



Tussentijdse Evaluatie Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood

Eindrapportage

Provincie Noord-Brabant

59705 – Openbaar

31 oktober 2018

Berenschot

Tussentijdse Evaluatie Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood

Provincie Noord-Brabant

André Oostdijk
Rens Baltus
Fransje Oudshoorn
Dominique Reumkens

31 oktober 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Aanpak	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Agrofood in de provincie Noord-Brabant	7
2.1 Inleiding	7
2.2 De actualiteit van het agrofooddomein	7
2.3 Voorgeschiedenis Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood	7
2.4 De eerste Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA)	8
2.5 Ontwikkeling Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood 2016-2020	9
3. Voortgang uitvoering UBA 2016-2020	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Programma	11
3.3 Voortgang en resultaten per pijler	15
4. Conclusies, leerpunten en aandachtspunten	30
4.1 Voortgang uitvoering UBA 2016-2020	30

Bijlage 1: Evaluatiekader

Bijlage 2: Uitkomsten workshop over transitie duurzame landbouw

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De provincie Noord-Brabant heeft de ambitie om in 2020 tot de meest duurzame en slimme agrofoodregio's van Europa te behoren. Daarom hebben de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant op 19 april 2016 de Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood 2016-2020 (UBA) vastgesteld. De UBA 2016-2020 is een geactualiseerde versie van de eerste UBA, die stamt uit 2013.

Met de UBA wil de provincie een impuls geven aan een transitie naar *'een vitale, maatschappelijk gewaardeerde en bedrijfseconomisch gezonde sector, die opereert in evenwicht met de omgeving, met maximale aandacht voor dierenwelzijn, gezondheid en milieu'*. De UBA benoemt zes pijlers met activiteiten die bijdragen aan de beoogde transitie (figuur 1):

1. Heldere kaders.
2. Gezondheid.
3. Overlast aanpakken.
4. Innovatie.
5. Circulaire economie.
6. Verbinden en aanjagen.

Inmiddels is de UBA halverwege de uitvoeringsperiode. Om inzicht te krijgen in de voortgang en resultaten van de UBA 2016-2020 kondigde de provincie in de Onderzoeks- en Adviesagenda 2018 een evaluatie van de UBA aan. De voorliggende rapportage vloeit hieruit voort en bevat de uitkomsten van de uitgevoerde evaluatie.



Figuur 1 De zes pijlers van de UBA 2016-2020

De uitkomsten van de evaluatie dienen zowel als input voor het nieuwe bestuursakkoord (voorzien voor 2019) als voor de evaluatie van de UBA in meerjarig perspectief (2009-heden). Daarbij maakt de evaluatie deel uit van een breder onderzoek naar de rol van de provincie in de transitie naar een duurzame agrofoodsector in Noord-Brabant.

1.2 Doel- en vraagstelling

De uitvoering van de UBA 2016-2020 is relatief recent gestart. Daarom ligt de focus van deze evaluatie niet zo zeer op het trekken van conclusies over het doelbereik van de UBA, maar meer op het verkrijgen van inzicht in de voortgang en resultaten van de activiteiten die in de UBA zijn benoemd. Kort samengevat heeft de evaluatie tot doel om inzicht te krijgen in:

- de voortgang van uitvoering van projecten per pijler
- de inzet van menskracht en middelen
- de mate waarin de beoogde resultaten worden bereikt
- mogelijke leerpunten en aandachtspunten voor het nieuwe bestuursakkoord in 2019.

Deze doelen zijn vertaald naar de volgende onderzoeksvragen voor de evaluatie:

1. **Aanpak en instrumenten (throughput en output)**
 - a. Hoe is invulling gegeven aan de pijlers?
 - b. Zijn de hierbij gekozen instrumenten/projecten logisch?
 - c. In welke mate hebben de pijlers het beoogd resultaat bereikt?
 - d. Hoe hebben de uitgevoerde activiteiten hieraan bijgedragen?
2. **Proces**
 - a. Welke rol heeft de provincie bij de uitvoering gekozen?
 - b. Hoe is invulling gegeven aan de beoogde samenwerking?
3. **Middelen en menskracht (input)**
 - a. Welke middelen en menskracht zijn ingezet ten behoeve van de projecten en instrumenten in de verschillende pijlers?

1.3 Aanpak

De evaluatie kende de volgende fasering:

Stap 1: Startgesprek en vaststellen evaluatiekader

Het startgesprek had als doel duidelijke werkafspraken te maken en het evaluatiekader te bespreken. Bij het opstellen van het evaluatiekader hebben wij geredeneerd vanuit het input-output-effect model en het X-curve transitie-model. Het evaluatiekader is als bijlage I opgenomen.

Stap 2: Ontwikkelen en versturen van projectfiches

Op basis van deskresearch hebben we projectfiches opgesteld. Hier hebben we de volgende documenten voor gebruikt: UBA 2016-2020, de projectplannen van 2017 en 2018, evaluaties (van diverse instrumenten) en overige beschikbare documentatie. Deze projectfiches bieden inzicht in de voortgang en uitvoering van projecten en activiteiten, die onderdeel uitmaken van de UBA. Deze projectfiches dienden als input voor de gespreksronde en zijn voorafgaand aan het gesprek naar de betrokken pijlertrekkers toegestuurd.

Stap 3: Gespreksronde

De gespreksronde had als doel om verdiepend inzicht te krijgen in de samenwerking bij en totstandkoming van de pijlers en activiteiten. Om het verhaal achter de voortgang en de uitvoering van de UBA op te kunnen halen zijn we in gesprek gegaan met de programmamanagers, de programmabeheersers en de pijlertrekkers die betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van de UBA. Deze gespreksronde leidde tot inzicht in de totstandkoming van pijlers en activiteiten en bood ons inzicht in de samenwerking onder de UBA.

Stap 4: Analyseren uitkomsten

Aan de hand van de deskresearch en de gespreksronde hebben we inzicht gekregen in de voortgang van de UBA. Bij het analyseren van de uitkomsten hebben we specifiek gekeken naar de voortgang en resultaten van de pijlers en de sturing van het programma.

Stap 5: Werksessie: transitie management

In de werksessie hebben we met de provincie Noord-Brabant en met externe partners zoals waterschappen, omgevingsdienst, terreinbeherende organisaties, ZLTO, BMF en GGD de transitie naar een duurzame landbouw nader geanalyseerd. Vervolgens hebben we met deze partners gereflecteerd wat dit voor de UBA en de rol van de provincie Noord-Brabant betekent. De uitkomsten van de werksessie zijn te vinden in bijlage 2 en hebben we gebruikt bij het formuleren van de conclusies.

Stap 6: Rapportage

Op basis van de bevindingen hebben we het conceptrapport opgesteld, dat we met de begeleidingsgroep hebben besproken. De bevindingen per pijler zijn bovendien aan de betrokken pijlertrekkers voorgelegd. Na verwerking van hun opmerkingen hebben we het definitieve rapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de voorgeschiedenis, totstandkoming en inhoud van de UBA alsmede relevante (inter)nationale en provinciale ontwikkelingen en kaders.
- Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen ten aanzien van de voortgang en resultaten per pijler en op programmaniveau.
- Hoofdstuk 4 presenteert onze conclusies en leer- en aandachtspunten voor het vervolg van de UBA.

2. Agrofood in de provincie Noord-Brabant

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de voorgeschiedenis, totstandkoming en inhoud van de UBA. Daarbij geven we tevens inzicht in de relevante (inter)nationale en provinciale ontwikkelingen die van invloed zijn op het agrofooddomein.

2.2 De actualiteit van het agrofooddomein

De (maatschappelijke) aandacht voor het agrofooddomein groeit. Agrofood gaat over alles wat de agrarische sector voortbrengt en door consumenten wordt geconsumeerd. Hierbij gaat het steeds vaker over verduurzaming en waarborging van veiligheid en de invloed van veehouderij op de gezondheid. Door klimaatverandering en de snel groeiende wereldbevolking staat de agrofoodsector onder druk. Inspelen op of het tegengaan van klimaatverandering vraagt namelijk om verregaande verduurzaming van productieketens en het inbouwen van circulariteit.

Het Nederlandse agrofooddomein is economisch van grote betekenis. In 2017 is voor € 91,7 miljard aan landbouwgoederen geëxporteerd en ruim 50% van de totale oppervlakte in Nederland is landbouwgrond (ongeveer 1,85 miljoen hectare). Het kabinet wil de (internationaal) sterke concurrentiepositie van het Nederlandse agrofooddomein graag behouden en verder versterken. Voedselveiligheid is hierbij ook een belangrijk maatschappelijk thema. Niet alleen om de Nederlandse reputatie hoog te houden, maar ook omdat consumenten erop willen kunnen rekenen dat hun voedsel veilig is.

De provincie Noord-Brabant kent een groot agrofoodcluster. In totaal heeft Noord-Brabant een aandeel van ruim 20% in de gehele Nederlandse agrofood- en non-food productie. Meer specifiek neemt de provincie op het gebied van veehouderij, bomen- en groenteteelt ongeveer de helft van de Nederlandse markt voor zijn rekening.

2.3 Voorgeschiedenis Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood

De agrofoodsector, met name de veehouderij, kent een lange historie in Brabant en is van groot belang voor de Brabantse economie. Specifiek rondom veehouderij zijn afgelopen tien jaar veel ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de gehele agrofoodsector in Noord-Brabant.

De indiening van het *burgerinitiatief 'Megastallen Nee'* in 2009 markeerde de start van een periode van verregaande verandering in het agrofoodbeleid van de provincie Noord-Brabant. Het burgerinitiatief zorgde ervoor dat het thema 'intensieve veehouderij' op de politieke agenda's kwam. In Provinciale Staten werd besloten met onmiddellijke ingang een rem te zetten op ontwikkelingen van de intensieve veehouderij. Dat was een breuk met het verleden: in de in 2005 vastgestelde *Reconstructieplannen* was er juist wel nog ruimte voor uitbreiding van de intensieve veehouderij (weliswaar met sterke eisen rondom duurzaamheid).

In 2010 werd door de provincie vervolgens een commissie in het leven geroepen bestaande uit deskundigen van verschillende sectoren, met de opdracht om een toekomstscenario te ontwikkelen 'dat de verduurzaming van de gangbare veehouderij mogelijk maakt'. Deze *commissie Van Doorn* publiceerde in 2011 haar rapport 'Al het vlees duurzaam', met het advies om intensief en duurzaam zinvol met elkaar te verbinden voor 2020. Het rapport bevatte ook voorstellen om hiertoe te komen. Op 1 september 2011 zetten 27 partijen uit de voedselketen hun handtekening onder het zogenoemde *Verbond van Den Bosch*.

In 2011 verscheen ook het *Koersdocument Stad en Platteland*, waarin de provincie haar koers voor een 'beter Brabant' schetst. Ze wilde onder andere meer op proces gaan sturen en ruimte bieden aan lokale oplossingen met maatschappelijke meerwaarde. Op basis van het commissieadvies en het koersdocument stelde de provincie in 2013 de *Denklijn Zorgvuldige Veehouderij* op om de beweging naar een meer duurzame sector te maken. In de denklijn werden drie groepen onderscheiden: koplopers, peloton en achterblijvers. Bij iedere groep werden andere instrumenten ingezet, bij koplopers waren die meer stimulerend van aard (bijv. innovatieprogramma) en bij achterblijvers meer dwingend (bijv. aangescherpte regelgeving).

In 2015 werd het *Bestuursakkoord 'Beweging in Brabant'* voor de periode tot 2019 gesloten. Hierin is de denklijn en werkwijze uit het koersdocument voortgezet en verder uitgewerkt. De focus van het bestuursakkoord voor het agrofooddomein is om Brabant te ontwikkelen tot één van de slimste en duurzaamste agrofoodregio's van Europa. Deze ambitie heeft een maatschappelijke en economische component, die gelijkenissen vertoont met de focus van het Rijksbeleid (zie kader).

Balans tussen economische en maatschappelijke opgaven

Maatschappelijke opgaven zoals verduurzaming en voedselveiligheid spelen een steeds grotere rol in het agrofooddomein. Tegelijkertijd vertegenwoordigt het domein een grote economische waarde voor Nederland. Het beleid van het Rijk is erop gericht om zowel aan de maatschappelijke als economische opgaven bij te dragen en daar een goede balans in te vinden. Deze opgaven versterken elkaar, maar staan soms ook op gespannen voet. Ter voorbeeld: wet- en regelgeving met betrekking tot duurzaam, verantwoord en veilig voedsel grijpen rechtstreeks in op de (individuele) bedrijfsvoering en kunnen (indirect) de concurrentiepositie verzwakken.

2.4 De eerste Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA)

Het Verbond van Den Bosch, het Koersdocument Stad en Platteland en de Denklijn Zorgvuldige Veehouderij zijn de kaders waarbinnen de eerste versie van de *Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA) 2020* in 2013 (in opdracht van Provinciale Staten, door Gedeputeerde Staten) tot stand komt. Het advies van de commissie Van Doorn wordt hiermee verbreed naar het gehele agrofooddomein; de UBA 2020 bevat een aanpak voor de volledige agrofoodsector (wel nog nadruk op de veehouderij) waarin niet alleen aandacht is voor wet- en regelgeving maar ook voor het economische verdienmodel en innovatie van de sector. Innovatie is net als in het door de provincie in 2012 opgestelde *Economisch programma Brabant 2020* (zie kader) een belangrijk onderdeel van het UBA 2020. Het *Innovatieprogramma Agrofood 2020* wordt hier specifiek voor opgezet, en valt zowel onder het economische programma als de UBA. Er wordt ingezet op vijf thema's: klantwaarde creëren, gezond produceren, duurzame technologie benutten, biobased produceren en lokaal samenwerken.

Agrofood in het Economisch Programma Brabant 2020

Het Economisch Programma Brabant 2020, met de ambitie om Brabant te laten behoren tot de top-5 van de meest innovatieve regio's in Europa, onderscheidt zes clusters. Een daarvan is Food & Nutrition, waarin gewerkt wordt aan het organiserend vermogen, de koppeling tussen agro en food en de koppeling van food met andere clusters, regio's en thema's waaronder duurzame agrofoodketens. Ook in niet-provinciale economische programma's krijgt agrofood in relatie tot innovatie aandacht. Zo loopt sinds 2014 in Zuid-Nederland (waaronder Noord-Brabant) het Europese subsidieprogramma *OPZuid 2014-2020*, dat zich richt op innovatiebevordering en verduurzaming binnen onder meer het agrofooddomein.

In 2014 stelde de provincie een aantal kaders vast om uitvoering te geven aan de UBA 2020. Het ging onder andere om de *Verordening Ruimte 2014* (verdere vormgeving van de herziende Structuurvisie Ruimtelijke ontwikkeling), met daarin de *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)*. Bij de BZV verwerven veehouders zorgvuldigheidsscores en verdienen ontwikkelruimte door maatregelen te nemen op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en milieu. De Verordening Ruimte verplicht een veehouder ook om zijn directe omgeving te betrekken bij het opstellen van nieuwe plannen (de zogenaamde 'dialoog').

In 2015 trad het nationale *Programma Aanpak Stikstof (PAS)* in werking, waarin het Rijk samen met medeoverheden, natuurorganisaties en ondernemers werkt aan ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Brabant heeft hiervoor aanvullend een beleidsregel vastgesteld waarmee gefaseerd gestuurd wordt op de uitgifte van ontwikkelingsruimte en waar in een viertal gebieden specifieke beperkingen zijn gaan gelden.

Ook werd vanaf 2014 een aantal samenwerkingen opgezet, onder andere de *Stuurgroep Brabant Beraad* en het *Urgentieteam*. Het Brabant Beraad bestaat uit de provincie, gemeenten, GGD, burgers, vertegenwoordigers van de veehouderijsector en de milieuorganisaties.

2.5 Ontwikkeling Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood 2016-2020

Op basis van het *bestuursakkoord 'Beweging in Brabant'* en de adviezen uit de *Voortgang Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood 2013-2014* heeft de provincie samen met de agrofoodpartners de UBA in 2016 geactualiseerd. In de vernieuwde *UBA 2016-2020* verschoof de focus naar stimuleren, verbinden en innovatie. Daarbij werden zes pijlers geïntroduceerd:

1. Heldere kaders.
2. Gezondheid.
3. Overlast aanpakken.
4. Innovatie.
5. Circulaire economie.
6. Verbinden en aanjagen.

De pijlers staan niet los van elkaar, maar hangen samen. Daarnaast raakt de UBA andere beleidsvelden en bijbehorende programma's, waaronder economie, energie, milieu, natuur, water en samenleving. Pijlers 1, 2 en 5 richten zich op saneren en beheersen. Pijlers 3, 4 en 6 focussen zich op vernieuwing en transitie.

De pijlers bestaan uit een aantal samenhangende activiteiten. Voor iedere pijler, met uitzondering van de pijler 'innovatie', is een pijlertrekker vanuit de provincie benoemd, die de uitvoering van de projecten coördineert en rapporteert aan de programmamanagers over voortgang en resultaten. Voor innovatie zijn afspraken gemaakt met het Economisch Programma. Een gedeelte van de pijler innovatie wordt –in samenhang met ander innovatiebeleid- uitgevoerd onder de vlag van dat programma.

In de praktijk hebben personele wisselingen, maar ook inhoudelijke besluitvorming en ontwikkelingen geleid tot aanpassingen van de pijlers gedurende de uitvoering van de UBA. Onderstaand figuur geeft inzicht in de ontwikkeling van de pijlers gedurende de uitvoering van de UBA.



Figuur 2: Ontwikkeling pijlers UBA (2016 – 2018)

Wijzigingen in 2017

In 2017 hebben onder meer de besluiten van Provinciale Staten, gericht op het aanscherpen van de provinciale kaders voor veehouderij, tot aanpassingen van de UBA geleid. Met de besluiten ten behoeve van een versnelling van de verduurzaming van de veehouderij werd de relatie tussen de provincie en de agrofoodsector onder druk gezet. ZLTO heeft bijvoorbeeld een rechtszaak aangespannen tegen de maatregelen. Deze ontwikkeling heeft invloed gehad op de koers van de UBA. In het najaar van 2017 werd een maatregelenpakket vormgegeven om agrariërs te ondersteunen om keuzes te maken voor de toekomst van hun bedrijf. Dit maatregelenpakket is als pijler ondersteunende maatregelen toegevoegd aan de UBA¹.

Er is in 2017 niet alleen een pijler bijgekomen, maar er zijn ook pijlers vervallen of gewijzigd. De pijler 'aanpakken overlast' kwam op 1 januari 2017 ten einde, omdat de taken bij gemeenten en omgevingsdiensten werden belegd. De activiteiten binnen de pijler 'innovatie' werden in 2017 deels ondergebracht bij het bredere Innovatieprogramma Agrofood en deels bij de pijlers 'verbinden en aanjagen' en 'circulaire economie'. Het gedeelte dat uitgevoerd werd onder de vlag van het Economisch Programma is daar gebleven. Dat betekent dat sindsdien verschillende pijlertrekkers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de activiteiten op het gebied van innovatie. Hierbij vindt afstemming plaats met het Economisch Programma.

Wijzigingen in 2018

In 2018 is het onderwerp 'mest' als aparte pijler benoemd, om zo beter op de bijbehorende activiteiten te kunnen sturen. In de voorgaande jaren maakte mest onderdeel uit van de pijler circulaire economie. Daarmee behelst de UBA vanaf 2018 de volgende pijlers: heldere kaders, circulaire economie, innovatie, gezondheid, verbinden en aanjagen (sinds 2015 ook wel FoodUp! genoemd), mest en ondersteunende maatregelen.

¹ Vanwege de recente startdatum van de pijler ondersteunende maatregelen maakt de pijler geen deel uit van de evaluatie.

3. Voortgang uitvoering UBA 2016-2020

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de voortgang en ontwikkelingen op het niveau van het programma als geheel. Hierbij gaan we onder meer in op de middelen (input), de wijze van aansturing en koerswijzigingen sinds de start van de UBA. Vervolgens zoomen we in op de stand van zaken per pijler in de UBA. Voor iedere pijler beschrijven we de activiteiten, voortgang en de belangrijkste opbrengsten tot dusverre.

3.2 Programma

In deze paragraaf presenteren we onze bevindingen op programmaniveau. Achtereenvolgens gaan we in op de samenhang tussen de ambitie, pijlers en activiteiten, de wijze van aansturing, de koers van de UBA en de aangewende middelen.

3.2.1 Samenhang tussen ambitie, pijlers en activiteiten

De UBA van voor 2016 kenmerkt zich als een lijst met activiteiten. Bij de herijking van de UBA in 2016 is gepoogd meer samenhang in het programma aan te brengen. Dit is zowel bottom-up als top-down gebeurd. Activiteiten en projecten werden gebundeld tot verschillende pijlers, terwijl daarnaast een ambitie voor de Brabantse agrofood werd gedefinieerd.

Idealiter dragen de benoemde activiteiten en projecten bij aan de realisatie van de ambitie van de UBA. De verbinding tussen activiteiten en de ambitie van de UBA is echter lastig te herleiden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de pijlertrekkers zelf, vanuit hun kennis en ervaring, de relatie tussen projecten en bovenliggende doelen wel herkennen. De pijlertrekkers weten elkaar bovendien onderling goed te vinden en collega's worden op de relevante thema's ingeschakeld. Ook geven zij aan dat zij regelmatig toetsen of zij de juiste dingen doen en de juiste projecten uitvoeren. Dit wordt zowel intern (binnen de provincie) als extern (met gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen) getoetst, maar de uitkomsten hiervan worden niet op gestructureerde wijze gedocumenteerd.

3.2.2 Aansturing

De aansturing van de UBA is door de jaren heen veranderd. Vanaf de eerste UBA is er één programmamanager actief geweest. Na het vertrek van de programmamanager, in oktober 2016, was er enige tijd sprake van collegiale vervanging. Deze periode kende minder controle op de uitvoering van het programma en heeft geduurd tot de zomer van 2017. Op dat moment zijn twee nieuwe programmamanagers aangesteld. Hierna werd meer structuur in het programma ingebouwd. Zo wordt er sinds januari 2018 meer gestuurd op basis van projectplannen en zijn er (meer) vaste overlegmomenten ingevoerd, om de uitvoering van en de samenhang tussen de pijlers te borgen.

Deze aansturing en manier van verantwoording brengt soms spanning met zich mee. Uit de gesprekken blijkt dat het een uitdaging is de moderne manier van werken die met de UBA wordt nagestreefd (transparante werkwijze met lef en focus op de beoogde transitie) te verenigen met de meer klassieke manier van sturen (sturen op cijfers en resultaten). Met name degenen die betrokken zijn bij de pijlers die gericht zijn op vernieuwing en de transitie naar een nieuwe agrofoodsector in Brabant (innovatie, circulaire economie en verbinden en aanjagen) geven aan dat de klassieke sturing minder past, omdat er veel wordt gewerkt met innovatieve concepten waarvan het resultaat onduidelijk is. De bijbehorende investeringen in kennis en middelen lopen over een langere periode, waardoor resultaten zich niet laten vangen in de looptijd van de UBA. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de strakkere sturing tot meer duidelijkheid en stabiliteit heeft geleid.

3.2.3 Koers

De opzet van de uitvoeringsagenda in 2016 en de praktische uitwerking lijken van elkaar te verschillen. De opzet suggereert een strakke uitvoering. Desondanks is de UBA in de praktijk meer adaptief van karakter. De koers van de UBA wordt namelijk sterk gestuurd door maatschappelijke en politieke aandacht, maar ook door nieuwe kennis en inzichten. Gedurende de looptijd van de UBA ontstaan nieuwe pijlers en activiteiten, maar er vallen ook pijlers en activiteiten af. Deze manier van uitvoeren zorgt voor de benodigde flexibiliteit, maar maakt het tegelijkertijd lastig om koers te houden en om de voortgang op programmaniveau vast te stellen. De wijzigingen op pijlerniveau, zoals het overdragen van de overlast-aanpak en het uitvoeren van ondersteunende maatregelen, zijn gedeeld met provinciale staten.

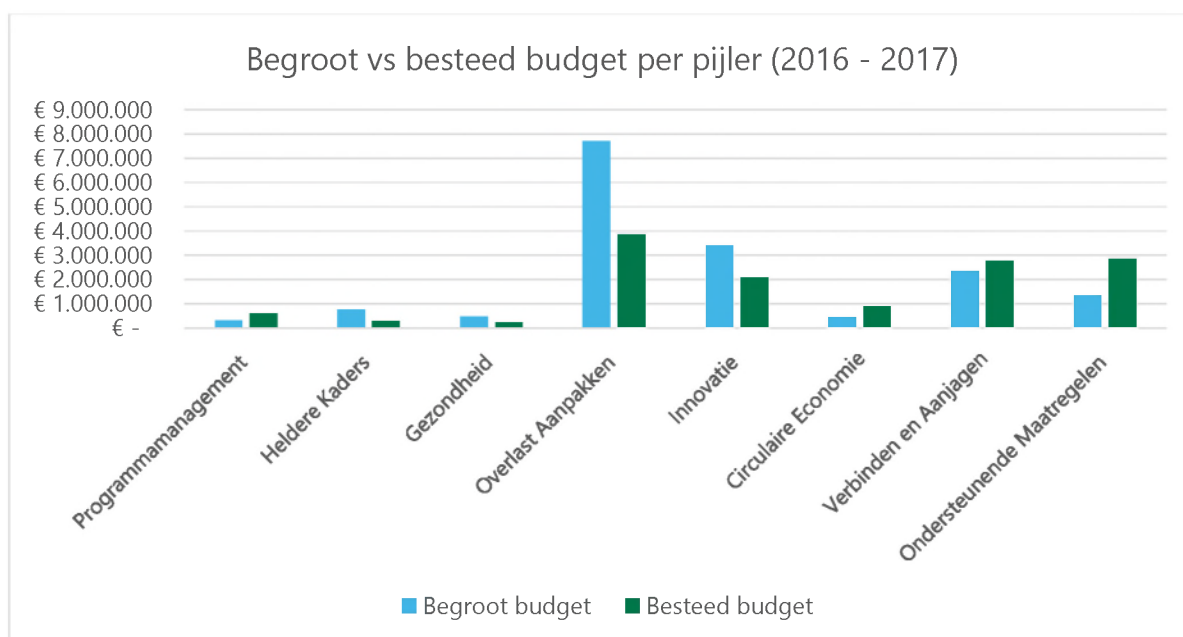
De flexibiliteit komt ook terug in de verdeling van budgetten (zie paragraaf 3.2.4). In 2016 zijn er voor de gehele bestuursperiode middelen toegekend voor de uitvoering van de UBA 2016-2020. In de praktijk wordt er jaarlijks tussen de verschillende pijlers en projecten in het budget van de UBA geschoven, conform de hiervoor geldende mandaatafspraken. De voorstellen ten aanzien van de aanvraag en vaststelling van deze budgetten worden in samenspraak tussen de programmamanagers, programmabeheersers en pijlertrekkers voorbereid. De planning, voortgangsmontoring en besluitvorming vindt plaats in het kader van de provinciale planning en control-cyclus.

3.2.4 Middelen en menskracht

Voor de UBA 2016-2020 is vanuit het Bestuursakkoord € 26,3 miljoen (inclusief Innovatieprogramma Agrofood) beschikbaar gesteld en indicatief verdeeld over de pijlers en een aparte post programmamanagement. De UBA 2016-2020 bevat geen capaciteitsraming, maar vanaf 2017 wordt de urenbesteding wel geregistreerd. Hierna gaan we achtereenvolgens in op de besteding van middelen en het aanwenden van capaciteit.

Financiële middelen

In lijn met de provinciale begroting wordt de financiële administratie van de UBA bijgehouden op het niveau van projecten en het programma als geheel. Het onderstaande financieel overzicht is opgebouwd vanuit de besteding van middelen per project en geeft inzicht in het begroot en besteed budget per pijler en voor het programmamanagement, in de periode 2016 t/m 2017. Het budget voor circulaire economie is inclusief 'mest'.



In totaal is tot en met 31 december 2017 circa € 13,6 miljoen besteed, waar € 16,8 miljoen begroot was. Dat betekent dat er sprake is van onderbesteding. Met name voor de pijler overlast aanpakken en, in mindere mate, de pijler innovatie en pijler heldere kaders zijn er minder middelen besteed dan begroot. Verklaringen zijn:

- Voor overlast aanpakken geldt dat de pijler is vervallen, maar dat er nog budget is voor de Sanering Urgentiegebieden Noord-Brabant (SUN). Hiertoe dient per gebied een aanvraag te worden ingediend, maar afhandeling ervan kost vanwege de complexiteit van de aanvragen extra tijd. De verwachting is dat het resterend budget in 2018 en 2019 alsnog wordt besteed.
- De activiteiten binnen de pijler heldere kaders hebben minder gekost dan verwacht. Voor de jaren 2018 en 2019 verwacht de provincie juist hogere uitgaven, vanwege de lopende rechtszaken over de besluiten van 7 en 8 juli 2017.
- Bij innovatie ligt in de praktijk een groter accent op advisering en het verbinden van netwerken dan op financiële ondersteuning. Dat betekent dat er meer menskracht wordt gevraagd, maar dat er sprake is van onderbesteding van middelen.

Voor de pijlers verbinden en aanjagen, circulaire economie en ondersteunende maatregelen zijn er meer middelen besteed dan begroot. Dit laat zich als volgt verklaren:

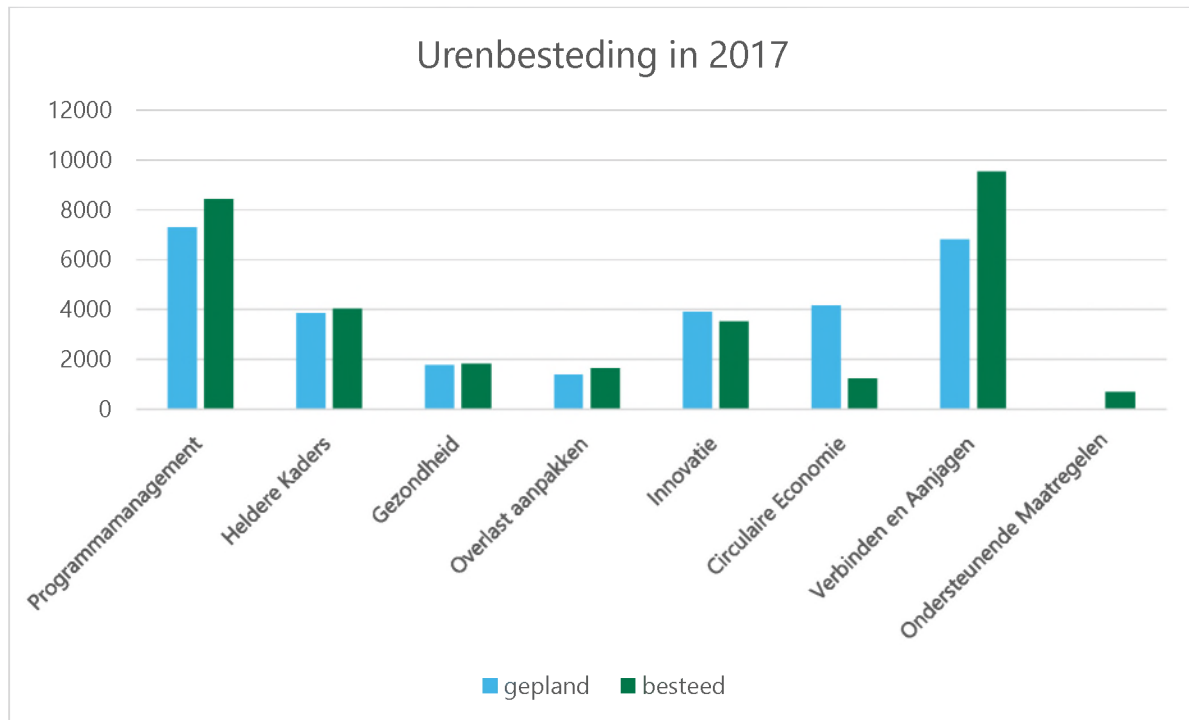
- Voor verbinden en aanjagen is er sprake van een lichte overschrijding. De oorzaken zijn divers van aard, met onder meer uitgaven voor (de voorbereidingen op) het 'We are food'-jaar.
- Voor circulaire economie is er met name overschrijding van het budget op het thema mest. Dit heeft vooral betrekking op aanvullende inzet op bevorderen mestbewerking.
- Bij ondersteunende maatregelen is er sprake van een overschrijding van het budget van € 1,5 miljoen. Dit is het gevolg van een subsidie (voor de ontwikkeling van een innovatieve stal) die reeds in 2017 is verstrekt in plaats van in het voorjaar van 2018 (zoals was gepland).

Tot slot geldt dat ook voor het programmamanagement meer middelen zijn besteed dan begroot. Dit werd onder meer veroorzaakt door de ontwikkeling van en advisering over de pijler 'ondersteunende maatregelen'.

Menskracht

Wanneer we kijken naar de urenbesteding valt op dat in de UBA 2016-2020 geen raming is gemaakt voor de gehele uitvoeringsperiode. De provincie beschikt over een urenraming en besteding vanaf 2017. We kunnen daarom in deze tussentijdsevaluatie alleen uitspraken doen over het jaar 2017. De tabel geeft op de volgende pagina inzicht in de urenraming en -besteding in 2017.

In 2017 zijn er in totaal 30.914 uren besteed aan de uitvoering van de UBA, waar een urenbesteding van 29.237 uren was gepland. Voor de meeste pijlers geldt dat de urenbesteding overeenkomt met de planning. Voor de pijler ondersteunende maatregelen geldt dat er geen raming was, omdat de pijler pas later in het jaar is gestart. Voor circulaire economie geldt dat er minder uren zijn besteed dan gepland, omdat uitvoering van de activiteiten later dan gepland op gang kwam.



3.3 Voortgang en resultaten per pijler

In deze paragraaf zoomen we in op de voortgang en de tot op heden geboekte resultaten per pijler. Hiertoe baseren we ons op gesprekken met de trekkers van de pijlers, de projectplannen die zijn opgesteld voor 2017 en 2018. Waar mogelijk en relevant hebben we gebruik gemaakt van in de afgelopen periode uitgevoerde evaluaties. Om de rolinvulling van de provincie nader te analyseren maken we daarnaast gebruik van het NSOB-model voor overheidshandelen (zie kader).

De overheid kan zich op verschillende manieren verhouden tot de marktpartijen en de maatschappij. Het model beschrijft overheidshandelen aan de hand van twee assen.

- De horizontale as heeft betrekking op de relatie tussen de overheid en de gemeenschap en markt, in het model samengenomen als 'de samenleving'. In de linker kwadranten is de overheid de initiatiefnemer, in de rechter kwadranten is dat de samenleving.
- De verticale as heeft betrekking op de wijze van sturen. In de bovenste kwadranten stuurt de overheid primair op resultaat. Randvoorwaarden zijn daaraan volgend. In de onderste kwadranten stuurt de overheid primair vanuit randvoorwaarden.



Deze assen leiden tot vier perspectieven op overheidshandelen:

- de rechtmatige overheid met focus op controle en verantwoording
- de presterende overheid met focus op het bereiken van resultaat
- de netwerkende overheid met focus op samenwerken met maatschappelijke organisaties
- de responsieve overheid met focus op versterking van beweging in de samenleving.

Bij ieder van deze benaderingen past een ander type instrumentarium en een andere manier van sturen en verantwoorden. In de praktijk passen overheden vrijwel altijd een mix van benaderingen toe.

3.3.1 Heldere kaders

Doel

De pijler heldere kaders richt zich op het creëren van een wetgevingskader dat bijdraagt aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw. Een belangrijk deel van de inzet van de provincie in de pijler heldere kaders richt zich op het borgen van samenhang tussen wet- en regelgeving en het voorkomen van tegenstrijdigheden. Hierbij gaat het niet alleen om provinciale regelgeving op het gebied van landbouw, zoals verordeningen, maar ook om landelijke wet- en regelgeving en gemeentelijke kaders. Ook richt de pijler zich op het bevorderen van samenhang tussen regels en beleid voor verschillende sectoren, zoals bijvoorbeeld tussen natuur en milieu en agrofood.



Rol van de provincie

Met de pijler heldere kaders maakt de provincie gebruik van haar kaderstellende bevoegdheden. In het NSOB-model past dit binnen het perspectief van de rechtmatige en presterende overheid.

De provincie tracht kaders te stellen die bijdragen aan een transitie naar duurzame landbouw, maar de uitvoering hiervan ligt met name bij andere partijen. Daarbij geldt dat de handelingsruimte van de provincie sterk afhankelijk is van andere overheden, zoals de EU, het Rijk en gemeenten. De provincie zoekt naar samenwerking en afstemming met andere overheden om wet- en regelgeving te beïnvloeden, zodat deze bijdraagt aan de beoogde transitie.

Voortgang en resultaten

De UBA benoemt vijf activiteiten binnen de pijler 'Heldere Kaders':

- Jaarlijks actualiseren van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).
- Optimaliseren vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).
- Aanpassen provinciale wet- en regelgeving.
- Afstemmen met Europa, Rijk, provincies en gemeenten.
- Bieden van experimenteerruimte voor innovatieve projecten.

Jaarlijks actualiseren van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)

De Verordening Ruimte bepaalt dat een veehouder aan de *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)* moet voldoen, om een bouwvergunning te verkrijgen voor uitbreiding. De BZV is opgenomen in de vergunningenprocedure van de gemeente, waarbij de BZV bovenwettelijke eisen stelt en uitgaat van een begrenzing aan ontwikkelruimte. De BZV is in 2017 en 2018 geactualiseerd, in overleg met maatschappelijke partners en de sector.

Enerzijds wordt de BZV als innovatief concept gezien dat heeft bijgedragen aan het bewustzijn van de sector dat verduurzaming noodzakelijk is. Anderzijds bestaan er vraagtekens over in hoeverre de BZV daadwerkelijk bijdraagt aan een duurzame veehouderij. Zo werd in gesprekken benoemd dat het relatief eenvoudig is om te voldoen aan de eisen van de BZV, waardoor veehouders onvoldoende worden gestimuleerd om te innoveren en verder te gaan dan de BZV vraagt. Ook in de tussentijdse evaluatie van de BZV wordt geconstateerd dat het toepassen van een minimale ondergrens tot calculerend gedrag leidt bij veehouders en adviseurs, en niet zo zeer innovatie stimuleert.² Volgens de evaluatie was de effectiviteit van de BZV (tot en met 2016) beperkt. Het aantal BZV-aanvragen was, bij het uitvoeren van de evaluatie, relatief klein (200 aanvragen op een totaal van bijna 10.000 vergunde locaties). Het beperkte aantal aanvragen wordt toegeschreven aan een aantal ontwikkelingen in de sector, waaronder de economische situatie. Daarnaast bestaat de indruk dat bedrijven eerder uitbreiden door leegkomende locaties op te kopen. Echter, er worden geen aanvullende duurzaamheidsmaatregelen gesteld indien een ondernemer een leegkomende locatie opkoopt.

Op basis van de tussentijdse evaluatie en het advies van Brabant Advies zijn diverse wijzigingen in de BZV doorgevoerd. Het ambitieniveau is verhoogd, de webapplicatie is verbeterd en de BZV is vereenvoudigd. Voorlichting over de BZV richt zich momenteel met name op het uitleggen van wet- en regelgeving, maar de provincie ziet het als een vervolgpoging om veehouders meer voor te lichten over de transitie naar een duurzame landbouw.

Optimaliseren vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

De provincie zet zich in voor kwalitatief goede vergunningverlening, toezicht en handhaving. Belangrijke factor hierbij is dat gemeenten veelal bevoegd gezag zijn en omgevingsdiensten (delen van) de uitvoering verzorgen. In 2017 heeft de provincie een pilot uitgevoerd met negen gemeenten om de VTH-taken te optimaliseren. Daarna is de pilot provinciebreed uitgerold.

² Lysias (2016) Tussentijdse evaluatie BZV.

Ook werkt de provincie samen met een vertegenwoordiging van gemeenten en omgevingsdiensten in de werkgroep 'transitie veehouderij', onderdeel van het Brabants Platform voor Omgevingsrecht (BPO). De werkgroep ontwikkelt onder meer handreikingen voor gemeenten en omgevingsdiensten, die duiding geven aan de provinciale kaders. Een voorbeeld hiervan is een handreiking over het toepassen van maatwerk bij vergunningaanvragen.

Voor 2018 heeft de provincie de volgende VTH-speerpunten benoemd: stalbranden, actualisatie van vergunningen in verband met best beschikbare technieken (BBT) voor intensieve pluimvee- of veehouderij, de invloed van veehouderij op volksgezondheid, elektronische monitoring van luchtwassers en de vergunningverlening van innovatieve stalsystemen.

Aanpassen provinciale wet- en regelgeving

In 2017 was veel politieke én maatschappelijke aandacht voor provinciale wet- en regelgeving op het gebied van agrofood. Op 7 en 8 juli 2017 hebben Provinciale Staten ingestemd met een maatregelenpakket om de transitie in de veehouderijsector in Noord-Brabant te versnellen. Dit pakket bestond uit een aanscherping van provinciale eisen door de invoering van de stalderingsregeling, aanpassing van de Verordening natuurbescherming en de aangepaste BZV uit de Verordening Ruimte 2014.

In 2018 is de provinciale focus verschoven naar de voorbereidingen op de implementatie van de Omgevingswet, met onder meer de voorgenomen integratie van de sectorale verordeningen Ruimte en Natuurbescherming in een nieuwe omgevingsverordening. Daarnaast zet de provincie zich in voor de lopende rechtszaken die worden gevoerd tegen de besluiten tot de wijziging van de Verordening Ruimte, Verordening Natuurbescherming en BZV en werkt de provincie aan aanvullende regelingen naar aanleiding van dossier Versnelling Transitie Veehouderij en de invoering van de ondersteunende maatregelen.

Afstemmen met Europa, Rijk, provincies en gemeenten

Onder de noemer afstemming Europa – Rijk – Provincies – gemeente probeert de provincie wet- en regelgeving van andere overheden te beïnvloeden, opdat deze bijdraagt aan de doelstellingen en opgaven van de provincie. Op rijksniveau wordt bijvoorbeeld afstemming gezocht rondom de Tweede Spoormaatregelen, de Crisis- en Herstelwet en de Omgevingswet. Samen met andere provincies zet Noord-Brabant zich in voor kaders die bijdragen aan duurzame landbouw. Een voorbeeld hiervan vormen de gezamenlijke inspanningen rondom de Interimwet Veedichte gebieden (zie kader).

De provincie zoekt ook steeds meer de afstemming met boeren en burgers, waardoor de rol van de provincie verschuift van reactief naar een meer responsieve rol. Zo wil de provincie meer gebruik maken van doelvoorschriften en zet ze in op het sluiten van (omgevings)overeenkomsten tussen veehouder en omwonenden.

Interimwet Veedichte gebieden

Met het voorstel voor de Interimwet Veedichte gebieden zouden provincies de bevoegdheid krijgen om voor gebieden grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij.

In november 2017 is het wetsvoorstel voor ingetrokken. Net als Noord-Brabant ervaren de provincies Gelderland en Limburg steeds meer problemen met landbouw en veehouderij. Daarom trekken de provincies in toenemende mate gezamenlijk op om aandacht te vragen voor de problematiek.

Bieden van experimenteerruimte voor innovatieve projecten

Onder de noemer experimenteerruimte tracht de provincie ruimte te bieden voor het uitvoeren van experimenten die niet passen binnen bestaande kaders, maar wel bijdragen aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw. In 2017 zijn er zes experimenten gestart, in 2018 drie en in 2019 zullen er ook drie starten. Een voorbeeld hiervan is de pilot “Maatschappelijk contract”, tussen veehouder en buurt. In deze pilot worden afspraken tussen de veehouder en de buurt gemaakt en vastgelegd in een contract, om de leefbaarheid te verbeteren.

Conclusie

Een belangrijke mijlpaal voor de pijler heldere kaders waren de besluiten van Provinciale Staten op 7 en 8 juli 2017 om de provinciale kaders voor veehouderij aan te scherpen. Naar verwachting dragen de scherpere kaders bij aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw. Keerzijde is dat de relatie tussen de provincie en de sector onder druk is komen te staan. Zo hebben ZLTO, Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) en individuele bedrijven rechtszaken aangespannen tegen de provinciale besluiten.

Uit de tussentijdse evaluatie van de BZV komt een gemengd beeld naar voren. De BZV wordt als innovatief gezien en zou bijdragen aan het besef dat ontwikkelruimte niet vanzelfsprekend is. De exacte bijdrage van de BZV aan het stimuleren van een zorgvuldige veehouderijsector is niet eenduidig vast te stellen, maar het effect van de BZV op het verduurzamen van de sector lijkt beperkt. Mogelijk leiden de aanscherpingen van de BZV op termijn tot meer resultaat.

Deze pijler heeft sterk het karakter van ‘groot- en kleinschalig onderhoud’. Het werk is nooit af. Veel meer is sprake van een continu proces waarbij de kaders – die per definitie achterlopen op de actualiteit – aanpassing behoeven.

3.3.2 Overlast aanpakken

Doel

De pijler richtte zich op het aanpakken van plekken waar overlast – zoals geur en gevaar voor ziekten – werd ervaren. Hiertoe was het zogenaamde Urgentieteam in het leven geroepen. Na beëindiging van de provinciale financiering voor het Urgentieteam, is de pijler op 1 januari 2017 komen te vervallen. Het Urgentieteam werd opgeheven, maar de werkwijze is geïmplementeerd in de dienstverlening van omgevingsdiensten. De provincie en gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van overlast – kunnen omgevingsdiensten inzetten bij concrete casussen.

Rol van de provincie

Binnen de pijler overlast aanpakken, en meer specifiek bij het Urgentieteam, had de provincie een rol als financier en verbinder. Het Urgentieteam was een samenwerking tussen de provincie, gemeenten, omgevingsdiensten, ZLTO, GDD en BMF. Het Urgentieteam faciliteert en past haar rol aan op de wensen en behoeften van gemeenten, boeren en burgers. De rol van de provincie paste binnen het perspectief van de netwerkende en responsieve overheid. Met de overdracht van de taken aan omgevingsdiensten is de rol van de provincie verschoven van netwerkend naar responsief.

Green Deals (experimenteerruimte)

In 2017 zijn twee zogenaamde Green Deals ondertekend. Deze Green Deals hebben het doel om experimenteerruimte op het gebied van duurzame landbouw te bieden.

Voor landgoed Wilhelminapark, in Boxtel, is de *Green Deal Natuurinclusief Grondgebruik Herenboeren* getekend. Hierdoor kan het landgoed zich ontwikkelen tot een locatie waar natuurinclusief grondgebruik in de praktijk wordt gebracht, onderzocht en uitgedragen.

Het bedrijf Den Elshorst wordt met de *Green Deal Weidevarkens* door het Rijk en provincie ondersteund om het vrij rondscharrelen van varkens in het bos of weide mogelijk te maken. De Green Deal biedt, onder voorwaarden, experimenteerruimte om tot een rendabele bedrijfsvoering te komen.



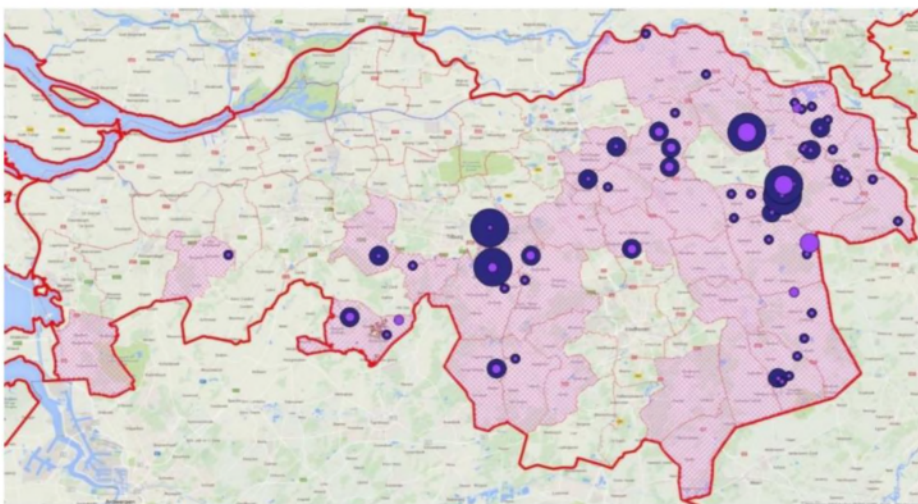
Voortgang en resultaten

Met de inzet van het Urgentieteam zochten gemeenten, boeren en burgers samen naar oplossingen om overlast op bepaalde plekken aan te pakken. Het Urgentieteam bestond uit vertegenwoordigers van diverse partijen, zoals de provincie, gemeenten, ZLTO en BMF die aan het Urgentieteam deelnamen. Het opdrachtgeverschap was bij een combinatie van deze vier partners (ZLTO, BMF, provincie en gemeenten) belegd.

De rol en aanpak van het Urgentieteam verschilde per casus. De enige voorwaarde voor de inzet van het team was dat de gemeenten, boeren en burgers bereid waren om samen het gesprek te voeren over mogelijke oplossingen. De taken van het Urgentieteam varieerden van het geven van aandacht aan partijen die problemen ervoeren tot het ondersteunen van partijen bij het zoeken naar structurele oplossingen, zoals het aanpassen van stalinrichtingen, het verplaatsen of beëindigen van bedrijven, het verplaatsen van burgerbewoning en het equiperen van boeren en burgers om met bestaande regels om te gaan.

Voor concrete verbeteracties werd een verbeterplan opgesteld, onder begeleiding van Urgentieteam en in dialoog met alle betrokkenen in het urgentiegebied. Daarnaast hielp de provincie via het Urgentieteam een aantal gemeenten bij het opstellen van gebiedsvisies. Hierbij werd gezocht naar een brede aanpak om overlast aan te pakken en om knelpunten op gemeentelijk niveau te voorkomen.

De inzet van het Urgentieteam is in 2016 geëvalueerd³. Uit de evaluatie bleek dat het Urgentieteam in 33 van de 66 gemeenten in Noord-Brabant is ingezet. In deze gemeenten was het Urgentieteam betrokken bij het oplossen van knelpunten op in totaal 64 locaties (zie figuur 3).



Figuur 3 Geografische visualisatie inzet Urgentieteam (bron: evaluatie Urgentieteam, 2016)

De inzet en daarmee de opbrengsten van het Urgentieteam varieerde hierbij. In 33 situaties zijn betrokkenen in dialoog tot een oplossing gekomen. In 11 gevallen is de dialoog afgerond en heeft dit geresulteerd in mondelinge afspraken of in een plan waarin deze afspraken zijn vastgelegd (verbeterplan). In 20 gevallen is de inzet van het Urgentieteam afgerond, maar is er geen verbeterplan opgesteld. In die gevallen gaat het om situaties waar het team een adviserende rol had of waar een juridische procedure in gang is gezet.

³ Lysias (2016) Tussentijdse evaluatie Urgentieteam

De lopende dialogen zijn - na beëindiging van de provinciale betrokkenheid - door de omgevingsdiensten gecontinueerd. De provincie was betrokken bij de implementatie van de werkwijze bij de omgevingsdiensten, maar heeft geen zicht op eventuele nieuwe overlastsituaties, die na 1 januari 2017 zijn ontstaan. Het is bij de provincie niet bekend hoeveel overlastsituaties er na 1 januari 2017 zijn ontstaan en behandeld.

Conclusie

Uit de evaluatie komt naar voren dat de inzet van het Urgentieteam breed werd gewaardeerd. Een succesfactor van het Urgentieteam was de onafhankelijke positie. Het Urgentieteam heeft volgens de evaluatie een belangrijke bijdrage geleverd aan het bespreekbaar maken en oplossen van overlastsituaties en het optreden van het Urgentieteam leidde tot meer omgevingsbewust handelen bij partijen. De evaluatie constateert dat de werkwijze van het team een belangrijke rol heeft gehad in de verbinding en samenwerking tussen de partners.

Het is echter niet gemakkelijk om zicht te krijgen op de resultaten van de aanpak. Het Urgentieteam heeft op 64 plekken dienst gedaan, maar het is niet duidelijk of daarmee alle overlastsituaties zijn opgelost. De verantwoording van de resultaten is lastig vanwege de vernieuwende werkwijze in het Urgentieteam. Het team had te maken met complexe situaties tussen personen en mogelijke oplossingen gingen vaak verder dan een verbeterplan. Het opstarten van dialoog tussen gemeenten, boeren en burgers kan dan het best als een eerste stap richting oplossingen worden beschouwd. Daarin is het Urgentieteam geslaagd.

3.3.3 Circulaire economie

Doel

Het doel van de pijler circulaire economie is het versneld realiseren van circulaire landbouw in Noord-Brabant. Concreet wordt gestreefd naar meer gedifferentieerde en kortere agrofoodketens, waarbij dierlijke en plantaardige ketens zijn verbonden en in balans zijn met sociale en ecologische ketens. Dit heeft te maken met verkorten van de keten tussen 'boer en bord', maar ook met meer betrokkenheid van consumenten.



Rol van de provincie

Binnen de pijler circulaire economie is de rol van de provincie agenderend, stimulerend en faciliterend. Dit past met name binnen het perspectief van de responsieve en netwerkend overheid. Zo zoekt de provincie naar aansluiting met initiatieven vanuit de samenleving en zet ze daarnaast in op samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en samenleving, om zo bij te dragen aan de transitie naar een duurzame landbouw.

Voortgang en resultaten

De UBA benoemt voor de pijler circulaire economie de volgende activiteiten:

- Kringlooptoets: instrument om effecten van kringlopen zichtbaar en bespreekbaar te maken.
- Agrofood plantaardig: uitvoeringsprogramma gericht op verduurzaming van en innovatie in de plantaardige ketens in Noord-Brabant.
- Lokale waardeketens: stimuleren en ondersteunen van supermarktondernemers om lokale en regionale producten aan te bieden.
- Mestverwaarding en mestverwerking.

Tijdens de looptijd van de UBA zijn er verschillende activiteiten afgefallen en verschoven (zoals mestverwaarding en mestverwerking, naar de pijler 'mest'). Ook is er op basis van trends en ontwikkelingen een aantal nieuwe projecten, zoals 'slimme ketens agrofood' en 'klimaat', toegevoegd aan de pijler circulaire economie. Deze projecten zijn op dit moment in uitvoering.

Kringlooptoets

De kringlooptoets is een instrument om de effecten op kringlopen zichtbaar te maken. De methodiek van de kringlooptoets is in 2016 en 2017 in samenwerking met partners zoals de Wageningen University & Research (WUR) ontwikkeld. De WUR doet diverse onderzoeken waarbij deze toets wordt toegepast, binnen en buiten Noord-Brabant. Zo is in opdracht van de provincie een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen van een importstop van diervoer in Noord-West Europa in combinatie met een exportstop van dierlijke producten. Ook wordt in opdracht van de provincie een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid van het opzetten van een internationaal (kennis)netwerk om te bevorderen dat de mineralenbalans in evenwicht wordt gebracht tussen overschot- en tekort-regio's in Europa voor wat betreft mest en voedergewassen.

Uitvoeringsprogramma (UP) plantaardig

In het Uitvoeringsprogramma (UP) plantaardig zijn de uitdagingen en kansen voor plantaardige ketens beschreven. Het UP kent een aantal uitvoeringsprojecten met als doel een bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling. Voor 2018 en 2019 zijn de volgende projecten geformuleerd:

- Het beschikbaar stellen van middelen ten behoeve van de ondersteuning van de teelt van Nedersoja.
- Het uitbouwen van een kennisnetwerk Agroforestry.
- Onderzoek naar nieuwe teelten en teelttechnieken, waaronder sorghum en winterveldbonen.
- Onderzoek landgebruik Noord-Brabant 2030.
- Ondersteunen van de toepassing van bewerkte dierlijke mest voor plantaardige teelten.
- Instellen Denktank Plantaardig.
- Verbindingen zoeken en afstemmen met de sector.

De beoogde resultaten van bovenstaande projecten richten zich met name op de opstartfase van projecten. De provincie beoogt samenwerkingen op te zetten, een plan van aanpak uit te werken en een Denktank op te starten.

Lokale waardeketens

Met het project 'Perspectieven voor nieuwe waardeketens in Brabant' ondersteunde de provincie lokale supermarktondernemers bij het leggen van verbindingen met lokale en regionale producenten. Hiertoe zijn er twee deelonderzoeken uitgevoerd. De onderzoeksrapporten zijn opgeleverd en besproken. Vooralsnog zijn er vanuit de provincie geen vervolgactiviteiten gestart. De provincie ziet het met name als taak voor supermarktondernemers en hun formules om hier een vervolg aan te geven.

Klimaat

Klimaat is een nieuw project dat – vanwege de samenhang met circulaire economie – onder de pijler is geschaard. De provincie volgt hierbij het landelijk klimaatbeleid.

Smart Data

'Met behulp van dataficatie kunnen agrofoodketens naar een hoger plan worden getild', zo wordt er nagedacht over de rol van digitalisering in agrofood. Vanuit het Economisch Programma van de provincie Noord-Brabant wordt in 2018 een vervolgprogramma Smart Data uitgewerkt. Het vervolgprogramma heeft drie doelen, die inzetten op data-economie, aantal datawerkers en omvang nieuwe data-bedrijven. Het thema agrofood is één van de zes topsectoren die binnen het vervolgprogramma Smart Data valt.

Slimme ketens 3.0

Binnen het project Slimme ketens 3.0 wordt intern en extern samenwerking gezocht om met behulp van informatietechnologie en data ketens 'slimmer' te maken. Zo kunnen slimme ketens bijvoorbeeld condities in de keten meten en zo de kwaliteit van producten vergroten of verspilling voorkomen. Intern wordt verbinding gezocht met het Innovatieprogramma Agrofood en de programma's Vitale Bodem en Verbindend Water.

Conclusie

De afgelopen jaren is het netwerk rondom circulaire landbouw gegroeid en is de aandacht en urgentie voor circulaire landbouw toegenomen. Ook de recent gepresenteerde visie van het Ministerie van LNV, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*, past in dit beeld.

De projecten binnen de pijler circulaire economie richten zich op de samenwerking met het bedrijfsleven, overheid, kennisinstellingen en samenleving, om zo kennis te ontwikkelen en initiatieven van de grond te laten komen. De projecten binnen de pijler zijn vaak innovatief en vooruitstrevend van aard, er is geen sprake van bewezen concepten. Ook zijn er geen concrete doelstellingen geformuleerd op het niveau van gewenste resultaten en effecten. De effectiviteit van de inspanningen op het gebied van circulaire economie is daarom niet eenvoudig vast te stellen. Wel constateren we dat er sprake is van voortgang. Er zijn diverse projecten in uitvoering, veelal in de opstartfase. Zo worden er projectplannen opgesteld en zoekt de provincie actief naar samenwerking met partners.

3.3.4 Innovatie

Doel

Het faciliteren en stimuleren van innovaties in de agrofoodsector is het doel van de pijler innovatie. Een deel van de activiteiten wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de pijlertrekkers van 'verbinden en aanjagen' en 'circulaire economie'. Dit betreft de activiteiten:

- Translab.
- Landbouwinnovatiecampus.
- Agrofoodpluim.
- Toekomstbedrijven.
- PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2014-2020 (POP3).
- Landbouw Innovatie Noord-Brabant (LIB).



Daarnaast worden diverse innovatieactiviteiten uitgevoerd onder de vlag van het Innovatieprogramma Agrofood. Het Innovatieprogramma Agrofood maakt zowel onderdeel uit van de UBA als van het Economisch Programma Brabant 2020. Het innovatieprogramma wordt vanuit het Economisch Programma aangestuurd en gefinancierd. Vanuit het bestuursakkoord is er € 10,6 miljoen aan het innovatieprogramma toegekend.

Rol van de provincie

Bij de pijler innovatie bestaat de rol van de provincie met name uit het faciliteren en stimuleren van innovatie in de agrofoodsector. In het NSOB-model past dit binnen het perspectief van de responsieve overheid. Aan partners wordt gevraagd om met initiatieven te komen. De provincie biedt (financiële) ondersteuning en faciliteert kennisdeling. Projecten worden veelal gezamenlijk uitgevoerd.

Voortgang en resultaten

Innovatieprogramma Agrofood

Met het Innovatieprogramma Agrofood 2020 wil de provincie Noord-Brabant enerzijds de economische positie van de sector versterken en anderzijds een verandering naar een sector die grondstoffen en voedsel levert op een duurzaam en maatschappelijk gewaardeerde manier stimuleren. Hiertoe heeft de provincie een drietal cross-overs tussen de agrofoodsector en andere sectoren benoemd:

- Agrofood en Hightech: samenwerking tussen hightech- en agrofoodbedrijven.
- Agrofood en Circulaire Economie: het verwaarden van (groene) reststromen tot nieuwe producten.
- Agrofood en Gezondheid: het produceren van gezonde voeding.

Meer specifiek ligt de focus vanaf 2018 op cross-over Agrofood-Hightech. Hiervoor is de *Actieagenda Agrofood meets Hightech* opgesteld, die leidend is voor de activiteiten die tot 2020 uitgevoerd gaan worden. In deze agenda wordt ingezet op: smart farming, smart processing, eiwittransitie/verwaarding en dataficatie.

Bij uitvoering van activiteiten op het gebied van de benoemde cross-overs wordt nauw samengewerkt met verschillende partners, zoals de BOM, ZLTO, AgriFood Capital, FoodTechPark Brainport en REWIN. Partners stellen iedere twee jaar een werkplan op, waarin afspraken worden gemaakt over de projecten en de te leveren resultaten.

In een tussenevaluatie van het Innovatieprogramma Agrofood wordt geconstateerd dat het programma de afgelopen jaren veelbelovende cross-overs tot stand heeft gebracht, in samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen.⁴ Het innovatieprogramma heeft tot verschillende resultaten geleid. Vanuit de markt zijn diverse kleine en grote projecten aangedragen en inmiddels gestart. Zo heeft de proeftuin precisielandbouw vanuit OPZuid een subsidie toegekend gekregen en werkt FoodTech park Brainport met procestechnologieën aan een verlengde houdbaarheid en gebruik van reststromen. Een andere belangrijke opbrengst is de versterking van netwerk van bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere overheden. De provincie en partners weten elkaar steeds beter te vinden.

Translab

Het Translab coacht (zeven) verschillende koplopers in de transitie naar een duurzame landbouw, met de wens om reeds werkende bedrijfsconcepten door te ontwikkelen en op te schalen. De coaching varieert van het meezoeken naar een locatie, kennisontwikkeling, verbinden van netwerken tot het faciliteren van onderzoek. De koplopers die momenteel worden ondersteund zijn: Dutch Quinoa Group, Vegetarische Slager, Ketens Duurzaam Varkensvlees, Heydehoeve, Volwaard, Rondeel en thema Korte Meerwaarde Ketens.

Proeftuin voor Precisielandbouw

Precisielandbouw kent verschillende uitdagingen. Agrariërs zijn in beperkte mate overtuigd van technologische mogelijkheden en de meerwaarde van systeemintegratie. Daarnaast is kennisontwikkeling belangrijk, evenals het verbinden van (innovatieve) bedrijven met kennisinstellingen.

Rondom het project Proeftuin voor Precisielandbouw worden verschillende initiatieven, waar onder het ICARes-project in West-Brabant en de nationale Proeftuin Precisielandbouw. Met inzet van OPZuid financiering worden concrete business ideeën en kennisontwikkeling begeleid en wordt de ontwikkeling van nieuwe innovatieve systemen ondersteund.

Voor 2019 is de Nationale Proeftuin Precisielandbouw op zoek naar zes deelnemers die worden geholpen in het implementeren van precisietechnieken.

⁴ Technopolis (2018) "Op weg naar de top" – een tussenevaluatie van de programmalijn Topclusters van het Economisch Programma Brabant 2020.

Landbouwinnovatiecampus

De landbouwinnovatiecampus (LIC) ondersteunt boeren die een (vervolg)stap willen zetten in de transitie van hun bedrijf, maar nog niet precies weten hoe ze dit kunnen doen. Uitgangspunt hierbij is de methode van Design Thinking. Boeren worden geholpen in het ontwikkelen van vaardigheden om innovaties om te zetten in concrete alternatieven en stappen. In 2017 werkten 25 boeren vanuit de LIC aan concrete vervolgstappen voor hun bedrijf. In 2018 wordt het LIC breder en zichtbaar neergezet. Er worden drie grote LIC bijeenkomsten georganiseerd, waarmee wordt beoogd om 30 boeren te helpen in de transitie van hun bedrijf.

Agrofoodpluim

Voor ondernemers die een innovatieve bijdrage leveren aan de transitie naar een duurzame agrofoodsector wordt maandelijks (12 keer per jaar) de Agrofoodpluim uitgereikt. De Agrofoodpluim heeft als doel om andere bedrijven in de sector te inspireren.

Toekomstbedrijven

Met het project toekomstbedrijven worden enkele innovatieve koplopers begeleid. Deze innovatieve koplopers zijn bedrijven die nu al op de goede weg zijn in het bieden van een oplossing voor de maatschappelijke opgaven. Vanwege hun voorbeeldfunctie worden ze (financieel) ondersteund door de provincie. De provincie beoogt minimaal twee toekomstbedrijven te realiseren. Hiervoor is bij de start van het project een budget van € 2 miljoen gereserveerd.

PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2014-2020 (POP3)

Via het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) worden subsidies verstrekt aan projecten die bijdragen aan de innovatie en verduurzaming van het platteland. In de periode 2016 – 2018 zijn in totaal 86 subsidieaanvragen voor agrofood (voorlopig⁵) gehonoreerd met een totaalbudget van € 19,8 miljoen. Er konden aanvragen worden ingediend voor projecten die gericht waren op: 1) het praktijkrijp maken van innovaties door samenwerking; 2) innovatieve bedrijfsinvesteringen bij vooruitstrevende agrariërs en 3) kennisoverdracht voor een snelle uitrol van innovaties.

Landbouw Innovatie Brabant (LIB)

De Stuurgroep Landbouw Innovatie Noord-Brabant (LIB) is een samenwerkingsverband van de Provincie Noord – Brabant en de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) met als doel gezamenlijk te werken aan een duurzame en vitale land- en tuinbouw die bijdraagt aan de kwaliteit van het platteland. De LIB zet in op het laagdrempelig inspireren, verbinden en slim financieren van innovaties en initiatieven. In 2018 is de LIB geëvalueerd⁶. Hieruit blijkt dat de waardering voor de LIB hoog is, vanwege haar professionele, laagdrempelige en onafhankelijke werkwijze. De LIB is in staat om met kleine initiatieven antwoorden te vinden op vraagstukken en uitdagingen. Deze kleine projecten worden gezien als ‘small wins’: de initiatieven leiden tot betekenisvolle veranderingen met concrete resultaten, die een bijdrage leveren aan de transitie naar een duurzame landbouw.

Conclusie

In de afgelopen periode zijn diverse innovatieprojecten gestart en is de samenwerking tussen de provincie en partners toegenomen. Het Innovatieprogramma Agrofood heeft geleid tot veelbelovende cross-overs en de werkwijze van de Stuurgroep Landbouw Innovatie Noord-Brabant lijkt positieve resultaten op te leveren.

⁵ Voorlopig omdat de aanvragen voor de laatste openstellingen van begin 2018 nog door RVO worden gecheckt.

⁶ Termeer, C.J.A.M. (2018) Evaluatie van Landbouw Innovatie Brabant (LIB) 2015-2018.

Kanttekening bij de positieve resultaten is dat er soms onduidelijkheid bestaat over de aansturing van de pijler innovatie. Zo maakt het Innovatieprogramma Agrofood zowel onderdeel uit van de UBA, als van het Economisch Programma van de provincie. Het economisch belang (waarop gestuurd wordt vanuit het Economisch Programma) staat soms op gespannen voet met het belang van een transitie naar duurzame landbouw (waarop wordt gestuurd vanuit de UBA). Bij sommige gesprekspartners bestaat de indruk dat het economisch belang in voorkomende gevallen prevaleert, terwijl andere gesprekspartners aangeven dit niet zo te ervaren.

3.3.5 Gezondheid

Doel

De provincie ziet een goede gezondheid van mensen en dieren als een belangrijk aspect van duurzame landbouw. Met de pijler gezondheid probeert de provincie hieraan bij te dragen, vanuit een gevoelde verantwoordelijkheid van de provincie voor de gezondheid van de Brabantse burger. Formele bevoegdheden op dit punt heeft de provincie overigens niet. Het Rijk en de gemeenten staan hiervoor primair aan de lat.



Rol van de provincie

De provincie faciliteert en stimuleert kennisontwikkeling over de effecten van veehouderij op de gezondheid van mensen. Zo draagt de provincie bij aan onderzoek, sluit ze aan bij initiatieven vanuit de samenleving en stelt handreikingen op. Hierbij zoekt de provincie actief naar samenwerking met andere overheden en kennisinstellingen. Op basis van het NSOB-model typeren we de rol van de provincie op het gebied van gezondheid als responsief en netwerkend.

Voortgang en resultaten

De UBA benoemt drie activiteiten binnen de pijler 'Gezondheid':

- Afwegingskader voor de duiding van het Veehouderij en Gezondheid Omwonenden Onderzoek (VGO).
- Maatregelen in ketenkwaliteitssystemen.
- Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid (VHG).

Deze activiteiten richten zich met name op het faciliteren van onderzoek, het opdoen van kennis en ervaring over de gezondheidseffecten en zorgen dat deze informatie beschikbaar komt voor zowel publiek als deskundigen.

Afwegingskader voor de duiding van het Veehouderij en Gezondheid Omwonenden Onderzoek (VGO)

Naar aanleiding van het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO) en het onderzoek naar een endotoxine toetsingskader is samen met Brabantse partners de *handreiking veehouderij en volksgezondheid 2.0* opgesteld voor bevoegde gezagen. Het toetsingskader gaat in op het omgaan met endotoxineblootstelling vanuit veehouderijen. Op dit moment wordt in samenwerking met het Rijk onderzoek gedaan naar de cumulatieve belasting van endotoxine door veehouderijen, om te komen tot een landelijk toetsingskader.

Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid (VHG)

De provincie Noord-Brabant vindt het van belang dat kennis over gezondheidseffecten van veehouderij beschikbaar en toegankelijk is voor de 'gewone' burger. Daarom draagt de provincie financieel bij aan het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid. Het kennisplatform is een samenwerking tussen onder meer RIVM, Wageningen University & Research, de GDD en Omgevingsdienst NL. Het platform organiseert symposia en verspreidt nieuwsberichten.

Conclusie

De activiteiten binnen de pijler gezondheid zijn gericht op kennisontwikkeling en kennisdeling over de gezondheidseffecten van de veehouderij. Hierbij legt de provincie de focus op actuele gezondheidsthema's. Een concreet resultaat is de samen met partners opgestelde handreiking veehouderij en volksgezondheid 2.0, maar vanwege de aard van de activiteiten zijn harde uitspraken over de effectiviteit ervan niet mogelijk.

3.3.6 Verbinden en Aanjagen

Doel

De pijler verbinden en aanjagen heeft als doel om te zorgen voor verbinding tussen en inspiratie bij bedrijven, kennisinstellingen en andere overheden. Sinds 2015 wordt - extern - de naam FoodUp! Brabant gebruikt voor het merendeel van de activiteiten die onder de pijler vallen. De inzet binnen de pijler bestaat met name uit het ondersteunen van initiatieven vanuit de markt, om zo de boer en omwonenden en de boer en consumenten dichterbij elkaar te brengen. Zo richt de pijler zich bijvoorbeeld op onderwijs, het vergroten van bewustzijn bij consumenten en burgers en coaching voor ondernemers. Daarnaast zijn er diverse activiteiten gericht op internationale samenwerking.



Rol van de provincie

Met FoodUp! en de activiteiten op het gebied van internationalisering heeft de provincie gekozen voor een verbindende en stimulerende rol, waarbij ze nieuwe coalities smeedt om stappen te zetten richting een duurzame veehouderij. Hierbij wordt de koppeling gelegd tussen concrete initiatieven en stappen die nodig zijn om het landbouwsysteem te veranderen. Daarbij zoekt de provincie naar nieuwe samenwerkingen en partners, zoals designers, (jonge) ondernemers en studenten.

De provincie haakt aan bij de opgaven en initiatieven van partners. Prioriteiten worden gesteld op basis van hetgeen onder partners leeft. De daadwerkelijke rol van de provincie varieert van verbinder, stimulator, ontwikkelaar tot coachend. Dit verschilt namelijk per project en is afhankelijk van de vraag vanuit de partners. Bij het bouwen van netwerken is de benadering van de provincie als responsief te typeren.

Voortgang en resultaten

De UBA benoemt vier activiteiten binnen de pijler 'Verbinden en Aanjagen':

- Agrofood en Leisure.
- Transitiearena.
- Vernieuwing door dialoog.
- Living Labs.

Deze activiteiten zetten zich in op een nieuwe manier van werken, waarbij nieuwe netwerken worden gecreëerd om de beoogde transitie naar een duurzame landbouw te versnellen. In lijn met de genoemde activiteiten wordt ook gewerkt aan internationalisering.

We Are Food (Agrofood en Leisure)

In 2018 vormt Brabant, samen met de regio Galway, de Europese Regio voor de Gastronomie. Hiertoe is er het ontwikkelprogramma We Are Food (WAF) en een campagne onder de naam Brabant Celebrates food. WAF biedt een podium voor innovaties in voedsel en gastvrijheid. Over een periode van tien maanden worden verschillende activiteiten uitgevoerd. FoodUp! organiseert dit evenement samen met Agrofood Capital (AFC) en de regio's.

Transitiearena

Met de Transitiearena wordt gewerkt aan uitbreiding van het bestaande netwerk. Zo zijn of worden de volgende projecten uitgevoerd:

- De FoodUp! Academie richt zich op betrokkenen die vanuit verschillende plekken een rol vervullen in het voedselsysteem. Deze academie is in 2017 voor het eerst georganiseerd en krijgt in 2018 een vervolg.
- De FoodUp! Transitietafel wordt een aantal keer per jaar georganiseerd op initiatief en met steun van de provincie. Aan iedere transitietafel wordt een thema besproken dat van belang is voor een voedseltransitie. In de afgelopen periode waren er circa 40-50 deelnemers per transitietafel.

Vernieuwing door dialoog en Living Labs (Agri meets Design)

Om de maatschappelijke bewustwording verder te vergroten, worden diverse projecten georganiseerd. Dit heeft als doel mensen te inspireren om vervolgens te komen tot vernieuwingen in de agrofoodsector.

Tijdens de Agri meets Design worden ondernemers geïnspireerd om te komen tot vernieuwende concepten. De agrosector en designers worden aan elkaar gekoppeld, met als doel om tot andere oplossingen te komen binnen de agrofoodsector. Dit is een samenwerking met het ministerie van LNV, de provincie Overijssel en ZLTO.

Via het onderwijs wordt maatschappelijke bewustwording georganiseerd. Via minoren, masterclasses en gastcolleges, het koppelen van studenten aan ondernemers en het mede ontwikkelen van een curriculum op het gebied van voedseltransitie worden nieuwe ideeën op het gebied van food en agrarisch ondernemerschap ontwikkeld en verder gebracht.

Naast onderwijs worden samen met partners concepten ontwikkeld en ingezet om de bewustwording over voedsel te stimuleren. Voorbeelden zijn Slagerij de Hamvraag, Foodgame, Mannenvlees BBQ en Doe-Het-Zelf-Kip.

Internationalisering

De agrofoodsector in Noord-Brabant is voor 80% afhankelijk van export. Dat maakt dat de doelen van en projecten uit de UBA niet enkel met partners binnen Noord-Brabant of Nederland gerealiseerd kunnen worden, maar vragen om internationale samenwerking. De activiteiten op het gebied van internationalisering richten zich op:

- Het stimuleren van internationale handel van Brabant Quality producten (innovatieve en duurzame landbouwsystemen en -producten).
- Het beïnvloeden van EU beleid. Van belang zijn onder meer het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).
- Het onderhouden van goede (bestuurlijke) relaties met Duitsland en België.
- Het opbouwen van kennisnetwerken en het leren van andere Europese regio's om nieuwe marktstrategieën te ontwikkelen.

Conclusie

Diverse activiteiten binnen het programma FoodUp en op het gebied van internationalisering zijn in uitvoering. De activiteiten richten zich veelal op samenwerking met partners en bewustwording van consumenten, maar het is - vanwege het weinig meetbare karakter ervan - niet eenvoudig om heldere uitspraken te doen over de voortgang en resultaten. Wel bestaat bij gesprekspartners het beeld dat het netwerk de afgelopen jaren is gegroeid. Nieuwe en onconventionele partijen zijn onderdeel geworden van het netwerk en consumenten lijken zich meer bewust te worden van (de herkomst van) voedsel.

3.3.7 Mest

Doel

Sinds januari 2018 is mest een zelfstandige pijler binnen de UBA. Voorheen vielen de projecten met betrekking tot mest onder de pijlers heldere kaders (vergunningen, locatiebeleid en dialoog mestbeleid) en circulaire economie (bevorderen circulaire benadering van mest).

Het doel van de pijler mest is te bewerkstelligen dat mest een waardevolle grondstof wordt in de circulaire landbouw. Tegelijkertijd is het zaak de emissies uit mest te minimaliseren en zo de risico's voor gezondheid en veiligheid te verkleinen. Daarom zet de provincie in op het creëren van ruimte voor mestbewerking op geschikte locaties. Dit zijn locaties waar mest ontstaat of bedrijventerreinen met de juiste milieucategorie. Daarnaast wil de provincie mest niet meer onbewerkt opslaan of aanwenden en niet meer mest bewerken dan in Noord-Brabant wordt geproduceerd.

Rol van de provincie

De provincie stelt de kaders voor het bewerken van mest via de Verordening Ruimte en is samen met gemeenten bevoegd gezag voor vergunningverlening. Bij de vergunningverlening past de provincie het voorzorgsbeginsel toe. In dat opzicht is de rol van de provincie rechtmatig. De provincie stelt randvoorwaarden, maar uitvoering van de gewenste mestbewerking vindt plaats door partners. De provincie stimuleert deze partners om actieplannen uit te voeren, en er zo voor te zorgen dat de gewenste mestbewerking van de grond komt. Daarmee opereert de provincie ook vanuit het netwerkend perspectief.

Voortgang en resultaten

De pijler 'Mest' komt niet voor in de UBA. In de pijlers 'Heldere Kaders' en 'Circulaire Economie' worden de volgende activiteiten met betrekking tot mest benoemd:

- Dialoog mestbeleid.
- Mestverwerking en mestbewerking.

Dialoog mestbeleid

De provincie heeft eind 2015 het initiatief genomen voor de dialoog Brabants mestbeleid. Het project dialoog mestbeleid zet in op de omvang van veehouderij en de circulariteit van mest. Naar aanleiding van de opbrengst van deze dialoog hebben de Staten op 24 juni 2016 het statenvoorstel 'Brabants mestbeleid' vastgesteld. Op basis van de uitkomsten van de dialoog is in de statenmededeling van 15 november 2016 nieuw mestbeleid geformuleerd. Het nieuwe mestbeleid heeft mede geleid tot bovenstaande maatregelen, die onder de pijler vallen.

Mestverwaarding en mestverwerking

Het project mestbewerking (waar mestverwaarding en mestverwerking onder vallen) was oorspronkelijk onderdeel van de pijler circulaire economie. De focus lag met name op het creëren van heldere kaders, als randvoorwaarde van het realiseren van voldoende mestbewerkingscapaciteit. Dit heeft geleid tot aanpassing van de Verordening Ruimte, in juli 2017. Hierin is het nieuwe mestbeleid van de provincie vertaald naar een set regels die gelden voor initiatieven in het ruimtelijke domein.

Nieuwe activiteiten

Gedurende de uitvoering van de UBA zijn er - op basis van de notitie *Vaststelling Transitie Veehouderij* - vier nieuwe activiteiten benoemd. Gezien de recente startdatum van deze activiteiten kunnen we slechts beknopt uitspraken doen over de voortgang ervan:

- *Algemene activiteiten.* De ontwikkeling van een set met communicatiemiddelen (website, infographic, filmpje, etc.) is gestart. In het najaar van 2018 moet de set beschikbaar zijn.
- *Mest als grondstof in circulaire landbouw.* De provincie wil inhoudelijk en financieel bijdragen aan het recent opgerichte Centrum voor Mestverwaarding. Ook bereidt de provincie een internationale mestconferentie voor.
- *Voldoende locaties.* De provincie stuurt op het huisvesten van mestbewerking op bedrijventerreinen. Hiervoor wordt samenwerking met gemeenten gezocht. Zo is gestart met het opbouwen van een database/GIS met alle mestbewerkingslocaties. Ook is de beleidsregel mestbewerking en volksgezondheid inmiddels gereed.
- *Mestfraude.* Op dit moment loopt het project 'gebiedsgerichte handhaving' waarin instanties zoals de NVWA, omgevingsdiensten en RVO samenwerken. Er is beleid ontwikkeld om wetsovertreders uit te sluiten van subsidies, vergunningverleningsprocedures en aanbestedingen van overheidsopdrachten. Hiertoe worden de beleidsregel Bibob en subsidieregelingen aangepast.

Conclusie

De pijler mest is recent gestart, maar de activiteiten op het gebied van mest lopen reeds langer. Het accent op het gebied van mest is de afgelopen periode verschoven van stellen van kaders (met het nieuwe mestbeleid en de aanpassing van de Verordening Ruimte) naar het stimuleren van circulariteit.

Diverse projecten binnen de pijler mest zijn veelal in 2017 en 2018 gestart en daarmee in uitvoering. Er zijn doelstellingen geformuleerd voor de pijler als geheel, maar er zijn geen doelstellingen of indicatoren vastgesteld die zich richten op resultaten of effecten van de ingezette instrumenten. We constateren daarom dat er sprake is van voortgang – er zijn immers projecten gestart –, maar dat het op basis van beschikbare informatie niet mogelijk is om vast te stellen of de voortgang voorspoedig verloopt en in hoeverre de projecten bijdragen aan geformuleerde doelstelling voor de pijler mest.

4. Conclusies, leerpunten en aandachtspunten

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de voortgang van de uitvoering van de UBA 2016-2020. Hierbij baseren we ons op de voortgang, samenwerking en resultaten per pijler. Ook gaan we in op het functioneren van het uitvoeringsprogramma als geheel. Hierbij benoemen we - waar mogelijk - leerpunten en aandachtspunten voor het vervolg van de UBA en het nieuwe bestuursakkoord (voorzien voor 2019).

4.1 Voortgang uitvoering UBA 2016-2020

Op basis van onze bevindingen in hoofdstuk 3 komen we tot de volgende conclusies en aandachtspunten en leerpunten voor het vervolg:

1. 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. Zo zijn na de start van de UBA in 2016 diverse pijlers en activiteiten vervallen, toegevoegd en samengevoegd. Deze veranderingen zijn deels toe te wijzen aan politieke besluiten (zoals de aanscherping van provinciale kaders voor veehouderij, op 7 juli 2017), toename van maatschappelijke aandacht en opgedane kennis en inzichten. Voor een ander deel komen de wijzigingen voort uit personele wisselingen en voortschrijdende inzichten met betrekking tot de aansturing van het programma. De UBA 2016-2020 kent een meer programmatische aanpak dan de vorige UBA. De nieuwe structuur met pijlers en pijlertrekkers vergde enige gewenning. Na een opstartperiode is de wijze van programmasturing gedurende de uitvoering van het programma verder aangescherpt. Zo vindt er inmiddels meer regelmatig overleg plaats tussen de programmamanagers, programmabeheersers en pijlentrekker(s) en wordt er sterker gestuurd op de projectplannen voor de pijlers.

Daarmee lijken de UBA, zoals vastgesteld in 2016, en de praktische uitwerking van elkaar te verschillen. De opzet suggereert een strakke uitvoering, maar de praktijk is een stuk weerbarstiger. Hierbij is het niet eenvoudig om als programma koers te houden. Enerzijds is voor het programma van belang om ruimte te hebben om de koers 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 3 en 4).

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

We constateren 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 er concrete resultaten te benoemen. 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 andere pijlers geldt dat sommige activiteiten relatief recent zijn gestart en de voortgang met name bestaat uit voorbereiding van de daadwerkelijke uitvoering. Dit is bijvoorbeeld het geval bij diverse activiteiten binnen de pijlers mest en circulaire economie, zoals het project Slimme ketens 3.0.

Het is waardevol dat er in de afgelopen jaren diverse evaluaties zijn uitgevoerd naar individuele activiteiten die onderdeel uitmaken van de UBA. Deze evaluaties geven over het algemeen een positief beeld van de uitvoering van activiteiten uit de UBA en de bijdrage ervan aan de beoogde transitie naar een duurzame landbouw, maar vormen – uiteraard – geen dekkend geheel.

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. Tegelijkertijd is er beperkt zicht op de doelmatigheid van pijlers en onderliggende activiteiten. In 2016 is er een meerjarig budget toegekend aan de UBA-2016-2020. In de praktijk wordt er jaarlijks in overleg tussen programmamanagers, programmabeheersers en pijlertrekkers met activiteiten en budget geschoven, conform de hiervoor geldende mandaatafspraken en zoals vastgelegd in het kader van de provinciale planning- en controlcyclus.

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

We concluderen dat er voor de UBA als geheel wel een ambitie is 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. Veel pijlertrekkers hebben wel een redeneerlijn (van ambitie naar pijler en bijbehorende activiteiten) in hun hoofd, maar deze staat niet op papier.

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

We bevelen daarom aan om voor het programma een doelenboom⁷ 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.

4. 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. We bevelen daarom aan de wijze van sturing en verantwoording beter 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.

⁷ Een doelenboom is een grafische weergave van de samenhang tussen het maatschappelijk doel van een programma, de subdoelen en de activiteiten en projecten om deze te realiseren. Voor deze tussentijdse evaluatie hebben we geprobeerd om een doelenboom op te stellen, maar bleek het 'gat' tussen activiteiten en de doelstellingen van de UBA niet eenduidig te overbruggen.

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. We raden daarom aan 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 en GS – mee te nemen in de ontwikkeling van het programma, de opgedane lessen en de voortgang van de transitie als geheel.

Bijlage 1: Evaluatiekader

Deze bijlage bevat een uitwerking van het evaluatiekader voor de tussenevaluatie van de Uitvoeringsagenda Brabant Agrofood 2016-2020. We hebben het evaluatiekader gebruikt als leidraad om enerzijds te reconstrueren op welke wijze de UBA 'op papier' zou moeten functioneren (de zogenoemde beleidstheorie) en anderzijds om vast te stellen waar de uitvoering van de UBA nu staat en of het aannemelijk is of de beoogde resultaten en doelen worden behaald.

In de tabel hierna benoemen we de onderzochte onderwerpen en aspecten. Verder gaan we in op de bronnen die we hebben gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Onderwerp	Aspect	Onderzoeksvraag	Bron(nen)
Context	- Aanleiding UBA - Achtergrond UBA - Ontwikkelingen in de context	1a	Documentenanalyse
Beoogde doelen en resultaten	- Maatschappelijke doelstelling UBA - Subdoelen - Beoogde resultaten	1a	- Documentenanalyse - Interview met programmamanager
Instrumenten en projecten	- Instrumenten - Projecten - Rol provincie - Capaciteit en middelen	2a 3a	- Interview met programmamanager - Interviews met trekkers van pijlers - Projectfiches - Documentenanalyse
Voortgang en resultaten	<i>Per pijler:</i> - Totstandkoming invulling van pijlers - Wijze van samenwerking - Mate waarin beoogde resultaten zijn bereikt <i>Per project:</i> - Doel - Trekker(s) - Betrokkenen - Looptijd - Voortgang - Resultaten	1a 1b 1c 1d 2b 3a	- Interview met programmamanager - Interviews met trekkers van pijlers - Projectfiches - Documentenanalyse
Transitieperspectief	- UBA in relatie tot richting en drijfveren van transitie - Rol en instrumenten provincie	1b 2b	Werksessie transitie management
Conclusies	- Beoordeling mate waarin beoogde resultaten worden bereikt - Verwachting van mate waarin doelen worden bereikt - Leerpunten en aandachtspunten		Analyse onderzoeksteam

De centrale onderzoeksvragen in de evaluatie zijn:

1. **Aanpak en instrumenten (throughput en output).**
 - a. Hoe is invulling gegeven aan de pijlers?
 - b. Zijn de hierbij gekozen instrumenten/projecten logisch?
 - c. In welke mate hebben de pijlers het beoogd resultaat bereikt?
 - d. Hoe hebben de projecten hieraan bijgedragen?
2. **Proces.**
 - a. Welke rol heeft de provincie bij de uitvoering gekozen?
 - b. Hoe is invulling gegeven aan de beoogde samenwerking?
3. **Middelen en menskracht (input).**
 - a. Welke middelen en menskracht zijn ingezet ten behoeve van de projecten en instrumenten in de verschillende pijlers?

Bijlage 2: Uitkomsten workshop over transitie duurzame landbouw

Om de uitvoering van de UBA in perspectief van de beoogde transitie naar een duurzame landbouw te plaatsen hebben we op 20 september 2018 een workshop georganiseerd met tien vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, maatschappelijke partijen en medeoverheden in Noord-Brabant.

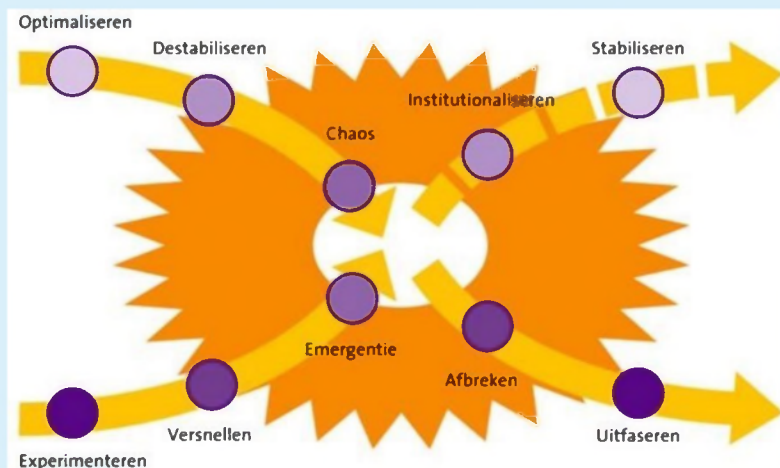
Aan de hand van het X-curve transitie model van het DRIFT⁸ hebben deelnemers in de workshop de mogelijke transitie naar duurzame landbouw in beeld gebracht, inclusief factoren die de mogelijke transitie belemmeren en ontwikkelingen die duiden op de ontwikkeling van een duurzame landbouw en het afbouwen van de niet-duurzame landbouw.

Een transitie is een geleidelijk en langdurig proces van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, waardoor de dominante manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijk systeem fundamenteel verandert.

Het X-curve transitie model van het DRIFT (2017) geeft inzicht in het mogelijke verloop van een transitie en de onderliggende dynamiek. Hierbij maakt het model onderscheid naar patronen van opbouw van een nieuw systeem (de opgaande lijn) en patronen van afbraak van een bestaand systeem (de neerwaartse lijn). Deze patronen kunnen elkaar zowel versterken als tegenwerken.

Het transitie model onderscheidt vijf globale fasen van ontwikkeling, met verschillende soorten veranderdynamiek:

1. optimalisatie en experimenten: verbeteren van het bestaande en het ontstaan van radicaal nieuwe ideeën
2. destabilisatie en versnelling: discussie over het bestaande systeem en opkomst van alternatieven
3. chaos en emergentie: concurrentie tussen bestaande en nieuwe structuren
4. institutionaliseren en afbraak: onomkeerbare veranderingen worden zichtbaar
5. stabilisatie en uitfasering: nieuw evenwicht wordt bereikt.



Bij de deelnemers van de workshop bestond geen consensus over het mogelijke verloop en gewenste snelheid van de transitie naar duurzame landbouw. Opvallend was de relatief grote onbekendheid met de inhoud van de UBA en de inspanningen van de provincie, ondanks dat de deelnemers in een eerder stadium betrokken waren bij de totstandkoming ervan. Wel hebben de deelnemers een aantal lessen voor de provincie en de UBA geformuleerd. De onderstaande punten geven een impressie van deze lessen:

- Onder een aantal deelnemers bestaat het beeld dat de provincie met name inzet op het 'afbreken' van bestaande structuren (vanuit haar kaderstellende rol), maar dat het stimuleren van innovaties die leiden tot duurzame landbouw minder zichtbaar is of dat de provincie hier sterker op kan inzetten.

⁸ Staat van Transitie, DRIFT (2017).

- Een deelnemer gaf aan dat de provincie haar boodschap scherper zou kunnen verwoorden. Aan de ene kant heeft de provincie aangegeven dat er in Noord-Brabant ruimte is voor intensieve veehouderij, terwijl aan de andere kant afbouw hiervan wordt gesuggereerd. De oproep was om als provincie duidelijk te maken dat er in de transitie plaats blijft voor intensieve veehouderij.
- Provinciale vergunningverlening zou zich meer moeten richten op de bijdrage aan beoogde doelen in plaats van het voorschrijven van bepaalde middelen.
- De provincie zou meer kunnen investeren in een gebiedsgerichte aanpak. Hierbij gaat het om gebiedsgerichte beleidsontwikkeling en uitvoering van beleid in nauwe samenwerking, in nauwe samenwerking en dialoog met betrokken partijen in de betreffende gebieden. Juist op het niveau van gebieden kunnen er stappen worden gezet in de beoogde transitie.
- De duurzame landbouw is geen heldere stip op de horizon, maar meer een veeg waar meerdere wegen naartoe leiden. Het is daarom van belang om meerdere paden en sporen te bewandelen.
- De provincie zou natuurinclusieve landbouw kunnen stimuleren door hier een voorkeur voor uit te spreken in beleid en regelgeving. Concrete maatregelen zijn bijvoorbeeld subsidieregelingen, of het stellen van nadere eisen aan regels voor vergunningen voor landbouw rondom natuurgebieden of het aantal dieren.
- De provincie zou in de UBA meer aandacht kunnen besteden aan consumenten en hun rol in de beoogde transitie.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)