

Aan Provinciale Staten

DATUM	09/29/20	REFERENTIE	Cor Bontje
ONS NUMMER	8217271D	DOORKIESNUMMER	06-51367384
NUMMER PS	Nummer PS	E-MAILADRES	cor.bontje@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019 Evaluatie Agenda Vitaal Platteland 2007-2019 (plus samenvatting)	PORTEFEUILLEHOUDER	Bruins Slot

**Onderwerp Statensbrief:**

Voortgangsrapportage en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019

**Voorgestelde behandeling:**

Ter informatie

Geachte dames en heren,

**Inleiding**

Hierbij bieden wij u een voortgangsrapportage aan over de uitvoering van het programma Agenda Vitaal Platteland (AVP), vanaf 2007 tot en met afgelopen jaar. Deze rapportage geeft u inzicht in wat er in die achterliggende 13 jaar is gerealiseerd met het programma AVP. De rapportage gaat in op de diverse thema's binnen het AVP en op de gebiedsprojecten en geeft een feitelijk beeld van de projecten die zijn gerealiseerd.

In samenhang daarmee bieden wij u de resultaten van een onafhankelijke evaluatie over de gehele looptijd van het programma AVP. Dit is de eerste evaluatie in deze uitgebreide vorm; gedurende de looptijd zijn er wel onderdelen geëvalueerd en is het programma aangepast. Zo was er bijvoorbeeld de aanpassing van het programma en de organisatie in 2011 naar aanleiding van de Midterm review ILG (2010) en het Decentralisatieakkoord Natuur (2011). Omdat wij staan voor een aantal nieuwe uitdagende opgaven in het landelijk gebied, naast de doorlopende uitvoering van een aantal gebiedsprocessen, hebben wij om deze evaluatie gevraagd. Deze evaluatie is bedoeld om ervan te leren en om op basis van de ervaringen aan een nieuw Uitvoeringsprogramma te kunnen gaan werken. Hieronder gaan we eerst in op de opzet en aanpak van de evaluatie, en vervolgens (onder het kopje "essentie") op de conclusies en de aanbevelingen.

Eind 2019 hebben wij na een aanbesteding onderzoeksbureau ZET uit Nijmegen opdracht gegeven het programma Agenda Vitaal Platteland over de periode 2007-2019 te evalueren. Het doel van de evaluatie was driedelig:

1. Verantwoording afleggen aan uw Staten over de totale programmaperiode 2007- 2019: welke resultaten zijn bereikt, dragen de resultaten bij aan de beoogde doelen en welke kosten zijn hiermee gemoed?
2. Balans opmaken van het AVP: wat heeft het AVP de afgelopen 13 jaar in de breedste zin van het woord opgeleverd? Hebben we de doelen bereikt die we wilden bereiken en in hoeverre heeft de aanpak hieraan -op een effectieve, efficiënte wijze- bijgedragen? Zijn er ook onbedoelde resultaten en effecten? Wat leert het programma ons over klassieke dilemma's in provinciale beleidsontwikkeling en -uitvoering als sectoraal versus integraal, themagericht versus gebiedsgericht, sturen versus loslaten? Welke aangrijpingspunten zitten hierin voor de toekomst?

3. Samen met betrokkenen in het gebied leren van de praktijk: wat werkt goed, wat minder en wat leren we hiervan voor de toekomst? Hoe zijn de afgelopen 13 jaar doelen en wensen van gebiedspartijen (overheden, belangenorganisaties, bedrijven, burgers) meegenomen in de uitvoering van het programma? Wat is hiervan de betekenis voor de (oorspronkelijke en nieuwe) opgaven van de provincie?

Met het evaluatierapport als basis willen wij met uw Staten lessen trekken voor het toekomstige uitvoeringsprogramma voor onze doelen in het landelijk gebied.

**Aanpak evaluatieonderzoek.** In de aanpak onderscheidde Bureau ZET vier fasen:

1. Start, onderzoek documenten en opstellen feitenrelaas
2. Interviews met betrokkenen: reflecteren en start van het leren
3. Groepsgesprekken: samen leren en vooruitkijken
4. Concept- en eindrapportage

De evaluatie moest leiden tot een rapportage die in het tweede kwartaal van 2020 zou worden opgeleverd. Het (oorspronkelijke) proces was zodanig ingericht dat betrokkenen bij het AVP-programma zouden worden uitgenodigd en gestimuleerd om concreet van elkaar te leren.

Het bureau heeft aan de hand van documenten een reconstructie gemaakt van de doelen, resultaten en organisatie van het programma. Het bureau heeft vervolgens 33 interviewgesprekken gevoerd met in totaal 46 personen. Doel van de gesprekken was te reflecteren op de AVP en een start te maken met het leren. Vervolgens zijn in fase 3 online groepsgesprekken georganiseerd over drie thema's:

- Doelbereik van de AVP 2007-2019
- Lessen over organisatie en sturing van de AVP
- Blik op de toekomst

In totaal zijn 12 online sessies georganiseerd met 41 deelnemers. Interviewpartners en deelnemers van de groepsgesprekken waren medewerkers van de provincie (beleidsafdelingen, AVP-programma), medewerkers van Utrecht-West en O-gen en andere betrokkenen van gebiedspartijen, nu of in het verleden betrokken bij het AVP.

De veelomvattendheid en de lange looptijd van het programma maakten het opstellen van het feitenrelaas een tijdrovende en lastige klus. Door COVID19 moest fase 3 gewijzigd uitgevoerd worden, waarbij het bureau een aanpak heeft ontwikkeld met meer (online) groepsgesprekken met een beperkt aantal deelnemers. Het 'samen leren' heeft daarmee in de praktijk een andere vorm gekregen dan oorspronkelijk was bedoeld. Door COVID19 is de oplevering van de rapportage vertraagd en niet in het tweede kwartaal maar vlak voor het zomerreces opgeleverd. Met deze statenbrief informeren wij u over de uitkomsten van de evaluatie.

### **Betrokkenheid PS bij de evaluatie**

In de commissie RGW van 9 oktober 2019 heeft gedeputeerde Bruins Slot toegezegd dat de statenleden worden bevestigd over hun ervaringen met de AVP en dat dit meegenomen wordt in de evaluatie. Eind januari 2020 hebben alle statenleden via een e-mail het verzoek ontvangen om mee te werken aan de evaluatie door deel te nemen aan een groepsinterview. Vier statenleden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om mee te werken aan het onderzoek. Vanwege het aantal, en om agenda-technische redenen, hebben de onderzoekers ervoor gekozen om met de vier statenleden aparte gesprekken te voeren.

### **Voorgeschiedenis**

- 07-12-2015: Statenvoorstel Meerjarenprogramma AVP 2016-2019, PS2015RGW18
- 15-10-2018: Statenvoorstel Voortgangsrapportage AVP 2016-2017, 2018RGW117
- 04-02-2019: Statenvoorstel Wijziging werkwijze AVP 2016-2019, 2019RGW16
- 21-01-2020: Statenvoorstel Programmaplan Agenda Vitaal Platteland 2020, 2020RGW40

### **Essentie**

*Voortgangsrapportage AVP: 2007-2019*

De periode waarover de evaluatie is uitgevoerd, is gelijk aan die van de voortgangsrapportage AVP: 2007-2019 en beslaat drie statenperiodes. Vanzelfsprekend is er over de laatste jaren meer informatie toegankelijk en beschikbaar. De nadruk ligt in de voortgangsrapportage dan ook op de laatste AVP-periode van 2016 tot en met 2019. De insteek van de rapportage is om in vogelvlucht een feitelijk beeld te geven van de behaalde resultaten per thema met een overzicht van de uitgevoerde projecten en de besteding van de financiële middelen.

*Evaluatie AVP 2007-2019*

De evaluatie van de AVP bleek een lastige opgave, omdat het een veelomvattend programma is en een lange periode betreft waaraan veel verschillende partijen en veel opeenvolgende personen hebben bijgedragen, tussentijdse koerswijzigingen hebben plaatsgevonden en er gewisseld is van projectvolggsysteem en financiële systemen. Dit alles maakt een allesomvattend, gedeeld beeld niet goed mogelijk. Onze eerste les is dan ook dat we programma's van deze omvang en tijdsduur eerder (en periodiek) zullen gaan evalueren. Dit vinden wij van belang om de programma's goed te positioneren in de beleidscyclus. Wij kunnen dan met inzicht op de effecten en effectiviteit op de juiste momenten deze programma's bijsturen.

Het rapport trekt stevige en kritische conclusies en geeft goede aanbevelingen waar wij echt mee aan de slag dienen te gaan bij het maken van een nieuw uitvoeringsprogramma. De onderzoekers constateren ook dat er bij gebiedspartijen nog steeds ongenoegen bestaat over de wijze waarop is omgegaan met de rechtsmatigheidsdiscussie en de herijking van de governance van de AVP.

Wij nemen de conclusies en aanbevelingen over als vertrekpunt voor een vervolgprogramma op de AVP. Graag gaan wij hierover in gesprek met onze samenwerkingspartners en met uw Staten. Er wordt in de evaluatie geconstateerd dat met hart en ziel aan de AVP gewerkt wordt. Ook blijkt uit de evaluatie dat de waardering van het integrale doelbereik bij gebiedspartijen en vertegenwoordigers van de gebiedsorganisaties positief is (met een waardering variërend van 7,5 tot 8,5); positiever dan de waardering binnen onze organisatie.

Op basis van de voortgangsrapportage en evaluatie zien wij dat er gedurende de lange looptijd veel mooie resultaten zijn gerealiseerd. Tegelijk zien wij stevige constateringen onder meer op het gebied van:

- het onvoldoende inzichtelijk maken of de doelen van het programma zijn gehaald;
- het onvoldoende kunnen vaststellen van de beleidseffectiviteit;
- het ontbreken van de uitwerking van sectorale doelen naar integraal afgewogen smart-geformuleerde opdrachten voor de uitvoering;
- het onvoldoende vertalen in de bestuurlijke governance en de (juridische) organisatievorm van de vier overheidsrollen van het zogeheten NSOB-model (reguleren, presteren, samenwerken en responsief zijn); rollen die soms alle vier gelijktijdig vervuld moeten worden bij het integraal, gebiedsgericht uitvoeren van opgaven;
- het tekort aan kwalitatief goede en voldoende sturings- en monitoringsinformatie voor de programmabeheersing.

Dit zijn stevige constateringen waarop u van ons college vervolgstappen bij nieuwe en lopende programma's mag verwachten. Deze Statenbrief is een eerste reactie, de aanbevelingen uit de evaluatie zullen input vormen voor verbeterprogramma's die nu al lopen en onderwerp van gesprek worden met uw Staten en de gebiedspartijen.

Wij merken daarbij op dat wij, mede op basis van eerdere kritische onderzoeksrapporten, al verbeterprogramma's in gang hebben gezet om organisatiebreed de sturingsinformatie te verbeteren. Dan is het een goede drieslag: de beleidscyclus beter vorm te geven, het verbeteren van de P en C-cyclus en beter opgavegericht te gaan sturen op het bereiken van doelen.

Wij hebben de volgende verbeteringen ingezet:

- Het programma Verbeteren financiële functie loopt tot de zomer 2021. Elke kwartaal wordt over het programma een rapportage naar de Financiële auditcommissie gestuurd. (Statenbrief Voortgangsrapportage 3e kwartaal 2020: programma Versterken Financiële Functie 2020/2021 (dd.15-9-2020, 821636BF).
- Vanuit het programma Verbeteren bedrijfsprocessen wordt elke kwartaal aan de commissie Bestuur, Economie en Middelen (BEM) de stand van zaken gerapporteerd.
- Met uw Staten hebben wij afgesproken regelmatig over de organisatieontwikkeling te rapporteren. Dat deden wij voorheen in kwartaalbijeenkomsten en dat wordt nu jaarlijks gedaan. In de laatste bijeenkomst is afgesproken u schriftelijk te informeren. Dat is onlangs gebeurd met de Statenbrief "Voortgang organisatieontwikkeling en analyse" (dd. 16-06-2020, 820ED017) die op 16 september 2020 in de commissie BEM geagendeerd was.
- Onlangs hebben wij de grondstrategie opgesteld (nota Grondbeleid 2020). Onderdeel daarvan is het onderbrengen van het grondbeleid onder een daarvoor aangewezen gedeputeerde.

Specifiek voor de Agenda Vitaal Platteland hebben wij afgelopen jaar de volgende verbeteringen ingezet:

- In 2019 is een interne Organiseleidraad Agenda Vitaal Platteland opgesteld waarin de projectmatige werkwijze is omschreven en vastgelegd. Alle projecten zijn voorzien van een opdrachtgever-opdrachtnemer en er zijn projectplannen en -opdrachten opgesteld.
- In het huidige Programmaplan Agenda Vitaal Platteland 2020 zijn duidelijk de te realiseren opgaven opgenomen, zodat helder is welke opgaven er vanuit dit programma worden opgepakt. We werken op dit moment aan het blijvend genereren van goede en betrouwbare voortgangsinformatie.
- De beleidsmedewerkers zijn beter ingebed in de uitvoeringsteams en de rollen en taken zijn scherper omschreven. Er zijn echter in de beleidscyclus nog wel slagen te maken. In het nieuw op te stellen Uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied zullen ook duidelijke afspraken worden opgenomen over de monitoring van de beleidseffectiviteit.

Het evaluatierapport geeft 12 aanbevelingen voor het vervolg, bijvoorbeeld over het hanteren en uitwerken van de beleidscyclus in de volle breedte van de NSOB-rollen en het vanuit een schone lei opbouwen van een nieuw, lerend programma. Aan de hand van deze aanbevelingen, zullen wij met uw Staten, met de organisatie en vooral ook met partijen buiten de koers uitzetten over:

- evaluatieresultaten en aanbevelingen over organisatie (o.a. hanteren van de beleidscyclus, integraal opdrachtgeverschap en verdere professionalisering van de programma-aanpak);

- het bepalen welke thema's onder het uitvoeringsprogramma vallen gezien ook de veranderde opgaven in het landelijk gebied;
- omgang met gebiedspartijen (rolverdeling en met een bij de opgaven passende governance).

We verwerken de aanbevelingen en de uitkomsten van de gesprekken daarover in een nieuw (integraal) Uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied. Wij bezien hierbij onder meer de (gebiedsgerichte) samenhang met de natuuropgaven, de transitie van de landbouw, de stikstofaanpak, de aanpak van de bodemdaling, recreatieontwikkeling en andere opgaven. Vanuit de eerder door u vastgestelde kaders zal het Uitvoeringsprogramma in 2021 in overleg met u worden ontwikkeld.

Voor de doorlopende uitvoering van gebiedsprojecten en andere lopende uitvoeringstrajecten zal de AVP tijdelijk worden verlengd.

#### **Meetbaar / beoogd beleidseffect**

De evaluatie AVP vormt tezamen met de voortgangsrapportage inbreng voor het nieuw op te stellen Uitvoeringsprogramma landelijk gebied. Wij zullen de aanbevelingen uit de evaluatie in dit uitvoeringsprogramma uitwerken.

#### **Financiële consequenties**

Geen

#### **Vervolgprocedure / voortgang**

Het traject om te komen tot een Uitvoeringsprogramma en het bouwen van een nieuw programma wordt door ons verder uitgewerkt. Wij voorzien als vervolg op de gehouden evaluatie op korte termijn:

- externe bijeenkomst met direct betrokken partijen;
- statencommissie RGW 14 oktober;
- consultatieronde en groepsdiscussies: vierde kwartaal 2020.

#### **Concreet voorliggende vraag aan statencommissie / Provinciale Staten**

Wij vragen u kennis te nemen van de Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019 en de Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019. Wij kunnen ons voorstellen dat uw Staten voorafgaande aan een inhoudelijke bespreking van de conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport in de commissie RGW behoefte heeft aan een nadere toelichting op de bevindingen uit de evaluatie. Wellicht dat een Stateninformatiesessie daarvoor een geschikte vorm is. Wij geven daar desgewenst graag met u invulling aan.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,