 2021	• Bespreken bevindingen met programmaraad • Vaststellen Bestuurlijke nota • Besluit tot toesturen bestuurlijke nota aan GS voor bestuurlijk commentaar	Bestuur rekenkamer en Programmaraad Bestuur rekenkamer
December 2021	• Aanbieden PS • Versturen persbericht	Bestuur rekenkamer

12. COMMUNICATIE

Op een aantal momenten communiceert de rekenkamer over het onderzoek. Deze paragraaf geeft hiervan een overzicht.

Startnotitie

- De rekenkamer stuurt de definitieve startnotitie ter kennisname aan Gedeputeerde en Provinciale Staten
- De portefeuillehouder van het onderzoek namens de rekenkamer heeft een startgesprek met de verantwoordelijke gedeputeerde namens Gedeputeerde Staten.

Nota van bevindingen

- De Provinciesecretaris ontvangt de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor.
- Ter afstemming bespreekt de rekenkamer de bevindingen met de programmaraad.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

Eindrapport (bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten wordt verzocht om een reactie op de bestuurlijke nota.
- De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten wordt ingevoegd in de bestuurlijke nota en door de rekenkamer eventueel voorzien van een nawoord.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota.

Externe communicatie

Het bestuur van de rekenkamer Zeeland stelt een persbericht op. Het persbericht wordt verstuurd aan de reguliere perscontacten. De woordvoering over het onderzoek naar de pers geschiedt door de voorzitter van de rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

13. SLOTOPMERKING

Deze startnotitie is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door de rekenkamer worden gecommuniceerd.