

Statenmededeling

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS: 4469848

PS: 4474486

Onderwerp

Evaluatie Uitvoeringsprogramma Brabantse Agrofood

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De uitkomsten van de evaluatie van de Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA) die uit twee delen bestaat:

1. Expertteam bestaande uit:
 1. Marcel Schuttelaar, Schuttelaar & Partners (voorzitter)
 2. Peter Glas, watergraaf, Waterschap De Dommel
 3. Derk Loorbach, hoogleraar Socio-economic Transitions, directeur Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), Erasmus University Rotterdam
 4. Krijn Poppe, chief policy advisor, Wageningen Economic Research, Wageningen University & Research
 5. Martin Scholten, algemeen directeur, Animal Sciences, Wageningen University & Research
 6. Han Wiskerke, hoogleraar Rurale Sociologie, Wageningen University & Research
 7. Jup van 't Veld, Schuttelaar & Partners (secretaris)
2. Tussentijdse evaluatie uitvoeringsagenda UBA 2016 - 2020 door Berenschot

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

Aanleiding

In de onderzoeks- en adviesagenda 2018 is aangekondigd dat de UBA in 2018 zal worden geëvalueerd (conform ex art. 217a Pw). Op 5 juni 2018 zijn de Staten middels een statenmededeling geïnformeerd over het onderzoeksplan van de evaluatie UBA. In dit onderzoeksplan is beschreven hoe de evaluatie van de UBA wordt ingestoken. Vanwege de looptijd van de UBA (in 2018 twee jaar in uitvoering) was het maar beperkt mogelijk om conclusies te trekken over het doelbereik van de uitvoeringsagenda. Daarom is er gekozen om de evaluatie van de UBA in twee verschillende delen uit te voeren. Een team van experts heeft gekeken naar de lange termijn ontwikkelingen (vanaf 2009) zodat de bijdrage van de provincie aan de transitie van de landbouw in breder meerjarig perspectief kan worden geplaatst. Hiervoor is niet alleen gekeken naar hoe de provincie met beleid en uitvoering heeft bijgedragen aan de transitie, maar ook naar (beleids)ontwikkelingen op nationaal niveau (omgevingsvisie), naar maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de sector zelf.

Daarnaast kan er wel worden gerapporteerd over de voortgang van de UBA, dit heeft geleid tot de tussentijdse evaluatie van het uitvoeringsprogramma UBA 2016-2020 door Berenschot.

Bevoegdheid

Provinciale Staten hebben in 2016 het UBA 2016-2020 vastgesteld. De evaluatie van het UBA was al voorzien in de onderzoeks- en adviesagenda en valt onder de bevoegdheid van GS. Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de UBA.

Kernboodschap***1. Aanbevelingen expertteam***

Het expertteam is drie keer bij elkaar gekomen en heeft zich gebogen over de volgende vragen:

1. Wat is de lange termijn ontwikkeling van het agrofoodcomplex?
2. In welke mate heeft de provincie bijgedragen aan de transitie van de landbouw/agrofood?
3. Wat was de bijdrage van de verschillende (provinciale) instrumenten aan een dergelijke transitie?
4. Welke uitdagingen zijn er voor de komende tijd?
5. Op welke manier kan bijvoorbeeld de uitwerking van de omgevingsvisie hieraan bijdragen?

In het advies van het expertteam worden bovenstaande vragen beantwoord. Daarnaast komt het expertteam met de volgende aanbevelingen, die de steun hebben van het voltallige team:

- a. Onderken met de Brabantse samenleving dat de weg naar een natuurinclusief, gezond, divers en eerlijk voedselsysteem is ingezet. Daarbij hoort het gaandeweg verdwijnen van ongewenste, niet duurzame praktijken. Stimuleer initiatieven die aan deze ontwikkeling bijdragen, én bestrijdt ontwikkelingen die hier tegenin gaan.
- b. Wees klip en klaar in de beleidsdoelen en het bijbehorende tijdpad, zodat ondernemers daarop kunnen inspelen. Ga zorgzaam om met het 'middenstuk' in de agrarische sector, de boeren die weliswaar niet vooroplopen maar wel mee willen; zet hiertoe de GLB-fondsen (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid) gericht in.
- c. Stel voor de verschillende sectoren en/of ketens toekomstvisies op, op basis van een SWOT-analyse. Benoem de meest kansrijke, en stimuleer de duurzame ontwikkeling ervan in samenwerking met alle betrokken spelers in en om de keten.
- d. Trek systematisch lering uit duurzame initiatieven, experimenten en nieuwe ideeën in de agrofood-keten, zodat de onderliggende principes op grotere schaal kunnen worden overgenomen door de agrofood-keten.
- e. Creëer een sociaal vangnet voor ondernemers die onder druk van de maatschappelijke ontwikkelingen niet voort kunnen – een moderne variant van het 'blijvers en wijkers'-beleid.
- f. Vermijd verdere stapeling van maatregelen gericht op de individuele agrarische ondernemer. Stimuleer juist de hele agrofood-omgeving (zoals toeleverende en verwerkende industrie, detailhandel, food service, horeca, consumenten) om te kiezen voor duurzaam, gezond en eerlijk.

Verder merkt het expertteam nog het volgende op: De transitie is niet een opdracht voor de provincie – of andere overheden – alleen. Juist alle spelers in en om de keten (van toeleverende bedrijven tot aan de consument, inclusief financiële instellingen en adviseurs) zullen hun rol moeten pakken – ook bij de totstandkoming van een sociaal vangnet. In woorden, maar ook in daden. Ieder

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

is hierop aanspreekbaar, en moet zich inspannen om te werken aan openheid, vertrouwen en verbinding – hoe lastig dat in de praktijk soms ook kan zijn.

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

Antwoord GS

Het college herkent zich grotendeels in het advies van het expertteam. Het expertteam geeft waardevol advies op het gebied van onder andere innovatieve projecten en het leren daarvan, de inzet van de omgevingsvisie in de transitie en de rol van de provincie als schakel in de gehele agrofoodketen.

Voor wat betreft de aanbeveling omtrent het sociaal vangnet is het college van mening dat dit niet de primaire rol van de provincie Noord-Brabant is. De provincie benadert boeren als ondernemers met een eigen verantwoordelijkheid. Deze ondernemers staan wel voor een grote transitie. De provincie voert een activerend beleid en ondersteunt daarom veehouders bij het maken van keuzes met een pakket ondersteunende maatregelen, maar met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Voor wat betreft de stapeling van regelgeving (aanbeveling e) geldt dat het college van GS telkens ook aandacht heeft gehad voor de economische gevolgen van de maatregelen in het kader van de Versnelling Transitie Veehouderij. Daarnaast zet de provincie in de UBA ook in op het meer aanspreken van de gehele keten.

Naar aanleiding van het advies zullen GS een aantal zaken op korte termijn oppakken. Een belangrijk aandachtspunt van het expertteam is om explicieter aan te geven zowel wat gewenste én ongewenste ontwikkelingen zijn omdat dit kan helpen in het versnellen van de transitie (aanbeveling a). Wij herkennen dit aandachtspunt en zullen op korte termijn de aanbevolen SWOT-analyse (aanbeveling c) uitvoeren om zo meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de verschillende sectoren en/of ketens. Dit is input voor het volgende bestuur, waarbij dan ook specifiek gekeken kan worden welke ongewenste ontwikkeling we zouden moeten identificeren en aanpakken. Ook aanbeveling b is een belangrijk aandachtspunt voor het agrofoodbeleid in de volgende bestuursperiode.

Het expertteam heeft het advies gegeven om meer te leren van (innovatieve) projecten (aanbeveling d), om daarmee opschaling te vergemakkelijken en de transitie vooruit te helpen. Hiervoor wordt een aanpak opgesteld om dit proces te verbeteren.

Daarnaast geeft het expertteam duidelijk aan dat de transitie niet enkel een opdracht is voor de provincie alleen. Daarom blijven we alert op het aanspreken van het gehele voedselsysteem (van boer tot bord) op hun rol in de transitie. Het gehele voedselsysteem is ook uitgenodigd voor de Voedsel1000 (www.voedsel1000.nl) waar samen de dialoog gestart wordt over hoe we het voedselsysteem in de toekomst vorm willen geven. Ook zullen we de uitgebreide contacten die we met de verschillende spelers in het voedselsysteem hebben via

bv innovatieve projecten, de ondersteunende maatregelen en Foodup! verder uitbreiden en in stand houden.

2. Tussentijdse evaluatie door Berenschot

Het tweede onderdeel van de evaluatie is het rapport van Berenschot. Zij zijn gevraagd om in de evaluatie de focus te leggen op het projectniveau en hoe invulling aan de pijlers is gegeven met inzet van menskracht en middelen. De looptijd van de UBA 2016-2020 is namelijk nog relatief (te) kort om conclusies te trekken over het doelbereik van de uitvoeringsagenda.

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en aandachtspunten:

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

a. Dynamische context leidt tot dynamiek in het programma

Allereerst is het belangrijk om te benoemen dat de uitvoering van de UBA plaatsvindt in een dynamisch context. De belangstelling voor het Agrofooddomein is de afgelopen jaren toegenomen. De sector ligt onder een vergrootglas, evenals de provinciale inspanningen om een impuls te geven aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw. De UBA 2016-2020 speelt hierop in en heeft een dynamisch karakter.

De UBA, zoals vastgesteld in 2016, en de praktische uitwerking van de UBA, verschillen op enkele onderdelen van elkaar. De opzet suggereert een strakke uitvoering, maar de praktijk is een stuk weerbarstiger. Het is enerzijds voor een dergelijk programma van belang om ruimte te hebben om binnen de koers de uitvoering te kunnen wijzigen. Anderzijds is er door het ontbreken van een verbindende redeneerlijn tussen ambities en activiteiten onvoldoende houvast om regelmatig te reflecteren op de koers die de provincie vaart en of zij hierbij de juiste dingen doet om bij te dragen aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw (zie ook punt c en d).

b. Voortgang uitvoering UBA varieert per pijler; er gebeurt veel

Het onderzoeksbureau constateert dat een groot deel van de in UBA benoemde activiteiten op dit moment in uitvoering is. De gerealiseerde voortgang en resultaten variëren per pijler en activiteit. Voor een aantal pijlers zijn concrete resultaten benoemd. De inspanningen vanuit de pijler heldere kaders hebben bijvoorbeeld (mede) geleid tot de vaststelling van aangescherpte provinciale kaders en de ontwikkeling van nieuwe handreikingen. Voor de pijlers mest en circulaire economie geldt dat sommige activiteiten relatief recent zijn gestart en de voortgang van die projecten met name bestaat uit voorbereiding van de daadwerkelijke uitvoering. In 2016 is er een meerjarig budget toegekend aan de UBA-2016-2020. Bij de besteding hiervan wordt de benodigde flexibiliteit

betracht voor wat betreft activiteiten en budget, conform de hiervoor geldende mandaatafspraken en zoals vastgelegd in het kader van de provinciale planning- en controlcyclus.

Daarbij lijkt het gereserveerde budget afdoende om de geplande activiteiten uit te voeren en ligt besteding ervan op schema. Dit brengt rust en ruimte in de uitvoering van de UBA.

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

c. Relatie tussen de ambitie van de UBA en onderliggende activiteiten is weinig expliciet

Voor de UBA als geheel is wel een ambitie geformuleerd, maar dat een heldere redeneerlijn - een navolgbare relatie tussen ambitie, pijlers en activiteiten - ontbreekt. In de projectplannen van de pijlers wordt hiertoe per pijler wel een aanzet gegeven, maar de samenhang tussen de ambitie van de UBA en hoe de pijler en onderliggende activiteiten hieraan bijdragen wordt niet expliciet benoemd.

Het is daarom lastig om vast te stellen welke pijlers en/of activiteiten vanuit de UBA meer of minder bijdragen aan de geformuleerde ambitie.

Alhoewel een beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de UBA buiten de scope van deze tussentijdse evaluatie valt, constateert het onderzoeksbureau wel dat de dynamiek van het programma en het ontbreken van heldere redeneerlijn en verslaglegging over veranderingen in het programma het lastig maakt om (op termijn) uitspraken te doen over de doeltreffendheid doelmatigheid van de UBA en onderliggende activiteiten.

Zij beveelt daarom aan om voor het programma een doelenboom op te stellen, die als afwegings- en beoordelingskaders kan dienen voor het maken van inhoudelijke keuzes met betrekking tot de pijlers en onderliggende activiteiten. De doelenboom kan ook helpen om regelmatig te reflecteren op hoe de beoogde transitie naar een duurzame landbouw zich ontwikkelt en op welke wijze de provincie hier een bijdrage aan levert of kan leveren.

d. Transitie naar duurzame landbouw vraagt om adaptieve werkwijze met hierop afgestemde sturing en verantwoording

Voor sommige activiteiten van de UBA - met name de activiteiten die passen bij een meer netwerkende of responsieve rol - geldt dat een wijze van sturing en verantwoording met SMART-doelstellingen en toetsing op het behalen van het vooraf benoemde inhoudelijke resultaat minder zinvol is. Innovaties laten zich bijvoorbeeld lastig sturen, evenals als het opbouwen van (internationale) netwerken, terwijl beide activiteiten een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de ambitie van de UBA. Het

onderzoeksbureau beveelt daarom aan de wijze van sturing en verantwoording meer nog af te stemmen op de gekozen rol van de provincie en de aard van de activiteiten binnen de verschillende pijlers van de UBA. Deze kan per pijler verschillen.

Bij transities - zoals naar een duurzame landbouw - gaat het over opbouwen van nieuwe structuren en afbouwen van bestaande structuren. Daarbij is nog onbekend hoe die nieuwe structuren er precies uit zullen zijn. Er zijn diverse onzekerheden, bijvoorbeeld over wat de energietransitie vraagt van de agrofoodsector, wat de invloed is van nieuwe technologie en wat de exacte impact is van klimaatverandering voor de landbouw. Dit vraagt om een adaptieve werkwijze met ruimte voor leren en experimenteren om gezamenlijk kennis te ontwikkelen en om te gaan met onzekerheden. Bij een adaptieve werkwijze is het zaak steeds weer te leren van opgedane ervaringen en het eigen handelen hierop aan te passen. De aanbeveling van Berenschot is daarom om met regelmaat kwalitatief te evalueren (wat heeft een bepaald experiment opgebracht, wat ging goed en waar liepen de provincie en partners tegenaan?), de lessen hieruit vast te leggen en daarbij steeds de vraag te stellen in hoeverre de opgedane kennis en ervaring vragen om aanpassing van de activiteiten en koers van het programma.

Daarbij bestaat verantwoording over het programma niet zo zeer uit het benoemen van in hoeverre de beoogde resultaten zijn bereikt, maar eerder uit het beschrijven van welke lessen zijn geleerd op het gebied van proces en inhoud en in hoeverre en op welke wijze de opgedane kennis heeft geleid tot aanpassing van de koers van het programma. Het is van belang relevante partijen - waaronder PS - mee te nemen in de ontwikkeling van het programma, de opgedane lessen en de voortgang van de transitie als geheel.

Antwoord GS

Samen met de verschillende partners hebben GS in 2016 de UBA opgesteld als een vervolg op de lange lijst van projecten die we al eerder samen met de partners hadden gemaakt. Daarmee is het een gezamenlijk product geworden. GS herkent zich in de constatering dat in de UBA het verbindend deel tussen de visie en projecten niet altijd volledig uitgewerkt is in het document van 2016. De UBA is echter, zoals ook door Berenschot wordt gesteld, opgesteld in een zeer dynamisch speelveld, waarbij een adaptief programma passend is. De genoemde doelenboom is naar onze mening daarvoor een te lineaire benadering van de werkelijkheid. Daarnaast heeft de tactische uitwerking van de visie zoals geformuleerd in de UBA regelmatig plaatsgevonden in de besprekingen over de uitvoering van het programma in het beleidsoverleg en concreet richting de Staten middels bijvoorbeeld statenvoorstel notitie Versnelling Transitie Veehouderij (41/17) en de Statenmededelingen "Ondersteunende

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

Maatregelen Transitie Veehouderij”, “Vaststelling beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties” en “Uitvoeringsprogramma Plantaardig”. Het verduidelijken van de relatie tussen de visie en de projecten is een aandachtspunt voor een nieuw programma in de volgende bestuursperiode. Ook daarbij zal dit weer samen met de partners plaatsvinden.

Wij zijn tevreden dat ook in het rapport geconstateerd wordt (zoals in paragraaf 3.3.1 en 3.3.3 over respectievelijk Heldere Kaders en Circulaire Economie) dat er veel projecten en activiteiten uitgevoerd of in uitvoering zijn. Het feit dat de UBA een adaptief programma is, is ook de reden dat op het gebied van mest en circulaire economie sommige projecten relatief recent zijn gestart. Dit betreft veelal projecten die extra zijn toegevoegd ten opzichte van de UBA, omdat onze partners en wij daar behoefte aan hadden.

Verder komt ook uit deze (deel)evaluatie naar voren dat we als provincie meer kunnen leren van (innovatieve) projecten, dit zal worden meegenomen in de hierboven voorgestelde aanpak.

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

Vervolg

De evaluatie van de UBA biedt veel aanknopingspunten om in de nieuwe bestuursperiode richting te geven aan een agrofoodbeleid. Hierbij is het van belang aandacht te hebben voor de uitwerking van het beleid op tactisch niveau zodat het verband tussen de visie en onderliggende projecten duidelijk is (verstevigen redeneerlijn), zonder te vervallen in lineair denken. Beide evaluatieonderdelen geven immers aan dat de hoge dynamiek binnen de agrofoodsector en de vele initiatieven echter ook een adaptief programma vereisen.

Naast deze evaluatie is momenteel ook BrabantAdvies bezig met een advies over hoe de landbouw in Brabant er in 2030/2035 uit zou kunnen zien. Dit advies is complementair aan de evaluatie UBA, want in dit advies worden mogelijke toekomst van de landbouw in Brabant verkend. Het eerste kwartaal van 2019 zullen Provinciale Staten hierover worden geïnformeerd.

Communicatie

De betrokken partners zullen worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie, zowel over het rapport van Berenschot als over het advies van het expertteam.

Bijlagen

1. Adviesrapport van Berenschot
2. Aanbiedingsbrief expertteam
3. Advies expertteam

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

Datum

29 januari 2019

de voorzitter,

de secretaris,

Documentnummer

GS : 4469848

PS : 4474486

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Opdrachtgever Evaluatie: de heer H.W.J. Swaans, (073) 681 23 21
hswaans@brabant.nl

Programmamanager Agrofood: de heer A.F. Meulepas, (073) 681 27 87,
ameulepas@brabant.nl

Opdrachtnemer: mevrouw P.N. Fehres, (073) 681 28 04, pfehres@brabant.nl.