



REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke Nota

# Landbouwtransitie in Zeeland?

*Onderzoek naar doelrealisatie en effectiviteit van de provinciale inzet  
van 2017 t/m 2021*

1 september 2022

## 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 Zeeland 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. Voor meer informatie: [www.rekenkamerzeeland.nl](http://www.rekenkamerzeeland.nl).

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mevrouw mr. G.A.A. van Rijswijk-van Mook, drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder van het onderzoek naar landbouwtransitie is mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam: de heer ing. ██████████ (projectleider) en de heer drs. ██████████ (secretaris Rekenkamer Zeeland).



## Voorwoord

**“The nation that destroys its soil destroys itself”**

*FRANKLIN D ROOSEVELT, PRESIDENT VAN AMERIKA, 3 FEBRUARI 1937*

Landbouwtransitie is een erg actueel en politiek-maatschappelijk vraagstuk. De stikstofcrisis beheerst het landelijke en regionale nieuws en dan is er ook nog de oorlog in Oekraïne, klimaatverandering, zorg rondom waterkwaliteit en het bredere biodiversiteitsvraagstuk aan de orde. Allemaal zaken die de landbouw raken en uitdagingen zijn voor de ‘volhoudbaarheid’ van de Zeeuwse landbouw.

Wat is de rol van de Provincie, hoe werd die ingevuld in Zeeland, hoe droeg dat bij aan de oplossing van het vraagstuk en is daar verbetering mogelijk? Deze vragen stonden centraal bij de aanvang van het rekenkameronderzoek en deze vragen zijn nu actueler dan ooit.

Transities zijn ingrijpende (leer)processen, zo ook de transitie van de landbouw. Een blauwdruk, of één partij die top-down en integraal sturing geeft aan het complete landbouwsysteem, is er niet. Om impact te hebben, zijn brede en krachtige samenwerkingsverbanden essentieel. Het stellen van doelen is de basis om met elkaar een zinnig gesprek te voeren, over wat er in deze context goed is om te doen én hoe dat uitpakt. Een complex dossier als landbouwtransitie vraagt van alle betrokkenen de bereidheid om vooraf, tijdens en na de rit, kritisch naar het eigen handelen te kijken, zo ook die van de Provincie Zeeland. De Rekenkamer Zeeland beoogt met dit rapport hierbij ondersteunend te zijn.

Ik wil hierbij mijn dank uitspreken aan alle betrokkenen bij het onderzoek die bereid waren ons te woord te staan, hun visie te geven en suggesties te doen voor verdere focus. Wij kijken als Rekenkamer terug op een prettig onderzoeksproces. Dit onderzoek was niet

mogelijk geweest zonder de constructieve bijdrage vanuit de ambtelijke organisatie, de betrokken gedeputeerden, leden van Provinciale Staten en de inbreng van externe stakeholders betrokken bij Provinciaal landbouw en natuurbeleid.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook  
Voorzitter



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>17</b>
1.1	Waarom dit onderzoek?	7	4	REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN	20
1.2	Doelstelling	7	5	NAWOORD REKENKAMER ZEELAND	23
1.3	Centrale vraag	7			
1.4	Onderzoeksmethode	7		BIJLAGE: NOTA VAN BEVINDINGEN LANDBOUWTRANSITIE	25
1.5	Leeswijzer	7			
<b>2.</b>	<b>SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>8</b>			
2.1	Wat was het algemeen doel van de Provincie Zeeland voor landbouw?	8			
2.2	Wat houdt een transitie van de landbouw in?	9			
2.3	Wat is de stand van zaken op het gestelde algemene doel voor landbouwtransitie?	10			
2.4	Hoe effectief was de rolinvulling door Provinciale Staten?	12			
2.5	Hoe effectief was de rolinvulling door Gedeputeerde Staten?	13			





## 1. INLEIDING

### 1.1 Waarom dit onderzoek?

De rekenkamer tekende in de fractiegesprekken met Provinciale Staten in 2021 op dat er brede behoefte was naar een analyse van de inspanning die de Provincie Zeeland leverde op het gebied van landbouw en transitie daarvan en tot welke effecten dat leidt in relatie tot de gestelde doelen in het provinciale beleid.

### 1.2 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

*Overzicht geven van de sturing door Provinciale Staten op het gebied van landbouw en de transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021, inzicht bieden in de wijze waarop Gedeputeerde Staten daaraan uitvoering hebben gegeven en vaststellen tot welke doelrealisatie dat heeft geleid en of er verbetering mogelijk is.*

### 1.3 Centrale vraag

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

*In hoeverre werden in de periode 2017 t/m 2021 de provinciale doelen met betrekking tot landbouwtransitie in Zeeland gerealiseerd en hoe effectief was daarbij de rolinvulling door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten?*

### 1.4 Onderzoeksmethode

Het antwoord op de centrale vraag is verkregen door documentenanalyse en interviews, aangevuld met CBS Statline data. In de nota van bevindingen (bijlage 1) is vermeld welke bronnen zijn geraadpleegd en welke respondenten zijn geïnterviewd. Het onderzoek is in hoge mate kwalitatief van aard wegens het grotendeels ontbreken van kwantitatieve gegevens. Uitspraken uit een brede set van interviews zijn leidend geweest in de analyse.

Er is een review gegeven op de nota van bevindingen door dr. F.G. Boonstra, senior onderzoeker verbonden aan Wageningen University & Research.

De opmerkingen uit de review zijn vervolgens gewogen vanuit de rekenkamerfunctie. De nota van bevindingen is aangepast naar aanleiding van de resultaten uit het ambtelijk wederhoor, binnen de context van het rekenkameronderzoek.

### 1.5 Leeswijzer

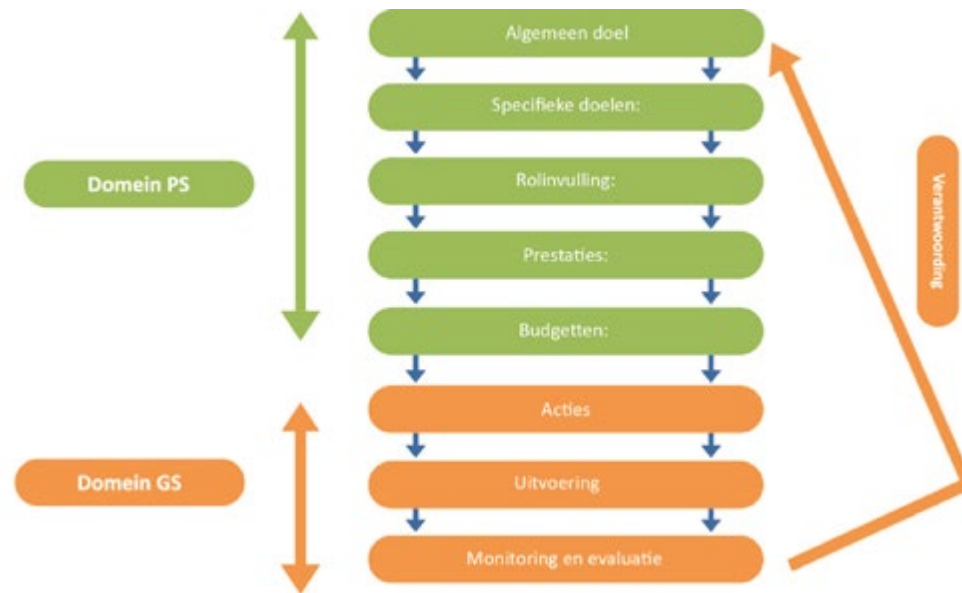
De onderzoeksresultaten zijn in complete vorm opgenomen in de nota van bevindingen, die als bijlage is opgenomen bij deze bestuurlijke nota (bijlage 1). De onderzoeksresultaten zijn gewogen aan een normenkader dat gebaseerd is op provinciaal beleid en algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Hoofdstuk 6, nota van bevindingen).

In deze bestuurlijke nota zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen, die vooraf worden gegaan door een samenvatting van de bevindingen. Vervolgens is het commentaar van Gedeputeerde Staten daarop integraal opgenomen. Afgesloten wordt met het nawoord van de rekenkamer in reactie op het ontvangen bestuurlijk commentaar.



## 1. SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

De rekenkamer maakt in haar analyse een onderscheid tussen het domein waarin Provinciale Staten sturing kunnen geven aan de beleidscyclus wat betreft landbouw en transitie daarvan en waar Gedeputeerde Staten aan zet zijn op dat terrein. Figuur 1 geeft een schematische weergave van het analysekader dat hierbij is gebruikt.



Figuur 1. Schematische weergave van de beleidscyclus met de rollen van PS en GS daarbij onderscheiden.

### 2.1 Wat was het algemeen doel van de Provincie Zeeland voor landbouw?

Een **algemeen doel** is richtinggevend voor een transitie, maar kan niet rechtstreeks worden bereikt zoals bij een traditioneel beleidstraject waar de provincie de leidende actor is. In het geval van landbouw zijn er te veel externe factoren die een rol spelen die men niet kent of die niet kunnen worden beheerst.

Provinciale Staten stelden sinds 2018 een algemeen doel vast voor de landbouw in Zeeland en transitie daarvan. Vanaf 2020 is het streven geformuleerd dat de landbouw in Zeeland ‘volhoudbaar’ is. Volhoudbaar betekent naar de definitie van Provinciale Staten in het Omgevingsplan 2021 dat “de landbouw in 2030 functioneert in evenwicht met de omgeving, waarbij kringlopen op een zo laag mogelijk niveau gesloten zijn en er sprake is van een adequaat verdienmodel”.

De term ‘transitie’ komt in relatie tot het gestelde doel voor landbouw eveneens sinds 2018 terug in het beleid dat Provinciale Staten bekrachtigden. Bijvoorbeeld in het Omgevingsplan 2018 werd destijds vermeld dat de Provincie Zeeland vanuit hun rol en verantwoordelijkheid wilde bijdragen aan een landbouwtransitie. Wat een transitie betekent en hoe dit moet worden bereikt werd niet verder uitgewerkt. Provinciale Staten kunnen meer sturing aan transitie geven door hun visie en rol verder uit te werken.

### 2.2 Wat houdt een transitie van de landbouw in?

Er is steeds meer besef dat er met betrekking tot volhoudbare landbouw ingrijpende veranderingen nodig zijn op verschillende niveaus, zoals op het niveau van bedrijfsvoering, regelsystemen, de prijsvorming en het kennissysteem. De term transitie wordt gebruikt om bepaalde kenmerken van een systeemverandering te onderstrepen.

- Het gaat om complexe maatschappelijke veranderingsprocessen met een tijdsperiode van decennia;
- De oplossing van het vraagstuk ligt voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van overheid, maar de overheid is wel een factor die transitie een bepaalde richting op kan sturen en versnellen;
- Elementen van het bestaande systeem proberen zich om te bouwen om zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen of nieuwe praktijken of oplossingen te integreren;
- Systeemelementen die niet blijken te kunnen bijdragen aan de transitie worden afgebouwd en worden vervangen door de opbouw en voortbouw van nieuwe en van onderop opgebouwde systeemelementen;
- De uitkomst van een transitie staat niet vast.

Er zijn verschillende oplossingen denkbaar die de volhoudbaarheid van de landbouw ten goede komen. Tegelijk zijn deze veranderingen verre van eenvoudig te bereiken. Allerlei deelbelangen en onzekerheden die voor complexiteit zorgen beïnvloeden de mate van verandering. Binnen het krachtenveld bestaan verschillende beelden over de aard van de

transitie, tussen- en einddoelen en wie kosten draagt van maatregelen of het uitblijven daarvan. De reikwijdte van transitie in het geval van landbouw gaat verder dan de agrarische sector alleen. Er is bijvoorbeeld een grote samenhang met het voedselsysteem, omdat landbouw verbonden is met hoe mensen eten en hoe de markt en de keten daarom heen zijn georganiseerd.

De provincie kan het algemene doel van volhoudbare landbouw niet rechtstreeks bereiken. Er zijn veel factoren die een rol spelen waar niet of nauwelijks op kan worden geacteerd en die daarom niet beheerst worden, zoals:

- De provinciale budgetten voor landbouwbeleid zijn relatief beperkt om invloed uit te oefenen op de agrarische sector in Zeeland, die in 2020 bij berekening een standaard opbrengst had van ruim 700 miljoen euro.<sup>1</sup>
- De Zeeuwse landbouw opereert in een systeem dat zich uitstrekt tot (ver) buiten de provinciegrenzen. In de Provincie Zeeland geproduceerd voedsel is hoofdzakelijk bestemd voor consumptie, voedselverwerking of voor de veeteelt elders. De Zeeuwen consumeren in belangrijke mate al dan niet bewerkt voedsel uit supermarkten dat wordt geïmporteerd uit alle delen van Europa en de wereld.
- De Rijksoverheid en de Europese Unie zijn primair verantwoordelijk voor regelgeving die de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven raakt, zoals mest- en bestrijdingsmiddelen en bepalen in belangrijke mate het subsidiekader voor de landbouwsector. Belangrijke kaders richting de toekomst waren in de onderzoeksperiode nog in ontwikkeling, zoals de Farm to Fork strategie van de Europese Unie en het Nationaal Strategisch Plan van de Rijksoverheid, alsmede het kabinetsbeleid over stikstof.

<sup>1</sup> De standaard opbrengst is een economische maat voor de omvang van agrarische bedrijven, gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald. Voor een overzicht van kenmerken van de Zeeuwse landbouw wordt verwezen naar bijlage 4 van de nota van bevindingen.

Los van het vorenstaande is de provinciale rol, hoe klein ook, wel belangrijk voor landbouwtransitie. De provincie kan innovatie van onderop aanjagen, betrokken partijen faciliteren bij samenwerking en groei, zij regisseert gebieds- en beleidsprocessen en kan ongewenste ontwikkelingen via onder andere ruimtelijk beleid tot op bepaalde hoogte reguleren.

### 2.3 Wat is de stand van zaken op het gestelde algemene doel voor landbouwtransitie?

#### Evenwicht met omgeving en sluiten van kringlopen

De Zeeuwse landbouw kampt anno 2022 op een aantal terreinen met problemen op het gebied van het “in evenwicht zijn met de omgeving en het sluiten van kringlopen” als onderdeel van volhoudbare landbouw:

- Biodiversiteitsverlies is een belangrijk thema<sup>2</sup>, waar het verminderen van de stikstofemissie door de landbouw een onderdeel van is (zie kader).
- De waterkwaliteit in Zeeuwse waterlichamen voldoet in belangrijke mate niet aan de normen die in het kader van de Europese Kaderrichtlijn water zijn gesteld, terwijl daar in 2027 aan moet worden voldaan.<sup>3</sup>

- Beschikbaarheid van zoet water is een urgent probleem (geweest) in bepaalde gebieden van Zeeland de afgelopen jaren en naar verwachting neemt deze problematiek toe onder invloed van klimaatverandering.<sup>4</sup>
- De CO<sup>2</sup>-uitstoot door de landbouw zal moeten verminderen om bij te dragen aan energie-transitie en klimaatdoelstellingen.<sup>5</sup>
- De bodemkwaliteit in Zeeland is een zorgpunt wegens intensieve vormen van landbouw.<sup>6</sup>

#### Stikstofproblematiek

Dit rekenkameronderzoek kijkt breed naar landbouw en transitie daarvan met een focus op de provinciale rol zoals die door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten werd ingevuld in de periode 2017 t/m 2021. Wegens de gekozen afbakening is er in het onderzoek niet specifiek gefocust op het stikstofbeleid en de uitvoering daarvan door de provincie. De stikstofproblematiek is één van de onderdelen die deels valt binnen de provinciale verantwoordelijkheid. Daarom heeft de rekenkamer dat onderdeel betrokken in de analyse op hetzelfde hoge abstractieniveau als dat voor de andere deelonderwerpen is gebeurd om het onderwerp landbouw en transitie daarvan compleet te kunnen belichten.

<sup>2</sup> [Natuurrapportage Zeeland 2019/Zeeuwse aanpak stikstof: samen aan de slag | Provincie Zeeland](#)

<sup>3</sup> [Waterschapsbeheerprogramma Scheldestromen 2022 – 2027, bijlage 1](#)

<sup>4</sup> [Zeeuws Deltaplan Zoet water | Provincie Zeeland](#)

<sup>5</sup> [Landbouw en landgebruik | Klimaatakkoord](#)

<sup>6</sup> [Raad voor de leefomgeving en infrastructuur \(2020\). De bodem bereikt?!](#)

#### Verdienmodel

De Zeeuwse landbouw kampt anno 2022 op een aantal terreinen met Agrarische bedrijven kampen over het algemeen met een verdienmodel waar de prijs van producten niet door henzelf bepaald wordt. Om deze reden kunnen zij noodzakelijke investeringen of aanpassingen in de bedrijfsvoering in het kader van transitie niet of slechts beperkt doorberekenen aan de markt. De markt moet bereid zijn meer te betalen voor een volhoudbare productie. Zeker voor de Zeeuwse landbouw waar producten hoofdzakelijk geproduceerd worden voor de Europese en wereldmarkt, die in hoge mate niet biologisch is (circa 98%).<sup>7</sup> In die markt wordt voornamelijk geconcurrereerd op prijs en minder op duurzaamheidsaspecten, waardoor Zeeuwse agrarische bedrijven investeringen in volhoudbare landbouw niet terug kunnen verdienen met een hogere prijs. Het verdienmodel staat verder onder druk wegens stijgende prijzen voor onder andere kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en brandstof, alsmede aangescherpte regelgeving.

#### Landbouwtransitie in Zeeland in de periode 2017 t/m 2021

Er blijken weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar om te kunnen vaststellen wat gerealiseerd is van de transitie in de afgelopen vijf jaren. Daarom heeft de rekenkamer hoofdzakelijk een kwalitatieve analyse uitgevoerd op basis van gesprekken met in- en extern betrokkenen bij het provinciale beleid. Uit deze analyse blijkt dat de afgelopen jaren geen keerpunt brachten wat betreft landbouwtransitie of dat er een grote waarneembare versnelling was op dat terrein. Wel neemt zichtbaar het tempo toe waarin nieuwe technieken, veranderde inzichten en betere teeltmethoden beschikbaar komen. Er worden steeds kleine stapjes gezet.

De actoren die in het beleidsproces voor de toekomst van het landelijk gebied door Gedeputeerde Staten zijn betrokken, bestaande uit partijen uit zowel de landbouwsector als milieu- en natuurverenigingen staan achter de algemene doelstelling van de provincie wegens de brede formulering

<sup>7</sup> [Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#)

daarvan. In de nadere afbakening leggen zij accenten anders en kijken verschillend aan tegen het begrip transitie. Voor sommigen is transitie niet anders dan het veranderen van de landbouw, zoals zij dat altijd doet. Anderen vinden dat de verandering sneller moet en meer geregisseerd.

De landbouwtransitie komt in Zeeland niet tot stilstand ondanks ervaren knelpunten. Wijziging van wetgeving dwingt al tot een andere manier van werken en die noodzaak zal verder toenemen wegens de verwachting dat die kaders verder aanscherpen. Ook verandering van het Europese subsidiekader zal gaan bijdragen aan transitie.

Innovatie in deze branche vergt tijd. Resultaten bij projecten die samenhangen met innovatie, natuur en marktverandering laten over het algemeen relatief lang op zich wachten. Zeker als effecten op de natuurlijke omgeving inclusief water en bodem erbij worden betrokken kost dat tijd. Dat geldt ook voor veranderingen in productiemethode. Teeltseizoenen van een jaar bepalen dat er niet het hele jaar door geëxperimenteerd kan worden.

Een aandachtspunt bij projecten is instandhouding dan wel opschaling. Als bijvoorbeeld (project)subsidie wegvalt is het maar de vraag of een ondernemer nog steeds in staat en bereid is om bijvoorbeeld bloemstroken langs percelen te zaaien of landschapselementen te behouden. Agrarische bedrijven zijn over het algemeen gemotiveerd om aan de slag te gaan met verduurzaming. De wil is er, maar er moet wel een verdienmodel op korte termijn zijn. Tegelijkertijd is er ook twijfel, wat ook logisch is bij innovatie. Daarom is het extra belangrijk om via pilots uit te zoeken wat een andere manier van werken precies inhoudt en wat daarvan de effecten zijn op de productie, financiën en de omgeving en dat deze kennis vervolgens uitgedragen en overgenomen wordt.

## 2.4 Hoe effectief was de rolinvulling door Provinciale Staten?

De rekenkamer constateert dat in het door Provinciale Staten bekrachtigde beleid in de periode 2017 t/m 2021 de nadruk lag op de **stimulerende/faciliterende en regisserende rol** en in mindere mate op de regulerende rol. Hierbij wel met de kanttekening dat de regulerende rol op het gebied van het tegengaan van nieuwvestiging van intensieve veehouderij er mede toe geleid heeft dat de Provincie Zeeland een relatief gunstige uitgangspositie heeft in relatie tot de stikstofproblematiek in vergelijking met andere provincies.

### Doelstelling, prestaties en budgetten

De rekenkamer constateert dat Provinciale Staten beperkt sturing gaven aan de uitvoering van het landbouwbeleid in de begroting met in samenhang geformuleerde specifieke doelen als afgeleide van de algemene doelstelling (zie paragraaf 2.1). De budgetten gekoppeld aan specifieke doelen en daarvan afgeleid prestaties waren voor Provinciale Staten eveneens beperkt transparant in de begroting.

Specifieke doelen zijn doelen die de provinciale rol inkleedden op een niveau dat de doelen voor de provincie beheersbaar zijn in samenwerking met andere partijen en achteraf zijn te evalueren. Waar de rekenkamer hier niet op doelt is dat Provinciale Staten vooruit had moeten lopen met het nader concretiseren van doelen waar dat een verantwoordelijkheid betreft van andere overheden, met name de Europese Unie en Rijksoverheid. Het gaat hier om doelen die doorgeredeneerd vanuit de eigen algemene doelstelling van toepassing zijn op wat de provincie binnen haar verantwoordelijkheid specifiek wil bereiken met de inzet en besteding van middelen.

Er werden door de provincie wel op een impliciete manier specifieke doelen nagestreefd. Die kregen vorm bij de beleidsuitvoering door Gedeputeerde Staten. Deels werd daarover gerapporteerd in de in de provinciale begrotingen geformuleerde acties in de periode 2017 t/m 2021 en over verantwoord in bijbehorende jaarstukken.

Voorbeelden van dergelijke impliciete doelen zijn het stimuleren van fysieke investeringen voor modernisering en innovatie, zoals het stimuleren van materieel voor precisielandbouw en niet kerende grondbewerking, ontwikkelen van innovaties om beschikbaarheid van zoet water beter te verbeteren, het stimuleren van diverse niches waaronder biologische landbouw en voedselbossen, behoud en innovatie van de fruitteeltsector, nieuwe teelten al dan niet in relatie tot eiwittransitie, en het agrarische natuurbeheer (zie paragraaf 2.6).

### Samenspel met Gedeputeerde Staten

Het samenspel tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten in de beleidsvorming over landbouw is voor verbetering vatbaar. Die verbetering komt tot uitdrukking in het proces dat is gelopen voor het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030. Het uitvoeringsprogramma waarin rolinvulling en prestaties in samenhang werden geduid met daaraan gekoppelde budgetten werd door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voorgelegd voor vaststelling. Het vaststellen gebeurde echter niet. Provinciale Staten beperkten de behandeling tot een bespreking in de Commissie Ruimte. Daarmee bekrachtigden Provinciale Staten het uitvoeringsprogramma niet, terwijl dat was opgezet als nader kaderstellend document voor het landbouwbeleid, met onder andere ook beleid voor monitoring en de betrokkenheid van externe partners.

## 2.5 Hoe effectief was de rolinvulling door Gedeputeerde Staten?

Jaarlijks zijn in de provinciale begroting een aanzienlijk aantal acties opgenomen op het gebied van landbouw en transitie daarvan. Zoals in de vorige paragraaf werd belicht ontbrak de koppeling van deze acties aan specifieke doelen.

Het onderzoek belicht de uitvoering van de acties en dat beeld is positief. Gedeputeerden Staten voerden de acties in belangrijke mate uit volgens planning en de manier waarop dat gebeurt wordt over het algemeen gewaardeerd door in- en extern betrokkenen.

### Stimulerende/faciliterende rol

Gedeputeerde Staten stimuleerden en faciliteerden in de periode 2017-2021 velerlei ontwikkelingen, projecten en pilots en op de diverse thema's die bijdragen aan volhoudbare landbouw.<sup>8</sup>

Een belangrijk principe dat Gedeputeerde Staten hanteerden bij het streven naar volhoudbaarheid is eigenschelijkheid: ieder agrarisch bedrijf ontwikkelt zich op zijn eigen manier met wat passend is binnen de regels, kaders, markt en de keten waarin wordt gefunctioneerd. Kijkend naar de omvangrijke lijst aan investeringen, projecten en processen waar Gedeputeerde Staten aan bijdroegen, ontstaat het beeld dat de inzet erop gericht was om zo veel en zo breed mogelijk vooruitgang te bereiken met projecten die over het algemeen aangereikt werden door partners en samenwerkingsverbanden in netwerken.

### Middelen

De rekenkamer analyseerde de middelen die in de periode 2017 t/m 2021 werden besteed ten behoeve van de stimulerende en faciliterende rol. Wegen het ontbreken van een reeds bestaand totaalbeeld werden hiervoor diverse deeloverzichten samen gevoegd en werd archiefonderzoek verricht. Ook werd informatie uit interviews gebruikt om de volledigheid van het totaalbeeld te optimaliseren.

Uit deze analyse volgt het beschikbaar en toegewezen subsidietotaal eigen middelen, aangevuld met de Europese subsidies, circa € 39,2 miljoen bedroeg in de onderzochte periode.

#### Eigen middelen

- Het totaal aan provinciale middelen voor landbouwbeleid en transitie daarvan bedroeg in de periode 2017 t/m 2021 totaal circa € 15,6 miljoen.
- Bijna de helft van de provinciale middelen werd aangewend om fysieke investeringen bij agrarische bedrijven te stimuleren, van landbouwmaterieel, zoals apparatuur voor precisielandbouw, machines voor spitten en zaaien en poten/planten tegelijk en spuit- en driftreductie. Circa een kwart van het budget werd uitgegeven aan projecten gericht op proeftuinen/pilots, het ontwikkelen van kennis of het delen daarvan (figuur 2, volgende pagina).

#### POP-3 gelden

- Via beschikkingen van Gedeputeerde Staten werd er voor een bedrag van circa € 23,6 miljoen aan POP-3 subsidies (Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling) verstrekt aan projecten die bijdragen aan doelen gerelateerd aan landbouw en transitie daarvan.
- Deze subsidies werden vooral verstrekt in de vorm van beheersubsidies voor agrarisch natuurbeheer, subsidie voor niet productieve investeringen van het waterschap en voor fysieke investeringen van agrarische bedrijven (figuur 2, volgende pagina).

<sup>8</sup> Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar de nota van bevindingen, hoofdstuk 3.2 en bijlage 2.

## Regisserende rol

### Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 - 2030

Gedeputeerde Staten begonnen tijdig aan een nieuwe visie op landbouw en transitie daarvan. In 2017 werd een traject voor een nieuwe visie op landbouw en transitie daarvan gestart. Dit traject mondde in 2021 uit tot vaststelling van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 als bouwsteen voor de omgevingsvisie 2021.<sup>9</sup> Het traject liep ongeveer parallel aan het traject van het Rijk dat in 2018 leidde tot de Rijkvisie op kringlooplandbouw.<sup>10</sup> Betrokken partijen gaven input op de inhoud van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 en spreken waardering uit voor het traject. Het lukte Gedeputeerde Staten om de belangen op het gebied van landbouw en natuur tot op zekere hoogte samen te voegen in het uitvoeringsprogramma.

Het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 is in mindere mate gemeenschappelijk dan werd beoogd aan de voorkant van het proces. Het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 is alleen vastgesteld door de Gedeputeerde Staten en niet door andere partijen in het netwerk. In de begroting 2018 en 2019 van de Provincie Zeeland werd beschreven: “samen met externe partijen een agenda op te stellen om te komen tot een gemeenschappelijke agenda voor de opgave toekomst landelijk gebied”.

### Strategische aanpak stikstof

Provinciale Staten stelden in relatie tot de strategische opgave stikstof in mei 2020 de strategische aanpak stikstof vast.<sup>11</sup> Deze strategie bestaat uit drie pijlers: verbetering van de natuur, reductie van stikstof en het monitoren daarvan en het verlenen van vergunningen. De afgelopen jaren is getracht om samen met andere provincies en het Rijk invulling te geven aan de strategie. Recent werd er onder andere gestart met gebiedsgerichte aanpakken op de meest overbelaste gebieden in Zeeland: “De Kop van Schouwen” en de “Manteling van Walcheren”.

Gedeputeerde Staten reflecteren in hun brief van 15 juni 2022 op de resultaten van het ingezette instrumentarium. Daarin schrijven zij dat ondanks die inzet, de échte stappen om de stikstofdepositie omlaag te brengen (nog) niet van de grond zijn gekomen sinds de uitspraak van de Raad van Staten in 2019.<sup>12</sup>

### Overige processen

Een bevinding in het onderzoek is dat in andere (gebieds)processen landbouw betrokken werd en er geprobeerd werd om kansen te benutten om volhoudbare landbouw te stimuleren, waarin het kavelruilbureau van de provincie al dan niet een rol speelde. Het Deltaprogramma Zoet Water wordt door alle betrokken actoren als een zeer nuttig en belangrijk traject ervaren, waarbij de inzet van de provincie werd gewaardeerd.

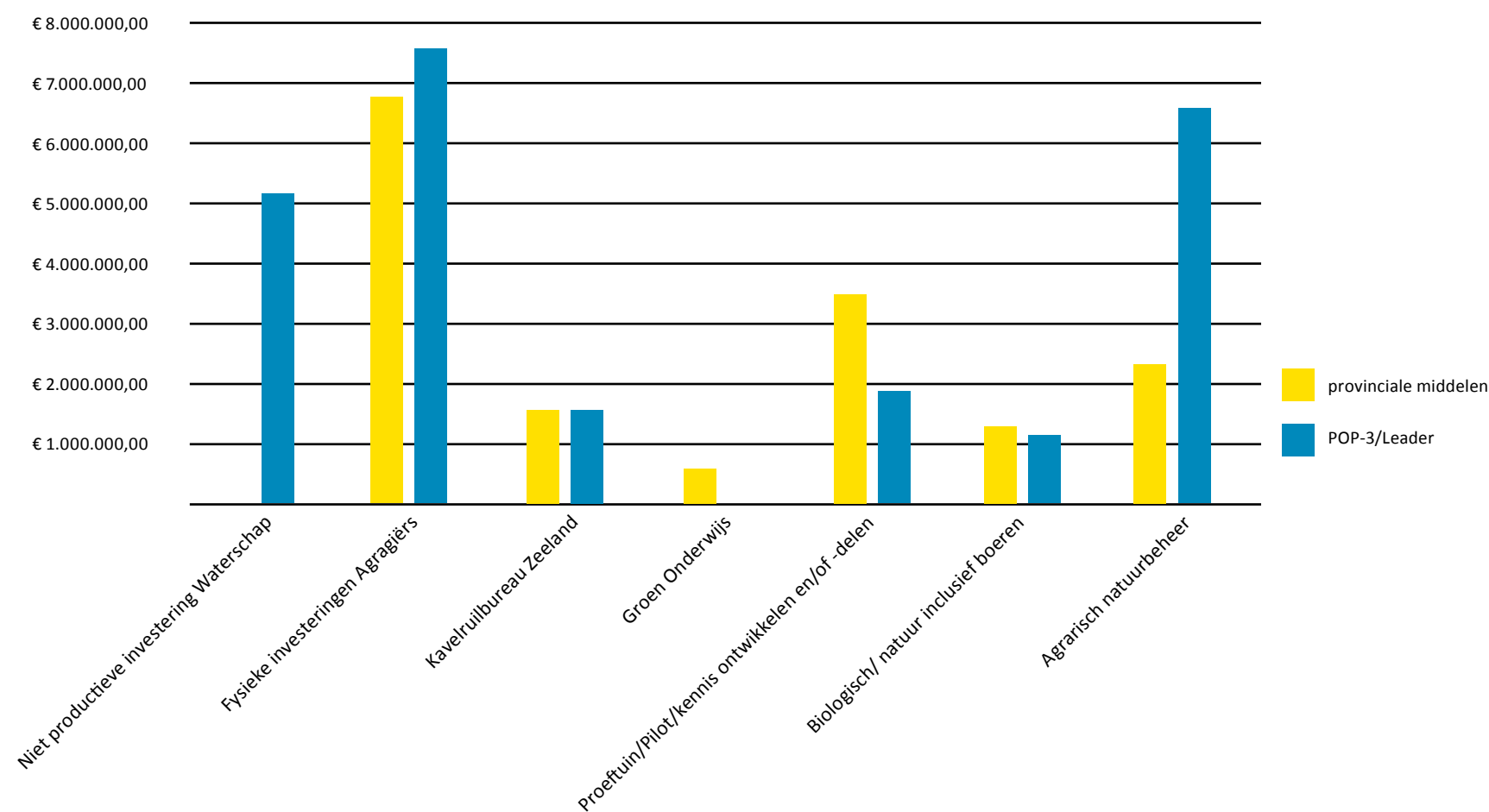
### Regulerende rol

- Nieuwvestiging van Intensieve veehouderij werd voorkomen. Uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen kon alleen als er werd geïnvesteerd in verduurzaming conform de omgevingsverordening.
- Glastuinbouwontwikkeling werd geclusterd in de daarvoor bestemde concentratiegebieden.

### Verantwoording, monitoring en evaluatie

Verantwoording, monitoring en evaluatie zijn verbeterpunten. Verantwoording in de jaarstukken vond hoofdzakelijk plaats op het niveau van acties in plaats van op het niveau van specifieke doelen. Monitoringsgegevens zijn niet aanwezig of daar wordt niet over gerapporteerd. Evaluatie van het beleid ontbrak de afgelopen jaren. De besteding van POP-3 gelden wordt landelijk gemonitord en geëvalueerd door het Regiebureau POP, een samenwerkingsverband van het ministerie van LNV en de twaalf provincies.

## Subsidie landbouw per categorie stimuleringsmaatregelen (2017 t/m 2021)



Figuur 2: Subsidie Provincie Zeeland (eigen middelen en POP-3) periode 2017 – 2021, per categorie stimuleringsmaatregelen

<sup>9</sup> [Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 \(zeeland.nl\)](#)

<sup>10</sup> [Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>11</sup> [Strategische aanpak stikstof Zeeland](#)

<sup>12</sup> [https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB22\\_c94364de.pdf](https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB22_c94364de.pdf)





### 3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### Hoofdconclusie

De rekenkamer stelt vast dat de Provincie Zeeland zich in de periode 2017 t/m 2021 duidelijk heeft ingezet om vanuit haar rol en verantwoordelijkheid bij te dragen aan transitie in de richting naar volhoudbare landbouw. Dat sorteerde allerlei effecten op een breed pallet aan deel-terreinen die onderdeel zijn van de opgave. Een nadere analyse van doelrealisatie en effectiviteit kan niet worden gegeven wegens het ontbreken van specifieke doelen, monitoringsgegevens en evaluatie daarvan.

De afgelopen vijf jaar zijn een mooie verkennende fase geweest voor de provincie op het gebied van landbouwtransitie. De analyse van deze fase biedt aanknopingspunten voor verbetering in de toekomst. In dat kader trekt de rekenkamer vier deelconclusies en doet bijgevolg ook vier aanbevelingen aan Provinciale Staten.

#### Maak de doelstelling specifiek voor de rol die de provincie heeft

De rekenkamer spreekt zich niet uit of de inzet door de provincie goed is geweest. Provinciale Staten bekrachtigden aan de voorkant te beperkt specifieke doelen die gericht waren op die inzet en de te bereiken resultaten in samenwerking met partners. Het provinciale doel om bij te dragen aan een landbouwtransitie in de richting van volhoudbare landbouw ligt te ver buiten de invloedssfeer van de provincie om daaraan af te meten welke effectiviteit de provinciale inzet in de periode 2017 t/m 2021 heeft gehad.

#### Deelconclusie 1

De provinciale doelstelling op het gebied van landbouw en transitie was te algemeen om daarop terugkijkend uitspraken te kunnen doen op het vlak van doelrealisatie door de Provincie Zeeland.

#### Aanbeveling 1

Bekrachtig als Provinciale Staten naast een algemene doelstelling op aangeven van Gedeputeerde Staten ook specifieke doelen op het gebied van landbouw en transitie daarvan, die de provinciale rol nader inkaderen en te bereiken zijn voor de provincie in samenwerking met partners.

#### Creëer beter inzicht in de betrokken budgetten

Gekoppeld aan de constatering dat Provinciale Staten nauwelijks specifieke doelen bekrachtigden voor landbouw en transitie, constateert de Rekenkamer dat Provinciale Staten in de periode 2017 t/m 2021 beperkt inzicht hadden in de prestaties en daaraan gerelateerde budgetten op dat terrein.

#### Deelconclusie 2

Provinciale Staten hadden in de begroting in de periode 2017 t/m 2021 beperkt zicht op de wijze waarop budgetten waren gekoppeld aan prestaties gericht op landbouw en transitie daarvan.

#### Aanbeveling 2

Bekrachtig op aangeven van Gedeputeerde Staten duidelijk prestaties in de begroting waaraan transparant budgetten zijn gekoppeld.



### Verbeter het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kwam ten aanzien van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 niet goed uit de verf. Het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 werd niet bekrachtigd door Provinciale Staten, terwijl daarin juist de hoofdlijnen uit de Omgevingsvisie 2021 nader werden geconcretiseerd, zoals op het gebied van monitoring en evaluatie, de afstemming met partners en focus in relatie tot volhoudbare landbouw met daaraan gekoppeld financiën. Omdat Provinciale Staten dat document niet bekrachtigden, zijn die kaders niet geformaliseerd.

Nu de dynamiek in het landbouwdossier in een stroomversnelling is gekomen door het kabinetsbeleid op het gebied van stikstof, wordt het alleen maar belangrijker dat het samenspel tussen de bestuurslagen binnen de provincie gebaseerd is op goede kaders.

### Deelconclusie 3

Het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is voor verbetering vatbaar op het gebied van kaderstelling bij het landbouwbeleid.

### Aanbeveling 3

Ga in gesprek met Gedeputeerde Staten over hoe de kaderstelling op het gebied van landbouwbeleid alsnog nader kan worden geconcretiseerd en hoe richting de toekomst Provinciale Staten betrokken kunnen blijven bij het doorlopen van de beleidscyclus.

### Geef prioriteit aan monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn op basis van dit onderzoek duidelijk zorgpunten.

Naar verwachting zal de monitoring verbeteren in de toekomst. Gedeputeerde Staten hebben in het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030 opgenomen om de voortgang van het programma te monitoren, waarbij één keer per twee jaar gerapporteerd wordt aan Gedeputeerde Staten en die monitoring aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd via de begroting en jaarstukken.

De zorg over evaluatie van het beleid blijft bestaan. Over evaluatie van het beleid is niets opgenomen in het Uitvoeringsprogramma. Naar de mening van de rekenkamer is dat wel belangrijk. Juist bij transities veranderen inzichten en is er veel dynamiek. Er gaat naar verwachting nog veel op de landbouw afkomen en dat raakt ook de provinciale rol. Zowel Rijksbeleid als het beleid van de Europese Unie zijn sterk in ontwikkeling en de huidige energiecrisis heeft ook zijn weerslag op de landbouw.

### Deelconclusie 4

Monitoring en evaluatie zijn duidelijk verbeterpunten voor het landbouwbeleid van de Provincie Zeeland.

### Aanbeveling 4

Betrek monitoring en evaluatie nadrukkelijk bij de uitvoering van aanbeveling 3 en verzoek Gedeputeerde Staten bij monitoring en evaluatie de handvatten (zie onder) te gebruiken die zijn te herleiden uit het onderzoek van de rekenkamer.

### Handvatten monitoring en evaluatie

- Evaluatie gaat naast reflectie op de gestelde doelen ook over reflectie op de samenhang tussen die doelen en doelen op hogere beleidsniveaus en de gekozen rollen. Het richtinggevend doel van de provincie zal naarmate landelijk en Europees beleid specifieker wordt, ook nader ingevuld kunnen worden en daaruit doorgeredeneerd zullen mogelijk doelen van de provincie aangepast moeten worden. Dat kan ook van invloed zijn op de rolinvulling als blijkt dat de resultaten van de stimulerende/faciliterende en regisserende rol achterblijven op de verwachtingen.
- Lerende vormen van evaluatie waarbij wordt ingezoomd op faalen succesfactoren passen het beste bij transitieprocessen. Het alleen meten van signalerende trends op een aantal kernindicatoren volstaat niet. Effecten van beleid zullen zich pas op langere termijn voordoen.
- De provincie kan zich bij de monitoring beperken tot de eigen gestelde doelen, maar kan ook indicatoren betrekken die verder gaan dan de provinciale verantwoordelijkheid en die wat zeggen over de prestaties van de landbouw in relatie tot de algemene doelstelling van de landbouwtransitie. Het is belangrijk om een duidelijke keuze te maken en dat af te stemmen met en op de doelgroep voor wie de monitoring bedoeld is.

- Sommige provincies kiezen ervoor om landelijke monitoringsinformatie over prestaties van de agrarische sector binnen hun grondgebied op het gebied van duurzaamheid en de financiële positie beschikbaar te maken. Die informatie is in belangrijke mate niet een-op-een voorhanden. Landelijke CBS-gegevens dienen te worden vertaald naar het provinciale niveau. Hiervoor dient dan budget vrijgemaakt te worden.
- Het beleid en de uitvoering van de provincie komt veelal tot stand via netwerksturing. Netwerksturing werd in het verleden niet door Provinciale Staten bekrachtigd als expliciete vorm van sturing van de landbouwtransitie, inclusief afspraken over rolinvulling en reflectie. De rekenkamer adviseert dit aspect te betrekken bij evaluatie en daarbij het beleid van de provincie over veranderende werkwijzen in acht te nemen<sup>13</sup> en tevens kennis te nemen van de publicatie van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur over netwerksturing<sup>14</sup>, alsook de brief van de Rekenkamer Zeeland over netwerksturing.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> [Statenvoorstel Veranderende Werkwijzen Provinciale Staten Zeeland - 19009333](#)

<sup>14</sup> [Statenvoorstel \(bijlage\) - NSOB Essay - Expliciete politiek - Politiek en netwerksturing in de Provincie Zeeland - 19007675](#)

<sup>15</sup> [Netwerksturing | Rekenkamer Zeeland](#)



## 4. REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN

**Gedeputeerde Staten**

 Provincie Zeeland

Abdij 6 4331BK Middelburg  
Postbus 6001 4330 LA Middelburg  
+31 110631011  
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Rekenkamer Zeeland  
Postbus 6001  
4330 LA MIDDELBURG

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Bestuurlijke reactie onderzoek landbouwtransitie in Zeeland	68876		Middelburg, 1 september 2022

Geachte voorzitter,

Op 5 juli jl. ontvingen wij uw brief het met verzoek om bestuurlijk commentaar op uw onderzoek inzake landbouwtransitie in Zeeland. Middels dit schrijven geven wij onze reactie.

Uw nota van bevindingen "Landbouwtransitie in Zeeland" geeft naar onze mening een goed overzicht van de beleidscontext en de provinciale inzet op het landbouwdomein. De brede opzet van het onderzoek en de keuze voor het ondervragen van externe partijen wordt door ons gewaardeerd. De betrokkenheid van de sector en maatschappelijke organisaties beschouwen wij als cruciaal.

Landbouwbeleid is immers autonoom, dat wil zeggen dat de provinciale overheid geen wettelijke taken op het terrein van de landbouw heeft. Beleid wordt derhalve gevormd in een samenspel tussen overheid, organisaties en bedrijfsleven.

De hoofdvraag van uw onderzoek luidt: *In hoeverre werden in de periode 2017 t/m 2021 de Provinciale doelen met betrekking tot landbouwtransitie in Zeeland gerealiseerd en hoe effectief was daarbij de rolinvulling door Provinciale en Gedeputeerde Staten?*

Op basis van het onderzoek komt u tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Hierop zullen wij kort reflecteren.

Uw eerste conclusie betreft het formuleren van doelstellingen voor landbouwtransitie. U stelt dat deze te algemeen zijn en stelt voor deze specifieker te maken. Zoals wij eerder aangaven is landbouwbeleid autonoom. Het ontbreekt derhalve aan wettelijke taken die SMART afrekenbaar zijn. Het beleid is gericht op het faciliteren, sturen en ondersteunen van landbouwtransitie. Transitie, het woord zegt het zelf al, is een beweging naar een doel wat beter voldoet aan maatschappelijke en sectorale wensen. De zoektocht naar een meer volhoudbare landbouwsector is enkele jaren geleden ingezet. Een productiemodel wat meer in evenwicht is met mens en omgeving is op dit moment actueler dan ooit. Momenteel wordt op alle beleidsniveaus erkend dat we toe moeten naar een duurzamer model. Tegelijkertijd is het ook cruciaal dat de landbouw perspectief geboden wordt. De visies van het Rijk, Europa en provincies beschrijven dan ook in min of meer gelijke bewoordingen de richting en aanknopingspunten die hiervoor benut kunnen worden. De overeenkomst tussen al deze visies is dat de richting duidelijk is zonder dat deze op dit moment te vertalen is in SMART-doelstellingen. Willen we daadwerkelijk een verandering realiseren dan is het van belang dat partijen in het landelijk gebied een helder doel hebben wat voor langere tijd nagestreefd wordt. Dat proces is op dit moment in volle gang en dat proces moet ook zijn tijd krijgen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is bijvoorbeeld bezig met het opstellen van een landbouwstrategie die behulpzaam moet zijn in het verder concretiseren van doelen, met en voor de sector.

Uw conclusies en aanbevelingen omtrent dit onderwerp zijn derhalve niet onjuist maar onderdeel van het proces waar we op dit moment voor het landelijk gebied in zitten.

Uw tweede conclusie en aanbeveling betreft het beter koppelen van budgetten aan doelstellingen. Dit hangt samen met het eerdergenoemde proces van het gezamenlijk werken aan doelen. Op het moment dat overeenstemming is bereikt over het doel is de volgende stap het koppelen van faciliterende instrumenten aan dit doel. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wordt een dergelijke werkwijze ook voorstaan. Wij zullen bij de Zeeuwse uitwerking hiervan ook nadrukkelijk ingaan op de concrete doelen en budgetten die wij in zullen zetten voor landbouwtransitie. Overigens geeft ons Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied hier thans wel een goed inzicht in. Hierin staan per beleidsthema concrete acties en bijbehorend budget benoemd.



Uw derde onderwerp betreft het samenspel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, met name bij de kaderstelling en verantwoording. Zoals u zelf ook constateert hebben wij bij verschillende trajecten, zoals het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied alsmede het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) een actieve betrokkenheid van Provinciale Staten gevraagd en gemerkt dat hier ook veel belangstelling voor was.

Tenslotte gaat u nader in op monitoring en evaluatie van het beleid. Onder verwijzing naar bovenstaande is het niet eenvoudig om afrekenbare doelen te stellen voor autonoom beleid. Bij netwerksturing gaat het om een gezamenlijk resultaat waar partijen allen achter kunnen staan. Voor landbouwtransitie lijkt belonen naar prestatie een goede kans te zijn om ondernemers aan de slag te laten gaan met landbouwtransitie. Bijvoorbeeld middels de KPI-systematiek kan een ondernemer beloond worden voor specifieke bodemaatregelen die hij of zij neemt op het bedrijf. Wij geloven dat deze manier van sturen, waarbij de ondernemer zelf kiest welke maatregelen op zijn bedrijf het beste toepasbaar zijn. Deze werkwijze vereist echter ook een toepasbare meetmethode. Hiervoor lopen al verschillende trajecten, ook op landelijke niveau (het zogeheten KPI k project van het Ministerie LNV). De door u voorgestelde indicatoren kunnen ook in dit kader nader worden uitgewerkt.

Wij hopen u hiermee voldoende inzicht hebben gegeven in onze werkwijze en de context van landbouwtransitie en danken u nogmaals voor uw waardevolle adviezen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

## 5. NAWOORD REKENKAMER ZEELAND

De rekenkamer bedankt Gedeputeerde Staten voor hun commentaar op het onderzoek en ziet uit naar de behandeling daarvan door Provinciale Staten.







REKENKAMER ZEELAND

Nota van bevindingen

# Landbouwtransitie in Zeeland?

*Onderzoek naar doelrealisatie en effectiviteit van de provinciale inzet vanaf 2017*

1 september 2022



## 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 Zeeland 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. Voor meer informatie: [www.rekenkamerzeeland.nl](http://www.rekenkamerzeeland.nl).

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mevrouw mr. G.A.A. van Rijswijk-van Mook, drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder van het onderzoek naar landbouwtransitie is mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam: de heer ing. ██████████ (projectleider) en de heer drs. ██████████ (secretaris Rekenkamer Zeeland).



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>ONTWIKKELING VAN DE LANDBOUWTRANSITIE IN ZEELAND (PERIODE 2017 -2021)</b>	<b>53</b>
1.1	Aanleiding	31	4.1	Algemeen	53
1.2	Doelstelling van het onderzoek	31	4.2	Per beleidsthema	56
1.3	Vraagstelling van het onderzoek	32	<b>5</b>	<b>ROLINVULLING DOOR PROVINCIALE EN GEDEPUTEERDE STATEN: NADERE ANALYSE</b>	<b>59</b>
1.4	Afbakening	32	5.1	Sturing Provinciale Staten en samenspel met Gedeputeerde Staten	59
1.5	Onderzoeksmethode	34	5.2	Uitvoering van de provinciale rol door Gedeputeerde Staten	63
1.6	Leeswijzer	35	<b>6</b>	<b>TOETS AAN HET NORMENKADER</b>	<b>71</b>
<b>2.</b>	<b>STURING DOOR PROVINCIALE STATEN</b>	<b>37</b>	<b>Bijlagen</b>		<b>77</b>
2.1	Algemeen doel	37	Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen		78
2.2	Specifieke doelen	40	Bijlage 2. Deelstudie beleidskader thema's onderdeel van landbouwtransitie		80
2.3	Rolinvulling	42	Bijlage 3. Overzicht subsidies stimulering landbouwtransitie Provincie Zeeland		91
2.4	Budgetten	43	Bijlage 4. Overzicht data structuur zeeuwse landbouw		92
2.5	Verordeningen	43	Bijlage 5. Voorlopige set aan integrale KPI's		103
2.6	Moties, amendementen en initiatiefvoorstellen	43			
2.7	Afspraken over monitoring en evaluatie	45			
<b>3.</b>	<b>INZET GEDEPUTEERDE STATEN</b>	<b>47</b>			
3.1	Regisserende rol	47			
3.1.1	Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030	47			
3.2	Uitvoering van de stimulerende en faciliterende rol	48			
3.3	Regulerende rol	51			
3.4	Monitoring, evaluatie en verantwoording	51			





## 1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding tot het onderzoek, de vragen die in het onderzoek centraal staan en de aanpak van het onderzoek beschreven.

### 1.1 Aanleiding

In het periodiek overleg dat de Rekenkamer Zeeland voert met de statenfracties over potentiële onderzoeksonderwerpen is ‘landbouwtransitie’ relatief vaak genoemd. 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.

Sinds 2018 staat landbouwtransitie expliciet op de agenda van Provinciale Staten. Provinciale Staten stelden in dat jaar het Omgevingsplan 2018 vast en benoemden het volgende:

*“Wij willen vanuit onze rol en verantwoordelijkheden voor het landelijk gebied en het belang van een vitale landbouw als economische drager van dit landelijk gebied bijdragen aan het realiseren van een transitie naar een meer duurzame natuurinclusieve landbouw” (pagina 41: Omgevingsplan Zeeland 2018).*

Door diverse kennisinstituten is de noodzaak voor een landbouwtransitie nader onderbouwd.<sup>1</sup> Kort gesteld is er een situatie ontstaan waarbij de huidige landbouwproductie op gespannen voet staat met omgevingswaarden, het verdienmodel van agrarische bedrijven en verwachte toekomstige ontwikkelingen, zoals verder toenemende klimaatverandering. Doelen op het gebied van onder andere biodiversiteit en daarvan afgeleid stikstof, CO<sup>2</sup> en waterkwaliteit kunnen niet worden gehaald als de landbouw niet

verandert. Er is steeds meer besef dat hiervoor ingrijpende veranderingen nodig zijn op verschillende niveaus, zoals op het niveau van bedrijfsvoering, regelsystemen, de prijsvorming en het kennissysteem.

### 1.2 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:  
*Overzicht geven van de sturing door Provinciale Staten op het gebied van landbouw en de transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021, inzicht bieden in de wijze waarop Gedeputeerde Staten daaraan uitvoering hebben gegeven en vaststellen tot welke doelrealisatie dat heeft geleid en of er verbetering mogelijk is.*

#### Onderzoek in de breedte op doelbereik en specifiek naar effectiviteit van de provinciale rol

De rekenkamer legt de focus in dit onderzoek enerzijds in de breedte op het bereiken van de doelen die door Provinciale Staten zijn gesteld in relatie tot landbouw en transitie daarvan. Dit gebeurt aan de hand van reeds beschikbare gegevens en op basis van interviews. Anderzijds reflecteert het onderzoek op de effectiviteit van de provinciale rol en hoe deze wordt ingevuld, rekening houdend met het gegeven dat landbouw en de beoogde transitie beïnvloed worden door elementen waar de provincie geen of nauwelijks invloed op heeft.

Het doel van het onderzoek is om de algehele sturing door de Provincie Zeeland op landbouw en transitie daarvan te beschouwen. Er wordt in beeld gebracht waar de provincie expliciet op stuurt aangaande landbouwtransitie én ook waar zij dat mogelijk (nog) niet of slechts ten dele doet.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Planbureau voor de Leefomgeving, 2018 en Raad voor de Leefomgeving, 2020.



Op die manier wordt een compleet beeld geschetst van de invulling van de provinciale rol bij het landbouwsysteem en gewenste verandering daarvan.

### 1.3 Vraagstelling van het onderzoek

*Het onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag.*

Ter nadere introductie van de adviezen en uitkomsten van de Commissie Balkenende worden de volgende inleidende onderzoeksvragen beantwoord:

### Centrale vraag

**In hoeverre werden in de periode 2017 t/m 2021 de provinciale doelen met betrekking tot landbouwtransitie in Zeeland gerealiseerd en hoe effectief was daarbij de rolinvulling door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten?**

### Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de kaders geweest waarmee Provinciale Staten stuurden op de Zeeuwse landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?
2. Met welke inspanningen gaven Gedeputeerde Staten uitvoering aan het beleid op het gebied van landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?

3. In hoeverre werd in de periode 2017 t/m 2021 de provinciale doelstelling met betrekking tot landbouwtransitie in Zeeland gerealiseerd, op basis van een beschouwing van factoren die daarbij een rol spelen?
4. Hoe wordt door in- en extern betrokkenen en experts aangekeken tegen de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten invulling gaven aan hun rol op het gebied van landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?
5. Hoe verhoudt de invulling van de provinciale rol op het gebied van landbouwtransitie tot normen over effectieve rolinvulling bij transitie door een provincie, gebaseerd op het provinciaal geformuleerde beleid en algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

### 1.4 Afbakening

#### Transitie als kernbegrip

Een transitie is een grote systeemverandering met een hoge mate van complexiteit en dynamiek gericht op het bereiken van een bepaald maatschappelijk effect. De richting, de omvang en het tempo van transitie kunnen worden bijgestuurd met beleid, maar transities krijgen tegelijkertijd grotendeels vorm buiten de invloedssfeer van overheden.<sup>2</sup> Het is goed om daarbij te beseffen dat een transitie zich voltrekt op de lange termijn, waarbij gedacht moet worden in tijdschalen van decennia.<sup>3</sup>

Kenmerkend is verder dat transities vragen om nieuwe vormen van beïnvloeding, die niet de overheid centraal zetten, maar vooral gericht zijn op het helpen richting geven en versnellen van maatschappelijke dynamiek.<sup>4</sup> Systeemtheorie beschrijft de aard, oorsprong en richting van transitie en

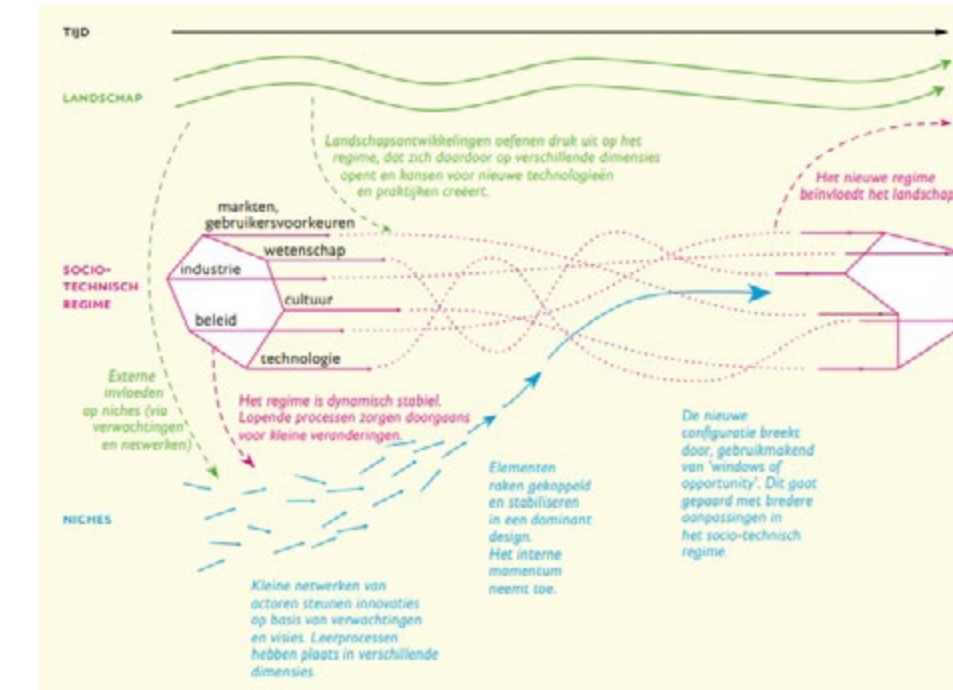
<sup>2</sup> [naam] e.a. (2000) *Transities en Transitie management*.

<sup>3</sup> [naam] (2019).

<sup>4</sup> DRIFT en NSOB - 2020 - *Sturing in Transitie - Een raamwerk voor strategiebepaling.pdf*

de dynamiek daarvan. Transitiedynamiek bestaat naast experimenteren, versnellen ook bijvoorbeeld uit optimalisatie van delen van een systeem, vernieuwing en afbouw van systeemelementen.

Figuur 1 visualiseert het theoretisch verloop van een transitie op basis van systeemtheorie. In zogeheten niches (blauw) wordt geëxperimenteerd met innovatie om vervolgens de concurrentie aan te gaan met de traditionele werkwijzen en gebruiken in het dominantie regime (rood). Beide schaalniveaus worden op hun beurt ook weer beïnvloed door het landschap waarin zij zijn ingebed (groen).



Figuur 1. Dynamiek en interactie tussen landschap, regimes en niches bij systeemverandering (Bron: [naam] et al. (2009), op basis van [naam] (2005))

Transities treden op wanneer verandering op de verschillende schaalniveaus elkaar versterken. Er moet voldoende druk op het regime zijn, opdat er zich mogelijkheden openen om het regime te veranderen. Niches met een zekere maturiteit kunnen dan doorbreken en het regime helpen te veranderen of zelfs vervangen. Niches vormen samen nicheregimes: clusters van niches die qua schaalgrootte inzitten tussen regime en niche en die in staat zijn om het regime te beïnvloeden in de richting van duurzaamheid. Voorbeelden met betrekking tot landbouw zijn biologische landbouw, de opkomst van vegetarisch en veganistisch eten en nieuwe productieparadigma's en afzetketens.

DRIFT ontwikkelde de zogeheten X-curve die is afgeleid van bovengenoemde systeemtheorie. De X-curve is bedoeld is om meer systematisch het gesprek mogelijk te maken over de aard, oorsprong en richting van transitiedynamiek (zie figuur 2). Transitiedynamiek bestaat naast experimenteren, versnellen en institutionaliseren ook bijvoorbeeld uit optimalisatie chaos en afbraak.



Figuur 2. De X-curve (Bron: DRIFT en NSOB, 2020)

## Provinciale rol

De wettelijke rolverdeling tussen de bestuurslagen bakent de rol van de provincie op een aantal terreinen af:

- De provincie is bevoegd gezag voor alle natuurtaken sinds deze werden gedecentraliseerd vanuit het Rijk<sup>5</sup>. Ook stelt de provincie op grond van de Waterwet ecologische doelen vast met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water. In het kader van ruimtelijke ordening heeft de provincie een regulerende rol. Zo kan de provincie bijvoorbeeld regels stellen aan intensieve veehouderij om het landschap en de omgeving te beschermen.
- Het waterschap is primair verantwoordelijk voor het oppervlaktewater, het ondiepe grondwater en landbouwweginfrastructuur.
- Gemeenten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning van landbouwbedrijven en stellen bestemmingsplannen buitengebied vast. Bij de uitvoering van deze taken dient de provinciale omgevingsverordening in acht te worden genomen.
- De Rijksoverheid en de Europese Unie zijn primair verantwoordelijk voor regelgeving die de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven raakt, zoals mest en bestrijdingsmiddelen en bepalen in belangrijke mate het subsidiekader voor de landbouwsector.

Landbouw als onderdeel van het taakveld in het landelijk gebied is voor de provincie een kerntaak. Deze ligt in het verlengde van de kerntaak die de provincie heeft voor de natuuropgave. De Zeeuwse natuur stopt niet bij de grenzen van natuurgebieden. Ook in het landelijk gebied leeft flora en fauna die belangrijk zijn voor de natuurwaarden en -doelen van Zeeland. Boeren en tuinders zijn verder een belangrijke beleidsdoelgroep bij de opgave rond klimaatverandering, het bevorderen en behoud van

landschapskwaliteit en het hergebruik van grondstoffen. Bovendien is de landbouw een belangrijke sector voor de economie van Zeeland en onderdeel van het provinciaal economisch beleid.

Gezien de veelheid aan processen is in dit onderzoek de focus gelegd op het proces rond het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030. Eveneens wordt er in algemene zin gereflecteerd op de regisserende rol van de provincie.

## 1.5 Onderzoeksmethode

Het antwoord op de geformuleerde vraagstelling is verkregen door documentenanalyse en interviews, aangevuld met CBS Statline data. In bijlage 1 is vermeld welke bronnen zijn geraadpleegd en welke respondenten zijn geïnterviewd. Wegens het in belangrijke mate ontbreken van kwantitatieve gegevens is het onderzoek in hoge mate kwalitatief van aard.

Er is een review gegeven op de nota van bevindingen door dr. F.G. Boonstra, senior onderzoeker verbonden aan de Wageningen University & Research; de opmerkingen uit de review zijn vervolgens gewogen vanuit de rekenkamerfunctie. De nota van bevindingen is tevens aangeboden voor ambtelijk wederhoor door de provinciale organisatie. Feitelijke onjuistheden die in reactie werden ontvangen zijn door de rekenkamer gecorrigeerd.

## 1.6 Leeswijzer

De nota van bevindingen is een bijlage bij de bestuurlijke nota van de Rekenkamer Zeeland over landbouwtransitie. Achtereenvolgens worden per hoofdstuk de geformuleerde deelvragen die zijn benoemd in paragraaf 1.3 beantwoord.



<sup>5</sup> In 2010 besloot het kabinet Rutte I om met ingang van 1 januari 2014 het natuurbeleid naar de provincies te decentraliseren.



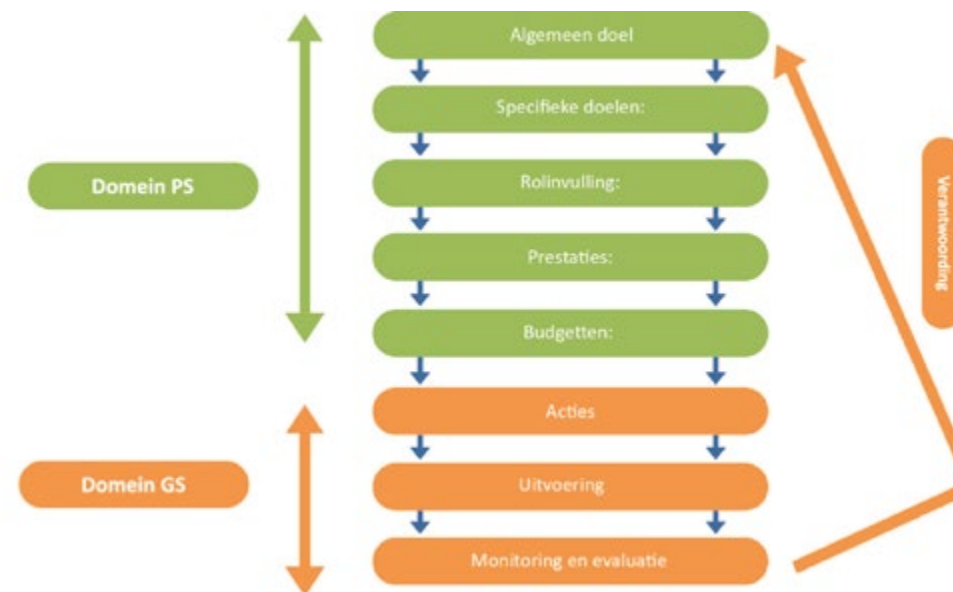


## 2. STURING DOOR PROVINCIALE STATEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste deelvraag van het onderzoek:

*Wat zijn de kaders geweest waarmee Provinciale Staten stuurden op de Zeeuwse landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?*

In dit hoofdstuk worden de onderdelen van de beleidscyclus omschreven, voor zover dat binnen het domein van Provinciale Staten (PS) valt (zie figuur 3). Daarnaast wordt nader ingegaan op moties, amendementen en verordeningen. Het domein van Gedeputeerde Staten (GS) wordt beschreven in hoofdstuk 4.



Figuur 3. Schematische weergave van de beleidscyclus met de rollen van PS en GS daarbij onderscheiden

### 2.1 Algemeen doel

Een algemeen doel is richtinggevend, maar kan niet rechtstreeks worden bereikt, omdat er teveel factoren een rol spelen die men niet kent of niet kunnen worden beheerst door de provincie.<sup>6</sup>

Algemene doelen en de samenhang daartussen zijn voor een transitie van vitaal belang, blijkt uit bestudeerde literatuur.<sup>7</sup> Een samenhangende visie met algemene doelen verrijkt transitieprocessen en –projecten en doorontwikkeling daarvan op de korte termijn. Processen en experimenten verrijken vice versa weer de visievorming over de algemene doelen.

Provinciale Staten bekrachtigden in de periode 2017 t/m 2021 de volgende kaders met daarin beleid op het gebied van landbouw en transitie daarvan:

- P&C-cycli (jaarlijkse begroting, voor-/najaarsnota en jaarstukken)
- Omgevingsplan 2012 – 2018 (herziening 2016, voor het jaar 2017 en ten dele 2018)
- Economische Agenda 2017
- Omgevingsplan 2018
- Omgevingsvisie 2021

Deze paragraaf beschrijft het algemeen doel dat met deze kaders door Provinciale Staten werd bekrachtigd.

<sup>6</sup> Afgeleid uit: [ ] et al. (2021)

<sup>7</sup> [ ] (2010)



Onderstaande tabel geeft een overzicht van het overkoepelende algemene doel van Provinciale Staten in relatie tot de Zeeuwse landbouw en transitie daarvan.

DOEL LANDBOUWTRANSITIE PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021	Omgevingsplan 2012 - 2018	Begroting 2017	Economische Agenda 2017	Begroting 2018	Omgevingsplan 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Omgevingsvisie 2021
(geen algemeen doel transitie)	X	X	X						
Bevorderen transitie duurzame landbouw				X					
Bevorderen transitie duurzame natuurinclusieve landbouw					X				
Duurzame toekomstgerichte landbouw						X			
Zeeland kent op de lange termijn een volhoudbare landbouw.							X	X	
Zeeland kent in 2030 een volhoudbaar landbouwsysteem.									X

Tabel 1. Algemeen overkoepelend doel Provinciale Staten in de periode 2017 t/m 2021 gesteld in de provinciale begroting en overige beleidskaders

Uit de analyse blijkt:

- In 2017 hadden Provinciale Staten nog geen overkoepelend doel geformuleerd voor landbouw en transitie daarvan, niet in de begroting of andere beleidsdocumenten.
- In 2018 deed het begrip transitie naar duurzame landbouw haar intrede in het provinciale beleid. Binnen het programma fysieke leefomgeving in de begroting was ‘transitie naar duurzame landbouw’ een speerpunt. Er werd in de begrotingstekst niet verder geduid wat er onder duurzame landbouw wordt verstaan.
- In het Omgevingsplan 2018 werd uitvoeriger ingegaan op de grenzen van het huidige landbouwsysteem en werd aangegeven dat de Provincie Zeeland vanuit haar rol een bijdrage wilde leveren aan de ‘transitie naar een duurzame natuurinclusieve landbouw’. Het begrip duurzame natuurinclusieve landbouw werd niet nader gedefinieerd.
- In 2019 kwamen de programma’s fysieke leefomgeving en natuur en platteland samen. Het doel werd een ‘duurzame en toekomstgerichte landbouw’ te realiseren. Het begrip werd niet gedefinieerd. In de tekst werd een veranderopgave beschreven, omdat de Zeeuwse landbouw steeds vaker tegen grenzen aanloopt wegens een aantal ontwikkelingen die werden gesignaleerd:
  - tekort aan zoet water;
  - wateroverlast;
  - achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid en bodemdiversiteit;
  - afname van waterkwaliteit;
  - achteruitgang biodiversiteit;
  - toename uitstoot van stikstof en fosfaat;

- grote (productie)druk op de landbouw;
- forse eisen vanuit de keten;
- inkomen van de boer staat onder druk wegens hogere kosten.

- Vanaf 2020 stond het programma ‘Balans in het landelijk gebied’ in de provinciale begroting. Het algemene doel veranderde binnen dat Programma van ‘transitie naar toekomstgerichte duurzame landbouw’ naar ‘transitie naar volhoudbare landbouw’:
- In de begroting van 2021 werd er voor het eerst een definitie gegeven van het algemeen overkoepelend doel voor landbouwtransitie:

#### Doelstelling volhoudbare landbouw provinciale begroting 2021

“Zeeland kent op de lange termijn een volhoudbare landbouw. Een sector die economisch gezond is en produceert in evenwicht met de natuurlijke omgeving.” (begroting Provincie Zeeland 2021, pagina 199).

- In 2021 stelden Provinciale Staten de Omgevingsvisie 2021 vast. Daarin werd een jaartal gekoppeld aan de doelstelling en werd de definitie uitgebreid met het zo laag mogelijk sluiten van kringlopen:

#### Doelstelling volhoudbare landbouw Omgevingsvisie 2021

“Zeeland kent een volhoudbaar landbouwsysteem in 2030, dat functioneert in evenwicht met de omgeving, waarbij kringlopen op een zo laag mogelijk niveau gesloten zijn en er sprake is van een adequaat verdienmodel.” (Omgevingsvisie Provincie Zeeland - Deel B, 2021).



## 2.2 Specifieke doelen

Een specifiek doel is een doel dat een concrete bijdrage levert aan het te bereiken algemene doel en dat door de provincie in voldoende mate beheerst wordt en als zodanig ook geformuleerd wordt.<sup>8</sup>

Er blijken door Provinciale Staten in de bekrachtigde beleidskaders in de periode 2017 t/m 2021 voor landbouw en transitie daarvan in geringe mate concrete specifieke doelen gesteld.<sup>9</sup> De kaderstellende rol van Provinciale Staten werd als gevolg daarvan beperkt ingevuld. Hiermee werd de beleidstheorie niet expliciet gemaakt wat betreft landbouwbeleid, hetgeen monitoring en evaluatie daarvan op het niveau

van Provinciale Staten bemoeilijkt. Een beleidstheorie toont welke instrumenten (en tegen welke kosten) ingezet worden om bepaalde prestaties en vervolgens doelen te bereiken. De vraagstelling bij evaluatie richt zich op de vraag of een beleid doeltreffend of doelmatig is geweest (of zal zijn), gegeven de doelen die centraal staan in de beleidstheorie.

Gedeeltelijk werden doelen en prestaties wel nader gespecificeerd bij de omschrijving van acties in de begrotingen van de onderzochte jaren (zie onderstaande tabel). Echter acties vallen in principe buiten de kaderstelling door Provinciale Staten, gezien dat uitvoering betreft. Een vuistregel is dat Provinciale Staten gaan over het 'wat', Gedeputeerde Staten over het 'hoe' (zie ook figuur 1).

CONCRETHEID VAN DE DOELSTELLING PER THEMA			
Thema	Algemene doelen	Specifieke Doelen	Nadere Specificering In Acties
<b>Economische positie landbouw</b>	Verbeteren concurrentiepositie en werkgelegenheid	Verbeteren concurrentiepositie en werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdragen aan verbinden en faciliteren ten behoeve van een duurzame en integrale landbouwsector.</li> <li>Bijdragen aan kennis en/of landbouwinnovatie</li> <li>Verbeteren samenwerking tussen ondernemers, onderwijs en overheden.</li> <li>Versterken van het Zeeuwse foodcluster.</li> <li>Ondersteunen van schaalvergroting en verbreding.</li> <li>Ondersteunen positie van de boer in de keten.</li> <li>Ondersteunen eiwittransitie.</li> <li>Bevorderen van het koppelen van maatschappelijke prestaties van boeren aan hun verdienmodel.</li> <li>Biologische landbouw ondersteunen.</li> </ul>

<sup>8</sup> Afgeleid uit: [ ] et al. (2021)

<sup>9</sup> De rekenkamer voerde een deelanalyse uit naar de subdoelen die werden gesteld in het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader. De volledige analyse is opgenomen in bijlage 2. In deze paragraaf wordt volstaan met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over de gestelde subdoelen.

<b>Biobased/economy/circulaire economie</b>	Sluiten van kringlopen en meer, efficiënter telen en verwerken van biobased grondstoffen	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>De (door)ontwikkeling van de Biobased Innovation Garden</li> </ul>
<b>(Agro)biodiversiteit</b>	Versterken van de biodiversiteit/toewerken naar natuur-inclusieve samenleving	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergoeden van agrarisch natuurbeheer via collectief Poldernatuur Zeeland</li> <li>Ondersteunen twee initiatieven die bijdragen aan het herstel en beter benutten van functionele agro-biodiversiteit</li> </ul>
<b>Zoetwaterbeschikbaarheid</b>	Zeeland in 2050 weerbaar maken tegen zoetwatertekorten	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdragen aan innovatieve oplossingen voor agrariërs om om te kunnen gaan met zoetwatertekorten</li> <li>Bevorderen peilgestuurde drainage</li> <li>Behoud en vergroting zoete grondwatervoorraden</li> <li>Inzicht in zoetwaterbeschikbaarheid per deelgebied</li> <li>Aanbieden van kanskaarten voor regionale gebruikers</li> <li>Opstellen van een brede strategie en daaraan gekoppeld uitvoerings- en subsidieprogramma</li> </ul>
<b>Duurzaam bodemgebruik</b>	Duurzaam bodemgebruik	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren pilots duurzaam bodemgebruik</li> </ul>
<b>Waterkwaliteit</b>	Voldoen aan Europese kaderrichtlijn water	-	
<b>Stikstof</b>	Realiseren van een goede ecologische toestand van onze natuur, door het toewerken naar een goede staat van instandhouding van de N2000 gebieden	Stikstofruimte genereren en een systeem ontwikkelen waarmee vergunningen kunnen worden verleend voor nationale en regionale projecten passend bij Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realiseren van instrumenten voor vergunningverlening</li> <li>Bieden van kennis en informatie aan initiatiefnemers</li> <li>Met gebiedsgerichte aanpak bronnen aanpakken in de buurt van N2000 gebieden</li> <li>Monitoring van de stikstofdepositie en onderbrengen in dataportaal</li> </ul>
<b>Acties milieu/landschap</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanwijzen concentratielocaties en bevorderen saneren glastuinbouw op solitaire locaties</li> <li>Tegengaan nieuwvestiging en verduurzaming intensieve veehouderij</li> </ul>



## 2.3 Rolinvulling

Provinciale Staten sturen in het bekrachtigde beleidskader aan op invulling van de provinciale rol op vier manieren, blijkt uit analyse van de beleidskaders en interviews:

### Faciliterend/Stimulerend:

- De economische agenda 2017-2021 schrijft over de rol van de provincie dat: *“in relatie tot noodzakelijke duurzame groei (...) de rol van de provincie vraaggestuurd is (...): ondernemers zijn aan zet om met concrete ideeën te komen”*. (Provinciale Staten van Zeeland, 2016). Eerder werd in de kadernota voor de economische agenda 2015 gesteld dat gestopt werd met: *“het instandhouden van structuren die hoofdzakelijk op provinciale steun draaien. Het bedrijfsleven moet leidend worden in initiatieven, zowel in uitvoerende als in financiële zin”*. (Provinciale Staten van Zeeland, 2015);
- In het Omgevingsplan 2012-2018 (herziening 2016) is over de rol van de provincie aangegeven dat: *“de provincie innovatie, specialisatie en verbreding ondersteunt (...). De inzet op vitaliteit en innovatie vraagt om een invulling door ondernemers”*. (Provinciale Staten, 2016);
- In de Omgevingsvisie 2021 (deel B) is ook een duidelijke rolverdeling opgenomen wat betreft de landbouwtransitie. Deze rolverdeling benoemt dat agrarische ondernemers aan zet zijn bij het benutten van vernieuwende innovatieve technieken, het aanpassen van hun bedrijfsvoering en het experimenteren met innovatie op het gebied van bodem, water, biodiversiteit en agroforestry. Ten aanzien van

de rol van de Provincie Zeeland is beschreven dat zij de levering van maatschappelijke diensten financiert via een beloningssysteem op basis van kritische prestatie indicatoren (KPI-systeem), kavelruil faciliteert en de transitie ondersteunt met subsidies en met inhoudelijke bijdragen. Het KPI-systeem heeft tot doel om ondernemers te belonen die doelen bereiken, die bijdragen aan het volhoudbare landbouwsysteem, verbeteren van de biodiversiteit, het halen van de landschapsdoelen en het verbeteren van de bodemkwaliteit.

### Regisserend:

- Uit het Omgevingsplan 2018 blijkt duidelijk het bewustzijn van de regisserende rol als middenbestuur: *“In overleg met de sector en overige maatschappelijke partners willen we de komende jaren de transitie naar en meer duurzame natuurinclusieve landbouw nader concretiseren (...).”* (Provinciale Staten, 2018). In de begroting 2019 werd het belang omschreven om te regisseren op de samenhang: *“Zowel om de veranderopgave van de landbouw als de doelstelling biodiversiteit aan te pakken is in 2018 gestart met de opgave Toekomst landelijk gebied, waarin natuur, landelijk gebied en landbouw zijn opgenomen. Want alleen in samenhang kunnen deze doelstellingen voor landbouw en natuur verder gebracht worden.”* (Begroting 2019 Provincie Zeeland, pagina 27).

Hiernaast werd het belang van samenwerking benadrukt, tussen partijen en beleidsvelden, als ook het inspelen op ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau: *“Het opstellen en uitvoeren van deze agenda doet de provincie niet alleen. In overleg met o.a. de landbouwsector, natuurorganisaties en ondernemers werken we aan deze Zeeuwse agenda. Het opstellen en uitvoeren van deze agenda staat de komende jaren centraal. Belangrijke agendapunten zijn in ieder geval het verbeteren van de bodemvruchtbaarheid, de beschikbaarheid van voldoende zoet water en het versterken van de landschappelijke diversiteit (en in het verlengde daarvan de biodiversiteit). Daarbij zullen nadrukkelijk*

*de relaties en verbanden gezocht worden met o.a. het (agrarisch) natuurbeheer, maar ook met de andere opgaves, zoals de klimaatopgave en de voedselagenda. De provinciale grandbank en het bijbehorende kavelruilinstrumentarium worden ingezet ter ondersteuning van het beoogde veranderproces. Waar mogelijk wordt daarbij aangehaakt op ontwikkelingen op nationaal (landbouwvisie Rijk, IBP-aanpak Vitaal platteland) en Europees niveau (bijv. het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid).”* (Begroting 2019, Provincie Zeeland, pagina 27).

- In de Omgevingsvisie 2021 (Deel B) is een duidelijke koppeling gelegd tussen gebiedsprocessen rondom landschapsontwikkeling en landbouwtransitieprocessen.

### Regulerend

- In de ruimtelijke/omgevingsverordening zijn heldere beperkingen gesteld aan de ontwikkeling van glastuinbouw en intensieve veehouderij.

## 2.4 Budgetten

Het zicht op de toebedeling van budgetten voor (deel)onderdelen van beleid gericht op landbouw en transitie daarvan was voor Provinciale Staten beperkt in de provinciale begroting in de periode 2017 - 2021. Hoofdstuk 3.2 gaat nader in op de provinciale middelen die in de uitvoering zijn besteed aan landbouw en transitie daarvan.

## 2.5 Verordeningen

Provinciale Staten stelden de volgende verordeningen vast waarin regels zijn opgenomen die betrekking hebben tot landbouw en transitie daarvan:

### Verordening subsidies Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014 – 2022 (Verordening POP-3 subsidies)

De afspraken die lidstaat Nederland met de Europese Unie heeft gemaakt over maatregelen die worden uitgevoerd met subsidie vanuit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP-3), dat werd verlengd tot 2023.<sup>10</sup> Om in Nederland op basis van de Europese verordeningen én de afspraken, zoals vastgelegd in het POP-3 programma, subsidie te kunnen verlenen, stelden Provinciale Staten deze subsidieverordening vast in 2016. Voor een groot deel van de POP-3 maatregelen zijn de provincies aangewezen als beheersautoriteit. Iedere provincie dient haar eigen subsidieverordening vast te stellen op basis waarvan POP-3 subsidies in die provincie verstrekt kunnen worden.

### Ruimtelijke-/Omgevingsverordening

De Provincie Zeeland stelt vanaf einde vorige eeuw regels om nieuwvestiging van intensieve veehouderijen tegen te gaan. Vanaf 2017 gebeurde dat in de Ruimtelijke Verordening die in 2018 wijzigde in de Omgevingsverordening.

De regels voor intensieve veehouderij waren het gevolg van de zogeheten ‘roze invasie’ in de jaren ‘90, toen boeren uit Brabant zich steeds meer gingen vestigen in Zeeland. Sindsdien hanteert de provincie het criterium dat nieuwvestiging voor het houden van dieren alleen mogelijk is als er sprake is van grondgebondenheid. In de toelichting op de verordening is beschreven wat daaronder wordt verstaan.

<sup>10</sup> PlattelandsOntwikkelingsProgramma is het Europese subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling. Het derde programma, POP3, is bedoeld voor het stimuleren van milieuvriendelijke manieren van produceren waarbij de landbouw wel concurrerend blijft.

Het uitbreiden van bestaande bedrijven is onder voorwaarden mogelijk als er tevens wordt verduurzaamd. Er is gekozen om hen die ontwikkelruimte te bieden, zodat de sector niet op slot komt te zitten en zij verduurzaming kunnen financieren. Op initiatief van de Provinciale Staten valt daar tegenwoordig ook de investering onder, die nodig is om het 'beter leven keurmerk' te ontvangen.

In de ruimtelijke-/omgevingsverordening waren daarnaast regels opgenomen om nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven te beperken tot de aangewezen concentratiegebieden.

## 2.6 Moties, Amendementen en Initiatiefvoorstellen

Onderstaande tabellen beschrijft de moties, amendementen en initiatiefvoorstellen, die zijn behandeld door Provinciale Staten in de periode 2017 t/m 2021 over het onderwerp landbouw. Provinciale Staten gaven op diverse deelreinen sturing aan het provinciale landbouwbeleid via deze instrumenten. Er werden negen moties en één amendement aangenomen. Eén initiatiefvoorstel werd besproken in de Commissie Ruimte. Onder andere werd focus gelegd op de zoetwaterproblematiek, voedselbossen en biodiversiteit met onder andere de stikstofproblematiek als afgeleide daarvan.

MOTIES			
Nr.	Datum PS vergadering	Titel	Status
<b>Aangenomen</b>			
1	10 februari 2017	<a href="#">Motie m.b.t. reële dreiging ondergang Hollandse ui.</a>	Aangenomen
2	10 november 2017	<a href="#">Motie 'Deltaplan Zoet Water'</a>	Aangenomen
3	8 juni 2018	<a href="#">Motie behoud van biodiversiteit</a>	Aangenomen
4	8 juni 2018	<a href="#">Motie bijen Vreemd aan de orde van de dag</a>	Aangenomen
5	7 februari 2020	<a href="#">Motie Verkenning toepassing waterbassins voor betere benutting landbouwwaterleiding</a>	Aangenomen
6	28/29 mei 2020	<a href="#">Motie over stikstof</a>	Aangenomen
7	28/29 mei 2020	<a href="#">Motie Aanpassing POP3 voorwaarden voor subsidie</a>	Aangenomen
8	12/13 november 2020	<a href="#">Motie Natuurlijk investeren in landbouw</a>	Aangenomen
9	11/12 november 2021	<a href="#">Motie over voedselzekerheid</a>	Aangenomen
<b>Verworpen</b>			
10	2 februari 2018	<a href="#">Motie Grondgebondenheid veehouderij</a>	Verworpen
11	30 september 2019	<a href="#">Motie Invoering Duits rekenmodel stikstof</a>	Verworpen
12	28/29 mei 2020	<a href="#">Motie "er is geen stikstofprobleem"</a>	Verworpen
13	9/10 juli 2020	<a href="#">Motie "trots op de boer"</a>	Verworpen
15	10/11 juni 2021	<a href="#">Motie "er is geen stikstofprobleem"</a>	Verworpen

Tabel 2a. Overzicht moties Provinciale Staten 2017 - 2021

AMENDEMENTEN			
Nr.	Datum PS vergadering	Titel	Status
<b>Aangenomen</b>			
1	9/10 juli 2020	<a href="#">Amendement brief PS aan GS met wensen en bedenkingen statenvoorstel strategische aanpak stikstof</a>	Aangenomen
<b>Verworpen</b>			
2	2 februari 2018	<a href="#">Amendement Inzet op transitie naar natuurinclusieve landbouw</a>	Verworpen
3	2 februari 2018	<a href="#">Amendement Intensieve veehouderij</a>	Verworpen
4	15 november 2019	<a href="#">Amendement over ondersteunen initiatieven betere bodemvruchtbaarheid en betere bodemstructuur</a>	Verworpen
5	15 november 2019	<a href="#">Amendement over ondersteunen initiatieven eiwittransitie</a>	Verworpen
6	10/11 juni 2021	<a href="#">Amendement Balans in landelijk gebied</a>	Verworpen

Tabel 2b. Overzicht amendementen Provinciale Staten 2017 – 2021

INITIATIEF VOORSTELLEN			
Nr.	Datum PS vergadering	Titel	Status
<b>Aangenomen</b>			
1	28/29 mei 2020	<a href="#">Initiatiefvoorstel – Op weg naar rendabele voedselbossen</a>	Besproken in Commissie Ruimte

Tabel 2c. Overzicht moties Provinciale Staten 2017 – 2021

## 2.7 Afspraken over monitoring en evaluatie

In het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader in de periode 2017 -2021 waren in beperkte mate afspraken/bepalingen opgenomen over monitoring en evaluatie van beleid ten aanzien van landbouw en transitie daarvan.

Er werd in de jaarstukken met name verantwoord op het niveau van acties en in mindere mate op het niveau van doelstelling, prestaties en resultaat.

Vanaf het jaar 2021 is als doelindicator in de begroting opgenomen: 'het aantal ondernemers dat betrokken is bij nieuwe kennistrjecten die bijdragen aan volhoudbare landbouw'. Op deze indicator werd voor 2020 de streefwaarde op 100 ondernemers gesteld, in 2021 op 200 ondernemers.





### 3. INZET GEDEPUTEERDE STATEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de tweede deelvraag van het onderzoek:

*Met welke inspanningen gaven Gedeputeerde Staten uitvoering aan het beleid op het gebied van landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?*

De onderkende rollen (zie paragraaf 2.3) zullen navolgend worden beschreven.

#### 3.1 Regisserende rol

Gedeputeerde Staten gaven uitvoering aan de regisserende rol in tal van gebiedsprocessen in de periode 2017-2021 waarin landbouw een plaats had. Het kavelruilbureau van de provincie is actief in de verschillende regio's om daar bij te dragen aan het creëren van maatschappelijke waarde. Specifieke beleidsprocessen die Gedeputeerde Staten regisseerden, waarbij de focus in belangrijke mate lag op landbouw en transitie, waren het provinciale Deltaplan Zoet Water en het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied. Gezien de veelheid aan processen is in dit onderzoek de focus gelegd op het proces rond het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030. In hoofdstuk 5 wordt in algemene zin gereflecteerd op de regisserende rol van de provincie.

#### 3.1.1 Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030

Gedeputeerde Staten stuurden in oktober 2019 het Ambitiedocument Landelijk Gebied naar Provinciale Staten ter kennisname.<sup>11</sup> Een maand later werd het ambitiedocument besproken in de statencommissie Ruimte. Ter voorbereiding op het ambitiedocument werd een bestuurlijke startbijeenkomst gehouden met de betrokken partijen in september 2018 (zie 8.1.2).

Gedeputeerde Staten stuurden het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030 in juni 2021 voor besluitvorming naar Provinciale Staten. In juli 2021 werd dit programma besproken in de statencommissie Ruimte. Het presidium besloot naar aanleiding daarvan het vergaderstuk niet voor besluitvorming te agenderen voor Provinciale Staten, met als argumentatie het ontbreken van kaderstelling in het document. Het Uitvoeringsprogramma werd beschouwd als een uitvoeringsstuk en daarmee behorend tot de bevoegdheid en het domein van Gedeputeerde Staten. Het was wel de intentie van GS om het uitvoeringsprogramma te laten vaststellen door PS, blijkt uit het concept dictum en interviews.

De Omgevingsvisie die Provinciale Staten in november 2021 vaststelden blijkt te zijn gestoeld op de uitgangspunten in het programma landelijk gebied en zo ook de begroting 2022.

<sup>11</sup> [Brief GS \(bijlage 1\) - Ambitiedocument landelijk gebied - Eén uitvoeringsprogramma voor landbouw en natuur - 19429536 \(zeeland.nl\)](#)



In aanloop naar het uitvoeringsprogramma werden de volgende stappen gezet:

- Na de vaststelling van het ambitiedocument werden met afzonderlijke stakeholders in het voorjaar van 2020 gesprekken gevoerd over concretisering van doelen en aandachtspunten.
- De resultaten uit de gesprekken werden in twee bestuurlijke sessies medio en eind 2020 besproken.
- Begin 2021 is tot uitwerking van het programma overgegaan. Gedurende de uitwerkingsfase is de Provinciale Commissie Groen en Ruimte (PCGR) meerdere malen meegenomen in het proces.<sup>12</sup>
- In het voorjaar werd een externe consultatie uitgevoerd met de leden van de PCGR en de overige betrokkenen bij de bestuurlijke sessies.

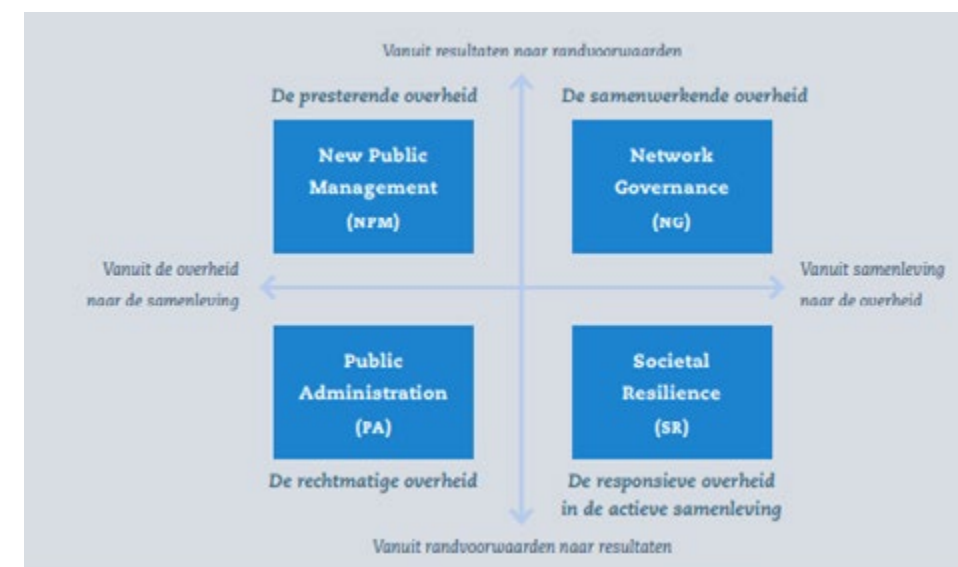
### 3.2 Uitvoering van de stimulerende en faciliterende rol

Om ontwikkelingen te stimuleren en te faciliteren zijn subsidies ingezet door Gedeputeerde Staten. Een compleet overzicht van de subsidies die Gedeputeerde Staten verstrekten zijn weergegeven in bijlage 3.

Een duidelijk onderscheid tussen de faciliterende en stimulerende rol blijkt in uitvoering qua subsidieverlening lastig te maken. Daarom zijn deze twee rollen in dit hoofdstuk samen geanalyseerd. Stimulering betekent: het expliciet maken aan de voorkant van de beleidstheorie en daaraan gerelateerde doelen en middelen. Hiervan was in het door Provinciale Staten bekrachtigde beleid beperkt sprake (zie ook hoofdstuk 2.1 en 2.2).

<sup>12</sup> De provinciale Commissie Groene Ruimte is opgericht in 1996 en is bedoeld om de belanghebbenden nauwer bij de uitvoering van het beleid te betrekken. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers/bestuurders van de provincie, waterschap, de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, de Zuidelijke Land en Tuinbouworganisatie, het Zeeuws Particulier Grondbezit, Staatsbosbeheer, de ZMF en Natuurmonumenten en de Recron.

Deze constatering hangt samen met de manier van sturing, die vooral netwerk georiënteerd is geweest. Het zogenoemde kwadrantenmodel van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur wordt in de interviews een aantal keer aangehaald om de sturingsstrategie van Gedeputeerde Staten in de uitvoering nader te duiden.<sup>13</sup> Dit conceptuele model schetst vier perspectieven van overheidssturing om publieke waarde te genereren.<sup>14</sup> De vier perspectieven ontstaan door twee variabelen elkaar te laten kruisen op een verticale en horizontale as (Figuur 4).



Figuur 4: Vier perspectieven op overheidssturing (bron: NSOB, 2019)

<sup>13</sup> Zie ook: [NSOB \(2019\) Expliciete politiek: politiek en netwerksturing in de Provincie Zeeland](#).

<sup>14</sup> Voor een beschrijving van de perspectieven wordt verwezen naar de publicatie van de NSOB.

- De eerste variabele gaat over de vraag of de nadruk in sturing ligt op het realiseren van concrete resultaten (y-as: boven) of op het zorgen van bepaalde randvoorwaarden (y-as: onder).
- De tweede variabele gaat over de vraag of sturing tot stand komt door 'van binnen naar buiten te werken' (waarbij de overheid zelf de kaders en doelen stelt en van daaruit stuurt) of 'van buiten naar binnen' (waarbij de maatschappelijke dynamiek in georganiseerde of ongeorganiseerde netwerkenverbanden leidend is voor de sturing vanuit de overheid).

Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd komt het beeld naar voren dat een belangrijk deel van de sturing door Gedeputeerde Staten ligt op de kwadranten rechts in het model: 'sturing vanuit de samenleving naar de overheid'.

De processen die Gedeputeerde Staten regisseerden, zoals bijvoorbeeld in het kader van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied en het Deltaplan Zoet Water, passen bij een samenwerkende overheid (kwadrant rechtsboven).

De projecten van betrokken partners die de provincie subsidieerde in de periode 2017 t/m 2021 vallen veelal binnen de participerende overheid. Daarin haken Gedeputeerde Staten aan bij de maatschappelijke energie die er is bij partijen als ZLTO, Rusthoeve, CZAV, Delphy en stichting Het Zeeuws Landschap om projecten te initiëren die samenhangen met transitie van de landbouw. Zo wordt toegang gekregen tot specifieke kennis.

Praktische einkennis wordt als onmisbaar ervaren om stappen te zetten in de transitie en deze kennis is voornamelijk buiten de provinciale organisatie aanwezig, bij de agrarische sector zelf en partijen in de keten. Gedeputeerde Staten stimuleerden en faciliteren specifiek samenwerkingsverbanden, zoals met de subsidieregeling Samenwerking

voor innovatie of het faciliteren van kennis en innovatienetwerk FoodDelta.

Figuur 5 (zie volgende pagina) vergelijken de uitgave van provinciale middelen en POP-3 middelen per type stimuleringsmaatregel. De bevindingen zijn als volgt.

#### Subsidies eigen middelen

- Het totaal aan provinciale middelen voor landbouwbeleid en transitie daarvan bedroeg in de periode 2017 t/m 2021 totaal circa 15,6 miljoen euro.
- Bijna de helft van de provinciale middelen werd aangewend om fysieke investeringen bij agrarische bedrijven te stimuleren. Circa een kwart van het budget werd uitgegeven aan projecten gericht op proeftuinen/pilots, het ontwikkelen van kennis of het delen daarvan (figuur 5).

#### Europese POP-3 subsidie

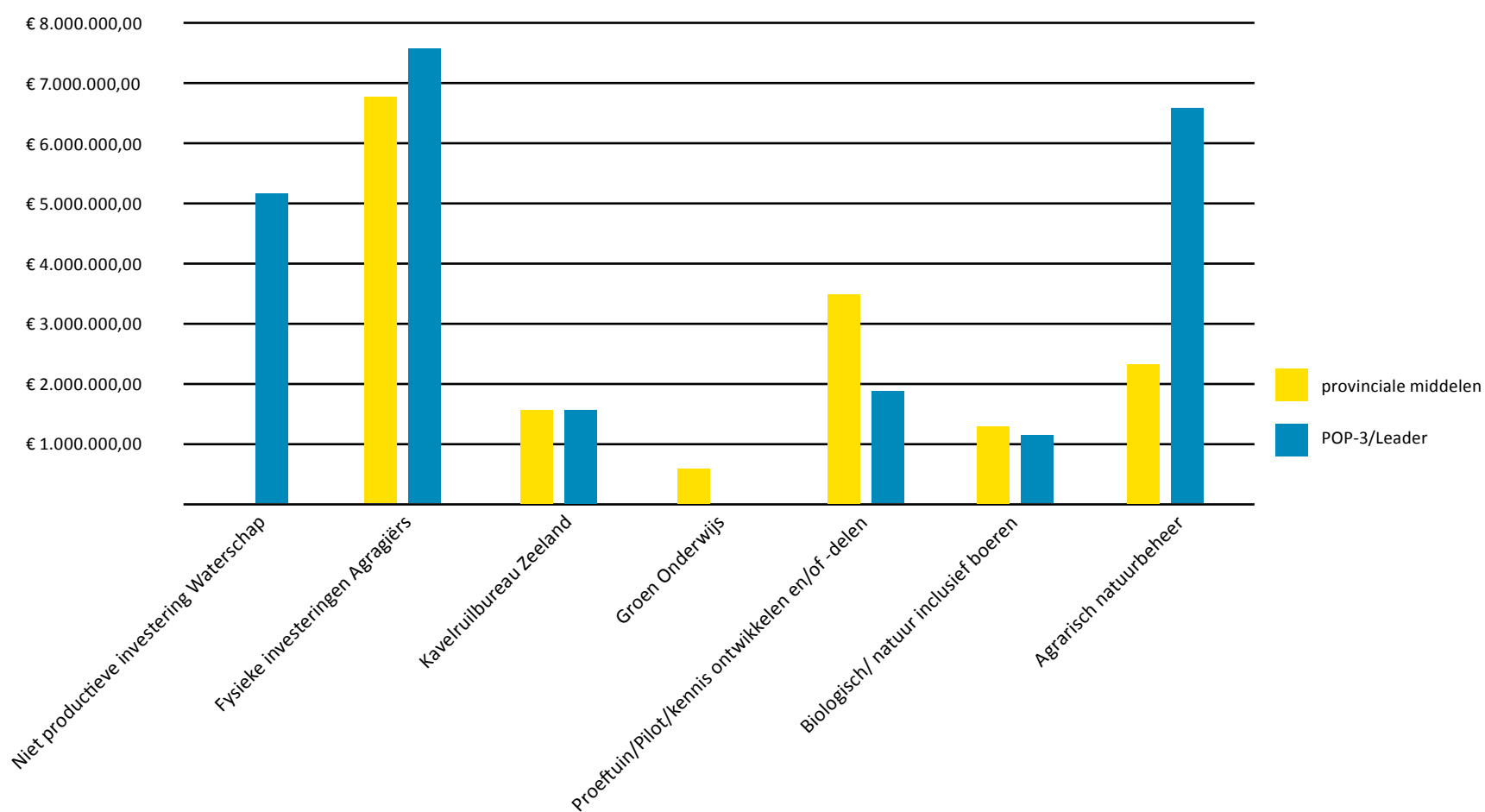
- Via beschikkingen van Gedeputeerde Staten werd er voor een bedrag van circa 23,6 miljoen euro aan POP-3 subsidies verstrekt aan projecten die bijdragen aan doelen gerelateerd aan landbouw en transitie daarvan.
- Het meeste POP-3 subsidiegeld werd uitgegeven in de vorm van beheersubsidies voor agrarisch natuurbeheer, subsidie voor niet productieve investeringen van het waterschap en voor fysieke investeringen van agrarische bedrijven.

#### Totaal omvang subsidies

- De inzet uit eigen middelen aangevuld met de Europese subsidies betekende in de onderzochte periode een beschikbaar en toegewezen subsidietotaal van € 39,2 miljoen.



### Subsidie landbouw per categorie stimuleringsmaatregelen (2017 t/m 2021)



Figuur 5. Subsidie Provincie Zeeland (eigen middelen en POP-3) periode 2017 – 2021, per categorie stimuleringsmaatregelen.

### 3.3 Regulerende rol

De provinciale omgevingsverordening reguleert de nieuwvestiging van intensieve veehouderijen en glastuinbouw in concentratiegebieden. Uitbreiding van intensieve veehouderijen wordt uitsluitend toegestaan als deze bedrijven tevens verduurzamen.

Deze invulling van de regulerende rol karakteriseert de landbouw in Zeeland, die voor het grootste deel bestaat uit grondgebonden plantaardige teelten. Daarmee heeft Zeeland een andere uitgangspositie met betrekking tot de landbouwtransitie dan andere provincies met meer veeteelt.

Het beleid om intensieve veehouderijen tegen te gaan dient te worden uitgevoerd door gemeenten tijdens de bestemmingsplantoets/vergunningverlening. In het relatiebeheer met de gemeenten stuurt de provincie opdat de bestemmingsplannen voldoen aan de regels uit de provinciale verordening. Daarnaast is een provinciale beleidsambtenaar lid van de agrarische adviescommissie, waar gemeenten alle nieuwbouwplannen van veehouderijen aan dienen voor te leggen.

### 3.4 Monitoring, evaluatie en verantwoording

#### Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 - 2030

In het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied, waarin de transitie naar volhoudbare landbouw een belangrijke pijler is, is in de paragraaf over sturing en monitoring het volgende opgenomen:

*“De voortgang van de implementatie van het Uitvoeringsprogramma zal worden gemonitord, waarbij één keer per twee jaar gerapporteerd wordt aan Gedeputeerde Staten. Dat betekent dat voortgang en effectiviteit van het Uitvoeringsprogramma door Gedeputeerde Staten gevolgd gaat worden*

*en aan Provinciale Staten wordt voorgelegd via de begroting en provinciale jaarrapportage hierover.” (Pagina 54, Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied, Gedeputeerde Staten van Zeeland, d.d. 15 juni 2021).*

De eerste keer dat Provinciale Staten een rapportage kan verwachten over de voortgang en effectiviteit staat voor medio 2023, twee jaar na publicatie van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied.

#### Toekomstige inzet van landelijke Kritische prestatie-indicatoren?

Zogeheten Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) vormen een afgeleide van het direct monitoren op doelen. KPI's geven inzicht in de prestaties van agrarische bedrijven, die van invloed zijn op de gestelde doelen zonder daarbij voorschriften te geven over hoe de doelen te behalen.<sup>15</sup> Een onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied van de Provincie Zeeland (Gedeputeerde Staten, mei 2021) is het bijdragen aan de ontwikkeling van KPI's. KPI's maken het mogelijk om voedselproducenten transparant en beter gericht te belonen voor hun prestaties op het gebied van duurzaamheid.

Een landelijke systematiek voor een set aan indicatoren, die naast beleidsmonitoring ook gevalideerd is om prestaties van agrarische bedrijven te koppelen aan beloning, is nog in ontwikkeling. De Wageningen Universiteit (WUR) voert in opdracht van het Minister voor LNV samen met een aantal andere partijen een project uit om een integrale set aan KPI's te ontwikkelen voor de complete Nederlandse landbouw.<sup>16</sup> Er wordt gekeken in de verschillende deelpilots naar sectorspecifieke en regionale KPI's. De Provincie Zeeland speelt hierbij ook een rol in een van de pilotregio's. De deelpilot binnen het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland Zuidwestelijke Delta is hierin één van de voorlopers.

Bijlage 5 geeft een overzicht van de eerste aanzet van mogelijk KPI's voor de landbouw, die in het onderzoek in opdracht van het ministerie in een tussenrapportage zijn beschreven.

<sup>15</sup> (2021)

<sup>16</sup> et al. (2021)





## 4. Ontwikkeling van de landbouwtransitie in Zeeland (periode 2017 -2021)

Dit hoofdstuk beantwoordt de derde deelvraag van het onderzoek:

*In hoeverre werd in de periode 2017 t/m 2021 het provinciale doel met betrekking tot landbouwtransitie in Zeeland gerealiseerd?*

Het antwoord op deze deelvraag wordt voornamelijk gegeven op basis van kwalitatief onderzoek, omdat cijfermatige onderbouwing op de schaal van de Provincie Zeeland niet beschikbaar bleek.

### 4.1 Algemeen

#### **Geen keerpunt in het huidige landbouwsysteem.**

Betrokkenen geven in de interviews aan dat de afgelopen jaren geen keerpunt zijn geweest voor wat betreft landbouwtransitie. Een grote versnelling is niet waarneembaar. Het tempo waarin nieuwe technieken, nieuwe inzichten en betere teeltmethoden beschikbaar komen neemt wel zichtbaar toe. Er worden kleine stappen gezet en over een langere periode telt dat wel op.

#### **Weinig financiële ruimte voor verduurzaming vormt belemmering voor snelheid transitie**

De financiële bewegingsruimte van de agrarische sector is klein om over te stappen op een andere bedrijfsvoering. Een gevolg is dat de transitie niet heel snel kan gaan. Daarvoor was er niet genoeg ondersteuning van consumenten en de retailsector. Het ontbrak tevens aan flankerend beleid van de landelijke en Europese overheid. Agrariërs met een eigen bedrijf kunnen dat mogelijk te gelde maken als ze stoppen. Tot dat moment hebben zij gemiddeld een relatief marginale beloning

ontvangen, kijkend naar het kapitaal dat zij inzetten, de risico's die daarmee samengaan en de hoeveelheid arbeid die zij verrichten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn in het inkomen van agrariërs, zowel tussen deelsectoren als binnen de deelsectoren van de landbouw.

Betrokkenen uit de agrarische sector geven aan zeer frequent bezig te zijn om nieuwe ontwikkelingen af te stemmen op hun bedrijfsvoering en daar financiering voor te vinden. Respondenten wijzen er massaal op dat de marges in de landbouw klein zijn en ondanks modernisering in de afgelopen decennia veranderde dat niet. Het wordt door externe betrokkenen als vraag beschouwd of de consument c.q. de overheid wel bereid zijn om de kosten te vergoeden voor agrarische bedrijven, die nodig zijn voor de omschakelen naar een alternatief dat beter aansluit bij de transitiedoelstelling. Wegens deze overtuiging heeft het ook sterk de aandacht om stapsgewijs op een andere manier te produceren, zonder dat het meer kost.

#### **Verwevenheid met voedselsysteem**

Diverse betrokkenen geven aan dat er in de begripsvorming over landbouwtransitie vaak vergeten wordt dat het landbouwsysteem onlosmakelijk verbonden is met het voedselsysteem. Respondenten geven aan dat verandering van het voedselsysteem erg belangrijk is voor de volhoudbaarheid van de landbouw, terwijl zij tegelijkertijd ervaren dat er weinig sturing is op dat terrein door de Rijksoverheid en Europese Unie. De retailsector heeft in de keten veel invloed op de consument. Echter met deze sector is de samenwerking op provinciaal niveau ingewikkeld. Zij opereren landelijk en bezitten in het huidige systeem een machtspositie, wordt vanuit de praktijk aangegeven.



## Transitie blijft zich ontwikkelen

Het toegenomen ontwikkelingstempo van de agrarische sector zet naar verwachting wel door, ondanks de financiële knelpunten die er zijn.

Wijziging van regelgeving dwingt tot een andere manier van werken. Daardoor ontstaat er een bedrijfseconomische en bedrijfsmatige noodzaak voor landbouwbedrijven om te veranderen. Een voorbeeld is het wegvallen van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen in een aantal teelten (knolselderij, uiten en suikerbieten), die niet opgelost kunnen worden met gebruik van een ander middel. Als gevolg daarvan zal de mechanische onkruidbestrijding een belangrijk thema worden. Hetzelfde geldt voor het laten overwinteren van groenbemesters met niet kerende grondbewerking. Dit is goed voor de bodemkwaliteit en voor de biodiversiteit. Dergelijke ontwikkelingen vragen geen grote financiële investeringen, waardoor ontwikkelingen daar goed mogelijk zijn.

## Innovatie vraagt tijd

Resultaten bij projecten die samenhangen met innovatie, natuur en marktverandering laten over het algemeen relatief lang op zich wachten. Zeker als effecten op de natuurlijke omgeving inclusief water en bodem erbij worden betrokken kost dat tijd. Dat geldt ook voor veranderingen in productiemethode. Teeltseizoenen in een jaar bepalen dat er niet het hele jaar door geëxperimenteerd kan worden.

Een project als Biobased Gardens, laat zien hoe lang het kan duren om nieuwe niches te ontwikkelen. Bij fysieke investeringen, zoals de aanschaf van nieuwe landbouwmachines is het effect sneller aanwezig.

Een strokenteeltproject dat bij proefboerderij De Rusthoeve wordt uitgevoerd, laat zien dat resultaten geleidelijk bereikt worden en men al doende leert. De proefboerderij zal daarop tussentijds inspelen met bijeenkomsten en het betrekken van telers voor kennisoverdracht uit de pilots.

## Instandhouding belangrijk aandachtspunt

Een aandachtspunt bij projecten is instandhouding. De huidige instandhoudingsplicht bij Europese subsidies bedraagt minimaal 5 jaar. Als subsidie wegvalt, is het de vraag of een ondernemer nog steeds in staat en bereid is om bijvoorbeeld bloemstroken langs percelen in te zaaien of landschapselementen te behouden.

## Motivatie bij agrarische bedrijven voor transitie

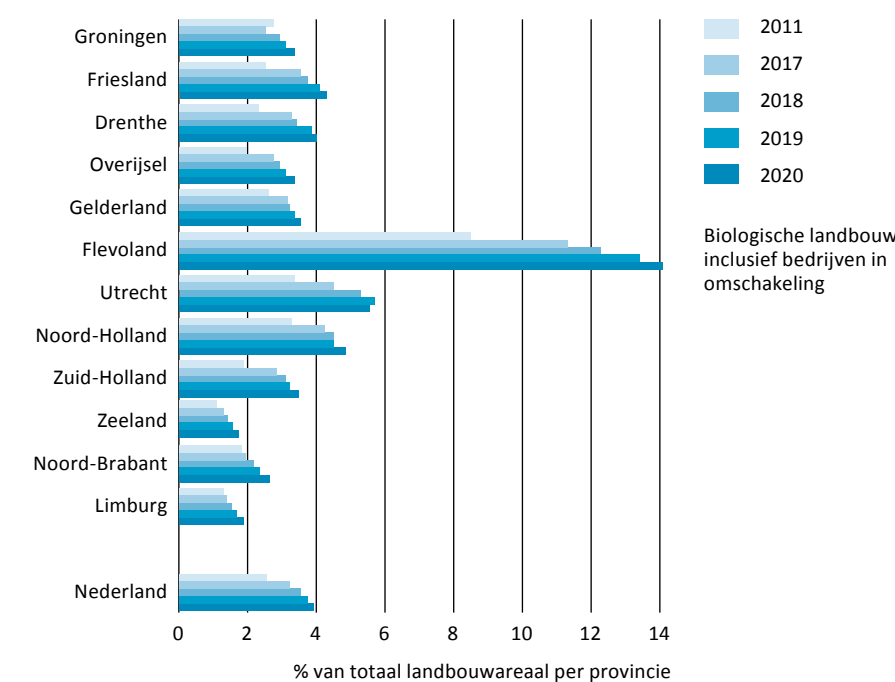
Agrarische bedrijven zijn over het algemeen gemotiveerd om aan de slag te gaan met verduurzaming. Bijvoorbeeld natuurlijke plaagbestrijding is een thema dat leeft onder telers om daarmee te experimenteren, maar ook om met allerlei andere manieren met biodiversiteit aan de slag te gaan. De wil is er, maar er moet wel een verdienmodel op korte termijn zijn. Tegelijkertijd is er ook twijfel. Daarom is het belangrijk om via pilots uit te zoeken wat een andere manier van werken precies inhoudt en wat daarvan de effecten zijn op de productie, financiën en de omgeving. Ook is het belangrijk om onderzoek te doen naar hoe agrarische bedrijven specifiek tegen ontwikkelingen aankijken. Zo kunnen zij de kansen en belemmeringen zien als onderbouwing van toekomstig beleid.

Het stoort betrokkenen uit de landbouw, dat er een beeld is ontstaan van agrariërs die niet welwillend zijn om duurzamer te werken. Ondanks het feit dat zij keihard werken aan duurzaamheid, lopen zij op tegen grenzen omdat de financiële compensatie ontbreekt. Evenmin staat de transitie niet aan het begin volgens hen, maar wordt erop gewezen dat er op het gebied van onder andere emissies al heel veel bereikt is.

## Biologische landbouw en transitiepad gangbare landbouw

Biologische landbouw is een niche die bijdraagt aan het beter afstemmen van de landbouw op de omgevingsdoelen die door de provincie zijn gesteld. De landbouw in Zeeland is echter hoofdzakelijk gangbaar. Het aandeel biologisch is in Zeeland vergeleken met de rest van Nederland met circa 2,5% relatief laag (figuur 6). De geraadpleegde bronnen geven hiervoor geen sluitende verklaring.

### Aandeel biologische landbouw per provincie



Figuur 6. (Bron: CBS Statline. 2021)

## Transitiepad gangbare landbouw in relatie tot biologische landbouw

Ervaren wordt dat de groep consumenten klein is die het imago en de marketing van biologisch ondersteunen. Dat zien diverse betrokkenen uit de agrarische sector niet grootschalig veranderen. De transitie van de gangbare landbouw evolueert eerder naar wat wordt genoemd 'regeneratieve landbouw'. Bij regeneratieve landbouw staat bodembescherming centraal. Zo kan worden bijgedragen aan verschillende 'ecosysteemdiensten', zoals het leveren van voedsel, de groei en aanwezigheid van biodiversiteit of schoon oppervlaktewater. In tegenstelling tot biologische landbouw is regeneratieve landbouw geen beschermd begrip.

Betrokkenen vragen zich af of het voor Zeeland specifiek nodig en mogelijk is om te streven naar 25% biologische landbouw, zoals door de Europese Unie eerder werd beoogd in de nieuwe Farm to Fork strategie. De provincie beziet samen met betrokken partijen wat voor Zeeland een realistische streven kan zijn.

Als er naar de verdeling van dat percentage over Nederland wordt gekeken, dan zou er oog moeten zijn voor het feit dat de Zeeuwse landbouw relatief weinig druk op de omgeving kent wegens de kleigronden waarop voornamelijk wordt geteeld, waardoor er minder gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk zijn dan bijvoorbeeld de teelt op zandgronden in Drenthe. Het is ook niet goed voor biologische landbouw als de overheid het aanbod stimuleert, maar de vraag uit de markt niet toeneemt. Prijzen zullen als gevolg daarvan dalen, waardoor het verdienmodel van biologische boeren (verder) onder druk kan komen te staan. Aan de andere kant wordt er ook aangegeven dat er in de praktijk agrariërs waren die de overstap hadden willen maken en de markt voor biologische producten als goed genoeg zagen, maar dat toch niet durfden doen. De omschakeling werd als financieel erg lastig beschouwd in de eerste drie jaar en er was niet genoeg vertrouwen en steun van banken/overheid om die drempel weg te nemen.

## 4.2 Per beleidsthema

### Bodemkwaliteit

#### Actuele gegevens ontbreken

Er zijn geen actuele cijfers beschikbaar op Zeeuwse schaal over de periode 2017 - 2021, die inzicht bieden in hoezeer het bodembeheer door de agrarische bedrijven in Zeeland in evenwicht is met de omgeving. Het ontbreken van data over bodemkwaliteit is een landelijk probleem. De Raad voor de Leefomgeving constateerde in 2021 dat het huidige monitorings- en kennisstelsel niet ingericht is op het sturen op bodemkwaliteit. Er wordt niet structureel gemeten in Nederland. Er is geen gedragen en/of nationaal vastgestelde meetmethode. Er wordt niet onafhankelijk gemeten en er is een kennistekort bij stakeholders.<sup>17</sup> Het Rijk werkt aan een Nationaal Programma Landbouwbodems in samenwerking met ketenpartijen.<sup>18</sup>

Kijkend naar duurzaam bodembeheer en het beleid van de provincie spelen bodemvruchtbaarheid, organisch stof en verdichting een belangrijke rol.

#### Bodemvruchtbaarheid

Met betrekking tot bodemvruchtbaarheid wordt ervaren dat deze in Zeeland hoofdzakelijk heel erg goed is. Echter door steeds aanscherpende normen (bijvoorbeeld voor mest) ontstaat er wel druk op de opbrengst. Dat is een zorg voor de agrarische sector.

#### Organisch stof

Het organisch stofgehalte vormt een belangrijk thema voor de akkerbouw in Zeeland. Hier is decennialang veel aandacht op gevestigd. Het gehalte lijkt nu nog stabiel, maar op de lange termijn (> 50 – 100 jaar in Zeeland)

wordt op basis van wetenschappelijk onderzoek een duidelijke afname verwacht.<sup>19</sup> Tegelijkertijd wordt aangegeven in interviews dat Zeeuwse agrariërs heel gericht inzetten op een positieve balans van organisch stof: niet meer afvoeren als dat er wordt aangevoerd of geteeld wordt. En als de balans negatief is, wordt er compost of champost aangevoerd. De teelt van groenbemesters speelt ook een rol. Deze draagt bij aan organische stof groei, alhoewel dat in kleigrond langzaam gaat. Hier liggen nog wel uitdagingen om te onderzoeken wat wel en niet mogelijk is, wordt vanuit de praktijk aangegeven. Datzelfde geldt voor niet-kerende grondbewerking.

De Wageningen Universiteit onderzocht in 2017 in opdracht van de Provincie Zeeland het mestgebruik in Zeeland in relatie tot duurzaam bodembeheer.<sup>20</sup> De onderzoekers beschrijven dat de keuze van mest, onder andere gelet op de verwachte afname van organisch stof in Zeeland belangrijk is, omdat daarmee de aanvoer van organisch stof kan worden verhoogd. Het effectieve organisch stofgehalte per kg fosfaat is daarin sturend. Vooral compost en diverse soorten rundermest bevatten een gunstige verhouding tussen organisch stof en fosfaat. De onderzoekers van de WUR concluderen dat kwaliteit van mest een issue is dat steeds belangrijker wordt en niet meer uitsluitend een zaak van de veehouder zou moeten zijn. De akkerbouw zou gestimuleerd moeten worden om voorwaarden te stellen aan de kwaliteit van mest die beschikbaar komt.

#### Bodemverdichting

Een verkennende studie van de Wageningen Universiteit, mede gefinancierd door de Provincie Zeeland, concludeerde in 2014 dat 43% van de bodems in Zeeland over verdicht is, hoewel de betrouwbaarheidsmarge van dit getal groot is wegens het lage aantal bemonsterlocaties is merken de onderzoekers op.<sup>21</sup> De onderzoekers beschrijven dat bijna alle

ondergronden niet sterk genoeg zijn om de wiellasten in de landbouw te dragen zonder verdichting. Een belangrijke conclusie is dat zonder natuurlijk herstel bijna alle Nederlandse ondergronden in de loop der tijd alleen maar dichter worden en de ondergrondverdichting steeds meer een permanent karakter krijgt.

### Waterkwaliteit

Een aantal betrokken actoren maken zich grote zorgen over het niet halen van de Europese doelen op het gebied van de Kaderrichtlijn Water in 2027. Dat kan, net als bij de stikstofcrisis, leiden tot een uitspraak van de Raad van State. Daardoor worden vergunningen mogelijk tegengehouden en moet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (kunst)mest mogelijk anders gereguleerd worden.

Op de website van het compendium van de leefomgeving zijn gegevens beschikbaar over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de landbouw en metingen van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Er is onder andere een kaart beschikbaar met de ruimtelijke verdeling van normoverschrijding van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Zichtbaar is dat er Zeeland nog op het merendeel van de meetpunten normoverschrijdingen werden aangetroffen in 2019 (meest recente gegevens). Waterschap Scheldestromen rapporteert als primair verantwoordelijk orgaan integraal over de voortgang van het waterbeleid in Zeeland.

### Biobased economy

Biobased economy is een economie die gewassen en reststromen uit onder andere de landbouw inzet voor niet-voedseltoepassingen. De projecten die Gedeputeerde Staten stimuleerden op het vlak van biobased economy en agro bieden nieuwe mogelijkheden aan de

agrosector en chemie, waarbij het aan de individuele bedrijven en agrariërs is om te bepalen of dat voor hen passend is en voldoende interessant is qua rendement. Het verstevigt hun positie, omdat ze wat meer keuzemogelijkheden in verschillende richtingen hebben, qua gewassen die ze telen en hoe ze die vervolgens kunnen vermarkten. Stichting Circular Biobased Delta, die samen werd gesubsidieerd door provincies Zuid-Holland, Brabant en Zeeland en het bedrijfsleven is een belangrijke partner voor inbreng van expertise, het leggen van verbindingen en doorontwikkeling en communicatie/lobby.

Stijgende olieprijs zorgen ervoor dat biobased voor de industrie een extra impuls kan krijgen, wordt aangegeven in interviews, maar daar wordt ook een belangrijke kanttekening bij gezet. De afzetprijzen van de Zeeuwse landbouw zijn van een andere orde over het algemeen dan de prijzen waar de bulkchemie en bulkindustrie mee werken. De Zeeuwse landbouwgrond is relatief duur en wordt intensief gebruikt met kwalitatief hoogwaardige producten, terwijl de industrie internationaal opereert en grote volumes verwerkt.

Biobased economy is een onderdeel van circulaire economie. Het gaat om vergroening van de industrie, maar ook van de landbouw. Randvoorwaarde is dat de landbouw produceert in evenwicht met de omgeving en de bodem niet uitput.

Het project Biobased Innovation Gardens, dat Gedeputeerde Staten mede stimuleren met subsidie, legt een koppeling tussen de teelt van gewassen en reststromen uit de landbouw en de (chemische) industrie en betreft ook het onderwijs/kennisinstellingen zoals WUR en Hogeschool Zeeland.

Onder andere suikerbieten zijn in Zeeland een belangrijk gewas in het teeltplan van akkerbouwbedrijven en interessant voor de biobased

<sup>17</sup> Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020). *De bodem bereikt?!*

<sup>18</sup> Kamerbrief over voortgang Nationaal Programma Landbouwbodems | Kamerstuk maart 2022 | Rijksoverheid.nl

<sup>19</sup> [redacted] (2019) *Organische stof in de Nederlandse bodem*

<sup>20</sup> [redacted] (2017) *Effect van mest op de biologische bodemkwaliteit in de Zeeuwse akkerbouw. Wageningen Environmental Research. Rapport 2843*

<sup>21</sup> [redacted] (2019). *Factfinding paper bodemverdichting*

<sup>22</sup> *Afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen, 2011-2019 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)*

<sup>23</sup> *Gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater 2013-2019 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)*



economy. Zo wordt er gekeken naar de verwerking van (het overschot) van suikerbieten tot groene bouwsteen voor de chemie. Er is een onderzoekscentrum opgestart in Dinteloord. In de Kanaalzone is een nieuwe vacuümtechnologie ontwikkeld om op een hele energiezuinige manier suiker te winnen uit suikerbieten. Suiker zal mogelijk gebruikt gaan worden voor de productie van biogebaseerde ethanol, methanol en citroenzuur als groene bouwstenen voor de chemie. Hiervoor komt mogelijk een nieuwe fabriek.

Andere kansen liggen er voor agrariërs om coöperatief aan de slag te gaan met raffinage. Ook lignine wordt kansrijk geacht, dat een plantaardig bindmiddel is en in de asfaltindustrie kan worden toegepast.

## Biodiversiteit

Biodiversiteit is gaandeweg de onderzoeksperiode een steeds belangrijker thema geworden als indicator voor waar de landbouwtransitie staat. In de door Provinciale Staten vastgestelde Natuurvisie Zeeland 2017-2022 is vastgelegd hoe het natuurbeleid van de Provincie Zeeland wordt ingevuld. In de beleidsnota Natuurwetgeving van december 2018 is dit herhaald en is met Provinciale Staten afgesproken dat eens in de drie jaar een uitgebreide rapportage wordt opgesteld over de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. Daarbij werd het destijds uitgevoerde onderzoek van de Rekenkamer Zeeland betrokken over natuurbeleid.<sup>24</sup> De rekenkamer constateerde onder andere dat de provincie onvoldoende zicht heeft op de effectiviteit van het natuurbeheer. In 2019 is de eerste ‘Natuurrapportage’ gepubliceerd door Gedeputeerde Staten.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> [Rekenkamer Zeeland \(2018\) Natuurbeheer in Zeeland - Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland](#)

<sup>25</sup> [Natuurrapportage Zeeland 2019](#)

<sup>26</sup> Zie vorige voetnoot

Een indicator voor de biodiversiteit vormt de Living Planet Index Zeeland (LPI).

De Living Planet Index is een methode die door het CBS gebruikt wordt om trends (voor- of achteruitgang) voor soorten te bepalen. De Living Planet Index is een wereldwijd veelgebruikte indicator voor biodiversiteit. Het CBS rekent LPI's uit voor Nederland en sinds 2019 ook per provincie. Voor de berekening van de LPI wordt van soorten de populatiegrootte of het aantal kilometerhokken waarin ze voorkomen jaarlijks bepaald, zodat tijdreeksen ontstaan. Om het populatieverloop vergelijkbaar te maken, is gebruikgemaakt van indexering, waarbij de waarde voor 1990 op 100 is gesteld.

Voor de Provincie Zeeland zijn voor de volgende inheemse soortgroepen LPI's bepaald: broedvogels, zoogdieren, dagvlinders, libellen, amfibieën en zoetwatervissen. Naast een LPI per soort-groep is ook een LPI per natuurtype berekend. Voor de resultaten wordt verwezen naar de Natuurrapportage Zeeland 2019.<sup>26</sup>

## Zoetwaterbeschikbaarheid

Voor een beschrijving van de stand van zaken wordt verwezen naar het Zeeuws Deltaplan Zoet Water. Zie: <https://www.zeeland.nl/water/zeeuws-deltaplan-zoet-water>

## Stikstof

Voor een beschrijving van de stand van zaken wordt verwezen naar de Zeeuwse Strategische Aanpak Stikstof. Zie: [Aanpak stikstof in Zeeland | Provincie Zeeland](#)

## 5. Rolinvulling door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: nadere analyse

Dit hoofdstuk beantwoordt de vierde deelvraag van het onderzoek:

*Hoe wordt door in- en extern betrokkenen en experts aangekeken tegen de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun rol op het gebied van landbouw en transitie daarvan in de periode 2017 t/m 2021?*

### 5.1 Sturing Provinciale Staten en samenspel met Gedeputeerde Staten

#### Kaderstellende en Controlerende rol Provinciale Staten

De leden van Provinciale Staten die door de rekenkamer zijn geïnterviewd, geven aan dat zij beter in positie zouden kunnen worden gebracht bij landbouw(transitie). Verschillende aspecten daarvan worden benoemd:

- Een duidelijke behandeling van het onderwerp als geheel met integrale aanpak en strategie-voorstel wordt gemist. Onder andere daarbij is van belang met wie de provincie gaat samenwerken en of dat voldoende vernieuwende partijen zijn. Opgemerkt door de rekenkamer wordt bij dit punt dat Provinciale Staten op meerdere momenten werden meegenomen door Gedeputeerde Staten in het proces dat leidde tot het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 - 2030, zie paragraaf 3.1.1.
- Afspraken over kaders met betrekking tot hoe Provinciale Staten worden geïnformeerd en betrokken worden gemist. De monitoringsinformatie die leden van Provinciale Staten ontvangen over landbouw en transitie daarvan bevat weinig samenhang

<sup>27</sup> [Voor een toelichting op de pijlers wordt verwezen naar: GLB in het kort | Over het GLB | Toekomst GLB](#)

<sup>28</sup> [Detail 2021D47944 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

en regelmaat, alsmede diepgang wordt ervaren. Er is behoefte aan een informatiearrangement binnen de P&C-cyclus, dat specifiek de informatie in beeld brengt. Nu wordt informatie soms afzonderlijk naar Provinciale Staten gestuurd, maar dan ontsnapt het makkelijk aan hun aandacht. Een voorbeeld is de informatie over waterkwaliteitsmonitoring, in relatie tot de doelen uit de Kaderrichtlijn Water waarover het waterschap rapporteert (zie paragraaf 4.2). In de begroting van de Provincie Zeeland is de doelstelling opgenomen dat Zeeland voldoet aan de normen uit de Europese Kaderrichtlijn Water. Statenleden ontvangen dan in de jaarstukken niet de link naar de rapportage van het waterschap.

- Het stellen van specifieke doelen aan de voorkant is nodig om aan de achterkant goed geïnformeerd te kunnen worden. Zonder doelen is er geen referentiekader om beleidsuitkomsten aan te toetsen.
- De afbakening tussen de bestuursorganen (Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten) is te weinig expliciet gemaakt. Dat is niet goed voor het draagvlak van besluitvorming bij Provinciale Staten.
- Door een aantal respondenten wordt ervaren dat de betrokkenheid soms meer zou moeten zijn dan afgelopen jaren is geweest. Sommige leden geven aan geconfronteerd te zijn met besluiten waar zij in hun ogen eerder bij betrokken hadden moeten worden. Als voorbeeld wordt de IPO positiebepaling over het nieuwe Nationaal Strategisch Plan (NSP) genoemd, aangaande de verdeling tussen pijler 1 en pijler 2 van aan Nederland toegekende Europese subsidies voor de landbouw en het daaraan gekoppelde besluit van de Minister van LNV dat in december 2021 werd genomen.<sup>27 28</sup> Hier staat tegenover dat Gedeputeerde Staten per brief op 20 juli 2021 Provinciale Staten actief informeerden over de totstandkoming van het NSP en de

provinciale inzet daarbij. Naar aanleiding van artikel 44 vragen van de Partij van de Arbeid werd daarover gesproken in de Commissie Economie d.d. 17 september 2021.<sup>29</sup> Vervolgens werd in november 2021 een GS informatiebijeenkomst gehouden en ontvingen Provinciale Staten een brief over de provinciale positiebepaling door het IPO met onderbouwing daarvan.<sup>30</sup>

- Statenleden zouden hun kennis kunnen versterken door zich te laten informeren door agrariërs in het landelijk gebied.

Betrokkenen binnen de organisatie en Gedeputeerde Staten geven het volgende aan:

- Voor hen is het niet duidelijk welke invulling Provinciale Staten nastreven als het gaat om een onderwerp als landbouw(transitie) beleid in relatie tot hun kaderstellende en controlerende rol. Zij geven aan dat de manier waarop er door leden van Provinciale Staten wordt geacteerd in de praktijk, indiceert dat het algemeen bestuur hun kaderstellende rol beperkt wenst in te vullen en wat betreft de controlerende rol liefst aanhaken op hun netwerken, incidenten en partijeigen speerpunten, in plaats van het stellen van een uitvoerig doordacht strategisch beleidskader en periodieke evaluatie. Dat beeld ontstaat onder andere uit de wijze van sturing die Provinciale Staten gaven op de Omgevingsvisie 2021. Daar is weliswaar debat over gevoerd, maar tot wijzigingen van de inhoud leidde dat niet. Er wordt tevens ervaren dat er weinig vragen worden gesteld over het landbouwbeleid bij de behandeling van begroting, voorjaarsnota en jaarstukken in Provinciale Staten. De agrarische sector en natuurbeweging hebben goede bestuurlijke lijnen naar Provinciale Staten, zodat er ook zeker op die manier controle wordt uitgeoefend op de uitvoering door Gedeputeerde

Staten. Daar komen ook kaders uit voort, zoals het Deltaplan Zoet Water dat via een aangenomen motie als groot project werd gestart of de aanpak door Gedeputeerde Staten op het gebied van voedselbossen.

#### **Stellen van nadere doelen en normen wordt in de uitvoeringsorganisatie niet gezien als taak van de provincie**

Het formuleren van nadere (harde) doelen wordt niet als passend ervaren voor de provinciale rol, geven betrokkenen binnen de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten aan. De nadruk ligt op het ondersteunen van de verandering die buiten de provincie aan de gang is en het regionaal geven van zetjes in die richting. Sommige respondenten geven aan dat het nader stellen van kaders een taak is voor de Rijksoverheid. De provincie heeft te weinig invloed om realistische harde doelen te kunnen stellen. De provincie is voor landbouwtransitie erg afhankelijk van andere partijen. Anderen geven aan dat juist de sector zelf aan zet is met hulp van (wetenschappelijk) onderzoek. Het is niet wenselijk als de overheid nadere kaders zou stellen. Een goede routekaart met nulmeting zou enorm kunnen helpen daarbij. Ook voor het ontwikkelen van een dergelijk instrument is regie vanuit de Rijksoverheid het meest passend. Het stellen van normen voor de landbouw wordt als een heel ingewikkeld traject gezien door de belangen die er spelen en de fragmentatie van kennis, financiële middelen en andere hulpbronnen. De problematiek is dermate complex dat er geen blauwdrukoplossingen voorhanden zijn.

Het huidige landbouwsysteem wordt omschreven als een maatschappelijk gedragen schip dat langzaam van koers aan het veranderen is. Inmiddels maakt dat schip een bocht onder druk van allerlei ontwikkelingen die voor politieke onrust zorgen. Er zijn vergezichten gekoppeld aan thema's op het gebied van klimaat, zoet water, biodiversiteit, bodem- en waterkwaliteit en eiwittransitie. Er wordt stap-voor-stap langzaam nagedacht over hoe je die vergezichten kunt koppelen aan concrete

doelen. Dat zijn fases in het proces. Ervaren wordt dat het eerder inzetten op doeltreffendheid en keiharde normen, qua timing ervoor had gezorgd dat 'het schip' nooit deze bocht had kunnen maken, omdat de overheid en daarmee ook de provincie dan het draagvlak in de samenleving en bij de agrarische sector was kwijtgeraakt. Het maken van zo'n bocht kost tijd en is nog volop gaande vanwege de complexiteit van de landbouwtransitie zelf en haar verwevenheid met het voedselsysteem.

#### **Er is geen provinciale visie op transitie management**

De kunst van effectief zijn als overheid is kiezen: de essentie van een slimme beleidsstrategie is om te expliciteren en doordacht keuzes maken.<sup>31</sup> Kiezen betekent niet dat exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het bewust benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten worden er dan gelegd om transitiedynamiek in beweging te brengen, te behouden en te vernieuwen binnen een bepaald domein?

Provinciale Staten hebben momenteel geen visie op transitie management vastgesteld. Daardoor is de beleidsstrategie beperkt geëxpliciteerd, terwijl transitie management wezenlijk anders is dan traditionele vormen van sturing.

Zo is bijvoorbeeld bij transities de verleiding groot om de aandacht te richten op de weg van de minste weerstand; op meters maken in plaats van diepe verandering te bewerkstelligen; op opbouw vanuit samenwerking, zonder afbouw en confrontatie die daar vaak bij komt kijken. Dat leidt dan tot allerlei duurzame initiatieven waar niemand tegen kan zijn, maar die tegelijkertijd de noodzakelijke, structurele veranderingen grotendeels ongemoeid laten. Pilots en experimenten kunnen vernieuwing suggereren, maar partijen die belang hebben bij het huidige systeem kunnen deze organiseren als legitimatie om niet te veranderen. Ze houden de ontwikkeling dan zo klein mogelijk zonder

opschaling. Transities serieus nemen als beleidsopgave betekent echter niet één deel vooruitbrengen, maar het systeem als geheel verder brengen.

### **Samenspel Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten**

Het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kan beter op elkaar worden afgestemd. Hoe dat in de praktijk vorm moet krijgen vinden betrokkenen ingewikkeld en is een vraagstuk dat breder is dan alleen landbouwtransitie.

Gedeputeerde Staten publiceerden het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030 onder andere om over het voetlicht te brengen bij Provinciale Staten waar Gedeputeerde Staten en partners aan werkten op het gebied van landbouw en transitie daarvan en hen daarin mee te nemen.<sup>32</sup>

De behandeling door Provinciale Staten van het document wordt door betrokkenen als teleurstellend ervaren. Het presidium besloot, zoals voorgaand al vermeld, om het Uitvoeringsprogramma niet door Provinciale Staten te laten vaststellen. Daarmee bekrachtigden Provinciale Staten niet met een besluit de uitwerking van het algemene kader uit de Omgevingsvisie, waarin de samenhang van processen, projecten en ambities beschreven zijn die mede vanuit de samenleving vorm hebben gekregen.

### **Verantwoording, Monitoring En Evaluatie**

Monitoring van beleidseffecten en evaluatie over de realisatie van doelen vond nauwelijks plaats op provinciaal niveau in Zeeland. Als gevolg daarvan is er weinig verantwoording over beleid.

<sup>29</sup> [https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/1B21\\_687621ad.pdf](https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/1B21_687621ad.pdf)

<sup>30</sup> [https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/1B21\\_32c92b59.pdf](https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/1B21_32c92b59.pdf)

<sup>31</sup> Zie: DRIFT en NSOB (2020), [REDACTED]

<sup>32</sup> [Link](#)



De monitoring van de effecten van beleid en de realisatie van doelen is voor landbouwtransitie in de periode 2017 – 2021 beperkt geweest, evenals de verantwoording daarover aan Provinciale Staten.

Door betrokkenen in de provinciale organisatie en binnen Gedeputeerde Staten wordt hierover het volgende aangegeven:

- Een samenhang en rode draad in de voortgang kon nog niet aan de hand van een set van indicatoren gegeven worden. Verder is de argumentatie dat monitoringsgegevens nauwelijks de een-op-een de inzet van de provincie meten. Naast het beleid van hogere overheden en marktomstandigheden zullen ook weersomstandigheden en natuurlijke gebiedskenmerken monitoringsgegevens beïnvloeden. Die context gaat verloren in ‘kale cijfers’.
- Los van het feit dat de monitoring, evaluatie en verantwoording daarover aan Provinciale Staten in de periode 2017 t/m 2021 beperkt is geweest, wordt het monitoren van resultaten en het meetbaar en afrekenbaar maken van prestaties die samenhangen met de landbouwtransitie wel als heel wezenlijk beschouwd. Dat wordt ook uitgedragen in het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030, waarin het verder ontwikkelen van het KPI-systeem en set aan indicatoren een speerpunt is.
- Het sturen en monitoren op maatregelen aan de voorkant is een goede indicatie voor doelrealisatie. Als de agrarische sector bepaalde maatregelen neemt, dan zet dat een transitiebeweging in gang die ook meetbaar is. Hoewel het effect op bijvoorbeeld de

bodem of het oppervlaktewater niet wordt gemonitord. Aan de voorkant is wetenschappelijk vastgesteld, dat deze maatregelen wel effect hebben.

- Ambtelijk en bestuurlijk geven betrokkenen aan dicht op de sector te zitten. Er is een goed beeld dat de provincie effectief bezig is. Om dat te bepalen, gaat het om signalen die zij opvangen in de contacten. Het jaarlijks overleg dat Gedeputeerde Staten hebben met het ZLTO-bestuur is bijvoorbeeld een belangrijk meetmoment. Gezien het feit dat de provinciale uitvoering georiënteerd is op samenwerking met de maatschappij en aanhaakt op de beweging die daar is, is een gevolg dat effectiviteit van beleid ook direct gemeten wordt op dat niveau.

#### **Monitoring die verder gaat dan de provinciale verantwoordelijkheid**

De provincie kan zich bij de monitoring beperken tot de eigen gestelde doelen. Maar zij kan ook indicatoren betrekken die verder gaan dan de provinciale verantwoordelijkheid, die wat zeggen over de prestaties van de landbouw in relatie tot de algemene doelstelling van de landbouwtransitie. Het is belangrijk om een duidelijke keuze te maken en dat af te stemmen met en op de doelgroep voor wie de monitoring bedoeld is. In dit kader is er geen goed of fout.

Sommige andere provincies kiezen er voor om landelijke monitoringsinformatie over prestaties van de agrarische sector binnen hun grondgebied op het gebied van duurzaamheid en de financiële positie beschikbaar te maken.<sup>33</sup>

## 5.2 Uitvoering van de provinciale rol door Gedeputeerde Staten

### Transitiebewustzijn

#### **Gedeputeerden Staten speelden tijdig in op transitiebeweging landbouw**

Het provinciale traject om te komen tot een nieuwe visie op landbouw liep ongeveer parallel aan het traject van het Rijk. In 2018 leidde dat tot de Rijkvisie op kringlooplandbouw.<sup>34</sup> Ten tijde van de publicatie van het visiedocument, waren Gedeputeerde Staten al ruim daarvoor begonnen met het Ambitiedocument landelijk gebied. Het Rijk keek juist in dat proces naar de ontwikkelingen in de provincies, onder andere Zeeland.

In de provinciale organisatie werd het werken via afzonderlijke beleidsafdelingen beëindigd in 2019. Er werd een team geformeerd rondom de opgave in het landelijk gebied, waarin vrijwel alle disciplines samen kwamen. Dit gebeurde onder invloed van het opgavegericht werken binnen de provinciale organisatie, waarmee werd gestart in 2017.

#### **Koppeling met voedseltransitie in de uitvoering door Gedeputeerde Staten. Voedseltransitie lastig proces.**

Gedeputeerde Staten gaven in de uitvoering aandacht aan de koppeling met het voedselsysteem. Een belangrijke pijler was daarbij het ondersteunen van de Zeeuwse stichting FoodDelta en het uitbrengen van de Food agenda 2018 in het verlengde daarvan.<sup>35</sup> FoodDelta richt als kennis en innovatienetwerk niet alleen op de landbouwsector, maar op de gehele keten: vanaf agrariërs tot consumenten en de voedselverwerkende industrie die daartussen zit. In de visie van de stichting zijn huidige traditionele ketens voor verbetering vatbaar. Deze ketens zijn voornamelijk lang en ondoorzichtig, terwijl de consument in groeiende mate nadrukkelijker vraagt om kortere ketens en transparantie. Dat sluit ook aan

bij de Millenniumdoelen van de Verenigde Naties. De provincie subsidieert, maar ondernemers hebben de regie in de stichting.

Stichting FoodDelta brengt partijen bij elkaar en probeert over bestaande ketens heen te kijken om te komen tot vernieuwing, innovatie en kennisdeling. Een voorbeeld is een project met de teelt van bonen dat bijdraagt aan eiwittransitie en biodiversiteit dat tot stand kwam samen met ZLTO en CZAV. Er is tevens geïnvesteerd in een regionale eiwitstrategie.

Zeeland heeft veel te bieden op het gebied van voedseltransitie, want de provincie is bij uitstek een gebied dat zich goed leent voor duurzame voedselproductie, wordt in interviews breed aangegeven. Het zou ook heel goed passen bij de infrastructuur van Zeeland als meer voedselverwerkende bedrijven zich hier zouden vestigen. Zeker bedrijven die zich richten op de groeimarkt die ontstaan is door de omslag naar vegetarisch eten.

De voedseltransitie wordt ervaren als een lastig proces, omdat er geen duidelijke landelijke voedselstrategie bekend is. Om dat te ondervangen lobbyt stichting FoodDelta in Den Haag en zoekt aansluiting bij andere regio's om gezamenlijk aan ontwikkeling te doen. Een kritische noot van een respondent is dat er resultaten zijn op het gebied van voedseltransitie in Zeeland, maar dat het nog te mager is kijkend naar de ontwikkeling die er wordt verwacht met betrekking tot het verschuiven van traditionele voedselketens naar nieuwe vormen. Waar de voedselproductie in Zeeland op land tegen allerlei grenzen aanloopt, zijn er op het water nog allerlei mogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van zeewierproductie. Het klimaatprobleem vraagt tevens om minder consumptie van dierlijke eiwitten, wat kansen biedt voor de Zeeuwse landbouw die hoofdzakelijk gericht is plantaardige productie. In dat kader is er bijvoorbeeld een project gestart rond een korte keten gericht op Zeeuwse quinoa. De praktijk laat zien dat het kan.

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld: provincies Zuid-Holland: <https://edepot.wur.nl/472264>, Noord-Brabant: [Factsheet land- en tuinbouw Noord-Brabant](#), Limburg en Noord-Holland

<sup>34</sup> [Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel-kwaliteit | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>35</sup> [Food Agenda 2018; Voedselrijk Zeeland](#)

### **Belonen naar prestatie mogelijke oplossing waar Gedeputeerde Staten snel op inspeelden, maar in de uitvoering ingewikkeld.**

Het belonen naar prestatie wordt als een belangrijke omslag gezien in het denken over landbouwtransitie en doelrealisatie daarvan. Landbouwbedrijven zouden beloond moeten (kunnen) worden voor prestaties waarvoor zij kosten maken, die aantoonbaar een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven. Die beloning is breder dan alleen via subsidies van de overheid, zoals het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie. Ook ketenpartijen, zoals coöperaties, supermarkten en consumenten spelen een rol. Zo is Friesland Campina de initiator van de zogeheten biodiversiteitsmonitor, die met het Louis Bolk instituut is ontwikkeld. Daarbij wordt ook samengewerkt met de Rabobank en het Wereldnatuurfonds. Melkrundveebedrijven ontvangen een opslag op de melkprijs, naarmate zij beter scoren op deze monitor.

Gedeputeerde Staten zijn snel ingesprongen op de ontwikkeling die samenhangt met het belonen van prestaties. Samen met het Rijk, de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland, de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds werd gekeken hoe er handen en voeten gegeven kan worden aan de biodiversiteitsmonitor met een beloningssysteem voor de akkerbouw.

Belonen naar prestatie voor de akkerbouw blijkt ingewikkeld in de uitvoering. Waar het bij de melk van Friesland Campina om slechts één product gaat, dat met een bepaalde keurmerk op de markt wordt gebracht, is dat bij de akkerbouw veel moeilijker. Daar worden veel meer verschillende producten geleverd, die zich moeilijk laten standaardiseren. Er zou bijna per gewas moeten worden gekeken, hoe een beloningssystematiek opgezet zou moeten worden. Daarom wordt er nu gezocht naar generieke parameters, die gebruikt kunnen worden voor de bodemkwaliteit, de zoetwatersituatie en bijvoorbeeld de stikstofbalans, waarvoor een stukje extra waardering kan worden gevonden. Met een aantal agrariërs wordt hiermee geëxperimenteerd.

### **Belang van de provinciale rol in de uitvoeringspraktijk**

#### **De uitvoering van de provinciale rol door Gedeputeerde Staten is belangrijk geweest en wordt hoofdzakelijk gewaardeerd.**

De provinciale rol die Gedeputeerde Staten uitvoerden in de periode 2017 – 2021 op het gebied van landbouwtransitie wordt in algemene zin breed als essentieel ervaren. Er is een belangrijke wisselwerking tussen wat er op regionaal niveau speelt en wat er op hogere beleidsniveaus gebeurt. De rolinvulling door Gedeputeerde Staten maakte daarin het verschil. Enerzijds met het regisseren van allerlei processen. Anderzijds met subsidieprogramma's. Die programma's brachten partijen tot samenwerking, zowel in de kennisontwikkeling alsook in het delen daarvan, ondersteunden agrarische bedrijven bij het doen van fysieke investeringen om te moderniseren/innoveren en stimuleerden agrarisch natuurbeheer.

Zeeland heeft bijvoorbeeld als echte akkerbouwprovincie een redelijk unieke positie opgebouwd met een hotspot als proefboerderij De Rusthoeve. Creatievelingen, die net wat extra's willen en kunnen doen als koploper, zodat anderen volgen, zijn erg belangrijk. Hier is de rol van Gedeputeerde Staten belangrijk geweest. Zij ondersteunden allerlei broedplaatsen voor innovatie in de periode 2017 – 2021.

Winst is er mogelijk te halen als er meer nadrukkelijk tussen provincies zou worden afgestemd over hoe zij op regionale schaal uitvoering geven aan ontwikkelingen die op hen afkomen.

### **Samenwerking met externe actoren**

#### **Samenwerking door Gedeputeerde Staten met andere actoren wordt hoofdzakelijk als goed en waardevol beschouwd.**

Gedeputeerde Staten hebben vanaf 2017 de belangen op het gebied van landbouw en natuur tot op zekere hoogte samen gekregen. In eerste instantie kreeg dat zijn beslag in het ambitiedocument landelijk gebied, vervolgens in het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied en Deltaplan Zoet Water in 2021.

In een breder kader wordt geschetst dat het kenmerkend is voor de samenwerking in Zeeland dat er korte lijnen zijn, men snel kan schakelen en er naar elkaar geluisterd wordt en begrip getoond wordt voor elkaars overtuigingen en positie. Externe actoren zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden met wijze waarop de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten daarin acteerden. Het wordt gewaardeerd hoe zij allerlei stakeholders bij elkaar brachten, daarmee samenwerkten en voldoende kennis van de materie bezaten.<sup>36</sup>

Het wordt door sommige extern betrokkenen als een voordeel gezien dat Gedeputeerde Staten in staat zijn geweest met interne mensen deze processen te regisseren, omdat zij de Zeeuwse context kenden. Zij ervaren in andere provincies, die met externe inhuur werken, dat zij veel meer tijd kwijt zijn aan het proces. Daar wordt met een kennisachterstand begonnen.

Het valt een aantal respondenten op dat Gedeputeerde Staten steeds integraler en in opgaves werkten. Dat leidde tot slimme combinaties wordt in de praktijk ervaren. Die zij nodig gezien de integrale opgave en ambitie die er is. In de praktijk hangt alles met elkaar samen. Dus is het effectief geweest om ook zo naar vraagstukken te kijken.

De samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en de ZLTO wordt door betrokkenen van beide partijen als erg waardevol en belangrijk beschouwd. In Zeeland staat de ZLTO nog stevig als organisatie, alhoewel ook hier de ledenaantallen teruglopen. Net als in heel Nederland. Daar is enige onrust over. De ZLTO heeft veel invloed, zowel richting de provincie als naar haar leden. Daarom was deze speler een belangrijke betrokken partij in het netwerk. Ook het sterke collectief Poldernatuur Zeeland was essentieel, omdat dit een positieve samenwerking is tussen landbouw en natuurorganisaties. Tot slot was proefboerderij De Rusthoeve een cruciale partner voor de provincie. Daarmee is een goede relatie opgebouwd. Gedeputeerde Staten stimuleren relatief veel innovatieve projecten waar De Rusthoeve bij betrokken is.

De Provinciale Commissie Groene Ruimte wordt als een belangrijk gremium gezien om alle betrokken partijen vanuit landbouw en natuur samen te brengen. In de commissie werd er constructief met elkaar van gedachten gewisseld over zaken die spelen. Partijen staan voor hun eigen belang, maar hebben ook oog voor elkaars belangen. In de interviews wordt aangegeven dat partijen die hebben meegedacht bij het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied, maar geen zitting hebben in de PCGR, ook graag betrokken zouden willen blijven bij het provinciale beleid, netwerk en ontwikkeling. Partijen die de agrarische sector adviseren en hen diensten leveren, de zogeheten erfbetreders, zijn in dit kader een bijzondere groep. Zij maken geen direct deel uit van de PCGR. Onderzoek onder telers laat zien dat zij juist in belangrijke mate afgaan op informatie die door hen wordt verstrekt.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van alle partijen

<sup>37</sup> [Zie bijvoorbeeld de tussenevaluatie van BO Akkerbouw over plantgezondheid \(2021\).](#)



### **Uitvoeringsprogramma Programma landelijk gebied mogelijk in mindere mate gemeenschappelijk dan werd beoogd aan de voorkant van het proces.**

Er is geen startnotitie met kaders op het gebied van inhoud of procesverloop voorgelegd aan Provinciale Staten aan de voorkant van het proces. Aanleiding daarvoor was een andere manier van werken binnen de provinciale organisatie vanaf 2018, het zogeheten opgavegericht werken. Daardoor werd een andere koers gevaren dan in het verleden gebruikelijk was bij beleidsprocessen. Wel werd in de stukken omtrent het ambitiedocument, die Gedeputeerde Staten stuurde aan Provinciale Staten, expliciet omschreven dat het proces en het eindproduct golden als een bouwsteen voor de Omgevingsvisie die toentertijd in wording was. In de toelichting door de Gedeputeerde in de Commissie Ruimte werd deze status van het programma bevestigd. Het programma op zichzelf was niet bedoeld als afzonderlijke kaderstelling, maar werd vooral opgesteld om in de uitvoering de beleidsvelden binnen de provincie met elkaar te verbinden en kansen en knelpunten te benoemen.

Het programma is een provinciaal document en als zodanig wordt het ook gezien door de betrokken partijen, blijkt uit de door de rekenkamer gevoerde gesprekken. Pagina 2 van het programma laat daarover ook geen misverstand bestaand: *“In dit Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030 staan de programma’s en activiteiten die de Provincie Zeeland op korte en middellange termijn gaat uitvoeren op het gebied van landbouw en natuur centraal”*. Uit dit citaat spreekt in mindere mate de gemeenschappelijkheid van het programma, zoals die aan de voorkant van het proces werd beoogd.

In de begroting 2018 en 2019 van de Provincie Zeeland werd beschreven om: *“samen met externe partijen een agenda op te stellen om te komen tot een gemeenschappelijke agenda voor de opgave toekomst landelijk gebied”*

## **Beleidsuitgangspunten**

### **Het streven naar volhoudbare landbouw wordt ingevuld met het ruimte bieden aan de eigenschelijkheid van agrarische bedrijven om te veranderen. Onderbouwing van de beleidsaanpak wordt soms gemist.**

Over wat volhoudbare landbouw als transitiedoel in de praktijk inhoudt en welke ontwikkelingsrichting van de landbouw daarbij past, wordt door respondenten op diverse manieren aangekeken. Die pluriformiteit past bij transities in de beginfase. Deze komt terug in het provinciale beleid. De term die hierbij past is eigenschelijkheid: ieder agrarisch bedrijf ontwikkelt zich op zijn eigen manier met wat bij hem of haar past in samenhang met de keten waarin wordt gefunctioneerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er aan glastuinbouw en veeteelt regels opgelegd werden in de Omgevingsverordening, waardoor de eigenschelijkheid in mindere mate tot uitdrukking komt in die sectoren. De stimulerende/faciliterende rol richtten Gedeputeerde Staten voornamelijk op de plantaardige sector, die ook het meest prominent is in Zeeland (zie ook bijlage 4).

### **Sommige betrokkenen plaatsen kanttekeningen bij het principe van eigenschelijkheid als route naar volhoudbare landbouw en wijzen op het ontbreken van onderbouwing van de aanpak en transparantie in de uitwerking daarvan.**

Er worden door sommige respondenten kanttekeningen gezet bij het principe van eigenschelijkheid. Een aantal kritische respondenten beschouwen eigenschelijkheid als een beperkt doelmatige en doelgerichte manier van werken met het oog op het bereiken van transitie. Zij ervaren dat er vanuit de landbouw veel lobby is om vast te houden aan de gangbare manier van voedselproductie. Het beleid van de provincie zou beter moeten onderbouwen waarom er bepaalde keuzes gemaakt worden in het licht van het gestelde doel. Daaraan kunnen transparant middelen worden gekoppeld.

Als voorbeeld wordt innovatie gegeven. Aangegeven wordt dat er relatief veel fysieke investeringen in de vorm van landbouwmaterieel door de provincie zijn gesubsidieerd en budgetten daarvoor diverse keren werden opgehoogd in de periode 2017 – 2021 (zie ook paragraaf 3.2). Het is niet duidelijk welke afwegingen daarbij gemaakt werden. Waren dit de beste projecten kijkend naar het doel van volhoudbare landbouw en innovatie daarbij of was er vooral veel vraag naar het stimuleren van de aanschaf van landbouwmaterieel vanuit de sector? Aan de andere kant wordt aangegeven dat deze investeringen juist heel effectief zijn geweest. De reden dat het budget werd opgehoogd was dat er zoveel gebruik van werd gemaakt. Van de maatregelen die werden gesubsidieerd is bewezen dat zij een positief effect hebben, zoals het verbeteren van bodem- en waterkwaliteit. Alle gesubsidieerde projecten voldeden bovendien aan de eisen van de openstelling fysieke investeringen voor innovatie en modernisering, hetgeen het beoogde effect van de openstelling was

## **Gebiedsgerichte aanpak en provinciebrede focus**

Eenzijds vergrootte een gebiedsgerichte, geconcentreerde evenals integrale aanpak van Gedeputeerde Staten de efficiëntie en effectiviteit van de provinciale rol. Anderzijds werd er ook meerwaarde bereikt met een provinciebrede focus.

Gedeputeerde Staten legden in de uitvoering verbinding tussen landbouwtransitie en andere opgaves om de resultaatgerichtheid van het beleid te vergroten. Er werd in toenemende mate gebiedsgericht en integraal gewerkt, waarmee ook budgetten en problemen samen opgepakt konden worden. Landbouwtransitie is dan geen doel meer op zich, maar een onderdeel van het behouden en versterken van leefbaarheid in de regio en het bereiken van natuurdoelen. Dat biedt extra kansen voor landbouwinnovatie en biedt aanvullende mogelijkheden om door te ontwikkelen. Ervaren wordt dat dit een

succesvolle manier van werken is geweest. Grenspark Groot Saeftinghe is hier een voorbeeld van. Zeker op zoetwatergebied wordt ook onderschreven dat gebiedsgericht werken meerwaarde heeft gehad, omdat elk gebied in Zeeland wat dat betreft een andere uitdaging kent.

Betrokkenen wijzen er voorts op dat het effect van beleid in positieve zin groter is, als specifiek de landbouw dicht in de buurt van natuurgebieden verandert. Gedeputeerde Staten onderkennen dat en speelden daar reeds op in door juist nabij de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren recent meer in te zetten op een gebiedsgerichte aanpak. Duidelijk is dat het geconcentreerd investeren in natuur inclusief boeren loont.

Voor agrarisch natuurbeheer geldt dat een zekere concentratie van groenelementen nodig is om ecologische resultaten te boeken. Van die concentratie was sprake in de uitvoering. Dat leidde er toe dat veel agrariërs buiten die gebieden ook graag mee wilden doen, maar die ruimte was er maar beperkt vanwege financiële keuzes die er moesten worden gemaakt.

Kansen voor de gebiedsgerichte aanpak in de toekomst worden gezien in de stikstofovergangszones, dicht gelegen tegen Natura 2000 gebieden. Als daar de bemesting naar beneden gebracht kan worden, biedt dat een forse daling van de stikstoflast op. Ook worden kansen gezien om bij de gebiedsgerichte aanpak de zoetwaterproblematiek en verzilting te betrekken. Als ondernemers elkaar positief kunnen beïnvloeden, dan versterkt dat de effectiviteit van de provinciale inzet. Het kavelruilbureau van de provincie speelt daar een belangrijke rol in wordt aangegeven.

Naast gebiedsgericht, geconcentreerd en integraal beleid blijkt anderzijds dat er meerwaarde behaald wordt met het provinciebreed focussen op de landbouw en transitie daarvan. Bepaalde landbouwbedrijfssystemen zijn door heel Zeeland hetzelfde. Afgezien van het zoetwatervraagstuk,

zijn er geen grote verschillen met de problematiek aangaande volhoudbaarheid van de landbouw in Zeeland. Aangegeven wordt dat dit min of meer per bedrijfstype hetzelfde is in heel Zeeland.

Een aantal respondenten geeft verder aan dat er voor de provincie mogelijkheden liggen om efficiënter en effectiever te zijn als zij agrariërs meer zouden betrekken bij regulier natuurbeheer. Voor de volhoudbaarheid van de landbouw kan dat interessant zijn mits er lange contracten tegenover staan. Zo kunnen zij hun carrière hierop inrichten. De provincie kan op die manier natuurdoelen bereiken. Ervaren wordt dat de provincie de grens tussen natuur en landbouw nu veel te hard trekt door eenzijdig alleen samen te werken met terreinbeherende organisaties als het om regulier natuurbeheer gaat. Hier staat tegenover dat beleidskeuzes voor agrarisch natuurbeheer vooral landelijk bepaald worden. Door een koerswijziging in het stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) wordt het beschikbaar (EU) budget voortaan alleen binnen begrensde leefgebieden ingezet.

## Checks and balances pop-3 subsidies

### System van checks and balances POP-3 subsidies

Een belangrijk aandeel van de provinciale subsidies uit eigen middelen wordt verstrekt in de vorm van cofinanciering met Europese POP-3 gelden. Het systeem bevat een aantal checks & balances die, zorgen voor een goede borging van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het gaat om de volgende elementen:

- De EU voert een sterke rechtmatigheidscontrole uit, ook op regels die de effectiviteit van subsidies moeten borgen.
- De besteding van POP-gelden wordt geëvalueerd op landelijk niveau door het Regiebureau, een samenwerking tussen het Ministerie van LNV en de twaalf provincies.

- De Verordening subsidies Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014 – 2022 (POP-3) Zeeland bevat regels waaraan subsidieaanvragen ambtelijk wordt getoetst.
- Subsidieverlening is een samenspel tussen EU-specialisten en inhoudelijke beleidsambtenaren.
- Er vindt sinds 2014 altijd een onafhankelijke doelmatigheidstoets plaats op een ingediend voorstel door een adviescommissie POP-3, die werd ingesteld door GS. Deze commissie brengt advies uit voordat GS besluit op een projectvoorstel. In de commissie zijn de ZLTO, RECRON, ZAJK, waterschap, gemeenten, natuurorganisaties en provincie betrokken. Het is vooral een draagvlakcommissie. Wanneer dat nodig is wordt er ook nog externe deskundigheid ingeschakeld. Die mogelijkheid biedt het regelement. Bijvoorbeeld voor de maatregelen in het kader van de openstelling van de regeling fysieke investeringen voor modernisering en innovatie in 2018. Deze maatregelen werden getoetst door een deskundige verbonden aan de WUR, omdat de deskundigheid ontbrak bij de provinciale organisatie.

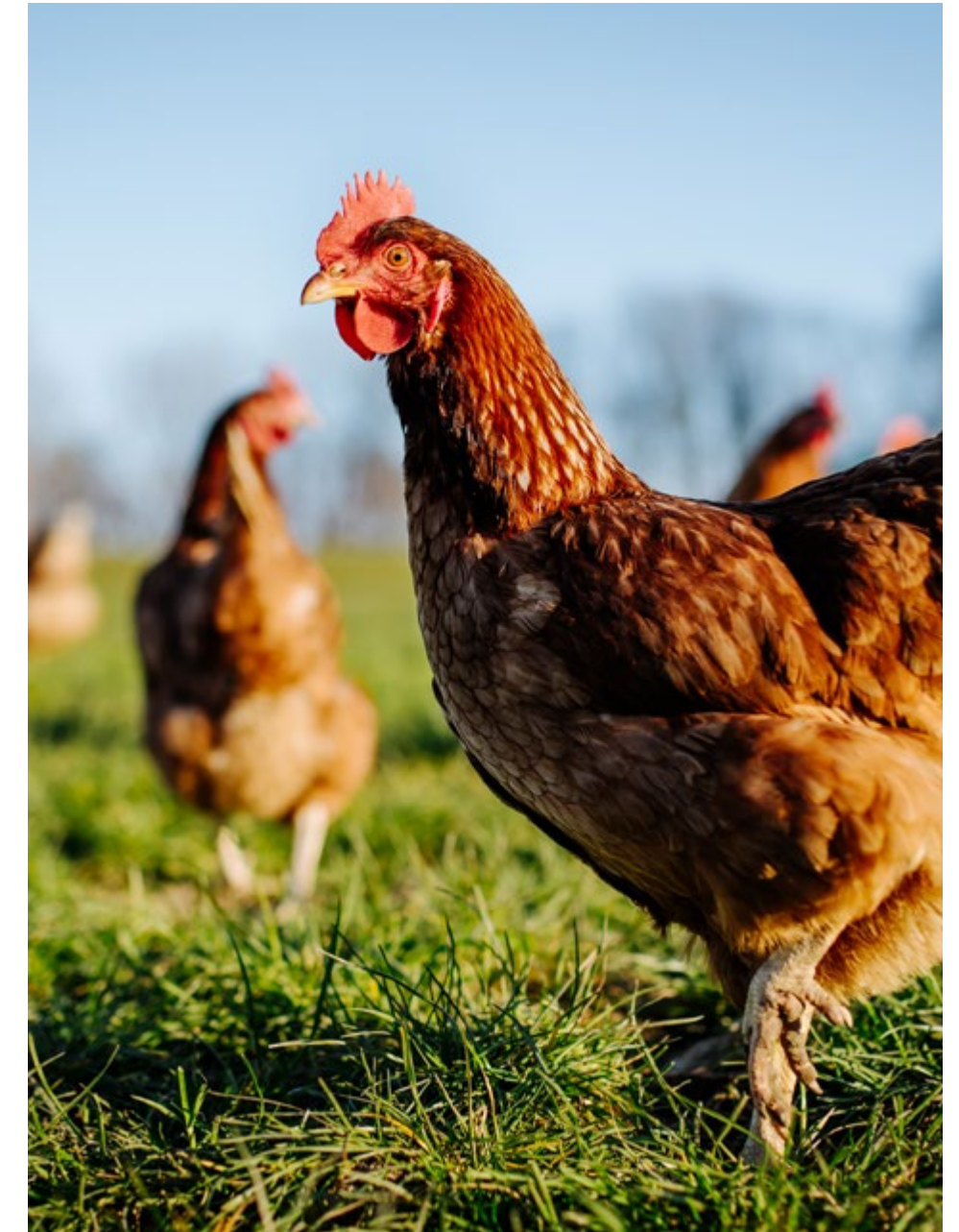
## Regulerende rol intensieve veehouderij

### Reguleren veehouderijen effectief, bestaande rechten die nieuw leven worden ingeblazen leiden tot discussie.

In interviews wordt aangegeven dat het beleid om intensieve veehouderij te reguleren in de praktijk effectief is. Nieuwvestiging wordt tegengehouden door de provinciale kaderstelling op dat terrein. Soms is er ondanks dat kader wel sprake van reuring in de samenleving en ook binnen Provinciale Staten, omdat vestiging van intensieve veehouderijen in Zeeland niet in alle gevallen kan worden voorkomen. In die gevallen is er sprake van rechten die zijn ontstaan in het verleden. Die rechten intrekken kost geld. Dat is niet geregeld in het provinciale kader. Er is

geen beleid en geld vrijgemaakt in de provinciale begroting om bedrijven danwel rechten uit het verleden te saneren.

In de praktijk zijn er een aantal bedrijven geweest die stappen gezet hebben om te verduurzamen. Dit zijn vooral de pluimveehouders. Bij varkens is er minder ontwikkeling op dit terrein.







## 6. Toets aan het normenkader

Dit hoofdstuk beantwoordt de vijfde deelvraag van het onderzoek:

*Hoe verhoudt de invulling van de provinciale rol op het gebied van landbouwtransitie door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zich tot normen over effectiviteit, gebaseerd op algemene beginselen van behoorlijk bestuur en provinciale beleidskaders?*

Om de vraag te beantwoorden zijn de onderzoeksbevindingen langs de meetlat van een normenkader gelegd. Deze normen zijn gebaseerd op het provinciale geformuleerde beleid en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.






De kleurcodering geeft aan hoe er wordt gescoord op de normen:

- : 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.
- : er kan niet getoetst worden aan de norm wegens gebrek aan informatie

### 1. Thema: Aanwezigheid beleidstheorie en mate waarin deze expliciet gemaakt werd.

Een beleidstheorie toont welke instrumenten tegen welke kosten ingezet worden om bepaalde prestaties en vervolgens doelen te bereiken. De essentie van een slimme beleidstheorie is om te expliciteren en doordacht keuzes maken. Kiezen betekent bij transities niet dat exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het bewust benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten worden er dan gelegd om transitiedynamiek in beweging te brengen, te behouden en te vernieuwen binnen een bepaald domein?



Normen	Score	Toelichting
1. Lange termijn perspectief: In het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader is het lange termijn perspectief voor landbouw zo concreet mogelijk geformuleerd.	●	Vanaf 2018 hebben Provinciale Staten het langetermijnperspectief voor de Zeeuwse landbouw in de begroting opgenomen. Het perspectief werd in beperkte mate concreet gemaakt. Betrokkenen ervaren dermate afhankelijk te zijn van nationale en Europese beleidskaders, alsmede de situatie op de Europese en wereldmarkt. De rekenkamer kan die redenering volgen. Het open houden van het lange termijnperspectief biedt ruimte voor betrokken actoren met uiteenlopende achtergronden, belangen en overtuigingen om zich te conformeren aan de doelstelling en zich daarvoor in te spannen. Er is ruimte voor verbetering mogelijk door meer focus te leggen op de systeemverandering die nodig wordt geacht om het gestelde doel te bereiken. Sturen op transities vraagt specifieke verandering. Er kan meer over het voetlicht worden gebracht wat dat dan betekent en hoe de provinciale inspanningen zijn afgewogen in dat licht.

Normen	Score	Toelichting
2. <b>Integraliteit:</b> Het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader beschouwt het onderwerp landbouw en transitie daarvan in samenhang.		Gaandeweg de onderzoeksperiode nam de samenhang in het beleidskader toe. In het programma Balans in het landelijk gebied kwamen de verschillende beleidsterreinen steeds meer samen. Dat komt tot uiting in de Omgevingsvisie en de begroting.
3. <b>Specifieke en meetbare doelen:</b> In het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader zijn specifieke en meetbare doelen gesteld.		De analyse laat zien dat Provinciale Staten nauwelijks specifieke doelen en prestaties vaststelden op het gebied van landbouw en transitie daarvan. Daarmee werd de kaderstellende rol beperkt ingevuld door Provinciale Staten.
4. <b>Prestaties:</b> In het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader is duidelijk op welke prestaties de provincie met nadruk inzet om de gestelde doelen te bereiken.		
5. <b>Budgetten:</b> Het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader maakt duidelijk welke kosten er gekoppeld zijn aan specifieke doelen en prestaties.		De provinciale begroting gaf beperkt inzicht in de budgetten die zijn gekoppeld aan de prestaties. In het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied werd dit inzicht wel in belangrijke mate geboden, maar dat document werd niet bekrachtigd door Provinciale Staten.
6. <b>Transparantie beleidstheorie:</b> Het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader maakt de beleidstheorie expliciet.		De beleidstheorie in het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader werd beperkt expliciet gemaakt.

## 2. Thema: Monitoring, evaluatie en verantwoording.

Een transitie is een zoektocht, inherent is dat daarin goede én verkeerde keuzes worden gemaakt, wat het belang van monitoring en evaluatie onderstreept. Een effectief transitieprogramma stuurt op samenhang tussen actoren, tussen ontwikkelingen, duurzaamheid en doelen op verschillende niveaus. Omdat deze zaken (deels) dynamisch en onvoorspelbaar zijn en betekenis krijgen in de veranderingsprocessen, verandert de samenhang voortdurend. Dat maakt periodieke reflectie op de gekozen beleidstheorie en geleverde inspanningen essentieel. Tevens heeft monitoring een signalerende functie en is het noodzakelijk voor verantwoording over de geboekte resultaten in termen van output en zo mogelijk effecten. Bovendien kan het tonen van concrete (tussen)resultaten aanjagen en enthousiasmeren.

Lerende vormen van evaluatie passen het beste bij transitieprocessen. Het alleen meten van signalerende trends op een aantal kernindicatoren volstaat niet. De huidige landbouwtransitie staat immers nog maar aan het begin in haar ontwikkeling. Effecten van beleid zullen zich pas op langere termijn voordoen en de relatie met ingezette acties is waarschijnlijk niet te leggen. Het is wel mogelijk om op basis van interventielogica de uitvoering en de daarmee gerealiseerde resultaten te monitoren. Het daarbij inzoomen op faal- en succesfactoren draagt bij aan de leer- en aanpassingsfunctie van monitoring en evaluatie.

Normen	Score	Toelichting
7. <b>Afspraken:</b> Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben afspraken gemaakt over monitoren en evaluatie van het beleid.		Provinciale Staten hebben in het door hen bekrachtigde beleidskader geen afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie van het beleid op het gebied van landbouw en transitie daarvan. In het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021 – 2030 is een paragraaf over monitoring en evaluatie opgenomen, maar Provinciale Staten namen geen besluit over dit uitvoeringsprogramma.
8. <b>Evaluatie:</b> Het beleid werd periodiek geëvalueerd.		Er vond geen evaluatie plaats van het beleid van de Provincie Zeeland op het gebied van landbouw en transitie daarvan. Het regiebureau, een samenwerking tussen het ministerie van LNV en de twaalf provincies voert wel een landelijke evaluatie uit naar de besteding van POP gelden en doelrealisatie daarvan.
9. <b>Monitoring en verantwoording:</b> De verantwoording in de jaarstukken gaven Provinciale Staten inzicht in het behalen van prestaties en bereiken van doelen.		De verantwoording in de jaarstukken was met name op het niveau van acties en in mindere mate op het niveau van doelen en prestaties. Monitoring was eveneens beperkt.



### 3. Thema: Doelrealisatie

Bij dit onderdeel worden de resultaten van het onderzoek vergeleken met de doelen en acties/prestaties die er aan de voorkant zijn gesteld met betrekking tot landbouw en transitie daarvan in de context van de provinciale rol.

Normen	Score	Toelichting
10. Realisatie specifieke doelen: De specifieke doelen en prestaties met betrekking tot de volgende thema's werden bereikt: <ul style="list-style-type: none"> <li>Economische positie;</li> <li>Biobased economy /circulaire economie;</li> <li>(Agro)biodiversiteit;</li> <li>Zoet water beschikbaarheid;</li> <li>Duurzaam bodemgebruik;</li> <li>Waterkwaliteit;</li> <li>Milieu/landschap.</li> </ul>	●	Er kan niet worden getoetst aan de norm. Er werden in het door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader geen specifieke doelen of prestaties geformuleerd voor de betreffende thema's. De doelstelling bleef beperkt tot algemene doelen (zie paragraaf 2.2).

### 4. Thema: Uitvoering

Bij dit onderdeel wordt getoetst of Gedeputeerde Staten adequaat invulling gaf aan de in de begroting geformuleerde acties en prestaties (zie paragraaf 2.3 en bijlagen 2). Daarbij is een onderscheid aangebracht tussen de verschillende rollen van de provincie (zie hoofdstuk 2.3)

Normen	Score	Toelichting
11 .Regisserende rol: Gedeputeerde Staten gaven adequaat uitvoering aan de acties met betrekking tot de regisserende rol	●	De actie om in overleg met de sector en maatschappelijke organisaties een Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied op te stellen werd uitgevoerd. In juni 2021 werd het programma gepubliceerd. Betrokken partijen gaven input op de inhoud en waardering voor het traject, ook in andere (gebieds)processen werd de landbouw betrokken en werden kansen benut, waarin het kavelruilbureau van de provincie al dan niet een rol speelde. Het Deltaprogramma Zoet water wordt door alle betrokken actoren als een zeer nuttig en belangrijk traject ervaren, waarbij de inzet van de provincie werd gewaardeerd. Een verbeterpunt is gelegen in de status van de documenten die volgden op de processen omtrent het Uitvoeringsprogramma Landelijk gebied en het Deltaprogramma zoet water. De provincie kan het draagvlak beter borgen voor de visie en onderliggende projecten wanneer documenten vastgesteld worden door de partijen waar de provincie afhankelijk is in het netwerk.

Normen	Score	Toelichting
1. Faciliterende/stimulerende rol: Gedeputeerde Staten gaven adequaat uitvoering aan de acties met betrekking tot de faciliterende/stimulerende rol.		
a. Acties Economie/modernisering	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er werden jaarlijks tenminste twee initiatieven gefaciliteerd van proefboerderij De Rusthoeve met als doel bij te dragen aan duurzame en integrale ontwikkeling van de landbouwsector.</li> <li>Via de subsidieregelingen fysieke investeringen voor innovatie en modernisering 2018 en 2019 agrariërs gestimuleerd om te investeren in onder andere systemen voor precisielandbouw, inclusief GPS apparatuur en machines voor spitten en zaaien en poten tegelijk.</li> <li>Via de subsidieregeling voor jonge landbouwers werden jonge landbouwers gestimuleerd om te investeren in de verduurzaming en het verbeteren van de rentabiliteit van hun onderneming.</li> <li>De provincie stimuleerde/faciliteerde velerlei projecten om innovaties te bevorderen op het gebied van nieuwe teelten en gewassen, onder andere ten behoeve van eiwittransitie.</li> </ul>
b. Acties Biobased economy /circulaire economie	●	Het efficiënt gebruik van hulpstoffen in de regio, in relatie tot de biogebaseerde economie, werd met subsidie van de provincie bevorderd in het project Growing a green future en doorontwikkeld in het project Biobased Innovation Garden
c. Acties Zoet water beschikbaarheid	●	Gedeputeerde Staten stimuleerden/faciliteerden middels de proeftuin zoet water diverse projecten ter bevordering van innovatie om de zoet water beschikbaarheid te verbeteren.
d. Acties (Agro)Biodiversiteit	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gedeputeerde Staten stimuleerden/faciliteerden diverse pilots/proeftuinen om de biodiversiteit, inclusief natuurinclusieve landbouw te versterken, zoals het Partridge project, het topgebied Groede of het samen vooruit project in de Ecoregio Grenspark Groot Saeftinghe.</li> <li>Gedeputeerde Staten verleenden subsidie voor agrarisch natuurbeheer via het Collectief Poldernatuur Zeeland dat gericht is op het behoud van flora, fauna en landschapselementen op het platteland.</li> <li>Gedeputeerde Staten verleenden subsidie voor diverse projecten om kennis over functionele agrobiodiversiteit te ontwikkelen en agrariërs daarmee bekend te maken.</li> <li>Gedeputeerde Staten financierden onderzoek naar een verkenning van agroforestry.</li> </ul>

Normen	Score	Toelichting
e. Acties Duurzaam bodembeheer	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er werden diverse projecten gestimuleerd met een relatie met duurzaam bodembeheer, zoals carbon Farming, levende bodem.</li> <li>• Gedeputeerde Staten droegen bij aan onderzoek over beter mest-gebruik en de effecten van mest-gebruik op de bodemkwaliteit.</li> <li>• Gedeputeerde Staten stimuleerden met subsidieerden fysieke investeringen bij agrarische bedrijven voor niet kerende grondbewerking, systemen voor structuurbehoud in de bodem en bodembeheer voor biologische landbouw.</li> </ul>
f. Acties Waterkwaliteit	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedeputeerden Staten verleenden POP-3 subsidie om een aantal belangrijke fysieke investeringen van Waterschap Scheldestromen mede mogelijk te maken met onder andere het doel om de emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te verminderen.</li> <li>• Gedeputeerde Staten stimuleerde/faciliteerde met subsidie fruitteelt/akkerbouwbedrijven om reinigingsinstallaties voor hun landbouwsputten aan te leggen en te investeren in spuitmachines met restvloeistof reductie of drift reductie.</li> </ul>
g. Acties Groen onderwijs	●	Gedeputeerden stimuleerden het project Samenwerken in de Groene Delta om een brede ontwikkeling op gang te brengen om mede vanuit onderzoek en onderwijs de groene sector in Zeeland te versterken door innovatie en voldoende adequaat opgeleide werknemers.
13. Regulerende rol	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwvestiging van Intensieve veehouderij werd voorkomen. Uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen kon alleen als er werd geïnvesteerd in verduurzaming conform de omgevingsverordening.</li> <li>• Glastuinbouwontwikkeld werd geclusterd in de daarvoor bestemde concentratiegebieden.</li> </ul>

## Bijlagen



## Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

### RESPONDENTEN

#### Geïnterviewde leden Gedeputeerde Staten van Zeeland:

- Portefeuillehouder Natuur en Natuurbeleving
- Portefeuillehouder Landbouw, Visserij en Fruitteelt

#### Geïnterviewden sessie Provinciale Staten van Zeeland:

- Statenlid SGP
- Statenlid ChristenUnie
- Statenlid PvdD
- Statenlid 50PLUS
- Statenlid PvdA
- Statenlid VVD
- Statenlid SP
- Statenlid GroenLinks
- Statenlid CDA

#### Geïnterviewde medewerkers Provincie Zeeland

- Adviseur Landbouw & Visserij
- Voormalig senior beleidsmedewerker Landelijk Gebied
- Voormalig coördinator Plattelandsontwikkelingsprogramma
- Senior beleidsmedewerker Landelijk Gebied en Natuurbeleid
- Senior beleidsmedewerker Water
- Opgavemanager aanpak Stikstof
- Beleidsmedewerker biobased economie/ bedrijfsvoering
- Beleidsmedewerker natuurmonitoring
- Programmamanager Balans in het Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur

- Beleidsmedewerker Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
- Beleidsmedewerker Bodem & Ondergrond
- Beleidsmedewerker Water
- Clustercoördinator/ senior beleidsmedewerker Landbouw binnen de opgave Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
- Beleidsmedewerker Agrarisch Natuurbeheer/ Agrobiodiversiteit
- Beleidsmedewerker opgave Landelijk Gebied
- Adviseur Plattelandsontwikkelingsprogramma
- Beleidsmedewerker strategische grondverwerving
- Voormalig senior beleidsadviseur biobased economie

#### Externe stakeholders

- Adviseur Landbouw & Visserij
- Voormalig senior beleidsmedewerker Landelijk Gebied
- Voormalig coördinator Plattelandsontwikkelingsprogramma
- Senior beleidsmedewerker Landelijk Gebied en Natuurbeleid
- Senior beleidsmedewerker Water
- Opgavemanager aanpak Stikstof
- Beleidsmedewerker biobased economie/ bedrijfsvoering
- Beleidsmedewerker natuurmonitoring
- Programmamanager Balans in het Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
- Beleidsmedewerker Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
- Beleidsmedewerker Bodem & Ondergrond
- Beleidsmedewerker Water

- Clustercoördinator/ senior beleidsmedewerker Landbouw binnen de opgave Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
- Beleidsmedewerker Agrarisch Natuurbeheer/ Agrobiodiversiteit
- Beleidsmedewerker opgave Landelijk Gebied
- Adviseur Plattelandsontwikkelingsprogramma
- Beleidsmedewerker strategische grondverwerving
- Voormalig senior beleidsadviseur biobased economie

## Bijlage 2. Deelstudie beleidskader thema's onderdeel van landbouwtransitie

### ECONOMISCHE POSITIE

Provinciale Staten stelden meerdere doelen op het thema economische positie in de P&C cyclus in de periode 2017-2021. Deze doelen zijn beschreven in onderstaande tabel.

De doelen werden in meerdere programma's gesteld:

- Vanaf 2020: Programma ondernemend Zeeland
- 2017 t/m 2019: Programma Regionale Economie

DOELSTELLING ECONOMISCHE POSITIE LANDBOUW	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2022						
Verbetering van de concurrentiepositie en behoudt van werkgelegenheid in de food	X	X	X			
Einde van het begrotingsjaar is de concurrentiepositie food verbeterd				X	X	
Einde van het begrotingsjaar is de werkgelegenheid in de food behouden						
Geen aparte doelstelling meer voor food. Economische doelstelling maakt onderdeel uit van de doelstelling met betrekking tot volhoudbare landbouw						X

Tabel 3. Geformuleerde doelen in de periode 2017 -2022 op het thema economische positie landbouw in de provinciale begroting

De doelstelling gericht op de provinciale bijdrage aan de economische positie van de Zeeuwse landbouw was in beperkte mate concreet in de periode 2017 t/m 2021. Uit de tabel blijkt dat vanaf 2020 de doelstelling enigszins meetbaar werd door een tijdseenheid toe te voegen (aan het einde van het begrotingsjaar). Echter het doel blijft in beperkte mate specifiek.

Het begrip concurrentiepositie is op verschillende manieren op te vatten. Er is niet concreet omschreven welke onderdelen van de concurrentiepositie de provincie wil versterken. Is dat bijvoorbeeld de productie per hectare en/of het inkomen uit bedrijf? Bovendien is de concurrentiepositie van de gehele Zeeuwse landbouw ook een element waar de provincie maar zeer beperkt invloed op heeft gezien de provinciale rol en context waarin de landbouw opereert. De doelstelling had specifiekere kunnen zijn als Provinciale Staten concreter hadden benoemd wat zij binnen haar invloedssfeer wilden bereiken met de provinciale inzet. Bijvoorbeeld met betrekking tot de doelen van projecten of regelingen die Gedeputeerde Staten specifiek stimuleerden in de periode 2017 t/m 2021:

- **De economische positie van de fruitteelt.** De fruitteelt is een sector in Zeeland die belangrijke economische uitdagingen kent en waar concreet ook inzet door de provincie op is geweest afgelopen jaren.<sup>39</sup>
- **Modernisering van landbouwbedrijven.** Gedeputeerde Staten verleenden subsidies voor de modernisering van landbouwbedrijven. Bijvoorbeeld subsidies voor de aanschaf van systemen voor precisielandbouw die plaats specifieke bemesting, plaats specifieke gewasbescherming of plaats specifieke bewatering mogelijk maken, inclusief GPS/GIS apparatuur.

Precisielandbouw komt onder andere ten goede aan de efficiency van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven. Er hoeft minder gewasbeschermingsmiddel en (kunst)mest te worden gebruikt per productie-eenheid.

- **De (door)ontwikkeling van teeltgewassen en afzetketens.** Hier werden de afgelopen jaren ook meerdere subsidies voor verstrekt, bijvoorbeeld voor het stimuleren van eiwit-gewassen, vlas en hennep, Zeeuwse soja, een pootaardappelenacademie, proeven met mediterrane fruitsoorten en de ontwikkeling van een duurzame ui.
- **Verbreding.** Het ruimte bieden voor het verbreden van activiteiten door agrarische bedrijven, bijvoorbeeld toeristische activiteiten. Hier spant de provincie zich voor in binnen het omgevingsbeleid wat betreft Nieuwe Economische Draggers.
- **Netwerkkraft vergroten en kennisdelen.** Diverse netwerken werden door de provincie ondersteund, zoals foeddelta Zeeland en projecten gericht op kennisdelen van proefboerderij De Rusthoeve en ZLTO.
- **Landbouwstructuurverbetering.** Door structuurverbetering wordt de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven efficiënter. Gedeputeerde Staten faciliteren hierbij met de inzet van het kavelruilbureau.
- **Jonge landbouwers.** Voor de continuïteit van de landbouwsector is het belangrijk dat er bedrijfsopvolging is. Jonge landbouwers werden specifiek door Gedeputeerde Staten gestimuleerd om hun bedrijf te moderniseren en te investeren in innovatie.
- **Groen onderwijs.** Voldoende en goed geschoold personeel is belangrijk voor de economische ontwikkeling in de agrarische sector. Gedeputeerde Staten gaven in dit kader uitvoering aan de regiodeal Groen Onderwijs.
- **Biologische landbouw.** Biologische landbouw is een economisch groeiende niche wegens een veranderd bewustzijn bij consumenten over landbouw. De Europese unie wil dat het aandeel biologisch sterk groeit de komende jaren.
- **Eiwittransitie.** De Europese Commissie heeft in 2018 de lidstaten opgeroepen om een nationale eiwitstrategie te vormen ten behoeve van strategische voedselsoevereiniteit, het minder afhankelijk worden van de import van eiwitrijke gewassen. De Rijksoverheid publiceerde in 2020 de Nationale eiwitstrategie, onder andere gericht op het stimuleren van eiwitrijke gewassen, innovatie van nieuwe eiwitbronnen en het vergroten van plantaardige eiwitconsumptie.<sup>40</sup> Gedeputeerde Staten stimuleerden in de praktijk diverse projecten op het gebied van eiwittransitie.

<sup>39</sup> De provincie stimuleerde met subsidie een aantal projecten om de fruitteeltsector te ondersteunen, zoals Innovatief fruit telen in een veranderend (ondernemers)klimaat van de ZLTO, Nederlandse Fruitteeltorganisatie en Rabobank.

<sup>40</sup> [Nationale Eiwitstrategie, december 2020](#)



Tot een bepaald niveau vindt nadere specificering van de doelstelling plaats in de omschrijving van de acties. Het betreft de volgende elementen (zie onderstaande tabel):

- Bijdragen aan verbinden en faciliteren ten behoeve van een duurzame en integrale landbouwsector.
- Bijdragen aan kennis en/of landbouwinnovatie
- Verbeteren samenwerking tussen ondernemers, onderwijs en overheden.
- Versterken van het Zeeuwse foodcluster.
- Ondersteunen van schaalvergroting en verbreding.
- Ondersteunen positie van de boer in de keten.
- Ondersteunen eiwittransitie.
- Bevorderen van het koppelen van maatschappelijke prestaties van boeren aan hun verdienmodel.
- Biologische landbouw ondersteunen.

1. ACTIES ECONOMISCHE POSITIE LANDBOUW	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
1a Verbinden en faciliteren van initiatieven middels Agri&Food centrum Colijnsplaat die bijdragen aan een duurzame en integrale ontwikkeling van de landbouwsector (vanaf 2019 verbinden en faciliteren van tenminste 2 gezamenlijke initiatieven)	X	X	X			
1b Koppelen landbouwinnovatie (projecten) aan onder andere het POP3 programma (Vanaf 2019 3 projecten)	X	X	X			

Tabel 4. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2022 op het thema economische positie in de provinciale begroting

1c Verbeteren samenwerking onderwijs, ondernemers en overheden (in triple helix verband) zoals bijvoorbeeld door het gezamenlijk uitvoering geven aan de regiodeal Groen Onderwijs				X	X	X
1d Ondersteunen van de netwerkorganisatie Zeker Zeeuws en Food Delta in hun werkzaamheden om de Zeeuwse Foodclusters te versterken					X	X
1e Ondersteuning verbreding en schaalvergroting landbouw (verbeteren agrarische structuur met kavelruilbureau, tenminste 500 hectare, vanaf 2022 400 hectare)	X	X	X	X	X	X
1f Ondersteunen van 2 initiatieven die zich richten op de doelstelling voor het versterken van de positie van de boer in keten					X	X
1g Ondersteunen van 2 initiatieven die zich richten op eiwittransitie					X	X
1h Ondersteunen van tenminste 5 initiatieven ter bevordering van kennis en innovatie in de agrarische sector (vanaf 2022 3 programma's)					X	X
1i Ondersteunen van minimaal één initiatief dat zich richt op het werken met belonen voor maatschappelijke prestaties middels KPI's in de landbouw.						X
1j Onderzoeken van de mogelijkheden ter ondersteuning van de biologische sector (Vanaf 2021: 1 initiatief ondersteunen)					X	X

### Biobased economy /circulaire economie

Provinciale Staten stelden meerdere doelen op het thema biobased economy/circulaire economie in de P&C-cyclus in de periode 2017 t/m 2021. Deze zijn beschreven in onderstaande tabel.

De doelen werden binnen meerdere programma's/opgaven gesteld in de onderzoeksperiode:

- 2017: Opgave circulaire economie en energietransitie
- 2018 en 2019: Opgave energietransitie
- 2020: Programma energie en klimaat
- 2021 en 2022: Programma Ondernemend Zeeland

DOELSTELLING BIOBASED ECONOMY/CIRCULAIRE ECONOMIE	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2022						
Zoveel mogelijk benutten van biomassa voor toepassingen met een zo hoog mogelijk toegevoegde waarde en sluiten van regionale kringlopen	X	X				
Meer gebruik van groene grondstoffen (biobased economy) en sluiten van regionale kringlopen			X			
Sluiten van kringlopen en meer, efficiënter telen en verwerken van biobased grondstoffen				X		
De Zeeuwse economie is vitaler geworden, door samenwerking in ketens te stimuleren bij het sluiten van kringlopen met hernieuwbare (groene) grondstoffen en door te stimuleren					X	
Een Zeeuwse vitale economie met circulaire verdienmodellen die is gerealiseerd door het stimuleren van samenwerking in ketens waarbij kringlopen maximaal worden gesloten met bij voorkeur hernieuwbare – groene - grondstoffen. Hergebruik van grondstoffen is verbeterd en biomassa wordt verwerkt tot hernieuwbare biobased grondstoffen.						X

Tabel 5. Geformuleerde doelen in de periode 2017 -2022 op het thema economische positie landbouw in de provinciale begroting

De doelstelling gericht op de provinciale bijdrage aan de biobased economy en circulaire economie in relatie tot de Zeeuwse landbouw was in beperkte mate concreet in de periode 2017 t/m 2021. De doelstelling duidt niet specifiek wat en wanneer Provinciale Staten willen bereiken.

In de praktijk stimuleerden Gedeputeerde Staten onder andere de ontwikkeling en doorontwikkeling van de zogeheten 'Biobased Innovation Garden', een project van proefboerderij De Rusthoeve, Delphy en Impuls Zeeland. Het doel van dit project is een stuk specifiek dan het doel dat Provinciale Staten stelden. Ook werd er geïnvesteerd in projecten gericht op een korte keten, die concreter zijn dan het doel van de provincie op dit terrein.

2. ACTIES BIOBASED ECONOMY/ CIRCULAIRE ECONOMIE LANDBOUW	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022						
2a We helpen mee aan de (door)ontwikkeling van de Biobased Innovation Garden	X	X	X	X		

Tabel 6. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2021 op het thema biobased economy/circulaire economie

## (Agro)biodiversiteit

Provinciale Staten stelden meerdere doelen op het thema (Agro)biodiversiteit in de P&C-cyclus. Deze doelen zijn beschreven in onderstaande tabel.

De doelen werden binnen meerdere programma's gesteld in de onderzoeksperiode:

- 2017 en 2018: Programma natuur en landelijk gebied
- 2020: Programma Natuur, landelijk gebied en landbouw
- 2021 en 2022: Programma Balans in het landelijk gebied

DOELSTELLING (AGRO) BIODIVERSITEIT	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021						
Natuurverbreding en beleving zorgt voor betrokkenheid van de samenleving bij natuur(-beleid) en daarmee ook voor draagvlak.	X	X	X			
Partijen in staat stellen een actief natuurbeheer te voeren om de kwaliteit van natuur en landschap in Zeeland in stand te houden. Het gaat hierbij om beheer van natuurgebieden, agrarisch natuurbeheer, faunabeheer en monitoring.				X		
Zorgen voor draagvlak en betrokkenheid van de samenleving door het realiseren van natuurverbreding en -beleving				X		
Versterken van de biodiversiteit					X	X
Zoeken van verbindingen tussen mens en natuur en het toewerken naar een natuur-inclusieve samenleving.					X	X

Tabel 7. Geformuleerde doelen in de periode 2017 -2022 op het thema (agro) biodiversiteit met een relatie met landbouw

De doelstelling op het gebied van (agro)biodiversiteit blijkt nauwelijks specifiek gericht op wat de provincie wil bereiken met betrekking tot landbouw en transitie daarvan. Onder andere het stimuleren van agrarisch natuurbeheer en biodiversiteitsprojecten kregen vanaf 2017 aandacht in de uitvoering. Later in de onderzoeksperiode kwam daar inzet op het gebied van agrobiodiversiteit bij.

Meer specifiek kan de doelstelling bijvoorbeeld worden gemaakt door het aantal te bereiken hectares agrarisch natuurbeheer erbij te betrekken van de verschillende natuurdoeltypen waarnaar wordt gestreefd.

Binnen de geformuleerde acties in de begroting in de periode 2017 - 2022 werd de doelstelling enigszins specifiek gemaakt (zie onderstaande tabel).

3. ACTIES (AGRO)BIODIVERSITEIT LANDBOUW	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022						
3a Vergoeden van Agrarisch Natuurbeheer via het Collectief Poldernatuur Zeeland om bij te dragen aan biodiversiteit en landschap buiten de natuurgebieden.	X	X	X	X	X	
3b Ondersteunen van tenminste twee initiatieven die bijdragen aan het herstel en beter benutten van functionele agrobiodiversiteit				X	X	X

Tabel 8. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2021 op het thema (agro) biodiversiteit

## Zoetwaterbeschikbaarheid

De doelstelling op het gebied van beschikbaarheid in de P&C-cyclus is beschreven in onderstaande tabel.

De doelen werden binnen meerdere programma's gesteld in de onderzoeksperiode:

- 2017 en 2018: Programma fysieke leefomgeving
- 2019 t/m 2021: Programma Klimaat en Energie

DOELSTELLING ZOET WATER BESCHIKBAARHEID	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021						
Voldoende zoet water en optimalisatie zoetwatergebruik	X	X	X			
Zeeland voorziet in 2050 in een optimalisatie van water-beschikbaarheid en gebruik van zoet water				X		
Zeeland in 2050 weerbaar maken tegen zoetwatertekorten					X	X

Tabel 9. Geformuleerde doelen in de periode 2017 -2022 op het thema zoetwaterbeschikbaarheid in de provinciale begroting



De doelstelling op het gebied van zoet water is in zeer beperkte mate specifiek en stuurt niet op de uitvoering op de korte en middellange termijn. De geformuleerde acties in de begroting maken op onderdelen specifiek wat het doel is om te bereiken (zie onderstaande tabel):

- Bijdragen aan innovatieve oplossingen voor agrariërs om om te kunnen gaan met zoetwatertekorten
- Bevorderen peil gestuurde drainage
- Behoud en vergroting zoete grondwatervoorraden
- Inzicht in zoetwaterbeschikbaarheid per deelgebied
- Aanbieden van kansencarten voor regionale gebruikers
- Opstellen van een brede strategie en daaraan gekoppeld uitvoerings en subsidieprogramma

4. ACTIES ZOETWATERBEHEER	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
<b>PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022</b>						
4a Regionale proeftuin Zoet water, uitvoering van 4 pilots (Vanaf 2019 uitbouwen proeftuin zoet water (DeltaDrip), bijdragen aan circa 100 stuwtjes per jaar en bijdragen aan 100 ha/jaar peil gestuurde drainage)	X	X	X		X	
4b Behoud en vergroting zoete grondwatervoorraden, herziening grondwaterbeleid 2017 (vanaf 2019 op basis van gegevens Freshem)	X	X	X	X	X	

Tabel 10. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2021 op het thema zoetwaterbeschikbaarheid

4c Behoud en vergroting zoetgrondwatervoorraden, herziening grondwaterbeleid 2017 (vanaf 2019 op basis van gegevens Freshem)	X	X	X	X		
4d Bepalen waterbeschikbaarheid per Zeeuws deelgebied in samenwerking met waterschap en belanghebbenden	X	X	X	X		
4e Uitvoering geven aan het Deltaplan Zoet Water						X
4f Opstellen kansencarten voor regionale gebruikers					X	X
4g Breed gedragen strategie leidende principes om Zeeland in 2050 weerbaar te maken tegen zoetwatertekorten					X	X
4h Uitvoeringsprogramma voor betrokken partijen voor de periode 2021-2027, mede als inzet voor (landelijke) discussies rond de aanpak en verdeling van middelen					X	X
4i Subsidieprogramma, gericht op de uitvoering van perspectiefvolle maatregelen					X	X

## Duurzaam bodemgebruik

De doelstelling op het gebied van duurzaam bodemgebruik in de P&Ccyclus is beschreven in onderstaande tabel.

De doelen werden binnen meerdere programma's gesteld in de onderzoeksperiode:

- 2017 en 2018: Programma fysieke leefomgeving
- 2019 t/m 2021: Programma Klimaat en Energie

DOELSTELLING DUURZAAM BODEMGEBRUIK	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
<b>PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021</b>						
Duurzaam bodemgebruik	X	X	X	X	X	X

Tabel 11. Geformuleerde doelen in de periode 2017 -2022 op het thema duurzaam bodemgebruik in de provinciale begroting

Met de gestelde doelstelling sturen Provinciale Staten nauwelijks op wat zij in het kader van bodemkwaliteit wat en wanneer willen bereiken. De geformuleerde acties maakten duidelijker dat het ging om het uitvoeren van pilots die bijdragen aan bodemvruchtbaarheid en bodemstructuur (zie onderstaande tabel).

5. ACTIES DUURZAAM BODEMGEBRUIK	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
<b>PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022</b>						
5a Uitvoeren pilots duurzaam bodemgebruik met belanghebbenden en mede overheden (Vanaf 2019: 2 projecten per jaar die bijdragen aan een betere bodemvruchtbaarheid en bodemstructuur)	X	X	X	X	X	X
5b Duurzaam bodemgebruik is als logisch onderdeel binnen de maatschappelijke opgaven voor het voetlicht geplaatst	X	X	X	X		

Tabel 12. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2021 op het thema duurzaam bodemgebruik

## Waterkwaliteit

Provinciale Staten stelden in de begroting vanaf 2017 een doel met betrekking tot waterkwaliteit (onderstaande tabel). Het doel kwam in de begroting terug in meerdere programma's.

- 2017 en 2018: Programma fysieke leefomgeving
- 2019 t/m 2020: Klimaat en energie
- 2021 en 2022: Programma Woonplaats Zeeland

DOELSTELLING WATERKWALITEIT	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021						
Voldoen aan Europese kaderrichtlijn water	X	X				
Een goede kwaliteit van grond en oppervlaktewater: voldoen aan de Kaderrichtlijn Water			X	X	X	X

Tabel 13. Geformuleerde doelen in de periode 2017-2022 op het thema waterkwaliteit in relatie tot landbouw

Het doel maakte niet specifiek wat de bijdrage van de provincie is om tot het geformuleerde doel te komen. In de acties werd dat eveneens niet concreter gemaakt (zie onderstaande tabel). Na 2018 werden er geen acties meer geformuleerd die een relatie hadden met landbouw. Er werden echter door Gedeputeerde Staten wel subsidies verstrekt aan agrarische bedrijven om uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan.

6. ACTIES WATERKWALITEIT	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022						
6a Bevorderen goede chemische kwaliteit grondwateren	X	X				

Tabel 14. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017-2021 op het thema waterkwaliteit

## Stikstof

De doelstelling op het gebied van stikstof is vanaf 2021 specifiek gemaakt binnen de strategische opgave stikstof. Er zijn zowel op de korte als lange termijn doelen geformuleerd die richting geven aan de uitvoering (zie onderstaande tabel). Nadere concretisering is mogelijk door aan te geven wat er wordt verstaan onder een significante daling van de stikstofdepositie en hoeveel stikstofruimte de provincie onderbouwd wil en kan genereren.

DOELSTELLING STIKSTOF	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE STATEN PERIODE 2017 -2021						
Ontwikkelruimte toekennen aan projecten via de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	X	X	X			
Korte termijn (2020-2022): stikstofruimte genereren en een systeem ontwikkelen waarmee vergunningen kunnen worden verleend voor nationale en regionale projecten passend bij Zeeland						
Lange termijn (2020-2050): realiseren van een goede ecologische toestand van onze natuur, door het toewerken naar een goede staat van instandhouding van de N2000 gebieden						
Middellange termijn (2020-2030): gebiedsgerichte aanpak die aan meerdere doelen bijdraagt:						
1) Het bereiken van een significante daling van de stikstofdepositie, om de kwaliteit van de stikstofgevoelige N2000-gebieden te versterken						
2) Het verlagen van de stikstofdepositie om ontwikkelruimte te creëren						
3) Verbinden aan integrale gebiedsontwikkeling/ versterken of bevorderen transitie					X	X

Tabel 15. Geformuleerde doelen in de periode 2017-2022 op het thema stikstof in de provinciale begroting

7. ACTIES STIKSTOF	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022						
7a Het realiseren van instrumenten voor vergunningverlening					X	X
7b Het bieden van kennis en informatie aan initiatiefnemers					X	X
7c Met gebiedsgerichte aanpak bronnen aanpakken in de buurt van N2000 gebieden					X	X
7d Monitoring van de stikstofdepositie via sensoren, satellietbeelden en overige metingen en onderbrengen in dataportaal					X	X

Tabel 16. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017-2021 op het thema stikstof in de provinciale begroting



## Milieu en landschap

Provinciale Staten stelden in de periode 2017-2021 kaders met betrekking tot het concentreren van glastuinbouw en het tegengaan en verduurzamen van intensieve veehouderij. Dit gebeurde in het omgevingsbeleid en in de Ruimtelijke Verordening/ Omgevingsverordening. In de provinciale begroting waren hieromtrent geen specifieke doelen opgenomen. Wel maakten de acties tot 2018 meer specifiek wat Provinciale Staten op dit thema wilden bereiken.

- Aanwijzen concentratielocaties en bevorderen saneren glastuinbouw op solitaire locaties
- Tegengaan nieuwvestiging en verduurzaming intensieve veehouderij

Sinds 2022 is er in de begroting 2022 helemaal niks meer qua doel of actie specifiek opgenomen over dit thema.

8. ACTIES MILIEU/LANDSCHAP	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
PROVINCIALE BEGROTING 2017 T/M 2022						
8a Aanwijzen concentratielocaties en bevorderen saneren glastuinbouw op solitaire locaties	X	X				
8b Tegengaan nieuwvestiging en verduurzaming intensieve veehouderij	X	X				
8c Kaderstelling niet grondgebonden landbouw (intensieve veehouderij, glastuinbouw)			X	X	X	

Tabel 17. Geformuleerde actie(s) in de periode 2017 -2021 op het thema milieu/ landschap in de provinciale begroting

## Bijlage 3. Overzicht subsidies stimulering landbouwtransitie Provincie Zeeland

Op internet vindt u een overzicht van de subsidies die door de Provincie zijn verstrekt op basis van archiefonderzoek en informatie die werd opgehaald in interviews. Aan het overzicht kunnen geen rechten worden ontleend. Wegens het mogelijk ontbreken van bronnen, is het overzicht wellicht niet uitputtend.

[Overzicht subsidies](#) | [Rekenkamer Zeeland](#)

## Bijlage 4. Overzicht data structuur Zeeuwse landbouw

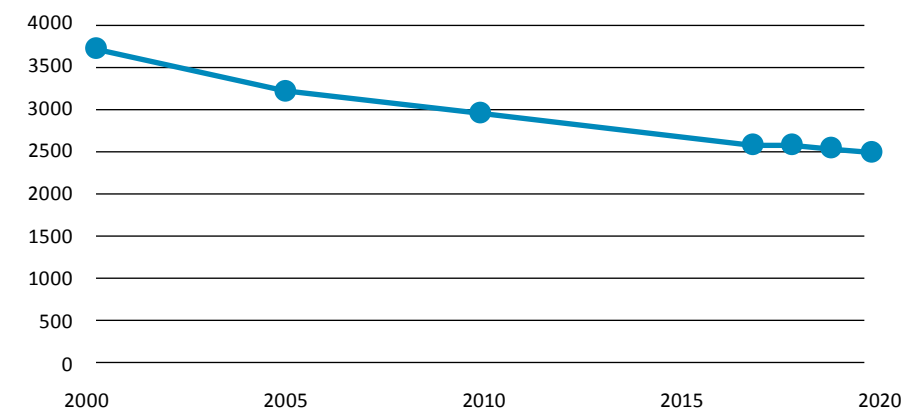
### Aantal bedrijven en grondgebruik landbouw

De schaalgrootte van de landbouwbedrijven in Zeeland nam in de afgelopen decennia substantieel toe. Het totaal aantal landbouwbedrijven nam in Zeeland gestaag af, terwijl het grondgebruik door de landbouw redelijk stabiel bleef (zie onderstaande figuren).

Bedrijfstypen	2000	2005	2010	2017	2018	2019	2020
	aantal	aantal	aantal	aantal	aantal	aantal	aantal
Akkerbouwbedrijven	2480	2105	1875	1725	1700	1680	1650
Tuinbouwbedrijven	255	230	195	175	180	180	200
Blijvendeteeltbedrijven	405	335	295	265	260	260	240
Graasdierbedrijven	485	505	515	380	370	365	355
Hokdierbedrijven	85	70	55	50	50	50	40
<b>Totaal</b>	<b>3710</b>	<b>3245</b>	<b>2935</b>	<b>2595</b>	<b>2560</b>	<b>2535</b>	<b>2485</b>

Figuur 7. Aantal landbouwbedrijven in Zeeland uitgesplitst naar bedrijfstype (Bron: CBS Statline, 2021)

Totaal aantal landbouwbedrijven Zeeland



Figuur 8 Totaalaantal landbouwbedrijven in Zeeland in tijd (Bron: CBS Statline, 2021)

In de Provincie Zeeland waren in het jaar 2020 in totaal circa 2.500 landbouwbedrijven actief, die samen ruim 119.000 hectare grond in gebruik hadden. Sinds het jaar 2000 daalde het aantal bedrijven in Zeeland met circa 32%. Deze ontwikkeling blijkt niet uniek voor Zeeland; in de periode 2000 t/m 2020 bedroeg het Nederlands gemiddelde voor de afname van het aantal landbouwbedrijven circa 44%. Sinds 2000 nam het totale grondgebruik door de landbouw in Zeeland af met circa 4,5%. Akkerbouwbedrijven zijn in Zeeland het grootst in aantal (figuur 7). De akkerbouw gebruikt in Zeeland ook de meeste grond (figuur 9). Daarnaast hebben verhoudingsgewijs de tuinbouw-, blijvende teelt- en graasdierbedrijven ook een rol van betekenis wat betreft het grondgebruik in Zeeland. Het aantal hokdierbedrijven is klein in de provincie.

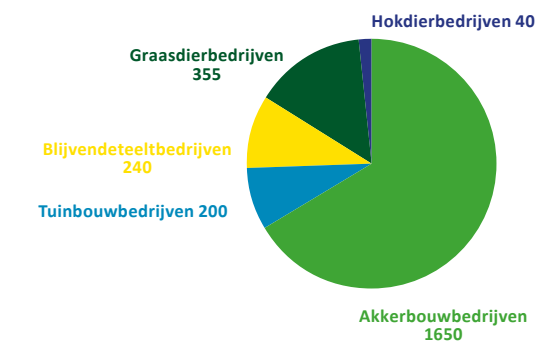
Grondgebruik landbouw Zeeland (hectare)	2000	2005	2010	2018	2019	2020	2021*
Akkerbouw	96523	93058	86797	83216	83545	82712	82092
Tuinbouw open grond	6268	5935	6136	6808	6605	6702	6925
Tuinbouw onder glas	93	159,69	202,9	232,77	216,8	248,29	264
Grasland en groenvoedergewassen	22000	21933	24826	30570	29301	29869	30100
Hokdierbedrijven	85	70	55	50	50	50	40
<b>Totaal</b>	<b>124883</b>	<b>121086</b>	<b>117961</b>	<b>120827</b>	<b>119668</b>	<b>119530</b>	<b>119382</b>

Figuur 9. Grondgebruik Zeeuwse landbouwbedrijven in hectare (Bron: CBS Statline, 2021) \*:2021 op basis van voorlopige cijfers CBS

De relatieve afname voor wat betreft het grondgebruik is bij de akkerbouw het grootst is, terwijl het grondgebruik voor de tuinbouw in open grond, tuinbouw onder glas en grasland en groenvoedergewassen juist gestaag is gestegen, ook in de periode na 2017.

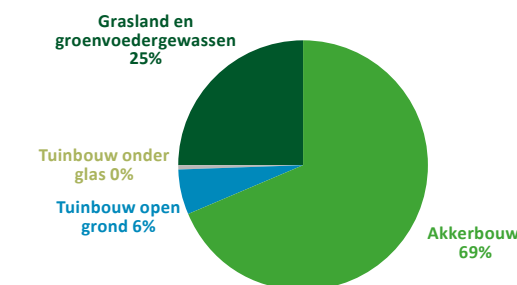
De Provincie Zeeland heeft met circa 82.700 hectare een relatief groot areaal akkerbouw in vergelijking met andere provincies. In het jaar 2020 was alleen in de Provincie Groningen meer landoppervlak in gebruik voor akkerbouw. De tuinbouw in de open grond is in Zeeland afgezet tegen de andere provincies ook een belangrijk bedrijfstype. Tuinbouw onder glas is er relatief weinig, evenals grasland en voedergewassen.

Type landbouwbedrijven in Zeeland (2020)



Figuur 10. (Bron: CBS Statline, 2021)

Grondgebruik landbouw in Zeeland (2020)



Figuur 11. (Bron: CBS Statline, 2021)



## AANTALLEN GEHOUDEN DIEREN

Het aantal gehouden runderen, kippen en schapen blijkt in de Provincie Zeeland sinds het jaar 2000 min of meer gelijk gebleven (zie figuur 12). Het aantal varkens is tussen 2000 en 2010 sub-stantieel verminderd; vanaf 2010 stabiliseert het aantal varkens. Het aantal geiten nam de afgelopen jaren in vergelijking met eerdere jaren toe.

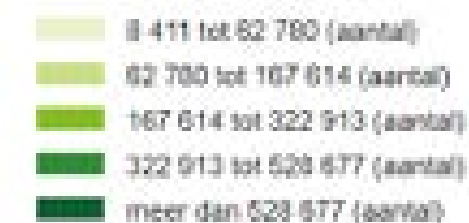
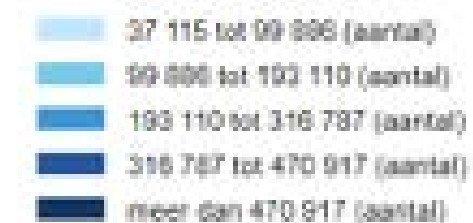
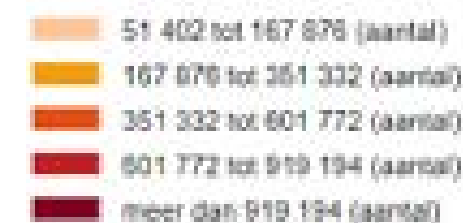
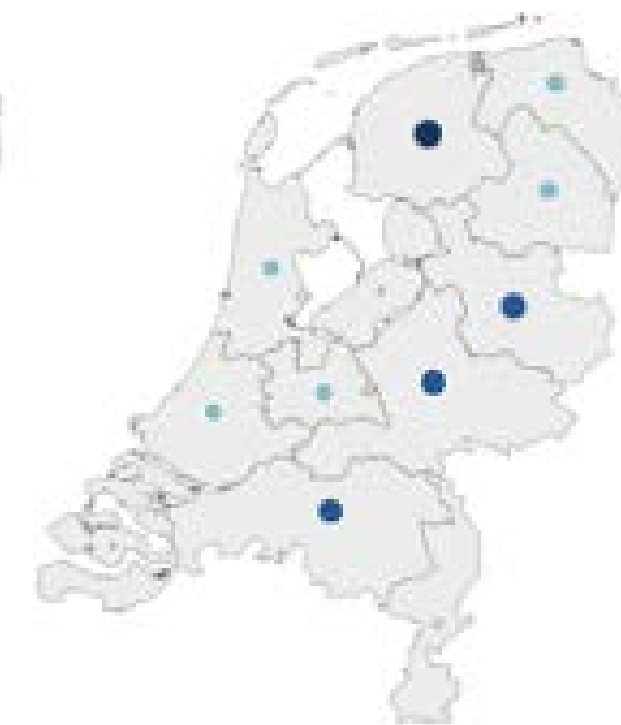
Verhoudingsgewijs is het aantal gehouden landbouwdieren in Zeeland gering in vergelijking met andere provincies (zie onderstaande figuren).

Landbouw- dieren Zeeland	2000	2005	2010	2017	2018	2019	2020
Rundvee	50.313	48.355	51.736	56.926	53.391	50.954	51.402
Varkens	112.584	72.993	61.400	57.680	50.483	57.499	55.302
Kippen	1.954.061	1.965.360	1.765.791	1.981.379	2.081.716	2.009.421	2.005.554
Geiten	261	733	1.158	3.052	3.869	4.231	4.578
Schapen				34.230	34.903	35.443	34.062

Figuur 12. Aantallen landbouwdieren in Zeeland per jaar (Bron: |CBS Statline, 2021)

Landbouwactiviteit: Rundvee (totaal)

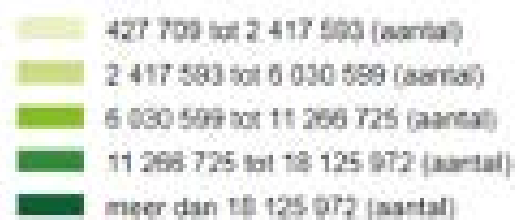
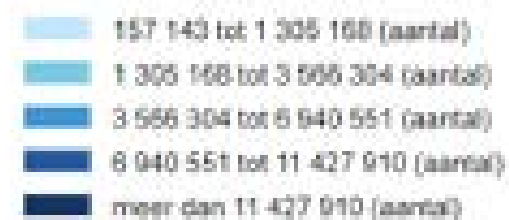
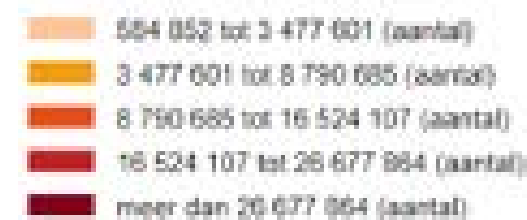
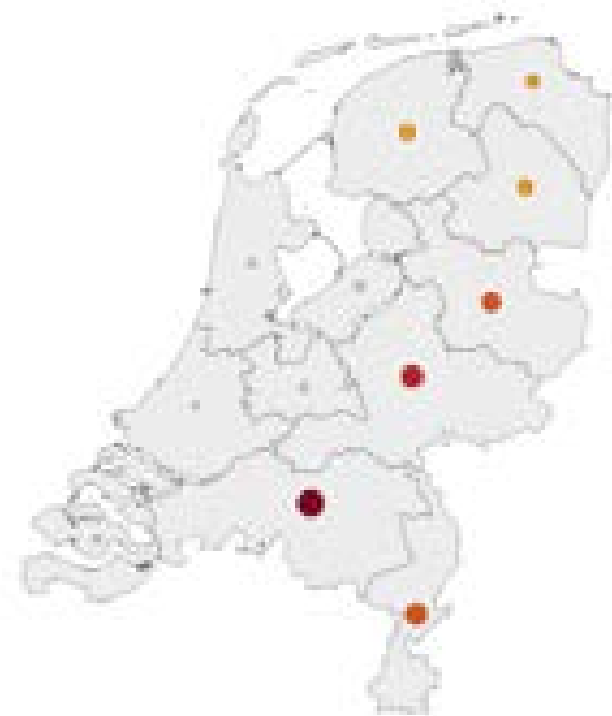
Landbouwactiviteit: Rundvee melkveehouderij (tot&landbouwactiviteit: Rundvee vleesproductie (totaal)



Figuur 13. Vergelijking aantallen bedrijven rundvee per provincie

Landbouwactiviteit: Kippen (totaal)

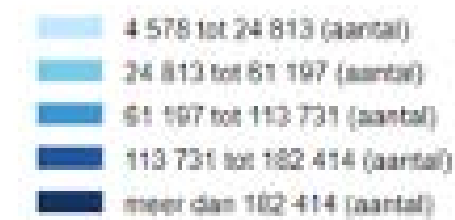
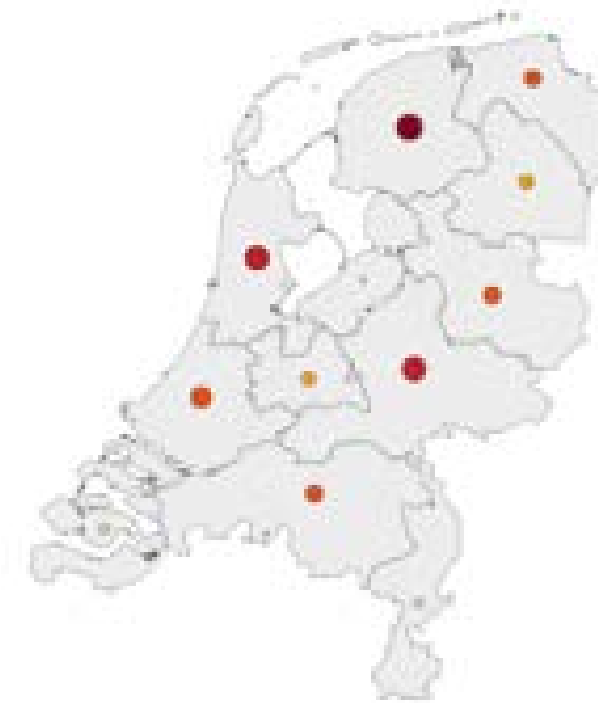
Landbouwactiviteit: Leghennen (incl. ouderdieren) Landbouwactiviteit: Vleeskuikens (incl. ouderdieren)



Landbouwactiviteit: Schapen (totaal)

Landbouwactiviteit: Geiten (totaal)

Landbouwactiviteit: Varkens (totaal)



Figuur 14. Vergelijking aantallen bedrijven kippen, leghennen en vleeskuikens per provincie

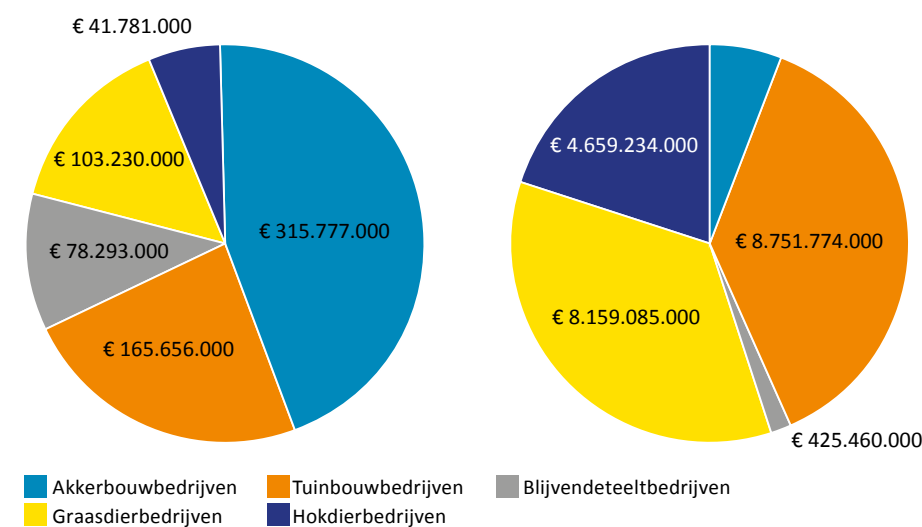
Figuur 15. Vergelijking aantallen bedrijven schapen, geiten en varkens per provincie



## Economische omvang zeeuwse landbouwsector

In het jaar 2020 bedroeg de standaard opbrengst van alle landbouwbedrijven in Zeeland samen 704.742 miljoen euro.<sup>42</sup> Niet eerder was de Zeeuwse opbrengst van de landbouw zo hoog. Bijna de helft van deze opbrengst kwam voor rekening van het bedrijfstype akkerbouw (Figuur 15). In vergelijking met het Nederlands gemiddelde groeide de standaard omzet in Zeeland van de landbouwbedrijven relatief hard de afgelopen decennia. In Nederland groeide de opbrengst van de landbouwbedrijven vanaf het jaar 2000 tot 2020 met circa 37%, terwijl dat in Zeeland 62% was (zie figuur 16).

Opbrengst landbouwsectoren Provincie Zeeland (links) en Nederland (rechts)



Figuur 16. Standaard Omzet landbouwbedrijven Zeeland in vergelijking met totale Nederlandse standaard opbrengst (Bron: CBS Statline, 2021).

Omzet bedrijfstypen Zeeland in x € 1.000	2000	2005	2010	2017	2018	2019	2020
Akkerbouwbedrijven	€ 224.117	€ 207.205	€ 226.731	€ 311.383	€ 304.818	€ 296.105	€ 315.777
Tuinbouwbedrijven	€ 73.504	€ 101.158	€ 127.886	€ 112.086	€ 151.000	€ 134.515	€ 165.656
Blijvendeteeltbedrijven	€ 54.326	€ 54.617	€ 72.631	€ 96.366	€ 99.396	€ 97.670	€ 78.298
Graasdierbedrijven	€ 48.612	€ 55.960	€ 66.850	€ 106.435	€ 102.887	€ 102.046	€ 103.230
Hokdierbedrijven	€ 33.710	€ 32.225	€ 32.534	€ 43.754	€ 44.729	€ 47.290	€ 41.781
<b>Totaal</b>	<b>€ 434.269</b>	<b>€ 451.165</b>	<b>€ 526.632</b>	<b>€ 670.024</b>	<b>€ 702.830</b>	<b>€ 677.626</b>	<b>€ 704.742</b>

Figuur 17. Standaard omzet per bedrijfstype in Zeeland (Bron CBS Statline, 2021)

Omzet bedrijfstypen x € 1.000	Zeeland 2020	Nederland 2020	% Zeeuws
Totaal akkerbouwbedrijven	€ 315.777	€ 1.870.410	17%
Totaal tuinbouwbedrijven	€ 165.656	€ 8.751.774	2%
Totaal blijvendeteeltbedrijven	€ 78.298	€ 425.460	18%
Totaal graasdierbedrijven	€ 103.230	€ 8.119.087	1%
Totaal hokdierbedrijven	€ 41.781	€ 4.659.234	1%
<b>Totaal</b>	<b>€ 704.742</b>	<b>€ 23.825.965</b>	<b>3%</b>

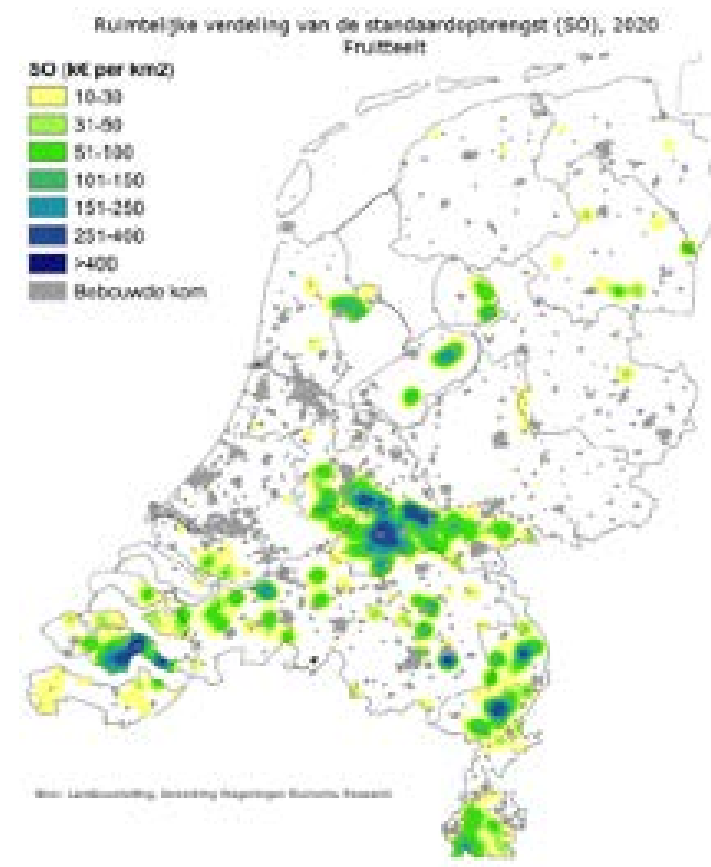
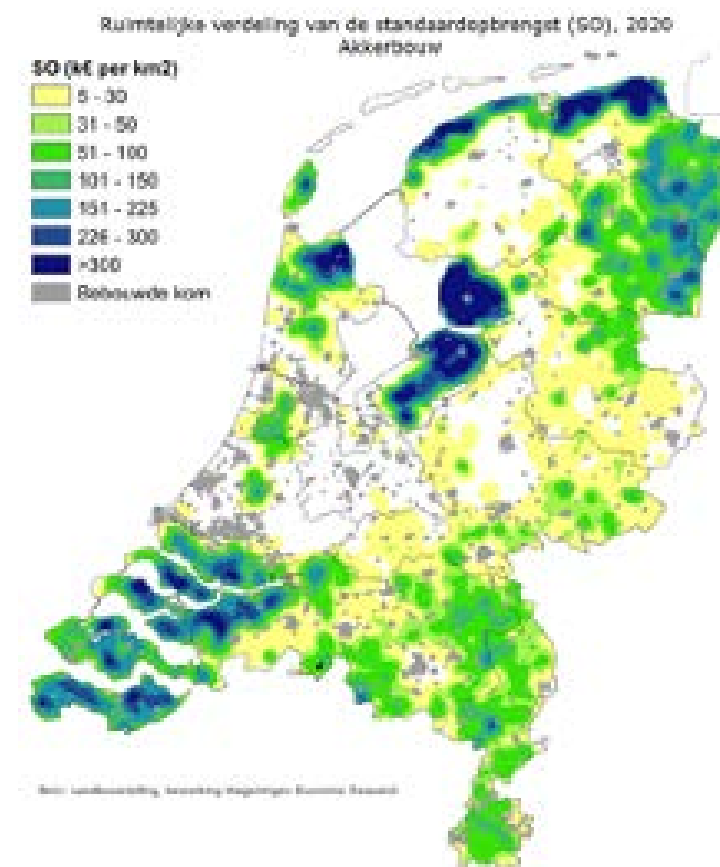
Figuur 18. Procentuele bijdrage Zeeuwse landbouwbedrijven aan totale Nederlandse omzet (Bron: CBS Statline, 2021)

<sup>42</sup> De standaard opbrengst is een economische maat voor de omvang van agrarische bedrijven gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald. Voor de berekening van de SO van een bedrijf worden sinds 2010 SO-normen gebruikt. Per gewas en diercategorie worden deze vastgesteld. Ze zijn gebaseerd op gemiddelde waarden over een periode van vijf jaar en worden om de drie jaar geactualiseerd.

### Relatief hoge standaard opbrengst akkerbouw en fruitteelt in Zeeland

De standaardopbrengst van de akkerbouw in Zeeland is relatief hoog. Het zuidwestelijk kleigebied is net als Flevoland, Wieringermeer en de Waddenzee-kuststrook een gebied met relatief veel intensieve (hoog salderende) akkerbouwgewassen. Deze kleigronden zijn vruchtbare gronden die zeer geschikt zijn voor de teelt van akkerbouwgewassen, zoals poot- en consumptie-aardappelen, suikerbieten en uien.

Ook de standaard opbrengst van de fruitteelt is in Zeeland relatief hoog. Zeeland heeft een sterke concentratie van fruitteelt samen met de Betuwe en Noord-Limburg. In Zeeland worden veel peren geteeld.

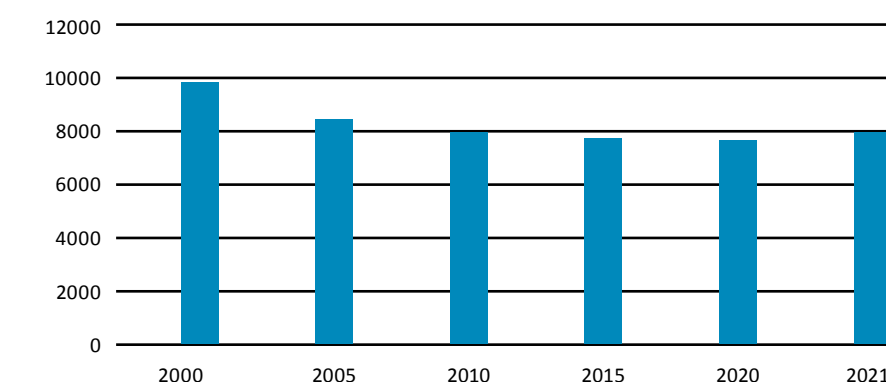


Figuur 19. Ruimtelijke verdeling van de standaardopbrengst van de akkerbouw en fruitteelt in 2020 (Bron: WUR, 2022: agrimatie.nl)

### Arbeitsplaatsen Zeeuwse landbouw

Het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw is in Zeeland in de afgelopen decennia gestaag afgenomen, maar de afname lijkt na 2015 te zijn gestabiliseerd. In het jaar 2000 waren er nog bijna 10.000 personen werkzaam in de sector. In 2020 waren dat er nog een kleine 7.500. Voor 2021 verwacht het CBS een toename van het aantal arbeidskrachten in de sector tot boven de 8000 personen.

### Arbeitskrachten landbouwbedrijven Zeeland (totaal)



Figuur 20. Aantal arbeidsplaatsen per jaar in de totale landbouwsector in Zeeland (Bron: CBS Statline, januari 2022)

### Verdienmodel agrarische bedrijven

In het onderzoek is specifiek op zoek gegaan naar gegevens over het verdienmodel van de Zeeuwse agrarische sector. Er blijken echter voor de agrarische bedrijven in de Provincie Zeeland specifiek geen gegevens beschikbaar over de indicatoren die samenhangen met het verdienmodel van de agrarische bedrijven. Er zijn door de provincie geen indicatoren en/of normen gesteld die uitdrukken wat er verstaan wordt onder een adequaat verdienmodel.

Wel publiceert de Wageningen Universiteit landelijke cijfers die samenhangen met het verdienmodel van agrarische bedrijven voor Nederlandse landbouwbedrijven, opgesplitst per sector, die als indicatie kunnen dienen voor het verdienmodel van de Zeeuwse agrarische bedrijven.

- [Gemiddeld inkomen uit bedrijf \(uitgedrukt in euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid\)](#)
- [Armoede: lage inkomens problematiek](#)
- [Rentabiliteit](#)
- [Balanswaarde en solvabiliteit](#)

### Gemiddeld inkomen uit bedrijf (uitgedrukt in euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid)

Het gemiddeld inkomen uit bedrijf uitgedrukt in euro per onbetaalde arbeidskracht drukt de vergoeding uit die de ondernemers en hun huishoudens gemiddeld hebben behaald voor de inzet van hun arbeid en kapitaal in het bedrijf. Dit kengetal wordt berekend door de totale opbrengsten van bedrijven te verminderen met de betaalde kosten en afschrijvingen en te vermeerderen met het saldo van buitengewone baten en lasten. Het kengetal wordt uitgedrukt in euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid (oaje), waarmee het gekoppeld wordt aan de hoeveelheid ingezette arbeid en het dus beter over bedrijven heen vergelijkbaar is.



Het inkomen uit bedrijf per onbetaalde arbeidsjaareenheid verschilt sterk tussen de bedrijven. Die verschillen kunnen door meerdere redenen ontstaan.<sup>43</sup> Het feit dat in dit kengetal het inkomen wordt gerelateerd aan de hoeveelheid arbeidsinzet van de onbetaalde krachten, geeft aan dat de arbeidsefficiëntie een belangrijke rol speelt. Ondernemers die het bedrijf strak weten te organiseren, de loon(werk)kosten in de hand houden en zelf een slechts beperkte arbeidsinzet leveren, kunnen op dit kengetal goed presteren. Maar ook die ondernemers zijn, net als de anderen, voor hun inkomensvorming in belangrijke mate afhankelijk van de prijsvorming van de producten. De opbrengstprijzen lijken de afgelopen jaren sterker te schommelen dan in het verleden en bovendien werken die schommelingen bij grotere bedrijven harder door op het inkomen dan bij kleinere. De schommeling van die prijzen is voor de meeste ondernemers een gegeven waar ze zelf niet veel invloed op hebben met soms grote inkomensfluctuaties tot gevolg. Ook het productenpakket van een bedrijf speelt een rol en de manier van afzetten (contracten of marktprijs). Een andere factor die een rol speelt bij de inkomensverschillen, zijn de verschillen in technische resultaten. Die kunnen veroorzaakt worden door de bedrijfsomstandigheden (grootte, ligging, verkaveling, grondkwaliteit) maar ook door de verscheidenheid in managementkwaliteiten van de ondernemers of verschil in strategie. Ook het verschil in ondernemerschap kan verschillen in resultaten met zich meebrengen, bijvoorbeeld door gunstiger te financieren of slimmer te verbreden. Daarnaast kunnen ook incidenten, zoals ziekte of ongeval, een rol spelen bij inkomensverschillen.

<sup>43</sup> Bron: Agrimatie.nl (2022)

### Armoede: Lage-inkomensproblematiek

Percentage van de agrarische bedrijven waarvan het inkomen per huishouden onder de lage inkomensgrens ligt.

### Rentabiliteit

De rentabiliteit drukt de verhouding uit tussen opbrengsten en kosten. De Wageningen Universiteit bepaalt de rentabiliteit van de Nederlandse landbouwbedrijven per sector door het totaal aan opbrengsten te berekenen die per 100 euro kosten wordt gerealiseerd.

### Balanswaarde en solvabiliteit

De balanswaarde is de waarde van de bezittingen en schulden die wordt getoond als een gemiddelde van een groep bedrijven.

De solvabiliteit geeft aan welk deel het eigen vermogen uitmaakt van het totaal vermogen. Het kengetal wordt zowel gepresenteerd als het gemiddelde van de groep als met de spreiding binnen de groep. Er bestaan grote verschillen tussen bedrijven.

## Bijlage 5. Voorlopige set aan integrale KPI's

KPI	Doel	Omschrijving / hoe te meten?	Sector				
			Melk	Intv	Akk	Volle	Kas
Stikstof efficiëntie	Verbeteren circulariteit	Totale afvoer van N met afstandscriterium gedeeld door externe inputs (krachtvoer/kunstmest)	X	X	X	X	X
Ammoniakuitstoot	Verminderen emissies	Ammoniakemissie als totale emissie van ammoniak (NH <sub>3</sub> ) per hectare (kg NH <sub>3</sub> /ha)	X	X	-	-	-
Fosfaat overschot	Verminderen emissies Herstellen biodiversiteit	Aanvoer P – afvoer P	X	X	-	-	-
Aandeel voedsel gewassen in bouwplan	Verbeteren circulariteit	% voedselgewassen in bouwplan per kalenderjaar	X	-	X	X	X
Broeikasgasemissie/ Carbon Footprint	Verminderen broeikasgassen	Uitstoot CO <sub>2</sub> equivalenten/ha (via Kringloopwijzer of CoolFarmtool)	X	X	X	X	X
Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen	Vermindering emissies Verbeteren waterkwaliteit Herstellen biodiversiteit	Milieubelastingspunten/aandeel glycofosfaat (via CoolFarmtool)	X	X	X	X	X
Organische stof balans	Verbeteren bodemkwaliteit	Aanvoer van organische stof (incl. gewasresten) minus afbraak	X	-	X	X	-
Gewasdiversiteit (kruidenrijk grasland)	Herstellen biodiversiteit	Index gewasdiversiteit/ % kruidenrijk grasland vastgelegd in contracten - geregistreerd	X	-	X	X	-
Aandeel gereduceerde grondbewerking (incl. blijvend grasland)	Verbeteren bodemkwaliteit	% grond met NKG of met andere vorm van gereduceerde grond bewerking/% blijvend grasland van de totale bedrijfsoppervlakte	X	-	X	X	-
Aandeel natuur- en landschapsbeheer	Herstellen biodiversiteit	% agrarisch natuurbeheer vastgelegd in contracten	X	X	X	X	X
Aandeel groenblauwe dooradering	Herstellen biodiversiteit	% groen-blauwe dooradering	X	X	X	X	X
Weidegang/vrije uitloop	Dierenwelzijn	Aantal dagen per jaar weidegang	X	X	-	-	-
Beter leven Sterrensysteem	Dierenwelzijn	Volgens sterrensysteem dierenbescherming	X	X	-	-	-

Figuur 21. Overzicht eerste aanzet mogelijke KPI's (Bron: [redacted] et al, 2021) Melk = melkveehouderij, Intv = intensieve veehouderij, Akk = akkerbouw, Volle = tuinbouw volle grond, Kas = glastuinbouw

# REKENKAMER ZEELAND

*Nota van bevindingen*  
*1 september 2022*

