

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: n.v.t.

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: n.v.t.

Gedeputeerde  
belast met

behandeling: drs. Drs. J. de Bat

Vergadering PS: 7 oktober 2022  
Nr: 199224  
Agenda nr:  
Vergadering GS: n.v.t.  
Nr: n.v.t.

Onderwerp: Rekenkamerrapport landbouwtransitie in Zeeland?

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

## Samenvatting:

De rekenkamer Zeeland heeft onderzocht of de provincie Zeeland er in de afgelopen vijf jaar in geslaagd is stappen te zetten in het streven naar 'volhoudbare landbouw', dat wil zeggen "een sector die economische gezond is, kringlopen op een zo laag niveau sluit en produceert in evenwicht met de natuurlijke omgeving". De Rekenkamer trekt de conclusie dat de provinciale doelstelling op het gebied van landbouw en de beoogde transitie daarvan te algemeen was om harde uitspraken te kunnen doen over doelrealisatie. Bovendien blijken er weinig cijfers beschikbaar op Zeeuwse schaal die bruikbaar zijn om vast te stellen welke vooruitgang precies gerealiseerd is. Er worden steeds kleine stapjes door partijen gezet. De wijze waarop de provincie Zeeland zich inzet op het gebied van landbouw wordt over het algemeen door betrokken partijen positief gewaardeerd. Van een duidelijk keerpunt wat betreft landbouwtransitie of een grote waarneembare versnelling op dat gebied was in de afgelopen jaren geen sprake.

De Rekenkamer ziet een aantal punten waarop Provinciale Staten het beleid kunnen versterken. Volhoudbare landbouw geeft als algemeen doel goed richting op hoofdlijnen, maar de Rekenkamer vindt dat het teveel ontbrak aan uitwerking van wat de Provincie binnen haar invloedssfeer met welke budgetten wilde bereiken met het landbouwbeleid. Verder zou de Provincie de voortgang van beleid meer moeten meten, daarover moeten verantwoorden en daaruit lessen moeten trekken. De rekenkamer Zeeland doet vier aanbevelingen ter ondersteuning van Provinciale Staten van Zeeland.

### Aanleiding

De Rekenkamer tekende in de fractiegesprekken met Provinciale Staten in 2021 op dat er brede behoefte was aan 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.

### Doelstelling

Het onderzoek heeft ten doel:

- een overzicht te geven van de sturing door Provinciale Staten op het gebied van landbouw en de transitie daarvan in de periode 2017 tot en met 2021
- inzicht te bieden in de wijze waarop Gedeputeerde Staten uitvoering hebben gegeven aan het beleid
- vast te stellen tot welke doelrealisatie dat heeft geleid en of er verbetering mogelijk is

### Afbakening

De focus ligt 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. 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.

### Relatie met stikstofdossier

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.

## 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?

## Onderzoeksmethode

Het antwoord op de centrale vraag is verkregen door documentenanalyse en interviews, aangevuld met CBS Statline data. Er bleken weinig cijfers beschikbaar op Zeeuwse schaal die bruikbaar zijn om vast te stellen welke vooruitgang precies gerealiseerd is. Daarom heeft de rekenkamer hoofdzakelijk een beeld verkregen op basis van gesprekken met in- en extern betrokkenen bij het provinciale beleid.

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 gecorrigeerd op feitelijke onjuistheden op basis van ambtelijk wederhoor.

## Bevindingen

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. Volgens de definitie van Provinciale Staten in het Omgevingsplan 2021 betekent dit 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. In het Omgevingsplan 2018 werd bijvoorbeeld 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.

De Rekenkamer constateert dat de afgelopen jaren geen keerpunt brachten wat betreft landbouwtransitie richting een volhoudbare landbouw 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 werden steeds kleine stapjes gezet. De wijze waarop de provincie Zeeland zich inzette op het gebied van landbouw wordt over het algemeen door betrokken partijen positief gewaardeerd.

De nadruk van de inzet door de Provincie gericht op landbouw lag vanaf 2017 op het ondersteunen en stimuleren van initiatieven met subsidie. Ook ging er veel aandacht uit naar het begeleiden van beleids- en gebiedsprocessen, al dan niet met hulp van het provinciale kavelruilbureau. Op het vlak van beleid werd er samen met stakeholders een Zeeuws Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied opgesteld en een Zeeuws Deltaprogramma Zoet Water. Op het stellen van regels door de Provincie lag in mindere mate de focus in het beleid. Een belangrijk principe dat Gedeputeerde Staten hanteerden bij het streven naar volhoudbaarheid is "*eigenschelijkheid*": dat wil zeggen 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.

Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat de provincie Zeeland voor landbouw en de transitie daarvan circa € 39 miljoen subsidie verstrekke in de periode 2017 t/m 2021. Dat bedrag is opgebouwd uit een deel provinciale middelen (circa € 15,6 miljoen) en een deel Europees geld voor plattelandsontwikkeling (POP-3/leader, circa € 23,5 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 zaaïen en poten/planten tegelijk en spuit- en driftreductie. Circa een kwart van de provinciale middelen werd uitgegeven aan projecten gericht op proeftuinen/pilots, het ontwikkelen van kennis of het delen daarvan. De Europese middelen die bij beschikking van Gedeputeerde Staten van Zeeland verstrekt werden als subsidie gingen voornamelijk naar fysieke investeringen van agrariërs, agrarisch natuurbeheer en niet productieve investeringen van het Waterschap.

## Hoofdconclusie

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Zeeland zich in de periode 2017 tot en met 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 deelreinen die onderdeel zijn van de opgave en hoofdzakelijk positief werden gewaardeerd door externe stakeholders.

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 is een mooie verkennende fase geweest voor de provincie op het gebied van landbouwtransitie, stelt de Rekenkamer. De analyse van deze fase biedt aanknopingspunten voor verbetering in de toekomst. In dat kader trekt de rekenkamer vier deelconclusies.

#### **Deelconclusies**

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.
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.
3. Het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is voor verbetering vatbaar op het gebied van kaderstelling bij het landbouwbeleid.
4. Monitoring en evaluatie zijn duidelijk verbeterpunten voor het landbouwbeleid van de provincie Zeeland.

#### **Aanbevelingen**

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.
2. Bekrachtig op aangeven van Gedeputeerde Staten duidelijk prestaties in de begroting waaraan transparant budgetten zijn gekoppeld.
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.
4. Betrek monitoring en evaluatie nadrukkelijk bij de uitvoering van aanbeveling 3 en verzoek Gedeputeerde Staten bij monitoring en evaluatie de handvatten te gebruiken die zijn te herleiden uit het onderzoek van de Rekenkamer.

#### **Bestuurlijke reactie**

In hun reactie van 30 augustus 2022, die is bijgevoegd bij de bestuurlijke nota (*zie pp. 21-22*), geven GS aan dat het rapport naar hun idee een goed overzicht geeft van de beleidscontext en de inzet op het landbouwdomein. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer worden door GS van verschillende kanttekeningen en context voorzien. Hierbij wordt er door het college onder meer op gewezen dat het landbouwbeleid een autonome taak is waarbij het niet eenvoudig is om afrekenbare doelen te stellen.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

het presidium van Provinciale Staten van Zeeland,

drs. J.M.M. Polman, voorzitter

drs. F.J. van Houwelingen MPA, statengriffier

**Onderwerp:**

Rekenkamerrapport landbouwtransitie in Zeeland?

**Ontwerpbesluit**

De staten der provincie Zeeland,  
gelezen het voorstel van het Presidium van 26 september 2022

**besluiten:**

1. Kennis te nemen van het rekenkamerrapport "*Landbouwtransitie in Zeeland?*"
2. Gedeputeerde staten opdracht te geven om met voorstellen te komen aan provinciale staten om specifieke doelen op het gebied van landbouw en transitie te formuleren waarmee de provinciale rol nader kan worden ingekaderd, waarbij de doelen bereikbaar dienen te zijn voor de Provincie in samenwerking met haar partners.
3. Gedeputeerde staten opdracht te geven om de specifieke doelen op het gebied van landbouw en transitie in de stukken van de P&C cyclus weer te geven in meetbare prestatiedoelen en inzichtelijk te maken welke budgetten hieraan zijn gekoppeld.
4. Een gesprek te organiseren tussen gedeputeerde staten en provinciale staten over de wijze waarop de kaderstelling op het gebied van landbouwbeleid nader kan worden geconcretiseerd en op welke wijze provinciale staten in de toekomst betrokken kunnen blijven bij het doorlopen van de beleidscyclus.
5. Monitoring en evaluatie nadrukkelijk te betrekken bij de uitvoering van de kaderstelling op het gebied van landbouw en gedeputeerde staten hierbij op te dragen de handvatten te gebruiken die kunnen worden ontleend aan het onderzoek *Landbouwtransitie* van de Rekenkamer.