

Onderzoeksplan: Evaluatie Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood

Opdrachtgever: Gedeputeerde Staten

Opdrachtnemer/projectleiding: Piera Fehres

Portefeuillehouder(s): Anne-Marie Spierings

Doorlooptijd: April – december 2018

Versie d.d.: 24 mei 2018

1 Aanleiding

Achtergrond

De [Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood \(UBA\)](#) is in 2016 vastgesteld en heeft een looptijd tot 2020. De in 2016 vastgestelde UBA is een geactualiseerd document, in 2013 is de eerste versie van de UBA vastgesteld. Aan de hand van de voortgangsrapportage 2013-2014 is de UBA geactualiseerd. In de geactualiseerde UBA 2016-2020 is nadruk gelegd op de uitvoering en de projecten. De beide uitvoeringsagenda's zijn gerelateerd aan de beleidsvisie "transitiedocument stad en platteland" uit 2011. In deze beleidsvisie wordt gesteld dat er een transitie nodig is:

"Brabant wil een vitaal agrofoodcomplex in een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied en staat daarmee voor de uitdaging deze veranderingen in goede banen te leiden. De strategie moet gericht zijn op duurzaamheid, hoog niveau van dierenwelzijn, op waardetoevoeging in ketens en in gebieden en op maatschappelijke legitimatie. Alleen dan is er een uitweg uit het spanningsveld tussen verscherpte internationale concurrentieverhoudingen met onzekere prijzen en steeds forsere eisen vanuit de samenleving. Het gaat om een strategische keuze voor versterking van het agrofoodcomplex en de vertakkingen daarvan in zowel ketens als gebieden. Zo kan de sector ook op de lange termijn voldoen aan de uitdagingen van de (mondiale) voedselvoorziening en de sociale, economische en ecologische cohesie in Brabant en Europa."

In de Onderzoeks- en Adviesagenda van 2018 wordt de evaluatie (conform ex art. 217a Pw) van de UBA genoemd. Hierover wordt het volgende gezegd: *"In het licht van de afronding van dit bestuursakkoord en als opmaat naar de komende bestuursperiode worden leerpunten en aandachtspunten geformuleerd. Aangezien de eindevaluatie naar voren wordt gehaald vervalt de tussenevaluatie zoals gepland 2017."*

Daarnaast is de toezegging aan PS gedaan om de werkwijze van het urgentieteam mee te nemen in de evaluatie van de UBA.

De uitkomsten van de evaluatie kunnen dienen als input voor het nieuwe bestuursakkoord in 2019, het is dus van belang de evaluatie tijdig (uiterlijk december 2018) op te leveren.

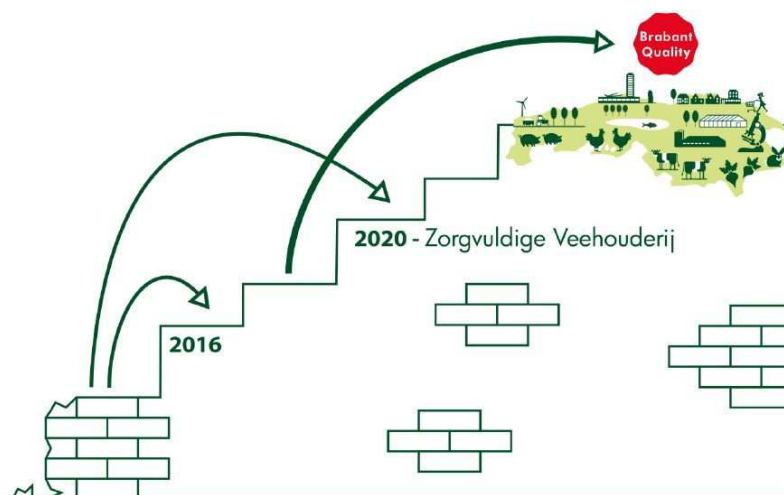
UBA 2016-2020

Samengevat wordt in de UBA het volgende doel beschreven: "Een vitale, maatschappelijk gewaardeerde en bedrijfseconomisch gezonde sector, die opereert in evenwicht met de omgeving, met maximale aandacht voor dierenwelzijn, gezondheid en milieu."

Om tot die nieuwe agrofood te komen, werken we volgens de transitietrap (zie figuur onderstaand).

1. Alles beweegt minimaal de trap op: ook stilstand is achteruitgang. Wij stimuleren grote sprongen de trap op om voorbeelden te creëren van het lonkend perspectief. Onze benadering is integraal: wij werken vanuit de maatschappelijke opgaven en maken de verbinding in de keten.

2. Terug de trap af is niet (meer) mogelijk. Aan de onderkant verdwijnen treden. Bedrijven die op deze treden zijn "blijven hangen" stoppen of schakelen om naar een andere bedrijfsvoering.



De beweging trap op moet resulteren in het samenbrengen van twee gewenste uitkomsten: (1) een economisch gezonde en marktgerichte productieketen, zichzelf organiserend volgens de principes van de circulaire economie. En (2) een goede woon- en leefomgeving, waarbij we nadrukkelijk kijken naar de leefbaarheid van het buitengebied.

De zes pijlers van de uitvoering van de UBA zijn gerangschikt langs deze twee sporen.

1. Heldere kaders

Heldere kaders en handhaving zijn nodig om een gelijk speelveld te creëren voor alle betrokkenen en hen te prikkelen een maximale bijdrage te leveren aan een duurzame agrofoodregio. De provincie heeft hierin het initiatief, met gemeenten als belangrijkste partners in de uitvoering en handhaving.

2. Aanpak overlast

Daar waar zich knelpunten voordoen die lokaal veel overlast geven zoeken betrokkenen naar een lokale oplossing. Met als basis de constructieve dialoog tussen lokale betrokkenen, met de gemeente als trekker. In 2015 en 2016 waren specialisten van ZLTO, GGD, BMF, provincie en omgevingsdiensten (Het Urgentieteam) beschikbaar om te helpen. In 2016 is een pool opgezet van procesbegeleiders die dit werk kunnen voortzetten. De provincie geeft de lokale betrokkenen de ruimte om een passende oplossing te vinden en levert - waar mogelijk - een bijdrage.

3. Circulaire economie

De noodzakelijke transitie kan alleen plaatsvinden als de gehele keten in samenhang verandert. Daarbij leggen we de focus op Noordwest-Europese schaal. Door samen de transitie op te pakken en stap voor stap ketens te sluiten zal uiteindelijk elk onderdeel waarde toevoegen. Denk aan zaken als mestverwaarding, bodembeheer en het sluiten van de keten bij retail en consument.

4. Innovatie

Innoveren is absoluut noodzakelijk voor de transitie. Alleen dan ontstaat een sector van topkwaliteit. We werken aan de 'biobased economy' waarin alle grondstoffen optimaal worden benut. En we werken aan innovatieve verdienmodellen: onderscheidende producten, ketensamenwerking en ondernemen in lokale netwerken. De provincie ondersteunt dit met diverse stimuleringsregelingen, het versterken van onderlinge samenwerking, het creëren van cross-overs met design, marketing, high tech, health etc. en aan het toegankelijk maken van innovaties. Hierbij zal onze aandacht steeds meer verschuiven naar systeeminnovaties. Systeeminnovaties gaan om fundamentele veranderingen in de manier waarop de samenleving in zijn behoefte voorziet. Daarbij worden bestaande verhoudingen doorbroken, en worden nieuwe partijen uitgedaagd mee te spelen. Regels verschuiven en beelden die mensen hebben bij het betreffende systeem veranderen. Een systeeminnovatie is daarmee een samenhangend geheel van bijvoorbeeld technologische, sociale, institutionele, wetgevende en andere vormen van innovatie.

5. Gezondheid

"Gezonde voeding van Brabant Quality" is cruciaal voor onze agrofood van de toekomst. De consument wil gezond voedsel. Dit stimuleert alle spelers in de keten om hier aan te werken. Gezondheid is ook erg belangrijk voor de bewoners van het agrarisch gebied. Zij mogen niet worden gehinderd door zaken die hun gezondheid kunnen bedreigen. Gezondheid van mens én dier is onontbeerlijk voor een duurzame, slimme agrofoodregio.

6. Verbinden en aanjagen

Het bruist van de ideeën om de agrofoodsector te transformeren. Het 'transitieteam' is in het leven geroepen om iedereen die zich betrokken voelt een podium te bieden, ideevorming aan te jagen en vernieuwers met elkaar in verbinding te brengen. Het transitieteam opereert los van de agenda's van de belanghebbenden in de sector, waaronder ook de provincie. Ze hebben de vrijheid nieuwe wegen te zoeken en out-of-the-box te werken. Zo proberen ze grenzen te verleggen en nieuwe oplossingen te vinden voor hardnekkige problemen.

Van de zes pijlers zijn er drie vooral gericht op saneren en beheersen: Heldere Kaders, Overlastgebieden en Gezondheid. De andere drie focussen op vernieuwing en transitie naar een nieuwe agrofood in Brabant. De pijlers zijn verschillend van gewicht en invloed op het beoogde eindresultaat. Ten opzichte van de vorige UBA ligt het accent van deze UBA sterker op de pijlers rondom vernieuwing en transitie.

In de UBA 2016-2020 is nog uitgebreider beschreven welke spelers in de Brabantse agrofood bijdragen aan deze ambitie. De UBA is namelijk een agenda die is opgesteld in samenspraak met de partners in het veld.

Ontwikkelingen

Onderstaande historische schets geeft beperkt inzicht in de ontwikkelingen die rondom het beleid hebben plaatsgevonden. Er hebben natuurlijk veel ontwikkelingen in de sector en de maatschappij plaatsgevonden. Ook het Europese Gemeenschappelijk

Landbouwbeleid (GLB) heeft veel invloed gehad. In de evaluatie zal hiervoor aandacht zijn.

Agrofood is een belangrijke sector voor Brabant. Binnen de gehele keten, van toeleverancier, primaire sector tot de verwerkende industrie wordt veel waarde toegevoegd. De sector is continue in ontwikkeling en beweging omdat zij reageert op (economische) prikkels. Wij als provincie dragen met ons beleid ook bij aan ontwikkelingen en beweging in de sector.

Terugkijkend kunnen we constateren dat in 2009 de eerste stappen zijn gezet in de transitie van de landbouw. Het burgerinitiatief Megastallen Nee! maakt duidelijk dat er iets moet gebeuren; de maatschappij vraagt om minder overlast, gezonde producten, een schoner milieu en meer dierenwelzijn in de landbouw. Als reactie hierop wordt in 2010 een breed samengestelde commissie van deskundigen uit diverse sectoren, De Commissie Van Doorn, aan het werk gezet om een toekomstscenario te ontwikkelen "dat de verduurzaming van de gangbare veehouderij mogelijk maakt". In 2011 wordt vervolgens, door partijen uit de gehele keten, het Verbond van Den Bosch ondertekend. Het Verbond vormt de basis voor een gemeenschappelijke inzet om de veehouderij zorgvuldig en duurzaam te maken. In hetzelfde jaar komt de provincie met een denklijn waarin beschreven staat hoe de transitie naar een zorgvuldige veehouderij in 2020 vorm kan krijgen. Het belangrijkste uitgangspunt van de denklijn is: "Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd". In 2014 worden vervolgens een aantal concrete stappen gezet door de vaststelling van innovatieve beleidsinstrumenten; de verordening ruimte en de Brabantse Zorgvuldigheidsscore (BZV). Ook wordt het Urgentieteam opgezet. In het bestuursakkoord dat in 2015 wordt gesloten, blijven de ambities voor de transitie in de landbouw onverminderd groot. Dit leidt onder andere tot de besluitvorming op 7 juli 2017 omtrent de versnelling transitie zorgvuldige veehouderij. Maar ook de vaststelling van het uitvoeringsprogramma Plantaardig in 2018 is hier een voorbeeld van. In het regeerakkoord van 2017 is ook aandacht voor de transitie van de landbouw, onder andere door €200 mln voor warme sanering varkenshouderij en €75 mln voor jonge boeren te reserveren.

Afbakening

Het programma Agrofood heeft veel raakvlakken met andere programma's, zoals Vitale bodem, Water, Natuur en Economie. Deze programma's zijn al of worden nu geëvalueerd en daarom zal de evaluatie UBA zich enkel richten op het beleid en projecten die het opdrachtgeverschap binnen het programma Agrofood hebben liggen. Hierbij is het wel belangrijk om te beseffen dat het behalen van doelen binnen het programma Agrofood voor sommige programma's randvoorwaardelijk is voor het behalen van hun doelen.

In 2016 zijn de BZV en het Urgentieteam geëvalueerd. De resultaten van deze evaluaties zullen worden geïntegreerd in de evaluatie van de UBA, zodat deze een totaal overzicht kan bieden en zaken niet worden overgedaan. Begin 2018 is de [Monitor Agrofood](#) online gekomen. In deze Monitor wordt op een aantal thema's een beeld geschetst van de huidige situatie. Ook wordt in 2018 het Economisch Programma Brabant geëvalueerd, waarbij de focus ligt op het innovatiebeleid in de verschillende

topclusters waaronder Agrofood. Deze evaluatie is in juni 2018 gereed en kan dus ook als input worden gebruikt voor deze evaluatie.

In 2018 wordt door BrabantAdvies gewerkt aan een advies over hoe de landbouw in Brabant er in 2030/2035 uit zou kunnen zien. Het advies wordt uitgewerkt in vier scenario's. Dit advies is complementair aan de evaluatie UBA, want in dit advies zal met name vooruit gekeken worden, terwijl de evaluatie UBA meer terug kijkt.

Naar aanleiding van de besluitvorming op 7 juli 2017 over de versnelling transitie veehouderij is eind 2017 een pakket met ondersteunende maatregelen vastgesteld. Binnen de evaluatie zal wel gekeken worden naar het effect van de besluitvorming op 7 juli maar niet op resultaatniveau naar de ondersteunende maatregelen en de effecten daarvan. Het is namelijk nog te vroeg om daar iets over te kunnen zeggen.

2 Onderzoeks-/kennisvraag

De huidige UBA 2016-2020, waar de focus op ligt in deze evaluatie, is pas twee jaar in uitvoering, maar het gehele beleid loopt wel al langer. Daarom zal er voor deze evaluatie een splitsing in twee delen worden gemaakt:

1. UBA 2016-2020 op project & pijler niveau

De looptijd is nog relatief kort om conclusies te trekken over het doelbereik van de uitvoeringsagenda. De focus ligt daarom op het projectniveau en hoe invulling aan de pijler is gegeven met inzet van menskracht en middelen.

Onderzoeksvragen:

a. Aanpak en instrumenten (throughput en output)

Hoe is invulling gegeven aan de pijlers? Zijn de hierbij gekozen instrumenten/projecten logisch? In welke mate hebben de pijlers het beoogd resultaat bereikt? Hoe hebben de projecten hieraan bijgedragen?

b. Proces

Welke rol heeft de provincie bij de uitvoering gekozen; hoe is invulling gegeven aan de samenwerking?

c. Middelen en menskracht (input)

Welke middelen en menskracht zijn ingezet ten behoeve van de projecten en instrumenten in de verschillende pijlers?

2. UBA in meerjarig perspectief (2009 – heden)

In dit deel zal worden gekeken naar de lange termijn (vanaf 2009) zodat de bijdrage van de provincie aan de transitie van de landbouw in breder meerjarig perspectief kan worden geplaatst. Hiervoor zal niet alleen worden gekeken naar hoe de provincie met beleid en uitvoering heeft bijgedragen aan de transitie, maar ook naar (beleids)ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau, naar maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de sector zelf.

Onderzoeksvragen:

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

In het eerste deel ligt het accent op analyse. Hiervoor zal een onderzoeksbureau worden gevraagd. Het tweede deel zal door een team van experts worden bekeken, waarbij de uitkomsten van het eerste deel belangrijke input is. Voor meer informatie over het expertteam, zie hoofdstuk 3.

3 Resultaat / verwacht eindproduct

Het eindresultaat van de evaluatie zal bestaan uit twee aparte rapporten:

1. De evaluatie op project en pijlniveau. Dit deel van de evaluatie zal worden uitgevoerd door een onderzoeksbureau. Bij deze evaluatie zullen de externe partners worden betrokken.
2. De evaluatie van de UBA in meerjarig perspectief. Voor dit deel zal een team van experts worden gevraagd om de evaluatie uit te voeren. Het expertteam zal bestaan uit een combinatie van experts met verschil in kennis en invalshoek, om hiermee een zo evenwichtig en onafhankelijk mogelijk team te creëren. Het expertteam wordt ondersteund door een bureau dat de inbreng van experts bij elkaar brengt en verwoord.

4 Procesbeschrijving en planning

Toezending van het onderzoeksrapport via een mededeling aan PS in november 2018, waarbij ook de Zuidelijke Rekenkamer (conform ex art. 217a Pw) wordt geïnformeerd over de uitkomsten.