



Evaluatie Samenwerkingsagenda Landbouw (SAL) 1.0

11 september 2024

Inhoud

1.	AANLEIDING, DOEL EN OPZET EVALUATIE	3
2.	WAARNEMINGEN EN ANALYSE	4
3.	SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	10
Bijlage 1.	GEINTERVIEWDEN PROVINCIE UTRECHT	12
Bijlage 2.	INTERVIEWVRAGEN.....	13
Bijlage 3.	AANBEVELINGEN REKENKAMER	14
Colofon	15

1. AANLEIDING, DOEL EN OPZET EVALUATIE

In 2018 is de huidige landbouwvisie van de provincie Utrecht vastgesteld. Als uitwerking daarvan is in 2019 de Samenwerkingsagenda Landbouw Utrecht (SAL 1.0)¹ opgesteld en aangeboden aan Provinciale Staten van Utrecht. In de SAL heeft de provincie beschreven hoe te willen samenwerken en activiteiten te willen ondersteunen en uitvoeren rondom een aantal landbouwgerichte thema's. Activiteiten die veelal ook door anderen dan de provincie zijn en worden opgepakt en binnen de provincie in een aantal gevallen ook vanuit andere programma's worden uitgevoerd. Over de voortgang van de activiteiten van de SAL is jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld².

De laatste jaren speelt er veel in het landelijk gebied. Denk aan de problematiek rondom toekomstbestendigheid en verdienvermogen van de landbouw en de regionale uitwerking van Europese en nationale milieu- en klimaatdoelstellingen (NPLG) die allemaal de landbouw raken. In Utrecht wordt dat laatste momenteel uitgewerkt in het Utrechtse Programma Landelijk Gebied (UPLG) en gebiedsagenda 's. De Landbouwvisie Utrecht uit 2018 wordt momenteel herzien. Parallel daaraan wordt hierbij ook de huidige samenwerkingsagenda geëvalueerd. Hiermee wordt inhoud gegeven aan de eerdere toezegging aan Provinciale Staten, om in 2024 te evalueren en wordt een start gemaakt met de voorbereiding van (een) provinciaal activiteitenprogramma('s) voor de komende jaren. Parallel aan deze evaluatie wordt ook de Voedselagenda Utrecht geëvalueerd en herijkt.

Doel van deze evaluatie is tweeledig: ten eerste het bevragen van provinciale medewerkers over resultaten, ervaringen en leerpunten van de in de SAL vermelde thema's en activiteiten³ en het daarbij meenemen van de hoofdconclusies van het rekenkameronderzoek uit 2022⁴. Ten tweede het opstellen van aanbevelingen over hoe verder met deze samenwerkingsagenda en het opstellen van provinciale programma('s).

Deze evaluatie heeft het karakter van een zelfevaluatie van de direct bij de SAL betrokken medewerkers van de provincie met hulp van een externe adviseur. Hiertoe is gekozen omdat voor het genoemde rekenkameronderzoek al verschillende betrokkenen van buiten de provinciale organisatie zijn geïnterviewd en omdat de SAL vooral is benut als document van de provincie zelf. Voor de evaluatie zijn vijftien medewerkers geïnterviewd in de periode mei-juli 2024 (zie bijlage 1). In de interviews is zowel ingegaan op de SAL als geheel als op afzonderlijke in de SAL en voortgangsrapportages genoemde thema's / activiteiten. Daarnaast zijn relevante documenten bestudeerd zoals het rekenkameronderzoek uit 2022 en de diverse voortgangsrapportages van de SAL.

In dit rapport worden eerst waarnemingen en analyses gedeeld uit de interviews en relevante documenten. Daarna volgen samenvattende conclusies en enkele aanbevelingen.

¹ Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0. Opmaat tot een betekenisvolle samenwerking voor een duurzame transitie. Provincie Utrecht, 4 februari 2019.

² Voortgangsrapportage Samenwerkingsagenda Landbouw 2019-2020; 2021 en 2022.

³ Voor de interviewvragen wordt verwezen naar bijlage 1.

⁴ Landbouw- en voedseltransitie. Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan landbouw- en voedseltransitie. Randstedelijke Rekenkamer, 2022

2. WAARNEMINGEN EN ANALYSE

De SAL als agenda en programma

In de SAL 1.0 ligt de nadruk op samenwerking in diverse samenwerkingsverbanden waarin de provincie participeert, regelmatig als deelnemer en soms als trekker. In de SAL is de lange termijn ambitie van de toenmalige landbouwvisie vertaald in doelen en activiteiten voor de korte (2023) en middellange termijn (2030). De doelen voor 2030 volgden uit de toenmalige landbouwvisie, de doelen voor 2023 zijn hoofdzakelijk afgeleid uit de toen bestaande beleidsdocumenten. De activiteiten betreffen zowel activiteiten van het ambtelijk cluster landbouw & voedsel als landbouw gerelateerde activiteiten van andere clusters. De thema's waaronder e.e.a. is gerangschikt zijn:

- Verbinding Stad-Land.
- Gezondheid.
- Economische rendabele landbouw (incl. subthema vrijkomende agrarische bebouwing).
- Circulaire landbouw.
- Natuurinclusieve landbouw (incl. subthema's duurzame landbouw met natuur en waterkwaliteit).
- Klimaatneutrale landbouw (incl. subthema's klimaat en bodemdaling).

Deze thema's spelen in op de voor de Utrechtse landbouw op dat moment relevante maatschappelijke en bestuurlijke opgaven.

De SAL is begin 2019 opgesteld als een samenwerkingsagenda voor de eerstkomende jaren. Het product zelf is beperkt afgestemd met de stakeholders en kan worden gezien als een eigen provinciaal document met beperkte bekendheid buiten het provinciehuis. De SAL is bedoeld als provinciale agenda, maar door de informatieve uitwerking van activiteiten, financiën en monitoring heeft het ook kenmerken van een programma⁵. De activiteiten zijn wat arbitrair gezet onder de thema's. Bij latere voortgangsrapportages zijn activiteiten op onderdelen dan ook anders gerangschikt. De in de SAL genoemde middelen betroffen de op dat moment beschikbare, ook in programma's van andere clusters dan landbouw.

Er worden in de SAL diverse samenwerkingsverbanden genoemd zoals: Actieplan duurzame landbouw met natuur, Regiodeal Foodvalley en LEADER-groepen. De plannen van deze samenwerkingsverbanden zijn, anders dan de SAL zelf, tot stand gekomen in intensief overleg tussen de stakeholders en provincie. In de samenwerkingsverbanden heeft de provincie niet altijd een trekkende, maar veelal een faciliterende rol. De vraag is of dat spoort met de hoge ambities die in de landbouwvisie zijn gesteld en die een meer initiërende rol van de provincie veronderstellen. Veel van de in de SAL opgenomen activiteiten zijn in feite een opsomming van relevante zaken, zonder uitwerking van rol/inzet van de provincie.

De SAL bevat dus een informatieve opsomming van veelal lopende activiteiten van / met stakeholders aangevuld met een paar nieuwe initiatieven van de provincie zelf. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de agrarische plattelandscoaches, Omgevingsvisie, initiatieven voor vrijkomende agrarische bebouwing en de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL). Op deze nieuwe onderwerpen heeft de provincie zelf het initiatief genomen. Uitwerking van aanpak en activiteiten hebben plaatsgevonden in plannen en programma's van dergelijke onderwerpen zelf. De SAL is hier vervolgens, met uitzondering van de voortgangsrapportages, programmatisch gezien niet op aangepast.

De werking van de SAL in de praktijk

De SAL wordt door de geïnterviewden als informatief gezien, maar is wel wat onbekend en in de dagelijkse praktijk weinig geraadpleegd. De SAL had in de praktijk vooral functie voor de landbouw- en voedsel- beleidsmedewerkers. De beschreven activiteiten en projecten zijn wel

⁵ Kenmerken van een agenda in dit verband zijn: onderwerpen waar de provincie in hoofdlijnen aan wil werken; bestuurlijke status en uitstraling; uit te werken in documenten en programma's. Kenmerken van een programma zijn: samenhangende set doelen en activiteiten uitgewerkt in organisatie, tijd, communicatie, monitoring en financiering.

bekend binnen de organisatie breed, maar de SAL als geheel veel minder. Diverse geïnterviewden van buiten dat cluster en nieuwe medewerkers hebben het document veelal pas gelezen voor het interview en waren toen aangenaam verrast over de relevante inhoud. Voor medewerkers met een meer coördinerende functie heeft de jaarlijkse update van de voortgangsrapportage gewerkt als wake-up call van de daarin gestelde doelen (vooral 2023) en voorgenomen activiteiten. Dit geldt ook voor de consequenties van de veranderende generieke en provinciale beleidscontext, waar de Utrechtse landbouw in terecht kwam (zoals stikstofopgave, NPLG, Agenda Vitaal Platteland, etc.).

De SAL had en heeft als agenda meerwaarde voor het provinciaal bestuur en direct betrokken medewerkers in de zin van overzicht, actuele thematiek en samenhang met andere relevante thema's. De SAL zelf is verder, achteraf beschouwd, weinig als verbindend en programmatisch vehikel gebruikt en heeft, met uitzondering van de jaarlijkse voortgangsrapportage, in de dagelijkse gang van zaken geen programmatische of managementfunctie gehad. De SAL is toen (uiteindelijk) door het management niet als aparte opgave benoemd, maar opgepakt binnen de bestaande organisatiestructuur. In de praktijk is dus gekozen voor aansturing (voor zover relevant) via de afzonderlijke plannen en niet van de SAL als overkoepelend programma (geen expliciete programmasturing). Een programmasturing was wel een optie geweest bijv. door doelen meer SMART te maken, duidelijker te koppelen aan activiteiten, financiën en organisatie, die te monitoren / sturen en het programma gaandeweg bij te stellen.

In hoeverre zijn de doelen (2023) gehaald, activiteiten uitgevoerd?

Het algemeen beeld is dat aan de meeste doelen 2023 is gewerkt in diverse afzonderlijke samenwerkingsplannen en projecten. Een toetsing aan de doelen voor 2030 is (nog) niet mogelijk: deze zijn veelal als ambitie en niet als doel geformuleerd, ook is het jaartal nog niet bereikt. Een toetsing aan doelen 2023 is alleen mogelijk voor de doelen die als een concrete prestatie zijn gesteld (zoals opstellen van aantal bedrijfsplannen, opstellen actieplan, pakket van maatregelen vastgesteld). Aan het halen van doelen is daadwerkelijk een bijdrage geleverd, ook afhankelijk van het beschikbare budget. Effecten op (lange termijn) maatschappelijke doelen zijn niet gemonitord en bij deze ook niet geëvalueerd. Zoals ook door de Rekenkamer in 2022 is geconcludeerd, is niet te zeggen hoe groot de bijdrage is geweest aan de geambieerde landbouw- en voedseltransitie omdat er beperkt inzicht is in hoe de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de gewenste transitie. In reactie op het Rekenkameronderzoek heeft GS aangegeven die conclusie ter harte te nemen met de nuancering dat de rol van de provincie (hoe waardevol ook) bij het huidige landbouwbeleid relatief gezien beperkt is in verhouding tot Rijk en EU. De invloed van de provincie op de realisatie van beoogde doelen, is daarom lastig te onderscheiden van de invloed van anderen.

De activiteiten gericht op de korte termijn doelen zijn wel bekend. Hier volgt een opsomming voor individuele thema's uit de SAL:

- Waterkwaliteit (onder natuurinclusieve landbouw; in feite een zelfstandig beleidsdossier opgepakt door de cluster water en bodem): aan alle doelen is gewerkt en deze zijn ook nog actueel met het naderen van de deadline van het bereiken van doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027. Activiteiten voor reductie van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere (zorgwekkende) stoffen vragen nu aandacht, voortbordurend op eerdere initiatieven van onder meer het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Een belangrijke rol was weggelegd voor het, samen met de waterschappen in Utrecht, invullen van de POP3-subsidieregeling en openstellingen. Het komen tot een werkend handelingsperspectief voor KRW-implementatie is voor dit thema van belang en wat de provincie Utrecht daaraan kan bijdragen. Begin 2025 wordt dit perspectief opgesteld in samenspel met de UPLG-deelgebiedsuitwerkingen.
- Het Actieplan Duurzame Landbouw en Natuur (DLmN) (onder natuurinclusieve landbouw) is voortvarend opgepakt door de groene Utrechtse samenwerking. Momenteel wordt dit actieplan geëvalueerd.
- Bodemdaling (onder klimaatneutrale landbouw; wederom een zelfstandig beleidsdossier gecoördineerd door cluster water en bodem / opgaveteam Bodemdaling): de in de SAL gestelde doelen zijn ingehaald (en aangescherpt) met het latere klimaatakkoord en de

totstandkoming van de Regionale Veenweidenstrategie (RVS) Utrecht. Als uitvloeisel hiervan worden plannen voorbereid en uitgevoerd voor het beperken van bodemdaling in agrarische veenweidenpolders met technieken zoals waterinfiltratiesystemen (WIS). Het meer dan voorheen samengaan van doelen voor landbouw en bodemdaling is van belang. De bestaande Impulsgelden voor klimaat en bodemdaling worden nog te weinig benut mede ook door de tijd die gebiedsprocessen nou eenmaal vergen.

- Stad-land (hoofdthema): later dan de vaststelling van de SAL is de Voedselagenda Utrecht uitgewerkt in een apart plan en bijbehorende jaarlijkse voortgangsrapportages. Doelen in de SAL voor dit thema zijn uitgewerkt in ambitie-thema 1 ('korte ketens') van de Voedselagenda. Het 2e ambitie-thema ('gezond en duurzaam eten') van de Voedselagenda kwam nog nauwelijks aan bod in de SAL (in de SAL gaat thema gezondheid alleen over het produceren van gezonde voedsel). De kwantitatieve ambitie van 10% regionaal voedsel n.a.v. statenbehandeling van de toenmalige landbouwvisie is wel in de SAL, maar niet in de voedselagenda opgenomen (onduidelijk is waarom niet). De doelen 2023 voor het thema stad-land in de SAL zijn inmiddels gehaald, de eerste recent met convenant en dealmaker korte ketens, de tweede al langer door initiatieven binnen de provincie zelf (zoals catering). De Voedselagenda wordt momenteel geëvalueerd.
- De Regiodeal Foodvalley kent een focus op kennisontwikkeling en samenwerking, ook bij het uitvoeren van het onderzoek tussen de universiteiten Wageningen en Utrecht, RIVM en het gebied. Provincie Utrecht heeft een bijdrage van ca. €10 miljoen gedaan aan deze samenwerking. Praktische doorwerking is ondanks de intentie (praktische innovatie), gezien het onderzoekmatige karakter, nog beperkt. De provincie Utrecht is op enige afstand betrokken en dan vooral voor spoor 1 en 2. De betrokkenheid van de provincie is momenteel wel groeiende, bijvoorbeeld bij het beoordelen van de meetresultaten.
- Diverse concrete activiteiten zijn succesvol uitgevoerd zoals: agrarische (plattelands) coaches, POP3 (apart geëvalueerd), uitwerken bodemdalingsbeleid met de Regionale Veenweidestrategie (door cluster water en bodem), opstellen van systematiek van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) en de uitwerking in KPI's die inzicht geven in de duurzaamheid van agrarische prestaties op bedrijfsniveau. Deze activiteiten lopen door, mogelijk ook middels een POP3-achtige stimulering via het nieuwe GLB. De inzet van (ca. 8) agrarische of plattelandscoaches als middel werkt goed: 500 van het eerder (gestelde) doel van 600 Utrechtse boeren zijn bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om maatschappelijke opgaven, maar ook om de op het (gezins)bedrijf aanwezige sociale problematiek.
- Activiteiten van het platform LaMi (landbouw en Milieu in Utrecht) maakten geen onderdeel uit van de SAL 1.0. LaMi maakte een doorstart na het vaststellen van de SAL en is inmiddels gegroeid als netwerk en platform dat zich concentreert op kennisuitwisseling van de middengroep van agrarische ondernemers. Met een focus op de melkveehouderij en sinds kort ook op de fruitteelt. Met de LaMi-activiteiten, zoals de Aanjager, mailings en het organiseren van bijeenkomsten, worden veel Utrechtse agrarische ondernemers bereikt. De voortgang is beschreven in de verschillende voortgangsrapportages van de SAL.
- Niet alle activiteiten hebben de resultaten opgeleverd die vooraf werden verwacht. Zo heeft het project Veenweiden in Beweging bouwstenen opgeleverd voor de latere kavelruil in het gebied, maar is niet een voorbeeld geworden voor de Omgevingsvisie. De pilot Groene Contour binnen het Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur heeft wel de basis gelegd voor het provinciaal instrumentenkader Groene Contour, maar heeft de agrariërs niet kunnen verleiden om de Groene Contour daadwerkelijk te gaan realiseren.
- Een aantal activiteiten zoals Convenant Fruitteelt en Proeftuin Veenweiden is afgerond.
- De kansen en aandachtspunten ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) vraagt nog veel samenwerking met, tijd en support van de Utrechtse gemeenten met veel buitengebied. De provincie heeft voor VAB vooral een (nog actuele) faciliterende,

stimulerende rol gespeeld richting gemeenten. Recentelijke resultaten zijn: ontwikkeling ondersteunend instrumentarium, beleidskader functieverandering voor gemeenten en voorbeeld gemeentelijke VAB-visie. Dit onderwerp staat door provinciale inzet inmiddels hoger op de samenwerkingsagenda met de regio's.

Landbouwthema's en -activiteiten voor de nabije toekomst

Op dit moment wordt in een participatief proces gewerkt aan een nieuwe, geactualiseerde lange termijn visie Landbouw en Voedsel Utrecht met streefbeeld 2050 en bijbehorende ambities waar de Provincie Utrecht zich voor wil inzetten. Dit kan vervolgens richting geven aan doelen en activiteiten voor de korte en middellange termijn uit te werken in programma('s).

Uit de interviews in het kader van de evaluatie SAL komt een aantal mogelijke vervolg thema's naar voren. Die mogelijkheden zijn hier grofweg in vier afzonderlijke en/of te combineren richtingen geformuleerd.

Ten eerste via de lijn van de primaire landbouwproductie zelf bij de verdere landbouwontwikkeling/-verduurzaming. In deze lijn gaat het om aandacht voor het agrarische ondernemerschap. Wat hebben Utrechtse agrarische ondernemers nodig van de overheid en de markt om te komen tot toekomstbestendigheid? Te denken valt aan het doordenken van het gewicht / de insteek van (technische en systeemgerichte) landbouwkundige innovatie. Hierover bestaan binnen het provinciehuis verschillende verwachtingen en meningen. Het convenant emissiearme landbouw en UMDL bieden inspiratie. Het verder uitwerken van KPI's als beslissingsondersteunend instrument / afrekentool past in deze lijn. Ook relevant in dit verband is de wijze waarop het agrarisch natuur- en landschapsbeheer het beste kan worden gefaciliteerd.

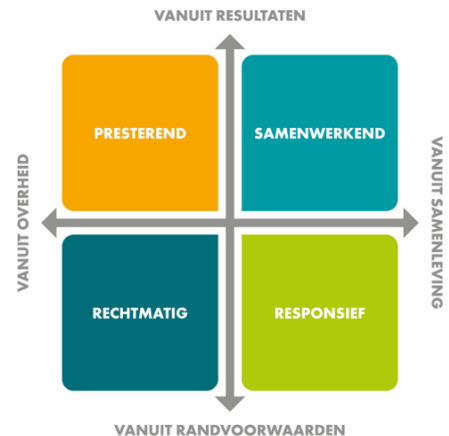
Ten tweede via de lijn van het opzetten van proeftuin(en) / experimenteergebied(en) in (delen van) Utrecht. In feite een gebied specifiek doortrekken van lijn 1. In een proeftuin kan in een veilige omgeving gewerkt aan het realiseren van maatschappelijke doelen door de landbouw. Niet de wetten van de markt en traditionele landbouwketen zijn binnen die ruimte leidend, maar het halen van doelen met specifieke Utrechtse afspraken en randvoorwaarden om dat mogelijk te maken. Een dergelijke lijn staat en valt met draagvlak bij agrarische ondernemers, het komen tot voldoende verdienvermogen en aanwezigheid van voldoende overheidsfinanciering.

Ten derde de lijn om met de voedselagenda ambities, zoals korte ketens en eigen voedselproductie, concreter en verdergaand uit te werken. Al dan niet als een opstap naar de hiervoor genoemde proeftuin. Thema's zoals gezondheid, waterkwaliteit / KRW, nieuwe GLB en klimaatadaptatie liften mee. Ook wat betreft de Utrechtse voedselconsumptie is winst te behalen in bewustwording en gedrag.

Ten vierde een lijn van de integrale agenda en programmering voor afzonderlijke deelgebieden, bijvoorbeeld de deelgebieden van het Utrechtse Programma Landelijk Gebied (UPLG). In deze lijn ligt de focus op het gebiedsgericht stellen van doelen en identificeren van kansen voor uitvoering. Dat is niet alleen een intensief samenspel met stakeholders in de deelgebieden, maar ook met de andere, niet landbouw thema's / sectoren binnen het provinciehuis. Daarbij hoort het elkaar binnen het provinciehuis vooraf actief opzoeken met als doel toe te werken naar een gezamenlijke strategie richting gebieden/gebiedsagenda's van de UPLG. Het is daarbij belangrijk om het landbouwbeleid door te laten klinken in de gebiedsafspraken én voldoende ruimte in te bouwen dat de landbouw mee kan bewegen (stap voor stap; veel boeren willen wel maar kunnen niet veranderen), lerende van goede voorbeelden zoals Klimaatlimboeren op Veen, LaMi en de RVS Utrecht. Met een strategische inzet van provinciale instrumenten (zoals grond / RO) en het blijven aandringen op landelijk / generiek beleid. Een belangrijke vraag is hoe de agrarische ondernemers kunnen bijdragen aan het halen van de gebiedsdoelen.

Rol van de provincie en de inzet van instrumenten

De provincie is voor de landbouwsamenwerking goed in het faciliteren en stimuleren van activiteiten. Kortom als responsieve overheid volgens het NSOB-model (rechtsonder in bijgaande figuur). Het opzoeken van experimenteerruimte past goed bij deze rol. Ook de samenwerkende rol krijgt veel aandacht, al is de provincie in beleidsdossiers wel op enige afstand van de uitvoeringspraktijk. Bij het organiseren van het traject van plattelandscoaches en LaMi zit de provincie echter weer dichterbij de samenwerkingspraktijk. Bij faciliteren en samenwerken kan centraal (blijven) staan het helpen van agrarische ondernemers bij het komen tot een duurzame, toekomstbestendige bedrijfsvoering. Dit vraagt van de provincie om een goed inlevingsvermogen, kennis en samenwerkende competenties.



Gelimiteerd neemt de provincie in dit dossier een presterende rol op zich. Voorbeelden zijn: het nemen van eigen initiatieven voor korte voedselketens, het (laten) uitwerken van KPI's en de agrarische plattelandscoaches. Het is voor de provincie een ontwikkelingspunt om vanuit de rechtmatige rol passende kaders te scheppen en anderen aan te spreken op realisatie van doelen. Dit is bijvoorbeeld momenteel aan de orde in het proces van het komen tot gebiedsagenda's en uitvoering in gebiedsprocessen van het UPLG. Kansen zijn er met de bepalingen in de Utrechtse Omgevingsverordening (denk aan: omvang bouwblok, grondgebondenheid, scheurverbod en VAB).

In de interviews zijn diverse instrumenten genoemd die nu of in de toekomst kunnen worden ingezet. Een precieze uitwerking gaat voor deze evaluatie te ver, volstaan wordt met een aantal bij uitstek voor de landbouwsamenwerking relevante instrumenten.

Qua stimulering zijn er subsidieregelingen zoals: POP3/GLB (incl. ANLb en LEADER), AVP (Boerderijeducatie, Agroforestry en KLE) en Subsidieregeling Bodemdaling Veenweiden. Daar komen de middelen voor het uitvoeren van de maatregelenpakketten UPLG nog bij. Daarmee kan de responsieve rol van de provincie verder worden voortgezet. Richting voor de inzet van stimuleringsregelingen als GLB komt van de nieuwe landbouwvisie, de UPLG-opgaven en de uit te werken gebiedsagenda's. Qua stimulering van innovatie kan het gaan om technische, maar ook om systeeminnovatie.

Qua ruimtelijke instrumenten zijn relevant: Omgevingsverordening (o.a. omvang bouwblokken en multifunctionaliteit), grondstrategie en -bank, (doorwerking van) beleid voor Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen (VAB), het maken van regionale ruimtelijke keuzen / zonering en het bieden van ruimte voor afwaardering in omgevingsplan en -verordening. Hiermee kan de rechtmatige rol van de provincie meer inhoud krijgen, de provincie is momenteel niet voor niets bezig met het beter benutten van het ruimtelijk instrumentarium. De generiek gezien moeizame transitie van de landbouw kan regionaal worden vergemakkelijkt met instrumenten als grondstrategie, vrijwillige kavelruil en landinrichting. Provincie Utrecht kan komen tot regionale ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw gericht op het oplossen van problemen.

Qua samenwerking is een actieve(re) deelname aan zowel thematische samenwerking relevant (met bijv. andere provincies en Rijk rondom milieu-/emissieonderwerpen, eiwittransitie, etc.), als ook het stimuleren van gebiedsgerichte samenwerking (via LaMi, GLB, regionale voedselnetwerken, convenanten, etc.) en het bewust regisseren van gebiedsprocessen (ook voor landbouwdoelen dus). Daarmee krijgt de samenwerkende rol nog meer inhoud. Samenwerking met andere provincies, ook in IPO-verband, verdient meer aandacht.

Qua (eigen) prestaties van de provincie gaat het om initiatief nemen op het daadwerkelijk bereiken van resultaten. Denk bijvoorbeeld aan het zelf geven van het goede voorbeeld (catering, campagneweken). Bij deze rol hoort het beter dan nu monitoren van inspanningen en resultaten, ook ter verantwoording van eigen inspanningen. Hiermee kan de presterende rol van de provincie groeien. Het maatregelenpakket UPLG kan de komende tijd worden benut voor de realisatie van no regret maatregelen zoals waterinfiltratiesystemen (WIS), natuurvriendelijke oevers en groenblauwe dooradering. Het is wel zaak om een uitvoerende rol van de provincie goed vooraf te structureren en te borgen.

Programma en verantwoording

De SAL 1.0 is opgesteld en heeft gewerkt als agenda en heeft tegelijk een aantal programmatische kenmerken zoals: thematische indeling, doelen en activiteiten 2023. Uit de interviews blijkt dat de SAL in de praktijk niet de functie van programma heeft gehad en dat medewerkers en management dat ook niet verwachtten. Dat geldt met name voor de niet-landbouw clusters.

De SAL beoordelen als programma en te beoordelen op in hoeverre dan doelen wel of niet zijn gehaald, is dan ook niet opportuun. Wel zijn er lessen te trekken over de gewenste wijze van sturing zoals ook door de Rekenkamer zijn aangegeven (zie bijlage 3). Het gaat dan over het beter doordenken en opschrijven van doelen voor de kortere termijn, dat vervolgens actief te monitoren en zo direct mogelijk te koppelen aan de programmasturing en financiering binnen het provinciehuis. Daarbij is het zaak de korte termijn doelen te relateren aan de nieuwe lange termijn Landbouwvisie, het SMART maken van doelen (ten behoeve van prestatie monitoring) en de beoogde (maatschappelijke; 'integrale') effecten te benoemen en te monitoren (effect monitoring).

Een meer programmatische aanpak is wel mogelijk. Er zijn verschillende mogelijkheden genoemd over welk programma het dan kan gaan. Ten eerste een thematisch beleidsprogramma landbouw, al dan niet gecombineerd met de voedselagenda. In feite een voortzetting van de huidige SAL en de Voedselagenda, en dan op onderdelen verder (beleids)programmatisch uitgewerkt met opgaven, opdrachten, budgetten en andere randvoorwaarden. Met aandacht voor specifieke landbouw thema's als innovatie, voedsel, dierenwelzijn, emissiebeperking, biologische landbouw, etc. Het is dan wel zaak om te focussen op de activiteiten die vanuit het programma kunnen worden aangestuurd en niet vanuit andere (thematische / gebieds- / uitvoeringsprogramma's).

Een tweede mogelijkheid is het integreren van doelen en activiteiten in een integraal gebiedsgericht provinciaal uitvoeringsprogramma('s). Voor de hand ligt in dat verband het opnemen van landbouwactiviteiten in een provinciaal uitvoeringsprogramma ULG en/of uitvoeringsprogramma's voor de afzonderlijke deelgebieden van het UPLG. Voor deze mogelijkheid is het opstellen van een voorbereidend beleidsprogramma (zie 1) nog steeds opportuun.

3. SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Samenvattende conclusies

De SAL 1.0 is begin 2019 opgesteld als een informatieve agenda van landbouwgerichte activiteiten waar de Provincie Utrecht direct of indirect bij was betrokken. De SAL had en heeft als agenda meerwaarde voor het provinciaal bestuur en direct betrokken landbouwmedewerkers in de zin van overzicht, actuele thematiek en samenhang met andere relevante thema's. De SAL heeft weliswaar diverse kenmerken van een programma maar heeft, met uitzondering van de jaarlijkse voortgangsrapportage, in de dagelijkse gang van zaken nauwelijks een programmatische of managementfunctie gehad. Zoals de titel ook al zegt, was het primair een (bestuurlijke) agenda en geen programma van de provincie voor regionale landbouwontwikkelingen. De afzonderlijke activiteiten zijn voor externe stakeholders wél bekend en vertrouwd, de SAL 1.0 als product is daarentegen buiten het provinciehuis niet of nauwelijks bekend. Het heeft dus een interne agendafunctie gehad, en dan vooral voor direct betrokken beleidsmedewerkers landbouw en voedsel en leden van GS en PS.

De activiteiten in de SAL zijn samenvattend gerangschikt onder thema's met doelen voor 2030 (direct afgeleid van de toenmalige landbouwvisie) en doelen voor 2023 (veelal bestaande, actiegerichte doelstellingen van lopende trajecten). Of doelen en ambities zijn bereikt is niet goed te beoordelen. De doelen 2030 zijn als ambitie en veelal niet als doel geformuleerd, ook is 2030 op dit moment nog niet bereikt. Een toetsing aan doelen 2023 is alleen mogelijk voor de doelen die als een concrete prestatie zijn gesteld. Zoals door de Rekenkamer in 2022 is geconcludeerd, zijn effecten op (lange termijn) maatschappelijke doelen niet gemonitord. In reactie daarop heeft het College van GS aangegeven dat de invloed van de provincie op de realisatie van beoogde doelen lastig is te onderscheiden van de invloed van anderen, hierbij wijzend op de rol van Rijk en EU. Het is dan ook niet precies te zeggen hoe groot de bijdrage is geweest aan de geambieerde landbouw- en voedseltransitie.

De (onderliggende) ambitie van samenwerking in het Utrechtse veld van landbouw en voedsel heeft in de praktijk vooral vorm gekregen door het faciliteren en stimuleren van programma's en passende initiatieven van stakeholders (een responsieve en samenwerkende rolopvatting). De provincie heeft ook gelimiteerd, maar succesvol, eigen initiatieven genomen (zoals plattelandscoaches, LaMi, UMDL, uitwerken voedselagenda, opzetten VAB-instrumentarium, etc.) en daarbij met succes de samenwerking met de regio opgezocht (een meer presterende rolopvatting). E.e.a. is in aparte plannen en programma's beschreven. In de SAL zijn ook doelen en activiteiten van andere clusters dan landbouw en voedsel opgenomen, ook hiervan is de voortgang beschreven in jaarlijkse rapportages. Deze activiteiten werden en worden echter niet vanuit de SAL / cluster landbouw & voedsel aangestuurd (wel een agenderende, niet een programmatische functie).

Als het gaat om activiteiten uit de SAL zijn er die:

- als voorgenomen (met de regio) zijn opgepakt en uitgevoerd: bijv. plattelandscoaches, Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur, Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw / KPI's en POP3 (met POP3-subsidies heeft de provincie diverse initiatieven voor innovatie en duurzame investeringen kunnen stimuleren);
- tussentijds voortijdig zijn afgerond en/of overgegaan in ander verband: bijv. Veenweiden in Beweging (bouwstenen voor kavelruil) en pilot Groene Contour (provinciaal instrumentenkader);
- na vaststelling van de SAL (opnieuw) zijn opgepakt (bijv. LaMi en Voedselagenda).

Bij diverse activiteiten heeft de provincie een meedenkende en faciliterende, maar niet een trekkende rol gespeeld (bijv. Regiodeal Foodvalley).

Voor de Utrechtse landbouw- en voedselproblematiek spelen diverse uitdagingen die vragen om provinciale betrokkenheid en inzet al dan niet te combineren in verschillende in deze evaluatie beschreven mogelijkheden.

Aanbevelingen

In Utrecht spelen voldoende landbouw- en voedselthema's die vragen om een actieve betrokkenheid en blijvende inzet van de provincie. Het is van belang dat ook de provincie blijft bijdragen aan een verdere toekomstbestendige en duurzame ontwikkeling van de landbouw en korte ketens binnen de mogelijkheden die de provincie heeft als een van de spelers. Aanbevolen wordt om de ambities van de provincie met de nieuwe visie Landbouw en Voedsel uit te dragen, bijv. in de vorm van een bestuurlijke agenda en een op te stellen beleidsprogramma.

Een samenwerkende en faciliterende rol, maar ook meer rechtmatige (RO, grond) en presterende rol (bijv. het komen tot en naleven van gebiedsafspraken, uitvoering) blijft nodig. Bij faciliteren zou centraal moeten (blijven) staan het helpen van agrarische ondernemers bij het komen tot een duurzame, toekomstbestendige bedrijfsvoering. Dit vraagt van de provincie, naast het werken aan heldere opgaven, om een goed inlevingsvermogen, voldoende landbouwkennis én samenwerkende competenties. Een transitie van de landbouw wordt nu bemoeilijkt door de generieke wet- en regelgeving en organisatie/spelregels van de voedselketen. Provincie Utrecht kan met het benutten van regionale sturing komen tot regionale ontwikkelmogelijkheden van de landbouw. Met een attitude die is gericht op het oplossen van bestaande problemen voor de agrarische ondernemers.

Met de ambities uit de nieuwe visie Landbouw en Voedsel heeft de provincie in feite al de agenda voor de komende tijd opgesteld. Aan te bevelen is om dat als slotakkoord van het lopende proces van totstandkoming van de nieuwe visie als zodanig te presenteren: waar wil de provincie zich voor inzetten en waarom?

Het is aan te bevelen e.e.a. verder programmatisch aan te pakken, beginnend met een beleidsprogramma Landbouw en Voedsel. Met daarin opgaven, opdrachten, organisatie, financiën, randvoorwaarden voor uitwerking van opgaven in afzonderlijke uitvoeringstrajecten (hoe, wie en wanneer). Met aandacht voor specifieke thema's zoals: innovatie, voedsel, dierenwelzijn, emissiebeperking, biologische landbouw en toepassen van ruimtelijke instrumentarium.

Het beleidsprogramma moet voldoende flexibel zijn om in te kunnen spelen op de actualiteit. Het verdient aanbeveling om in dat programma de in deze evaluatie geschetste mogelijke lijnen verder uit te werken. Deze lijnen zijn in het kort: het faciliteren van de agrariërs in Utrecht bij innovatie, KPI's en agrarisch natuurbeheer; het creëren van een 'veilige' experimenteerruimte; het uitwerken van de voedselagenda; het samenspel met andere beleidsopgaven; de inzet van provinciale instrumenten en het komen tot gebiedsafspraken. Het ligt voor de hand dat te doen in samenspel met de gebiedsagenda's / uitvoeringsplannen die voor deelgebieden van het UPLG worden opgesteld.

Bij het uitwerken van het beleidsprogramma Landbouw en Voedsel moeten de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2022, voor zover mogelijk, worden meegenomen (zie bijlage 3).

BIJLAGE 1. GEINTERVIEWDEN PROVINCIE UTRECHT

Geïnterviewde	Datum
Roelof Martens en Linda Wassink-De Ligt	13 mei en 6 juni 2024
Jan Vink	15 mei 2024
Jos Geenen	16 mei 2024
Jacqueline Bos	27 mei 2024
Josée Huesmann	27 mei 2024
Dayenne Geluk - Warmsteeker	28 mei 2024
Vincent van Hal en Hans Mankor	5 juni 2024
Martijn van Wijk	6 juni 2024
Gerard Agterberg en Eveline Nobel-de Weerd	6 juni 2024
Margriet van Vianen, Anne Luz Pijnenburg en Bart van Opzeeland	11 juni 2024
Chandra Gischler en Roelof Wijma	12 juni 2024
Carla Bisseling en Michiel Houtzagers	20 juni 2024
Enkele deelnemers aan de Utrechtse Landbouwtopy	10 juli 2024

BIJLAGE 2. INTERVIEWVRAGEN

1. Wat is / was jouw / jullie betrokkenheid bij het opstellen en uitvoeren van de SAL?
2. Wat was volgens jou / jullie het doel (2023) / beoogd resultaat van de SAL (2030) en van afzonderlijke activiteiten / projecten in dat verband waar jij bij bent betrokken?
3. In hoeverre zijn activiteiten / projecten opgepakt en zijn doelen (2023) uitgekomen? Waarom wel / niet? Wat is hierbij je beeld over de rol van de provincie?
4. Hoe kijk je aan tegen de opzet en beoogde werking van de SAL (qua specifieke thema's, activiteiten / projecten en samenwerking)?
5. Wat kan anders / beter? Welke activiteiten / projecten werken wel en welke minder? Wat is niet of geheel anders opgepakt en waarom?
6. Welke (overstijgende) thema's en activiteiten zijn nu en in de nabije toekomst van belang?
7. Welke rol kan de provincie spelen in de landbouwsamenwerking en activiteiten van de toekomst?
8. Welke instrumenten en activiteiten zijn dan zinvol? Bijvoorbeeld in relatie tot de nieuwe Landbouwvisie, uitvoeringsprogramma, UPLG-gebiedsprocessen, etc.
9. Met welke (beleid)indicatoren kan de voortgang goed worden gemonitord?
10. Wie moeten we zeker nog spreken binnen en buiten de provinciale organisatie?

BIJLAGE 3. AANBEVELINGEN REKENKAMER⁶

1. Concretiseer de overkoepelende opgave en de beleidsambitie, en werk begrippen en doelen verder uit. Expliciteer daarbij de rol die de provincie voor zichzelf ziet in het realiseren van de landbouw- en voedseltransitie.
2. Geef aan hoe activiteiten en initiatieven die de provincie ondersteunt rond de landbouw- en voedseltransitie tezamen moeten leiden tot de beoogde transitie. Maak daarbij expliciet 1) hoe de provincie voor zich ziet hoe de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie, en 2) hoe de verschillende thema's en activiteiten in de SAL en de Voedselagenda samengaan of elkaar mogelijk in de weg zitten.
3. Maak beter inzichtelijk hoe het beleid voor de landbouw- en voedseltransitie samenhangt met aangrenzend beleid, en wat deze samenhang betekent. Hierbij gaat het zowel om beleid van andere overheden (bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en Schone lucht akkoord) als om eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld natuurbeleid).
4. Maak in de Jaarstukken en/of de begrotingen van de SAL en Landbouwvisie beter inzichtelijk welke middelen besteed worden aan de landbouw- en voedseltransitie, en hoe de middelen verdeeld worden over thema's of doelstellingen.
5. Vul de huidige monitoring aan tot een bij transitie passende monitoring- en evaluatiesystematiek, waarbij gevolgd kan worden 1) wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten is aan de provinciale (eind)doelen, en 2) hoe de landbouw- en voedseltransitie zich ontwikkelt.
6. Zorg voor voldoende capaciteit en middelen passend bij de gestelde doelen voor landbouw- en voedseltransitie.
7. Pak de transitie-opgaven in samenhang op en maak in het belang van de landbouw en andere sectoren inzichtelijk welke keuzes de provincie heeft als het gaat om de functies van gebieden, bespreek de opties met PS en maak vervolgens keuzes. Communiceer op transparante wijze over de gemaakte keuzes.
8. Inventariseer welke regelgeving de landbouw- en voedseltransitie in de weg zit en overweeg vervolgens om de regelgeving aan te passen indien het om provinciale regels gaat. Indien het niet om provinciale regelgeving gaat, overweeg dan om in gesprek te gaan met de betreffende medeoverheid. Deel de uitkomst van de overwegingen met PS.
9. Geef aan wat je als provincie nodig hebt van andere partijen zoals het Rijk en ketenpartners.

⁶ [Randstedelijke Rekenkamer – Eindrapport Landbouw en Voedseltransitie Provincie Utrecht, december 2022.](#)

COLOFON

Document : Evaluatie SAL 1.0
Status : eindrapport
Datum : 11 september 2024
Auteur : Rienk Schaafsma (Waaloord VOF)
In opdracht van : Roelof Martens en Linda Wassink – De Ligt