VanWaarde

Hoe kunnen we van waarde zijn?

Evaluatie van sturing & organisatie van het UP Toekomstvisie gewasbescherming 2030

19 april 2024

Inleiding

De situatie

Het uitvoeringsprogramma ‘Toekomstvisie gewasbescherming 2030’ (UP Gewasbescherming) is sinds 2020 operationeel. Vertegenwoordigers uit de keten, 14 partijen, hebben zich verbonden aan de ambitie om in 2030 toonaangevend te zijn op het gebied van duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen, in samenspel met de natuur en nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op producten. Ondanks een stevig uitvoeringsprogramma met heldere inhoud en geformuleerde acties, komt realisatie van de opgaven uit het programma maar moeilijk tot stand. Reden voor de stuurgroep van het UP Gewasbescherming om een evaluatie uit te laten voeren. De stuurgroep heeft Johan de Leeuw en VanWaarde gevraagd om onderstaande hoofdvraag te beantwoorden.

De hoofdvraag van de evaluatie zoals voorgelegd door de stuurgroep

‘Hoe richten wij het UP doelgericht en efficiënt in, zodat de doelen van de Toekomstvisie gewasbescherming in 2030 (en sneller) binnen bereik zijn? Hoe verloopt de samenwerking tussen de partijen? Wat kan daarin verbeterd worden? Kunnen we de organisatie van het UP slagvaardiger inrichten, moeten wijzigingen worden aangebracht in de structuur, organisatie, samenwerking en bijdrage van partijen in/aan het UP?’

Aanpak

In februari is begonnen met een oriëntatie, inlezen en het voeren van verkennende gesprekken. In maart zijn met alle 14 partners interviews afgenomen. Bij deze interviews was in de meeste gevallen zowel het stuurgroeplid als een betrokken werkgroep- of transitieteamlid aanwezig. Tijdens het ronde tafel gesprek op 9 april is de stuurgroep in gesprek gegaan over de concept bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Dat leidde tot nuttige aanvullingen, verduidelijkingen en nadere onderbouwing die zijn verwerkt in deze eindrapportage.

Leeswijzer

Dit document bestaat uit twee delen: de bevindingen en de conclusies plus aanbevelingen. Ons is gevraagd dit in een kort en krachtig rapport op te leveren. Wij hopen dat de inhoud van dit rapport helpt bij het beantwoorden van de fundamentele kernvragen die voorliggend zijn en ook duidelijk werden tijdens het ronde tafel gesprek. En dan uiteindelijk resulteert in een krachtige doorstart waardoor de gemaakte afspraken voor 2030 binnen bereik komen.

VanWaarde

Titel

Evaluatie van sturing & organisatie van het uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030

Auteurs

Johan de Leeuw
(onafhankelijk gespreksleider)

Marloes van Kats

Karlijn Pels

Think green, keep it on the screen

In dit onderzoek werken we aan het verkleinen van de milieu-impact. Deze rapportage is zo opgezet dat hij goed op het scherm leesbaar is.

In opdracht van:

LNV als voorzitter van de stuurgroep van het UP Gewasbescherming

April 2024

Inhoudsopgave

	Samenvatting	**4**
1.	**Bevindingen**	**5**
	1.1 Motivatie en eigenaarschap	6
	1.2 Organisatie en structuur	7
	1.3 Samenwerking en vertrouwen	9
	1.4 Sturing en monitoring	10
	1.4 Context en aanpak	11
2.	**Conclusies en aanbevelingen**	**13**
	2.1 Conclusies	14
	2.2 Uitzoomen	15
	2.3 Fundamentele gesprek	16
	2.4 Aanbevelingen voor het doorstart scenario	17

Samenvatting

Aanleiding en aanpak

Deze evaluatie van het UP gewasbescherming is bedoeld om scherp te krijgen wat er nodig is voor een doelgericht, efficiënt en slagvaardig UP zodat onderstaande drie strategische doelen van 2030 gehaald kunnen worden:

1. Plant- en teeltsystemen zijn weerbaar.
2. Land- en tuinbouw en natuur met elkaar verbonden.
3. Nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op producten.

De hoofdvraag van de evaluatie vraagt aandacht voor de benodigde wijzigingen in structuur, organisatie, samenwerking en bijdrage van partijen.

Om deze evaluatievraag te beantwoorden zijn alle 14 deelnemende partijen geïnterviewd en heeft er een ronde tafel gesprek plaatsgevonden waarin de concept bevindingen, conclusies en aanbevelingen gedeeld zijn. Dat leidde tot nuttige aanvullingen, verduidelijkingen en nadere onderbouwing die zijn verwerkt in deze eindrapportage die bestaat uit deel 1 Bevindingen en deel 2 Conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Alle bevindingen in ogenschouw nemend concluderen we dat:

- De drie strategische doelen van het UP nog steeds onderschreven worden.
- De motivatie voor het UP gedurende het programma afgebrokkeld is en er nu geen gevoel van samen optrekken is. Dat er wel potentie is om deze motivatie en gevoel van gezamenlijkheid terug te krijgen.
- De programma organisatie onvoldoende bezet en onvoldoende professioneel ingericht is om voortgang te boeken en de doelen te halen.
- Het programma niet vanuit samenhang opgebouwd is en aangestuurd wordt.
- Er geen zicht is op waar het UP nu staat t.o.v. haar doelen door het gebrek aan indicatoren en monitoring.
- Sturing van het programma daardoor niet mogelijk is.
- De onderlinge samenwerking niet optimaal is. Een stroperige werkwijze en het uit de weg gaan van het inhoudelijk schurende gesprek leiden tot het uitstel van lastige keuzes.
- De structurele financiering voor de komende zes jaren nog niet veilig gesteld is.

Aanbevelingen

Vanuit de urgentie van de opgave, de overtuiging dat een partnership noodzakelijk is om de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 waar te maken en de potentie die wij daartoe ophaalden in de interviewronde stellen wij een doorstart scenario voor met een set van 25 concrete aanbevelingen (zie paragraaf 2.4). Echter, voordat hier toe over gegaan kan worden is van belang:

- Om uit te zoomen en stil te staan bij het transitiekarakter van de opgave. Werken aan het UP = werken aan een systeemverandering en vraagt het omarmen van onzekerheid en niet weten.
- Om eerst een fundamenteel gesprek te voeren waarin vanuit openheid en eerlijkheid bepaald wordt of een doorstart kansrijk is. Het doel van dit gesprek is elkaar echt te begrijpen en weer ‘common ground’ voor het UP te vinden. Onze aanbeveling is om voor dit gesprek goed de tijd te nemen, zo nodig begeleid. Indien er geen positieve antwoorden op de geformuleerde fundamentele kernvragen komen, kunnen terugval scenario’s overwogen worden: opknippen of stoppen (zie paragraaf 2.3).

1

Evaluatie sturing en organisatie UP gewasbescherming

Bevindingen

1.	Motivatie en eigenaarschap		6
2.	Organisatie en structuur		7
3.	Samenwerking en vertrouwen		9
4.	Sturing en monitoring		10
5.	Context en aanpak		11

1.1 Motivatie en eigenaarschap

Sterke motivatie bij de start van het Uitvoeringsprogramma (UP)

Bij de opstelling van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en de start van het Uitvoeringsprogramma waren alle partijen intrinsiek en sterk gemotiveerd. Weliswaar vanuit verschillende invalshoeken en verbonden met de belangen van de betrokken organisatie. Bij sommigen is de motivatie gepassioneerd, bij anderen meer pragmatisch vanuit het besef dat de maatschappij verandering verwacht en daar een antwoord op nodig is. De overtuiging dat een partnership noodzakelijk is om de Toekomstvisie gewasbescherming waar te maken wordt breed gedeeld. Het was een krachtige start om als publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen door het ondertekenen van het UP. De ambitie en de doelen uit het UP zijn gedeeld en doorleefd.

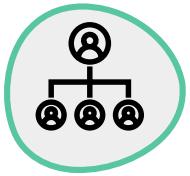
Motivatie aan erosie onderhevig

De motivatie ebt gedurende het programma weg door het uitblijven van resultaat. Men ervaart een gebrek aan sturing, stroperigheid en een niet effectieve en niet efficiënte werkwijze (meer detail hierover in volgende paragraven.) De motivatie brokkelt af, vertraging en frustraties zijn het gevolg. ‘Waar doen we het nog voor?’ is een vraag die in verschillende gesprekken terug kwam. Dat men toch blijft deelnemen gebeurt vanuit een algemeen gevoelde verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke transitie, deels in combinatie met de belangen die men als organisatie daarbij vertegenwoordigt. Met als herkenbare valkuil dat die eigen belangen te veel domineren. Ondertussen sijpelt het vertrouwen weg.

Geen gedeeld eigenaarschap

Waar het UP ingestoken is als partnership, wordt dit niet zo ervaren. Het gevoel van een gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid voor het UP ontbreekt. Ondanks het ondertekenen van de Toekomstvisie en het UP, is deelname tot nu toe te vrijblijvend en vrijwillig van karakter. Toch zien alle partijen zichzelf als onderdeel van de oplossingen voor toekomstbestendige gewasbescherming. Er wordt ook breed onderkend dat alleen in gezamenlijkheid de doelen van het UP gehaald kunnen worden. Echter, op de vraag ‘wie ligt er wakker van?’ volgt een stilte. Er lijkt een discrepantie te zitten tussen hoe partijen vinden dat het eigenaarschap moet zijn en hoe het in de praktijk gebracht en beleefd wordt. Het vermoeden bestaat dat als er een goed inhoudelijk gesprek gevoerd zou worden over de betekenis en concrete vertaling van de drie strategische doelen, er duidelijk verschillende opvattingen naar boven zullen komen. Niet iedereen is er daarom zeker van dat er (nog) voldoende inhoudelijke overeenstemming is voor gedeeld eigenaarschap.

1.2 Organisatie en structuur (1/2)



Neiging tot structuuroplossingen

In de interviews is veel gesproken over de organisatie en structuur van het UP. Hoewel daar veel onderwerpen zitten die de ontevredenheid over de voortgang en het gebrek aan resultaten verklaren, is er ook gesproken over de neiging van het UP om oplossingen alleen te zoeken in structuur. Het is duidelijk dat er op het vlak van organisatie en structuur verbeteringen noodzakelijk zijn, maar dat enkel structuuroplossingen het UP niet succesvol gaan maken.

Onsamenhangend actieprogramma

In ieder interview is het gebrek aan samenhang van het actieprogramma een belangrijk thema. Het actieprogramma wordt gezien als een verzameling van de door partijen uit verschillende belangen en invalshoeken aangedragen acties. Het is niet onderbouwd of, hoe en de mate waarin deze acties leiden tot de realisatie van de drie strategische programmadoelen.

Naast het gebrek aan integraliteit en samenhang worden ook de volgende karakteristieken van het actieprogramma als niet helpend ervaren:

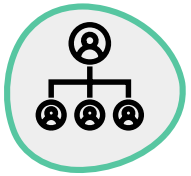
- **Veelheid aan acties**. De 289 acties leiden tot een gebrek aan overzicht en inzicht waardoor effectieve sturing niet mogelijk is (zie paragraaf 1.4). De pogingen om de acties te prioriteren hebben nog niet het gewenste effect bereikt. De acties zijn toen onvoldoende getoetst op de bijdrage aan de realisatie van de strategische doelen.
- **Formulering van de acties**. Doordat de acties niet SMART geformuleerd zijn is er tot nu toe onvoldoende gestuurd op tempo en deadlines. Recent zijn de acties meer SMART geherformuleerd. Dit wordt door de meesten als stap in de goede richting ervaren. De vraag blijft wie van de geherformuleerde acties een samenhangend, logisch en integraal geheel gaat maken. En wie er gaat sturen op het bereiken van de geformuleerde resultaten van de acties en de implementatie in de praktijk.
- **Individuele karakter van de acties**. Het eigenaarschap van de acties is vaak bij de eerstverantwoordelijke partij neergelegd. Bij hulpvragen aan andere betrokken partijen wordt niet altijd thuis gegeven.
- **Aard en opvolging van de acties**. Veel acties zijn verkennend of onderzoekend van aard. Deze acties worden ‘gereed’ verklaard bij oplevering van het rapport. Niemand is verantwoordelijk voor de opvolging: het daadwerkelijk bereiken van de gewenste impact en de implementatie in de praktijk.
- **Starheid rondom het toevoegen van acties**. Door de veelheid aan acties wordt het argument ‘we gaan het niet nog complexer maken’ gebruikt om nieuwe acties niet toe te laten. Dat werkt blokkerend voor een zich in de tijd ontwikkelend programma (zie paragraaf 1.5).

Het goede gesprek om te komen tot een effectief actieprogramma wordt niet of onvoldoende gevoerd. Noch aan het begin, noch tijdens de uitwerking en uitvoering van het programma. Dit kan deels verklaard worden door de huidige governance.

Werking van de governance onvoldoende

De meeste partijen vinden dat er voldoende aandacht voor governance geweest is en dat mede op basis van het KPMG rapport een op zich werkbare structuur is neergezet. Het grootste manco zit in het ontbreken van de toepassing van die aanbevelingen die op de werking van de governance betrekking hebben. Op de volgende pagina de aandachtspunten:

1.2 Organisatie en structuur (2/2)



1. **Onvoldoende capaciteit**. De ambitie van het UP is niet in lijn met de beschikbare capaciteit. Het programmabureau is minimaal bemenst geweest en daar hebben veel wisselingen plaatsgevonden. Transitieteamleden doen het ‘erbij’, ondanks vaak veel tijdsinzet door sommigen. Werkgroepen en stuurgroep komen slechts enkele keren per jaar samen.
2. **Vrijblijvende formulering van verantwoordelijkheden, taken, rollen en mandaten van stuurgroep, transitieteam, programmabureau en werkgroepen**. Daardoor mist er scherpte en is er onvoldoende basis om elkaar daarop aan te spreken. Alle organen hebben last van deze onduidelijkheid:
   - De **stuurgroep** stuurt niet en kan dat ook niet door gebrek aan indicatoren (zie paragraaf 1.4) en de afwezigheid van inhoudelijke voorbereide besluiten. In de stuurgroep is vooral aandacht voor het proces en te weinig voor de inhoud. De energie is daardoor verdwenen uit de stuurgroep, het voelt vooral als ‘spreadsheet management’. Er is een interne focus en te weinig relatie met wat buiten gebeurt. Het gesprek in de stuurgroep gaat meer over de uitzonderingen en de details dan dat het constructieve gesprek gevoerd wordt over wat het UP kan doen om de doelen te bereiken. Men is het er over eens dat een stuurgroep nu niet doet waar ze voor bedoeld is.
   - De **onafhankelijke voorzittersrol** ingevuld door LNV wordt zowel door LNV als door andere partijen ervaren als een onwenselijke dubbelrol.
   - Het **transitieteam** heeft een onduidelijke opdracht. Er leven wel veel ideeën wat het transitieteam zou moeten doen. De wens is dat het transitieteam zowel de inhoud als de context van voor het UP relevante programma’s op het gebied van water en landelijk gebied goed kennen en op basis daarvan vanuit samenhang en integraliteit richting bepalen en tempo maken. En onderweg relevante verbindingen leggen, vertaalslagen maken met en voor alle partijen in de keten (o.a. retail en telers), issues signaleren en oplossen en escaleren naar de stuurgroep indien noodzakelijk. Zowel inhoudelijk als in de regierol.
   - Het mandaat van de **werkgroepen** is onduidelijk en daardoor functioneren werkgroepen op hun eigen manier. Werkgroepen worden onvoldoende aangejaagd door het transitieteam en daardoor is er ruimte voor uitstelgedrag. Er is geen duidelijke koppeling tussen de werkgroepen en de stuurgroep. De water gerelateerde werkgroepen (open en gesloten teelten) functioneren in de beleving van de partijen al naar behoren, de andere werkgroepen beginnen op stoom te komen.
   - De **klankbordgroep** wordt als een nuttig orgaan ervaren en de adviezen worden zeer gewaardeerd. Echter, de adviezen worden onvoldoende door vertaald naar acties en besluiten. Dat wordt gezien als onbenut potentieel. Het incidenteel werken met een kerngroep die namens de stuurgroep het gesprek voert met de klankbordgroep ervaart men als functioneel.
3. **Impliciete inbreng van de verschillende partijen.** Van de meeste partijen ervaart men het als belangrijk dat men deelneemt, voor enkele partijen geldt dat minder. De partijen geven aan niet van elkaar te verwachten dat ze een gelijke of zelfs evenredige rol pakken, wel wordt een minimale rol verwacht en een constructieve houding (zie paragraaf 1.3.) Er is behoefte aan meer en actievere betrokkenheid van het ministerie van I&W (water en milieu) en andere onderdelen van LNV (landelijk gebied en natuur). Zowel LNV als I&W worden door sommige partijen gevraagd om duidelijker hun verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht te nemen, o.a. voor beleidsinterventies. Er is een aantal keren de wens naar voren gekomen om NAJK, IPO en CBL (retail) meer bij het UP te betrekken, niet in een vaste rol maar op uitnodiging en indien relevant. Door het bij punt 1 en 2 beschreven gebrek aan capaciteit en de onduidelijkheid over rollen wordt het uitvoeringsprogramma door sommigen als een waterhoofd gezien; zwaar aan de top en veel te weinig uitvoeringskracht. Het zou helpen als ieders inbreng geëxpliciteerd werd; in verhouding met de rol en verantwoordelijkheid van iedere partij.

1.3 Samenwerking en vertrouwen

Behoefte aan het ‘echte’ gesprek

Alle partners geven in hun eigen woorden aan dat ze vinden dat het ‘echte’ gesprek onvoldoende gevoerd wordt. Dit gaat zowel om het inhoudelijke gesprek (waarom doen we wat wel en niet en wat besluiten we daar over) als het gesprek over de samenwerking (aanspreken op niet nakomen van afspraken, het onjuist invullen van rollen etc.). Het huidige patroon is om de oplossing te zoeken in een proces, procedure afspraak of een vervolgonderzoek en daarmee de heldere keuze en/of confrontatie uit de weg te gaan. Ondertussen worden echte problemen op andere tafels opgelost of gepoogd op te lossen. Er wordt gesproken over ‘vertragingsmechanismen’ en ‘verdwijningsmechanismen’. Hierdoor neemt het vertrouwen in elkaar en het UP af. En wordt er een gebrek aan transparantie ervaren.

Er is echter wel een sterke behoefte aan het goede inhoudelijke gesprek. Aan afwegingen die gerelateerd zijn aan de mate waarin daarmee de strategische doelen bereikt kunnen worden. Goed voorbereid door het transitieteam, gebaseerd op de inbreng vanuit de werkgroepen.

Neiging tot defensief gedrag

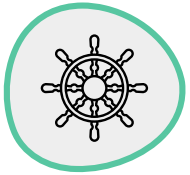
Er is een neiging tot defensief gedrag vanuit de individuele partijen in de stuurgroep. Onderwerpen worden al snel als kritiek ervaren door een sterke benadering vanuit het eigen belang. Hierdoor is er weinig ruimte voor het goede inhoudelijke gesprek en is het lastig om tot besluitvorming te komen. Er wordt dan eerder niet gekozen. Dit komt de doelen van het UP niet ten goede.

De diversiteit aan partijen maakt een cultuur en werkwijze noodzakelijk waarbij verschillen van mening expliciet gemaakt moeten worden en keuzes voor het UP op een transparante wijze gemaakt worden. Het besef is er dat dit zal schuren en men niet op alle onderdelen tot overeenstemming kan komen. Zolang de realisatie van de afgesproken doelen leidend zijn zou men dit niet hoeven vrezen.

Ruis rondom verwachtingen en intenties

In paragraaf 1.2 werd beschreven dat rollen te vrijblijvend geformuleerd zijn en er een impliciete inbreng van de verschillende partijen is. Dat resulteert ook in verwachtingen van elkaar die niet kloppen en/of niet waargemaakt kunnen worden. Dit helpt niet in het onderlinge vertrouwen. Zo is het UP opgezet als partnership, maar is in de praktijk toch de verwachting dat de LNV de regie rol of zelfs volledig eigenaarschap neemt. Zo heeft iedere deelnemende partij een eigen achterban, maar wordt onderling onvoldoende begrip ervaren voor dat gegeven. Soms voelt het alsof er getwijfeld wordt aan de intenties van elkaar om de transitie door te willen maken.

1.4 Sturing en monitoring



Doelsturing

De strategische doelen zoals beschreven in het UP worden nog volledig onderschreven door de partijen. Het betreffen lange termijn doelen die verder gaan dan een kabinetsperiode en worden gezien als valide doelen voor het UP, ongeacht het zittende kabinet. De doelen genieten echter weinig bekendheid, worden onvoldoende doorleefd en vervullen daarmee ook niet de kompasfunctie zoals oorspronkelijk bedoeld was. Tijdens het ronde tafel gesprek werd een kanttekening geplaatst bij de inhoudelijke overeenstemming over de doelen, met name als deze geconcretiseerd moeten worden zoals bij de keuzes voor indicatoren.

Gemis van indicatoren en monitoring

Tot op heden is er geen integrale monitoring, geen algehele nulmeting en dus geen zicht op waar het UP staat ten opzichte van de doelen. De veel gehoorde verzuchting: ‘de sturing van het UP ontbreekt’ is daarmee goed te plaatsen aangezien er bijna geen sturingsmogelijkheden zijn.

Gelukkig staat de komende periode de oplevering van CLM en RHDHV van de (verscherpte) indicatoren van de drie strategische doelen en daarna de monitoringsrapportages op de planning. De gesprekspartners geven aan hier graag het goede gesprek over te voeren in de stuurgroep UP en te besluiten over die onderdelen die voor het UP relevant zijn. Beginmetingen zijn als referentie nodig.

Daarnaast ontbreekt er nu een goede monitoring van de voortgang van het UP zelf en van de wijze waarop en de mate waarin daarmee aan de realisatie van doelen wordt bijgedragen. Vanuit overzicht en samenhang. Bij monitoring moet altijd de vraag beantwoord worden: zijn we op de goede weg, hoever daarop en hoever nog te gaan? Er is, naast de aandacht voor output, vooral aandacht nodig voor outcome en impact. Gerelateerd aan de te bereiken doelen. Het zicht daarop ontbreekt nu. Het concretiseren van de stappen van de Theory of Change (van output naar outcome en impact) helpt daar bij, zoals in de derde adviesbrief van de klankbordgroep aan de stuurgroep wordt toegelicht.

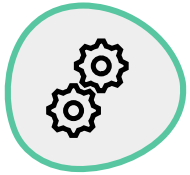
Reductie gebruik gewasbeschermingsmiddelen

De in het UP te realiseren doelen worden in zekere mate als containerbegrippen op een hoog aggregatieniveau ervaren. Deels begrijpelijk, ook omdat de scope vaak erg breed is. Op de suggestie dat vanuit het UP bezien uiteindelijk de mate van reductie van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een goede graadmeter is, wordt positief gereageerd. Dit zou daarmee als een soort van ondersteunend doel gezien kunnen worden. Bij reductie van gebruik gaat het niet alleen om reductie in kg’s, maar ook om reductie van de milieulast met behulp van de Milieu Indicator Gewasbescherming (MIG.)

Verdienmodel voor de teler

De beoogde transitie heeft veel impact op de teler en zijn of haar verdienmodel. Om daar het goede gesprek over te blijven voeren en dit aspect niet uit het oog te verliezen vinden partijen het verstandig deze indicator een plek te geven in het UP ter begeleiding van het hele transitieproces. Zodat er integraal zicht blijft op het economisch perspectief voor de telers, gegeven de stappen die vanuit het UP gezet worden.

1.5 Context en aanpak (1/2)



Verandering als constante

Het UP is een werkprogramma voor 10 jaar en beoogt een stevige transitie. De context waarin het UP functioneert is constant aan verandering onderhevig. Dat heeft consequenties voor (de aanpak van) het programma. Hieronder de relevante thema's uit de gesprekken nader toegelicht.

Schuivende panelen

In een omgeving met voortdurend schuivende panelen op beleidsgebieden als klimaat, landbouw en natuur, duurzaamheid en water wordt breed de benadering gevolgd om het UP als 'no regret' te zien. Niet om als gevolg daarvan voortdurend bij te stellen. Maar ook niet om de ogen te sluiten voor zwaarwegend ontwikkelingen waarvan de deelnemers aan het UP met elkaar afspreken om toch aan te vullen of te wijzigen. Een benadering van 'comply or explain' wordt als waardevol ervaren. Onder erkenning van het feit dat ook elders beleid in programma's en projecten wordt gerealiseerd dat bijdraagt aan de realisatie van de afgesproken doelen.

Zo zou het tussentijds genomen initiatief van enkele partijen om gezamenlijk een aantal inhoudelijke punten te formuleren t.b.v. versnelde doelrealisatie expliciet in de stuurgroep besproken moeten kunnen worden. Natuurlijk goed voorbereid en via een transparant proces (zie paragraaf 1.3: samenwerking en vertrouwen).

Nauwelijks verbinding en samenhang met andere programma's

In nagenoeg alle gesprekken wordt het gebrek aan verbindingen met andere relevante transitieprogramma's op het gebied van landbouw, natuur, klimaat, biodiversiteit, water en duurzaamheid aangekaart als gemis. Denk hierbij o.a. aan het KRW impuls programma, NPLG, PPLG, DAW, ANV, de kennis- en innovatieagenda Topsectorenbeleid. Het UP heeft daardoor geen overzicht en kan dus niet anticiperen als zaken dubbel, niet en/of tegenstrijdig gebeuren. Het wordt onderschreven dat als deze programma's wel met elkaar in lijn gebracht zouden worden, dat juist tot een versnelling en bekrachtiging kan leiden en onnodige parallelle structuren worden voorkomen. Dit bevordert zowel draagvlak als implementatie.

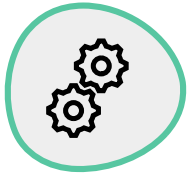
Small wins als transitieaanpak: theorie vs praktijk

Het door de WUR aangedragen concept van small wins wordt als benadering ondersteund, maar wordt in de praktijk als lastig ervaren om mee te werken. Er ontstaan snel definitie discussies en leidt daarmee af van de inhoudelijke zoektocht naar small wins. Het wordt soms beleefd als doel op zich i.p.v. een middel. Men verwart small wins snel met laaghangend fruit (dezelfde werkmethode met net een beetje minder verbruik), terwijl deze aanpak juist op zoek is naar kleine diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor directbetrokkenen (bijv. teeltsysteem innovaties).

Beperkte communicatie & veranderkracht

Op dit moment vindt er, door capaciteitsgebrek, fragmentarisch communicatie plaats vanuit het UP. Niet systematisch en op doelgroepen gericht. Veel meer zouden de bestaande communicatiekanalen van de deelnemende partijen en van de aanpalende relevante programma's en kennisportalen kunnen worden benut. Stakeholdermanagement ontbreekt. Het UP is in de buitenwereld onvoldoende zichtbaar en heeft geen gezicht. Er is onvoldoende aandacht voor de vraag: 'hoe krijgen we de sector in beweging?' Een eenduidige boodschap die door alle partijen uitgedragen wordt zou krachtig zijn. Een boodschap over de urgentie om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren en naar een duurzame productie te bewegen met weerbare planten en teeltsystemen, in samenspel met de natuur en

1.5 Context en aanpak (2/2)



nagenoeg zonder emissies en residuen. En naast de eenduidige boodschap ook concrete hulp om daar naar toe te bewegen.

Ook binnen de programmaorganisatie is er meer communicatie nodig om duidelijkheid, samenhang en transparantie te realiseren. De werkgroep communicatie is op dit moment niet actief en kan door capaciteitsgebrek onvoldoende de benodigde interne en externe communicatie opzetten.

Het onderscheid tussen onafhankelijk (en dus door de overheid) georganiseerde voorlichting en advies en voorlichting en advies via kanalen van stakeholders ligt gevoelig. De meeste gesprekspartners tenderen niet naar of....of, maar naar en....en.

Geen structurele financiering

Financiering van het UP is onzeker en komt sprokkelend op jaarbasis vanuit LNV tot stand. In de periode van 2020 – 2024 heeft LNV incidenteel jaarlijks wisselende bedragen beschikbaar gesteld. Voor inhoudelijke programma onderdelen geldt een 50/50 financieringsregeling tussen overheid/andere stakeholders, waarbij de andere stakeholders zowel in kind als in cash bijdragen. Enkele partijen financieren de uitvoering van acties waar ze eerstverantwoordelijke zijn zelf. De ondersteuning en een aantal algemene programma uitgaven worden door LNV gefinancierd.

Voor de komende periode van 6 jaar tot 2030 is dan ook geen zicht op structurele financiering. Terwijl dat wel randvoorwaardelijk is. Dat geldt voor de ondersteuning van de programma organisatie, maar ook voor de inhoudelijke programma onderdelen.

2

Evaluatie sturing en organisatie UP gewasbescherming

Conclusies en aanbevelingen

1.	Conclusies	14
2.	Uitzoomen	15
3.	Fundamentele gesprek	16
4.	Aanbevelingen voor het doorstart scenario	17

2.1 Conclusies

Alle bevindingen in ogenschouw nemend concluderen we dat:

- De drie strategische doelen van het UP nog steeds onderschreven worden.
- De motivatie voor het UP gedurende het programma afgebrokkeld is en er nu geen gevoel van samen optrekken is. Dat er wel potentie is om deze motivatie en gevoel van gezamenlijkheid terug te krijgen.
- De programma organisatie onvoldoende bezet en onvoldoende professioneel ingericht is om voortgang te boeken en de doelen te halen.
- Het programma niet vanuit samenhang opgebouwd is en aangestuurd wordt.
- Er geen zicht is op waar het UP nu staat t.o.v. haar doelen door het gebrek aan indicatoren en monitoring.
- Sturing van het programma daardoor niet mogelijk is.
- De onderlinge samenwerking niet optimaal is. Een stroperige werkwijze en het uit de weg gaan van het inhoudelijk schurende gesprek leiden tot het uitstel van lastige keuzes.
- De structurele financiering voor de komende zes jaren nog niet veilig gesteld is.

2.2 Uitzoomen

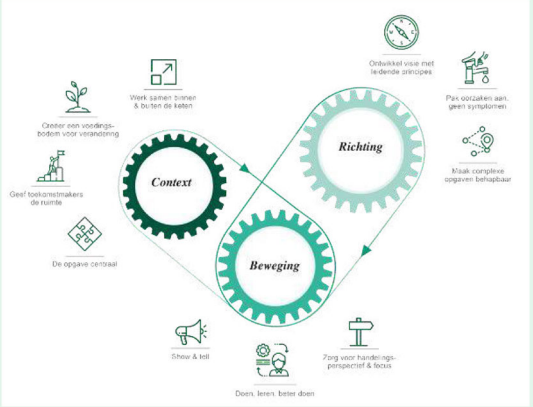
Werken aan het UP is werken aan een systeemverandering

De overgang naar duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen, in samenspel met de natuur en nagenoeg zonder emissies is een transitieopgave. Het huidige systeem loopt tegen haar grenzen aan en is niet langer houdbaar. Optimaliseren binnen de huidige kaders is niet toekomstbestendig. Deze overgang naar een nieuw systeem moet gezien worden als een complex, non-lineair en radicaal veranderproces, ook wel een transitieopgave genoemd. Dit vraagt om fundamentele veranderingen in ons gezamenlijk denken en doen.

Uitzoomen om te kunnen zien wat nodig is

Vanuit de bevindingen en conclusies zoomen we uit om te kijken welke leidende principes voor het waarmaken van transitieopgaven (zie kader) het UP zullen helpen.

- Verbeter de voedingsbodem voor verandering; in de interviews hebben we veel gesproken over de organisatie en sturing van het UP; belangrijke onderdelen van een voedingsbodem voor verandering. Een groot deel van onze aanbevelingen zullen gaan over het versterken van deze voedingsbodem. Zo wordt de basis van het UP op orde gebracht.
- Kies voor een lerende aanpak (doen, leren, beter doen). Door het transitiekarakter kan het UP niet aangestuurd worden als een standaard programma. Het is belangrijk om te beseffen dat enkel het op orde brengen van de basis niet leidt tot de gewenste systeemverandering. Er is namelijk veel onzekerheid en onduidelijkheid op weg naar de 2030 doelen. Het is cruciaal dat er ruimte komt en blijft voor reflectie, het ongemak van niet weten en leren. Een transitie is een continu proces dat een enorm beroep doet op het lerend vermogen van alle betrokkenen.
- Zorg voor handelingsperspectieven. Besef dat er verschillende handelingsperspectieven mogelijk en noodzakelijk zijn, die naast elkaar bestaan. Creëer ruimte voor verschillende invullingen in de praktijk (bijvoorbeeld de gangbare teler naast de biologische boer), zolang die bijdragen aan de realisatie van de strategische doelen.
- De opgave centraal in woord én daad. Het taaie karakter van de opgave vraagt het commitment van iedereen in woord én daad en een lange adem. Ook bij tegenslag of niet weten zal de opgave leidend moeten zijn. Onderling vertrouwen is daarvoor cruciaal.
- Afbouw en transitiepijn zijn onvermijdelijk. Bij iedere transitie hoort ook weerstand. Naast het ontwikkelen van duurzame alternatieven moet er ook voldoende aandacht zijn voor afbouw.



Figuur 1: 10 leidende principes – regievariabelen voor transitiemanagement (VanWaarde)

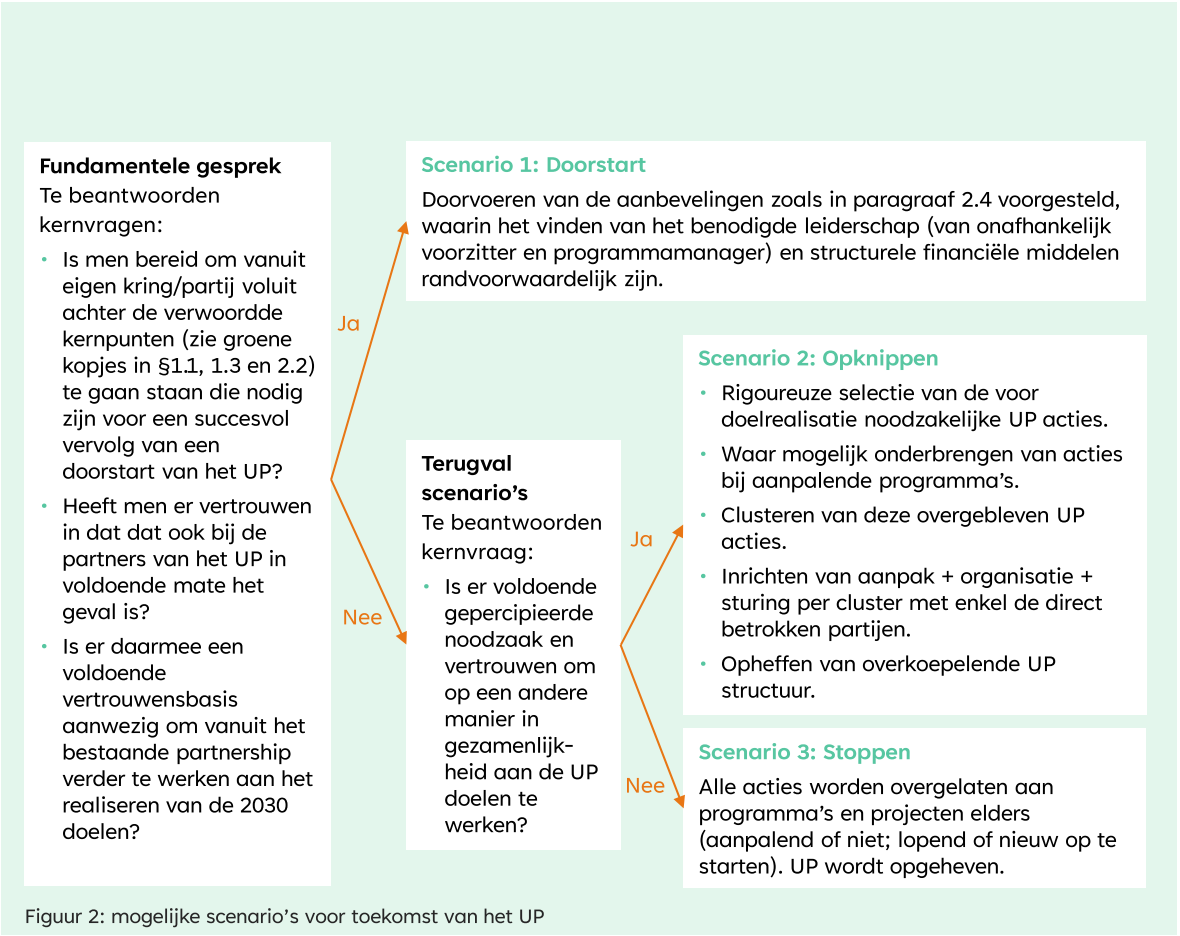
2.3 Fundamentele gesprek

Vertaling van bevindingen naar aanbevelingen

De bevindingen schetsen een breed pallet aan uitdagingen; zowel op de harde structuur en inrichting kant (paragraaf 1.2, 1.4 en 1.5) als op de zachte samenwerking en vertrouwen kant (paragraaf 1.1. en 1.3). Op de vorige pagina wordt daarnaast ook nog beschreven hoe complex het is om een transitieopgave waar te maken en met hoeveel onzekerheid, transitiepijn en 'niet weten' dat gepaard gaat. Dat vraagt veel van alle deelnemende partijen. Gedurende de interviewronde proefden wij ondanks de uitdagingen de motivatie en drijfveren om toch gezamenlijk naar de UP doelen toe te werken. Tijdens het ronde tafel gesprek waarin wij een doorstart van het UP aanbevolen, werden open en eerlijk twijfels uitgesproken over de kansrijkheid van een doorstart.

Het fundamentele gesprek

Om vast te stellen of een doorstart succesvol kan zijn, is het noodzakelijk om een stevig, eerlijk, open en duidelijk gesprek te voeren in de stuurgroep over een aantal voorliggende fundamentele kernvragen. Het doel van dit gesprek is elkaar echt te begrijpen en 'common ground' te vinden. Onze aanbeveling is om voor dit gesprek goed de tijd te nemen, zo nodig begeleid. Indien de fundamentele kernvragen niet positief beantwoord worden, kunnen terugval scenario's overwogen worden. Zie figuur 2 hiernaast.



Figuur 2: mogelijke scenario's voor toekomst van het UP

2.4 Aanbevelingen voor het doorstart scenario (1/3)

Mocht de uitkomst van het fundamentele gesprek leiden tot het doorstart scenario dan zijn hieronder per onderdeel de aanbevelingen opgenomen. Het opknip scenario is nog niet nader uitgewerkt omdat dit een analyse van de inhoud en omgeving van het UP vraagt.

Motivatie en eigenaarschap

1. Maak een **doorstart** met het UP voor het tweede deel van de periode tot en met 2030. Als een hernieuwd partnership. Met diep gedeeld gevoel van eigenaarschap aan de basis.
2. Investeer in het **transitieproces** dat nodig is om de met elkaar afgesproken doelstellingen echt te realiseren. Zet een **versnelling in vanuit urgentiebesef:** het is nog maar 5,5 jaar tot 2030 en 2,5 jaar tot KRW; een verdere reductie van het middelenpakket en verder verlies van maatschappelijk draagvlak is een gegeven.

Organisatie en structuur

3. **Herijk daartoe de verantwoordelijkheden, taken en rollen** (de mandatering) van de stuurgroep, het programmateam (zie aanbeveling 6) en de werkgroepen. Maak die zo scherp en helder mogelijk.
4. Maak zo een optimale sturing mogelijk gericht op het creëren van impact. Deel met elkaar die **gezamenlijke sturingsfilosofie.**
5. Zorg voor een **slagvaardige programmaorganisatie**. Met echt impactgedreven en projectmatig werken, een **onafhankelijk voorzitter en een zware programmaleider vanuit intern** LNV of I&W die rapporteert aan de onafhankelijk voorzitter en dat combineert met het programma-of projectleiderschap van een ander voor het UP relevant aanpalend programma of project. **Hun gecombineerde leiderschap is een randvoorwaarde voor de doorstart.**
6. Organiseer een personele bezetting die **dedicated geheel of gedeeltelijk vrijgemaakt of vrijgesteld is voor deze onafhankelijke programmaorganisatie**. Het huidige transitieteam en programmabureau worden 1 programmateam; aangevuld met extra capaciteit. Tenminste één persoon voor communicatie, één voor secretariële ondersteuning, en twee inhoudelijke personen (één voor toetsing aan de afgesproken doelrealisatie en één voor de vertaalslagen naar de praktijk van telers en andere ketenpartijen.) Het programmateam gaat dieper, sneller, uitdagender en meer sturend acteren. Leden zitten er ‘uit’ een bepaalde achtergrond en niet ‘namens’.
7. De bestaande opzet van de **werkgroepen** volstaat. Verandering ten opzicht van nu: voeg de werkgroep van actuele vraagstukken en randvoorwaarden samen. En blaas de werkgroep communicatie nieuw leven in. Overigens: ga met het werk binnen de werkgroepen op een dynamische en speelse manier om. Doe wat nodig is om doelen te realiseren en resultaten van de acties te bereiken. Het voorzitterschap van de werkgroepen vraagt naast inhoudelijke vooral ook bestuurlijke en sturende competenties. In secretariaten wordt vanuit het programmateam voorzien (als verbindende schakels).
8. Organiseer een **goede agendering en inhoudelijke voorbereiding van de stuurgroep.** Zorg dat tijdens de stuurgroep vergadering het goede gesprek en sturing plaatsvindt op strategisch inhoudelijk en bestuurlijk niveau. De stuurgroep zorgt dat de goede richting, tempo en prioriteiten in het UP blijven en stuurt bij indien daar zwaarwegende redenen voor zijn. De passende setting wordt daarvoor steeds gekozen. Met daarbij oog voor thematische, reflectie, fysieke, en hei bijeenkomsten.
9. Geef de eerder **samengestelde kerngroep** die namens de stuurgroep optreedt **een grotere rol**. Dat is praktisch en vergroot de slagkracht van de stuurgroep. Beschouw de kerngroep dan als Dagelijks Bestuur en de volledige stuurgroep als Algemeen Bestuur.

2.3 Aanbevelingen voor het doorstart scenario (2/3)

10. **Benut de rol van de klankbordgroep nog beter** door hen meer ondersteuning vanuit het programmateam te bieden bij de totstandkoming van adviezen en zorg dat de adviezen beter opgevolgd worden.
11. De doorstart vraagt ook om een **hernieuwde prioritering van de acties**. Gekoppeld aan de inhoudelijk toetsingsvraag wat de bijdrage daarvan is voor de realisatie van de doelen: de mate waarin en de termijn waarop deze kan plaatsvinden. Benut daarbij de stappen van de **theory of change**, met name die van outcome en impact.

Samenwerking en vertrouwen

12. Kies een **constructieve grondhouding** van waaruit het goede en echte gesprek gevoerd kan worden.
13. Zorg voor **rolzuiverheid en rolvastheid** door expliciet te maken **wat ieders belang en bijdrage is.** Wees daarin duidelijk of en welke beleidsinterventies binnen of buiten scope van het UP vallen.
14. Maak zaken concreet. **Durf keuzes te maken; zoek naar synergie en als dat er niet is 'agree to disagree'.** Stop vervolgens vooral energie in datgene waar je hetzelfde over denkt en impact mee kan maken.
15. Werk open en constructief samen: **wees transparant en spreek elkaar aan.**

Sturing en monitoring

16. Maak in de stuurgroep naar aanleiding van het advies van CLM en RHDHV de **afspraken voor de voor het UP relevante indicatoren en monitoring**. Voeg aan dat geheel ook toe de monitoring van het UP zelf en de monitoring van het transitieproces vanuit het economisch perspectief van de teler.
17. Behulpzaam daarbij kan ook zijn een expliciet geformuleerde **subdoelstelling van reductie van gebruik**. Zowel in kg's als in vermindering van milieulast.
18. Zet in op **beweging creëren in de praktijk** en gebruik daar voor de **echte small wins**. Blijf deze voortdurend toetsen aan de inhoudelijke doelrealisatie.

Context en aanpak

19. Borg in het geheel de **samenhang met andere voor het UP relevante programma's** (zie pagina 11). Zoek daarbij naar **synergie.**
20. Maak gaandeweg op basis van resultaten van de acties en de synergie met andere programma's de voor het **UP relevante transities inzichtelijk en rijp voor communicatie. Benut ook reeds beproefde kanalen daarbij**, zoals DAW en bestaande kanalen van de UP partners.
21. Sta daarbij open voor het **lerend vermogen** dat een wezenlijk onderdeel is van het waarmaken van transitieopgaven.
22. De doorstart is ermee gediend als **LNV en I&W meer samen optrekken**. Zo raken de KRW doelstelling en het UP elkaar sterk. En dus ook de wederzijdse acties.

Conclusies en aanbevelingen

2.3 Aanbevelingen voor het doorstart scenario (3/3)

23. De onderliggende transitie uitdagingen maken **intensief contact met de relevante stakeholders uit de hele keten inclusief de boeren en telers noodzakelijk**. Zorg naast heldere communicatie, ook voor intensief contact en vertaal (met hen) wat de transitie praktisch voor ze betekent.
24. De voortdurend schuivende panelen in de buitenwereld van het UP maakt het nodig om een zekere rust te creëren voor realisatie, om voor een soort **"no regret" beweging te kiezen. Creëer zo een robuust programma,** maar wel met de afspraak dat zwaarwegende factoren tot bijstelling van het UP moeten kunnen leiden.
25. Maak als een **randvoorwaarde** voor het succes van het UP vanuit LNV (en I&W) een **budget structureel mogelijk voor de komende zes jaar.** Door ten minste €10 mln. per jaar structureel voor de komende zes jaar beschikbaar te stellen voor zowel de ondersteuning van de programma organisatie en de inhoudelijke programma onderdelen.

Aanstekelijk
Veranderen

VanWaarde

Think green, keep it on the screen!