



Evaluatie Provinciaal Milieu- en Waterplan Noord-Brabant 2016 – 2021 (onderdeel Milieu)

Eindevaluatie

KWINK
GROEP

Evaluatie Provinciaal Milieu- en Waterplan Noord-Brabant 2016 – 2021 (onderdeel Milieu)

Definitief rapport

Den Haag, 29 / 10 / 2021

Auteur: Coen Bernoster
Bastiaan Smeets
Rosanna Cohn

KWINK
GROEP

Inhoud

1. Conclusies en aanbevelingen	4	5. Doelmatigheid	18
1.1. Conclusies	4	5.1. Overkoepelend beeld	18
1.2. Aanbevelingen	6	5.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)	18
2. Inleiding	8	5.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)	19
2.1. Aanleiding	8	5.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)	19
2.2. Doel en scope	8	5.5. Groene groei (PMWP, H.5)	19
2.3. Onderzoeksaanpak	9	6. Opvolging aanbevelingen Tussenevaluatie en Statenmededeling	20
2.4. Leeswijzer	9	6.1. Overkoepelend beeld	20
3. Opbouw PMWP	10	6.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)	20
4. Doeltreffendheid	11	6.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)	20
4.1. Overkoepelend beeld	11	6.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)	21
4.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)	12	6.5. Groene groei (PMWP, H.5)	21
4.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)	13	Bijlage 1. Bronnenlijst	22
4.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)	15	Bijlage 2. Vragenlijsten	24
4.5. Groene groei (PMWP, H.5)	16	Bijlage 3. Analyse van vragenlijsten	24

1. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste overkoepelende conclusies (paragraaf 1.1) die volgen uit het uitgevoerde evaluatieonderzoek. Op basis van deze conclusies doen we vervolgens aanbevelingen voor de toekomst (paragraaf 1.2). In hoofdstukken 4 en 5 beschrijven we specifieke conclusies ten aanzien van de voor dit onderzoek gehanteerde deelvragen. In hoofdstuk 6 beschrijven we in hoeverre opvolging is gegeven aan de Statenmededeling d.d. 22 januari 2019 omtrent de aanbevelingen die volgden uit de tussenevaluatie van het Provinciaal Milieu- en Water Plan (opgeleverd op 27 juli 2018).

1.1. Conclusies

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek naar het Provinciaal Milieu- en Water Plan (PMWP, onderdeel Milieu) van de provincie Noord-Brabant luidt: *In hoeverre is het PMWP (onderdeel Milieu) van de provincie Noord-Brabant doeltreffend en doelmatig geweest?*

Doeltreffend

Het is van belang om bij het evalueren van het PMWP van de provincie de tijdgeest die gold ten tijde van het opstellen van het PMWP in ogenschouw te nemen. Met het opstellen van het PMWP heeft de provincie volgens betrokkenen een eerste poging gedaan verschillende beleidsterreinen (in dit geval Milieu en Water) met elkaar te verbinden, die daarvoor meer ‘verkokerd’ of ‘sectoraal’ werden benaderd. Met de in 2018 opgestelde Omgevingsvisie is weliswaar integraal beleid gemaakt, maar het doel van het PMWP om opgaven integraal en gebiedsgericht op te lossen heeft niet geresulteerd in een aan het PMWP gekoppelde structuur voor integrale samenwerking, integrale governance en integrale uitvoeringsagenda’s. Door het ontbreken hiervan zijn daadwerkelijke

uitkomsten van provinciale inspanningen en behaalde resultaten in beperkte mate te koppelen aan hetgeen in het beleidskader PMWP is beschreven.

Dat geldt vooral ten aanzien van provinciale ambities op het gebied van samenwerking (PMWP hoofdstuk 2), lucht en geluid (PMWP hoofdstuk 3), natuurbranden en drugsafval (PMWP hoofdstuk 4) en Groene groei (PMWP hoofdstuk 5). Voor zover er wel een koppeling gemaakt kan worden, stellen we vast dat doelen zoals in het PMWP opgeschreven niet of slechts gedeeltelijk zijn behaald. Het feit dat in de praktijk activiteiten uit het PMWP vaak zijn uitgevoerd vanuit andere provinciale programma’s heeft, op basis van de resultaten van dit onderzoek, geen positief effect gehad op het behalen van de doelstellingen van het PMWP. Opvallend was dat volgens betrokkenen vanaf aanvang van het PMWP het de bedoeling was dat activiteiten via andere programma’s zouden worden uitgevoerd. Wij hebben deze opzet echter niet terug gevonden in het PMWP zelf. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om destijds nieuwe thema’s zoals ‘Groene groei’. Daarnaast is het PMWP nooit aangepast, in de zin dat de praktische werkelijkheid werd gebruikt om de papieren beschrijving van doelstellingen, aanpak en activiteiten te herijken.

Verklaringen voor de beperkte koppeling tussen PMWP als beleidsdocument en sindsdien ondernomen activiteiten op het gebied van provinciale ambities, liggen volgens betrokkenen in organisatorische omstandigheden die de afgelopen jaren van toepassing waren op de provincie. Zo is er bezuinigd op personele capaciteit, wat tot gevolg heeft gehad dat de beschikbare capaciteit voornamelijk is ingezet voor de uitvoering van wettelijke taken die prioriteit kregen boven taken die verband houden met provinciale ambities. Daarnaast speelt de door betrokkenen aangehaalde turbulente periode een rol na de tussenevaluatie van het PMWP (2018) en de Statenmededeling inzake opvolging van aandachtspunten van deze tussenevaluatie (2019). Reorganisaties, waaronder op managementniveau, hebben er volgens betrokkenen destijds toe geleid dat de aandacht voornamelijk uitging naar de gevolgen van deze reorganisaties en niet (of minder) naar een

degelijke opvolging van in de Statenmededeling toegezegde vervolgstappen op het gebied van milieu. Er was en is ook geen organisatie- en beheersstructuur (governance) ingericht die opvolging van de aanbevolen vervolgstappen mogelijk zou kunnen maken. Ook is er geen capaciteit voor vrijgemaakt, waardoor de huidige stand van zaken met betrekking tot deze vervolgstappen als min of meer ongewijzigd wordt beschouwd ten opzichte van het moment dat ze werden beschreven.

Betrokkenen geven aan dat de provincie met het opstellen van het PMWP wel de ervaring heeft opgedaan van het opzetten van een integrale visie, waarin verschillende beleidsthema's aan elkaar gekoppeld worden. Betrokkenen beschouwen het opstellen van het PMWP dan ook als een eerste integratieslag op weg naar de Omgevingsvisie die kort daarna vormgegeven werd.

Naast de beperkte koppeling tussen beleid en uitvoering valt op dat doelen zoals in het PMWP beschreven relatief abstract van aard zijn. Het gestelde doel bij het onderdeel drugsafval – *verminderde risico's dumping drugsafval* – geldt hierbij als voorbeeld. De provincie heeft niet concreet uitgewerkt wat wordt verstaan onder verminderde risico's, hoe deze gemeten worden en wanneer het doel wel of niet is behaald. Een dergelijk abstractieniveau is een beperkende factor bij het doen van uitspraken over doeltreffendheid van beleid. Daarnaast speelt voor wat betreft doeltreffendheid, de zogeheten invloedssfeer van de provincie een rol. Doelen die (gedeeltelijk) buiten het bereik van provinciale inspanningen liggen of in slechts beperkte mate afhankelijk zijn van provinciale inspanningen, beperken de mate waarin doeltreffendheid van provinciaal beleid kan worden beoordeeld.

Bij de wettelijke milieutaken (zijnde de taken die volgen uit wet- en regelgeving en als zodanig binnen het PMWP bestaan naast de provinciale ambities) zien wij een ander beeld. Deze worden door de provincie (in de rol van het bevoegd gezag) vanuit het PMWP op adequate wijze uitgevoerd. De doelen uit het PMWP zijn hier gedeeltelijk of geheel behaald. Het gaat hier om taken zoals die met

betrekking tot bodem, geluid, luchtkwaliteit (PMWP hoofdstuk 3) en externe veiligheid (PMWP hoofdstuk 4).

Wij concluderen dan ook dat het aannemelijk is dat het PMWP in beperkte mate doeltreffend is geweest met een duidelijk verschil in doeltreffendheid tussen de wettelijke taken en de provinciale ambities.

Doelmatig

Voor de uitvoering van provinciale milieuambities binnen het PMWP is een budget van ongeveer € 9,6 miljoen gereserveerd, waarvan ongeveer € 9,2 miljoen besteedbaar. Tot en met juli 2021 is van het besteedbare bedrag ongeveer € 6,2 miljoen besteed, inclusief ongeveer € 2,5 miljoen reeds aangegane verplichtingen tot 2024.

Het gereserveerde bedrag voor de provinciale ambities is als lumpsum aan milieu toebedeeld, zonder dat er een specifieke koppeling naar de verschillende onderdelen van het PMWP heeft plaatsgevonden. Daardoor is niet inzichtelijk (geweest) hoeveel budget per onderdeel besteedbaar was. De onderdelen van het PMWP zijn daarnaast ook niet gekoppeld aan de financiële systemen van de provincie, waardoor de financiële administratie alleen op een betrekkelijk hoog abstractieniveau inzicht verschaft in daadwerkelijke besteding van het budget.

Betrokkenen geven in overwegende mate aan beperkt kennis te hebben van beschikbare middelen, de inzet daarvan en de daarmee verband houdende doelmatigheid van de activiteiten die voortvloeien uit het PMWP. Er is slechts beperkt sprake van zogeheten eigenaarschap met betrekking tot financiële middelen en ook is er geen structuur of werkwijze (governance) die aanzet tot periodieke herijking van budgetten en besteding. Wel heeft na de tussenevaluatie van het PMWP een interne herverdeling van middelen plaatsgevonden.

Via de begrotingscyclus van de provincie wordt verantwoording afgelegd over de besteding van middelen, maar niet op basis van de indeling van het PMWP en bovendien hebben de provinciale ambities zoals opgesteld in het PMWP hierin een zeer beperkt aandeel. De informatiewaarde van de begroting met betrekking tot milieu wordt daarnaast door betrokkenen als beperkt gezien, omdat naast het beperkte aandeel van provinciale ambities, de wettelijke taken (beschouwd als *'going concern'*) op verzoek van Provinciale Staten niet langer in de begroting opgenomen worden.

Wij kunnen dan ook geen conclusies trekken over de vraag of het PMWP doelmatig is geweest.

1.2. Aanbevelingen

Bepaal in hoeverre integraliteit bij de uitvoering van beleid noodzakelijk en/of gewenst is en maak duidelijk welke onderdelen al dan niet integraal uitgevoerd worden. Uit de evaluatie volgt dat het integrale beleidskader PMWP niet integraal is uitgevoerd, maar juist sectoraal. Als gekozen wordt voor integraliteit, moeten hiervoor ook de randvoorwaarden geborgd zijn in de uitvoering zoals een integrale uitvoeringsagenda en integrale governancestructuur.

Concretiseer en koppel een (integrale) uitvoeringsagenda en governance aan ieder (nieuw) opgesteld beleidskader, daarbij invulling gevend aan (tussentijdse) doelen, rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen en benodigde capaciteit (financieel en personeel). Het uitwerken en tussentijds herijken van een dergelijke concrete uitvoeringsagenda en bijbehorende governance vergroot de kans op een doeltreffende uitvoering van in het beleidskader gestelde doelen.

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

Bouw dynamiek in. Zorg dat op papier beschreven beleid, zoals het PMWP, periodiek getoetst wordt aan de praktijk en herijkt wordt waar nodig. De werkelijkheid is aan verandering onderhevig. Dat geldt zeker voor transities zoals de energietransitie, circulaire economie, verduurzaming van de voedselvoorziening. Ook als de uitvoering wel in lijn is met het beschreven beleid is het aan te bevelen hierop regelmatig te reflecteren. Dit stelt de provincie in staat om waar nodig doelstellingen en/of uitvoering bij te sturen, hetgeen de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan vergroten. Monitoring is daarbij van belang om een goede onderbouwing te geven van benodigde/gewenste aanpassingen.

Concretiseer doelen en overweeg de invloedssfeer van de provincie met betrekking tot gestelde doelen. We bevelen aan dat de provincie bij het formuleren van doelen oog heeft voor de mate waarin deze doelen door de provincie bereikt of beïnvloed kunnen worden. Een provinciaal beleidskader bevat bij voorkeur doelen waaraan de provincie daadwerkelijk kan bijdragen. Als er sprake is van doelen binnen de invloedssfeer van de provincie, is het van belang deze zo concreet mogelijk te beschrijven. Past het principe van SMART-C¹ daarbij toe. Hierbij valt te denken aan het beschrijven van de wijze waarop doelbereik gemonitord wordt, bij welke kwantitatieve en/of kwalitatieve waarden een doel behaald is, over welke tijdsperiode een doel wordt nagestreefd, wanneer wordt bijgestuurd, met welke partijen de provincie (intern en extern) dient samen te werken, wie verantwoordelijk is voor de inspanningen met betrekking tot het gestelde doel, et cetera.

Maak expliciet hoe en wanneer verschillende inhoudelijke belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het is aannemelijk dat bepaalde inhoudelijke belangen op enig moment tot conflicten leiden, bijvoorbeeld waar het gaat om het nastreven van economische groei enerzijds en een duurzame fysieke leefomgeving anderzijds. Hierbij is het van belang duidelijk te maken waar

eventuele 'speelruimte' bestaat waarmee die belangen in balans kunnen worden gebracht als dit nodig is voor het vinden van een oplossing. Keuzes daarover horen thuis in het politieke domein. Het faciliteren van dit gesprek en de uitkomsten daarvan kunnen behulpzaam zijn voor bestuurders, waarmee ze in staat worden gesteld (politieke) keuzes te maken.

2. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding, het doel, de scope en de gehanteerde aanpak van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar het PMWP (onderdeel Milieu) van de provincie Noord-Brabant.

2.1. Aanleiding

In 2016 is de beleidsnota: Provinciaal Milieu- en waterplan (PMWP) vastgesteld, de looptijd is tot 2021. In deze nota is een nieuwe koers uitgezet voor versterking van de thema's die vallen onder het Brabants milieu- en waterbeleid. Met het zicht op het einde van de planperiode (in 2021) wil de provincie Noord-Brabant de effectiviteit en efficiëntie van het uitgevoerde beleid evalueren. Dit onderzoeksrapport heeft betrekking op deze eindevaluatie.

Het type onderzoek dat met deze evaluatie wordt voorgestaan, is evaluatief met een lerende aanpak: de provincie kijkt met deze evaluatie terug, maar de nadruk ligt op leren voor de toekomst. Daarom worden als onderdeel van deze evaluatie ook enkele aanbevelingen voor de toekomst gedaan. De resultaten van deze evaluatie zullen betrokken worden bij de totstandkoming van het nieuw op te stellen Beleidskader Milieu.

2.2. Doel en scope

Doel van deze evaluatie is antwoord te krijgen op de hoofdvraag **in hoeverre het PMWP doeltreffend en doelmatigheid is geweest. Het onderdeel 'Water' valt buiten de scope van dit onderzoek omdat de provincie hiernaar in 2020 separaat een evaluatieonderzoek heeft laten uitvoeren.**

De volgende deelvragen hebben centraal gestaan in deze evaluatie:

1. In welke mate zijn **doelen** op het terrein van milieu behaald? Als bepaalde doelen niet gehaald zijn, waarom dan niet?
2. In welke mate hebben de ingezette instrumenten en de **aanpak** van de provincie hieraan (naar verwachting) bijgedragen? En zo niet: wat zijn hiervoor de verklaringen?
3. Vanuit welke provinciale **rol** is er tot nu toe geopereerd en is dit voor de toekomst nog steeds de meest geëigende rol?
4. Zijn de provinciale **middelen** op een effectieve en efficiënte manier ingezet?

In dit onderzoek is daarnaast ook gekeken in welke mate opvolging is gegeven aan de toezeggingen van Gedeputeerde Staten (Statenmededeling 4435789, 22 januari 2019) naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de Tussenevaluatie PMWP (2018).

In het onderzoek volgen wij de thematische indeling van het PMWP, te weten:

- Samenwerken aan een duurzame fysieke leefomgeving (PMWP, H.2)
 - Integrale samenwerking en rolopvatting
- Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)
 - Lucht en geluid
 - Bodem
- Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)
 - Gevaarlijke stoffen en luchtvaart
 - Natuurbranden en drugsafval
- Groene groei (PMWP, H.5)
 - Duurzame grondstoffenvoorziening
 - Duurzame energievoorziening
 - Duurzame voedselvoorziening
 - Duurzame benutting ondergrond

2.3. Onderzoeksaanpak

Dit evaluatieonderzoek heeft bestaan uit een feitenscan van door de provincie aangeleverde relevante beleidsdocumenten. Een overzicht van de geanalyseerde documenten is opgenomen in bijlage 1. Op basis van de inzichten uit de feitenscan zijn thematische vragenlijsten opgesteld die aan de betrokken provinciaal medewerkers zijn voorgelegd voor beantwoording. In bijlage 2 zijn de gebruikte vragenlijsten weergegeven. Daarnaast zijn twee separate gesprekken gevoerd met programmabeheerser Milieu, Energie en Circulaire Economie over de ingezette financiële middelen.

Op basis van de input uit zowel de feitenscan als de vragenlijsten is een inhoudelijke analyse uitgevoerd. Daaruit zijn voorlopige conclusies getrokken ter beantwoording van de eerdergenoemde deelvragen. Dit is zowel per thema uit het PMWP als overkoepelend gebeurd. Deze bevindingen zijn vervolgens voor hoor- en wederhoor voorgelegd aan de betrokken medewerkers van de provincie Noord-Brabant en in een gezamenlijke reflectiesessie besproken en, waar nodig, aangescherpt.

In aanvulling hierop was door de onderzoekers van KWINK groep beoogd om naast deze interne reflectiesessie, een tweede interne reflectiesessie met andere betrokken medewerkers van de provincie en een externe reflectiesessie met onder andere Regionale Uitvoeringsdiensten en de Brabantse Milieufederatie uit te voeren. Dit om zowel een breder provinciaal beeld als een extern beeld van de uitvoering van het PMWP te verkrijgen. Hieraan hebben wij echter geen opvolging kunnen geven vanwege onderzoekstechnische beperkingen.

Tijdens het onderzoek zijn wij ook gestuit op een aantal andere onderzoekstechnische beperkingen die het voor ons niet mogelijk maken om de hoofdvraag volledig te beantwoorden. Doordat de voortgang op een groot aantal ambities alleen kwalitatief in beeld is te brengen en informatie over activiteiten

en kosten onvoldoende toegankelijk en transparant is, kunnen we geen kwantitatieve relatie leggen tussen voortgang op de doelen enerzijds en kosten en inzet anderzijds. Gegeven deze onderzoekstechnische beperkingen is, net als de tussenevaluatie (2018), ook deze eindevaluatie overwegend kwalitatief van aard.

2.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven we een beknopt overzicht van het PMWP en de thema's, doelstellingen en middelen. In hoofdstuk 4 staan we stil bij onze bevindingen op het gebied van de doeltreffendheid van het PMWP (deelvraag 1 t/m 3). De doelmatigheid (deelvraag 4) komt aan bod in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 behandelen we de opvolging van de toezeggingen in de Statenmededeling.

3. Opbouw PMWP

Het Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP) van de provincie Noord-Brabant is opgesteld in 2016 en bestaat uit vier thematische hoofdstukken. Deze evaluatie richt zich enkel op de milieuonderdelen binnen deze hoofdstukken. De onderdelen rondom het thema water vallen buiten de scope van deze evaluatie, want de provincie heeft deze in 2020 separaat laten evalueren. In de figuur hieronder staan de milieuonderdelen per thema, doelstellingen en de beschikbaar gestelde middelen per thematisch hoofdstuk uit het PMWP beschreven. De informatie in de figuur is gebaseerd op bijlage 6 van het PMWP (versie uit april 2017).

Hoofdstuk en thema PMWP	H2: Samen werken aan een duurzame, fysieke leefomgeving		H3: Gezonde fysieke leefomgeving			
Onderdeel	Integrale samenwerking en rolopvatting		Lucht		Bodem	
Doelstellingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Goede balans tussen efficiënt beschermen en duurzaam benutten 2. Uitnodigend voor partijen die medeverantwoordelijkheid nemen en streng voor achterblijvers 3. Opgaven integraal en gebiedsgericht oplossen 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Luchtqualiteit en overlast door geluid voldoen aan de Europese en nationale normen 2. Geurhinder veehouderij voldoet aan nationale normen 3. Overige geurhinder en licht voldoen aan regionale normen 		<ol style="list-style-type: none"> 1. De bodem bevat geen urgente bodemverontreinigingen 2. De bodem is vitaal 3. De bodem is geschikt voor maatschappelijke functies 	
Middelen	Provinciaal: € 1 miljoen		Provinciaal: € 3 miljoen; Rijksbijdrage: € 37,5 miljoen; Wettelijke taken: € 21,7 miljoen			
Hoofdstuk en thema PMWP	H4: Veilige fysieke leefomgeving		H5: Groene groei			
Onderdeel	Gevaarlijke stoffen en luchtvaart	Natuurbranden en drugsafval	Duurzame grondstoffenvoorziening	Duurzame energievoorziening	Duurzame voedselvoorziening	Duurzame benutting ondergrond
Doelstellingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. De burger ondervindt geen onaanvaardbare risico's vanuit luchtvaart en vervoer 2. De burger ondervindt geen onaanvaardbare risico's vanuit opslag/verwerking van gevaarlijke stoffen 3. De burger voelt zich veilig 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natuurbranden worden zoveel mogelijk voorkomen en de gevolgen zijn beperkt 2. Verminderde risico's dumping drugsafval 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grondstoffen zijn beschikbaar voor economische ontwikkelingen en grondstofketens zoveel mogelijk gesloten (circulaire economie) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De energievoorziening nu en in de toekomst is gegarandeerd en duurzaam met in 2020 14% hernieuwbare energieopwekking 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De voedselvoorziening veroorzaakt geen uitputting van voorraden en milieukwaliteitsproblemen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De natuurlijke waarde van de diepe ondergrond wordt niet bedreigd door ingrepen zoals opslag afval of winning schaliegas
Middelen	Wettelijk: € 0,48 miljoen	Provinciaal: € 0,6 miljoen	Provinciaal: € 5 miljoen			

Figuur 1. Hoofdstukken, onderdelen, doelstellingen en beschikbaar gestelde middelen in het PMWP voor wat betreft de milieuonderdelen (gebaseerd op bijlage 6 van het PMWP, versie april 2017).

4. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen op het gebied van de volgende drie deelvragen:

1. In welke mate zijn doelen op het terrein van milieu behaald? Als bepaalde doelen niet gehaald zijn, waarom dan niet? (**doelbereik**)
2. In welke mate hebben de ingezette instrumenten en de aanpak van de provincie hieraan (naar verwachting) bijgedragen? En zo niet: wat zijn hiervoor de verklaringen? (**bijdrage van de provincie**)
3. Vanuit welke provinciale rol is er tot nu toe geopereerd en is dit voor de toekomst nog steeds de meest geëigende rol? (**rol van de provincie**)

Het hoofdstuk bespreekt op hoofdlijnen de antwoorden op deze onderzoeksvragen, zowel in het algemeen als per thema van het PMWP. De inhoud van dit hoofdstuk is een samengevoegd beeld op basis van de feitenscan, de ingevulde vragenlijsten en de reflectiesessie.

In paragraaf 4.1 beantwoorden we voor zover mogelijk de drie deelvragen op basis van het overkoepelend beeld dat we hebben opgehaald tijdens dit onderzoek. In paragraaf 4.2 tot en met 4.5 gaan we nader in op het doelbereik, de bijdrage van de provincie aan het al dan niet behalen van de doelen en de rol van de provincie binnen de vier thema's van het PMWP. In bijlage 3 staat een meer gedetailleerd overzicht van de analyse op de verschillende thema's inclusief de doelen uit het PMWP.

4.1. Overkoepelend beeld

Deelvraag 1. In welke mate zijn doelen op het terrein van milieu behaald? Als bepaalde doelen niet gehaald zijn, waarom dan niet?

In het PMWP worden verschillende doelstellingen voor de vier thema's gesteld. De doelstellingen zijn voornamelijk kwalitatief van aard. Slechts een klein aantal doelstellingen is (deels) kwantitatief van aard. In het PMWP zelf noch in aanvullende documentatie zijn deze doelstellingen uitgewerkt in concrete en meetbare (tussen)doelen. Hierdoor is de voortgang op een groot aantal doelstellingen enkel kwalitatief in beeld te brengen. Voor het grootste deel van de gestelde doelen geldt bovendien dat de voortgang in de beschikbare documentatie niet (expliciet) inzichtelijk is gemaakt.

Bij bevraagde betrokkenen bestaat een gemengd beeld voor wat betreft het behalen van de gestelde doelen in het PMWP. Voor de thema's 'Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving', 'Gezonde fysieke omgeving' en 'Veilige fysieke omgeving' geldt dat voor een deel van de gestelde doelen bevraagde betrokkenen aangeven dat ze behaald zijn. Van een deel van de gestelde doelen binnen deze drie thema's geven bevraagde betrokkenen aan dat ze niet behaald zijn. Het is op basis van de input van bevraagde betrokkenen niet altijd duidelijk waaruit blijkt dat doelen wel of niet behaald zijn. Van alle gestelde doelen binnen 'Groene groei' geven bevraagde betrokkenen aan dat de doelstellingen niet behaald zijn.

Wij zijn wegens gebrek aan informatie niet in staat harde conclusies te trekken over in hoeverre de gestelde doelen van het PMWP zijn behaald. Afgaande op de beschikbare informatie in documenten in combinatie met de inbreng van medewerkers van de provincie tijdens dit onderzoek, concluderen wij echter dat het aannemelijk is dat een groot deel van de gestelde doelen uit het PMWP niet is behaald. In paragraaf 4.2 tot en met 4.5 gaan we nader in op het doelbereik

van de individuele doelstellingen uit het PMWP en reflecteren we op mogelijke verklaringen voor het niet behalen van doelen.

Deelvraag 2. In welke mate hebben de ingezette instrumenten en de aanpak van de provincie hieraan (naar verwachting) bijgedragen? En zo niet: wat zijn hiervoor de verklaringen?

In het PMWP is de aanpak per thema beschreven. In de praktijk is de uitvoering binnen de provincie van de thema's uit het PMWP echter niet in lijn met de wijze waarop de aanpak in het PMWP is beschreven. De vier thema's uit het PMWP zijn in de gerealiseerde praktijk van de provincie belegd bij verschillende diensten, in verschillende actieplannen en uitvoeringsagenda's, et cetera. Daarnaast was aan het PMWP in 2016 geen uitvoeringsagenda gekoppeld. Wel is in 2018 de Dynamische Uitvoeringsagenda (DUA) uitgebracht, die diende als uitvoeringsprogramma van het PMWP. Echter, de DUA is sindsdien niet meer hernieuwd en er is in beperkte mate over gerapporteerd. Hierdoor is het over het algemeen zeer moeilijk om een connectie te leggen tussen de doelstellingen uit het PMWP en de uitgevoerde activiteiten en resultaten op het gebied van de thema's.

Daar waar er sprake is van wettelijke taken, voert de provincie deze uit (of mandateert ze). Verder is er sprake van een grote verscheidenheid wat betreft de instrumenten en activiteiten van de provincie. Bijvoorbeeld: op sommige onderdelen is sprake van advisering en inzet op de verhoging van het kennisniveau (externe veiligheid ten aanzien van gevaarlijke stoffen en luchtvaart). Op andere onderdelen heeft de provincie normen gesteld (geurhinder veehouderij) of financiële ondersteuning geboden aan praktijkprojecten (bodem). Het is door de afwijkende praktijk aanpak niet mogelijk conclusies te trekken over de mate waarin deze instrumenten en activiteiten hebben bijgedragen aan het al dan niet behalen van de doelstellingen.

Tot slot is door een aantal bevroegde betrokkenen genoemd dat mede door beperkte capaciteit van medewerkers van de provincie, veel beleidsdoelen niet behaald konden worden. Wanneer de capaciteit beperkt bleek, werden wettelijke taken wel uitgevoerd, maar werd minder tot geen invulling gegeven aan provinciale ambities.

Deelvraag 3. Vanuit welke provinciale rol is er tot nu toe geopereerd en is dit voor de toekomst nog steeds de meest geëigende rol?

Per thema is er verschil vanuit welke rol de provincie heeft geopereerd. Daar waar de provincie wettelijke taken heeft, noemen betrokkenen veelal bevoegd gezag als provinciale rol. Ten aanzien van provinciale ambities wordt een grote verscheidenheid aan rollen genoemd, namelijk: coördinator, stimulator, mediator, initiator, verbinder. Hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in.

Aan betrokkenen is ook gevraagd of bovenstaande rollen voor de toekomst geschikt zijn en doorgezet gaan worden. Hier is beperkt of geen input op teruggekomen.

4.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)

Doelbereik

Binnen het onderdeel integrale samenwerking en rol opvatting zijn drie doelen gesteld. Betrokkenen geven aan dat de doelstellingen gedeeltelijk zijn behaald, maar op een aantal vlakken juist niet:

- Met betrekking tot de eerste doelstelling ("*Goede balans tussen efficiënt beschermen en duurzaam benutten*") geven betrokkenen aan dat er geen inhoudelijke invulling is gegeven aan de balans tussen beschermen en

benutten. Hierdoor kan dus niet beoordeeld worden of deze balans gerealiseerd is.

- Wat betreft de tweede doelstelling (“*Uitnodigend voor partijen die medeverantwoordelijkheid nemen en streng voor achterblijvers*”) is het aannemelijk dat de provincie in ieder geval tot 2019 uitnodigend naar andere partijen was, gezien de DUA is opgesteld samen met partners. Verder geven betrokkenen aan dat er geen aanpak is op achterblijvers – van dit deel van het doel is dus niet aan te geven of het behaald is.
- Van de derde doelstelling (“*Opgaven integraal en gebiedsgericht oplossen*”) is het aannemelijk dat deze niet is behaald. Ten eerste is aan het PMWP geen structuur gekoppeld voor integrale samenwerking, integrale governance en integrale uitvoeringsagenda’s. Hierdoor is het aannemelijk dat opgaven niet integraal zijn aangepakt. Ten tweede geven betrokkenen aan dat er momenteel nog weinig aandacht is voor een gebiedsgerichte aanpak vanuit de milieuthema’s.

Bijdrage provincie

Volgens betrokkenen faciliteert de provincie voortgang richting het behalen van de doelstellingen middels interne gesprekken en afstemming. Deze gesprekken vonden bijvoorbeeld plaats in aanloop naar het opstellen van de Omgevingsvisie. Betrokkenen geven aan dat het PMWP mede opgezet is in aanloop naar de Omgevingsvisie, waarin de verschillende thema’s aan elkaar verbonden worden.

Verder geven betrokkenen aan dat de samenwerking tussen programmamanagers is verbeterd, bijvoorbeeld in programma-reflectiegesprekken. Hoewel er aan het PMWP dus geen structuur is gekoppeld van integrale samenwerking, is de bereidheid om samen te werken onder de programma’s binnen de provincie groot. Betrokkenen noemen echter ook dat zij zien dat het startpunt hiervoor bij de Omgevingsvisie ligt, en niet zozeer bij het PMWP in 2016.

Goed hierbij te vermelden is dat een betrokkene aangeeft dat de opgaven vanuit de Omgevingsvisie in sectorale beleidskaders/uitvoeringsagenda’s worden uitgewerkt. De beleidsvisie zal dus integraal blijven, maar in de uitvoering zal deze integraliteit niet voortgezet worden.

Rol van de provincie

In 2019 is tijdens een evaluatie van de rollen van de provincie in de uitvoering van beleid (uitgevoerd door Lysias) onderzocht welke rollen de provincie inneemt in de uitvoering van het PMWP. Hierin werd vastgesteld dat de rolinvulling in de uitvoering van het PMWP zowel samenwerkend is (van buiten naar binnen: oftewel vanuit de samenleving naar de overheid), als presterend (van binnen naar buiten). Dit oordeel is gebaseerd op de DUA. De DUA is uitgekomen in 2018 en er is niet gerapporteerd op de voortgang, waardoor wij geen uitspraken kunnen doen over de werkelijke rolinvulling in de periode 2019-2021.

Verder geeft een bevroegde betrokkene aan dat er onder medewerkers van de provincie, waar het gaat om samenwerking met andere partijen, behoefte is aan meer duidelijkheid over de rolinvulling van de provincie en de wijze waarop de provincie samenwerkt met partners.

4.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)

Dit thema omvat twee onderdelen: lucht (waaronder ook geluid) en bodem.

Doelbereik en bijdrage provincie

Het is aannemelijk dat de doelstellingen uit het PMWP met betrekking tot lucht en geluid deels zijn behaald:

- De eerste doelstelling ten aanzien van de luchtkwaliteit (“*Luchtkwaliteit en overlast door geluid voldoen aan de Europese en nationale normen*”) is volgens betrokkenen behaald, omdat aan de Europese en nationale normen

wordt voldaan. Voor geluid zijn er geen normen maar procesvereisten: hier wordt volgens betrokkenen ook aan voldaan.

- Van de tweede doelstelling ten aanzien van geurhinder veehouderij (*“Geurhinder veehouderij voldoet aan nationale normen”*) is onbekend of de doelstelling is behaald. In de Wet geurhinder veehouderij staan maximale waarden voor geurbelasting door één veehouderij op een woning bij nieuwe stallen of bij uitbreiding van bestaande stallen én minimumafstanden tussen veehouderijen en woningen. Het is niet duidelijk of aan deze normen wordt voldaan. Geurhinder uit de veehouderij wordt wel gemonitord en neemt af.
- De derde doelstelling (*“Overige geurhinder en licht voldoen aan regionale normen”*) is moeilijk te beoordelen door het ontbreken van monitoring. Daarnaast is bijvoorbeeld geen doel gesteld ten aanzien van het aantal geurgevoelige objecten. Wat betreft licht zijn geen inspanningen verricht en is het dus aannemelijk dat de doelstelling niet is behaald.

De bijdrage van de provincie is veelal wettelijk: de provincie is verantwoordelijk voor het naleven van de wettelijke regels rondom luchtkwaliteit en geluid, stelt normen voor de geurhinder veehouderij en stelt beleidsregels rondom overige geurhinder. Betrokkenen geven bijvoorbeeld aan dat het beleid bijdraagt aan het reduceren van geuremissies, door het opnemen van normen voor cumulatieve geurhinder in de Verordening ruimte. Voor licht zijn geen inspanningen verricht, mede door gebrek aan capaciteit en het ontbreken van een duidelijke wettelijke taak.

Ten aanzien van bodem is de conclusie dat de doelstellingen niet zijn behaald:

- Wat betreft de eerste doelstelling (*“De bodem bevat geen urgente bodemverontreinigingen”*) is het aannemelijk dat deze niet is behaald, gezien nog steeds sprake is van 65 spoedlocaties die nog aangepakt moeten worden.

- De tweede doelstelling (*“De bodem is vitaal”*) is niet behaald. Veel Noord-Brabantse (landbouw)gronden worden wat betreft rijk bodemleven en textuur als matig, zeer matig of slecht beschouwd. Wat betreft het organisch stofgehalte scoren een aantal typen bodems ‘normaal’ en twee typen ‘laag’.
- De derde doelstelling (*“De bodem is geschikt voor maatschappelijke functies”*) is niet te beoordelen, gezien de doelstelling in het PMWP en aansluitende documentatie niet concreet is gemaakt. Met andere woorden: in de geraadpleegde documenten is niet terug te vinden om welke maatschappelijke functies het hier gaat.

Ondanks dat de doelen niet behaald zijn, concluderen we dat de provincie wel ingezet heeft op het onderwerp. Zo is de bodemsaneringsopgave gekrompen van 335 locaties naar 65 locaties. Daarnaast zijn verschillende inspanningen verricht, zoals een communicatietraject met agrarische sectoren en het bieden van financiële ondersteuning aan diverse praktijkprojecten. Betrokkenen geven aan dat de provincie de wettelijke taken conform planning heeft uitgevoerd en binnen de mogelijkheden die de wetgeving biedt heeft geopereerd. Een aandachtspunt is volgens betrokkenen het vinden van de balans tussen enerzijds meebewegen met individuele kwesties en anderzijds bredere consequenties, door eventuele precedentwerking die kan uitgaan van de afhandeling van individuele kwesties. Een helder begrip van bestuurlijke keuzevrijheid binnen de kaders van de van toepassing zijnde wetgeving kan volgens betrokkenen hieraan bijdragen. Daarnaast wordt benoemd dat coronamaatregelen in 2020 een vertragend effect hebben gehad op de aanpak van bodemsanering.

Rol van de provincie

Met betrekking tot de uitvoering van wettelijke taken, treedt de provincie in de meeste gevallen op als opdrachtgever/bevoegd gezag. Soms ligt het bevoegd gezag bij de gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van veehouderijen. Wat betreft overige activiteiten hangt de rolinvulling sterk af van de context van die activiteiten. Zo worden diverse rollen aangehaald door betrokkenen: initiator,

coördinator, verbinder, procestrekker, mediator. De provincie bekleedt hiermee een veelzijdig pakket aan rollen.

4.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)

Dit thema omvat twee onderdelen: externe veiligheid (t.a.v. gevaarlijke stoffen en luchtvaart) en natuurbranden en drugsafval.

Doelbereik en bijdrage provincie

De doelstellingen rondom externe veiligheid (gevaarlijke stoffen en luchtvaart) zijn grotendeels behaald:

- De eerste doelstelling (*“De burger ondervindt geen onaanvaardbare risico’s vanuit luchtvaart en vervoer”*) is volgens betrokkenen behaald omdat volgens hen voldaan wordt aan de verordeningen.
- De tweede doelstelling (*“De burger ondervindt geen onaanvaardbare risico’s vanuit opslag/verwerking van gevaarlijke stoffen”*) is deels behaald. Volgens betrokkenen wordt voldaan aan wet- en regelgeving en voor zover bekend is er geen sprake van een risicovolle situatie. Er is echter geen gedeeld beeld van de aanvaardbaarheid van risico’s, waardoor een harde uitspraak over het al dan niet behalen van dit doel niet mogelijk is.
- In het kader van de derde doelstelling (*“De burger voelt zich veilig”*) is het veiligheidsgevoel van de burger niet inzichtelijk gemaakt en is het dus niet mogelijk uitspraken te doen over het al dan niet behalen van dit doel.

De provincie heeft hiertoe bijgedragen door een volgens bevroegde betrokkenen adequate (mandatering van) uitvoering van de wettelijke taken, door een structurele advisering bij overige ruimtelijke ontwikkelingen met een provinciaal belang omtrent externe veiligheid, door bij te dragen aan het kennisniveau en door samenwerking tussen provincie en Brabantse veiligheidspartners.

Voorbeelden die betrokkenen geven zijn het kernteam Brabant veiliger en deelname aan het landelijk en interprovinciaal overleg externe veiligheid.

Met betrekking tot natuurbranden en drugsafval zijn de doelstellingen niet behaald:

- De eerste doelstelling (*“Natuurbranden worden zoveel mogelijk voorkomen en de gevolgen zijn beperkt”*) is niet behaald. Onderzoek uit 2020 naar de preventie van natuurbranden concludeert dat in Noord-Brabant Gedeputeerde Staten in het huidige natuurbeleid, zoals Natura-2000 beheerplannen, geen rekening houden met het voorkómen van onbeheersbare natuurbranden. Dit ondanks het uitgesproken voornemen van Gedeputeerde Staten uit 2017 om in het provinciaal beleid meer rekening te houden met natuurbrandpreventie.
- De tweede doelstelling (*“Verminderde risico’s dumping drugsafval”*) is niet behaald. Het risico op bodemverontreiniging is niet verminderd en bijna wekelijks worden dumpingen aangetroffen. Daarnaast is er een onbekend aantal onzichtbare dumpingen. Volgens betrokkenen heeft de provincie wel veel ingezet op het oprollen van drugslabs, maar te weinig op toezicht op en handhaving van dumpingen. Verder valt op dat de provincie volgens bevroegde betrokkenen vanaf 2019 gestopt is met investeren in de samenwerking met belangrijke ketenpartners, zoals politie, boa’s, waterschappen en gemeenten.

Wat betreft de bijdrage van de provincie geven betrokkenen aan dat er geen duidelijke wettelijke verplichting was om deze doelstellingen op te pakken. Ten aanzien van natuurbranden is provinciaal beleid echter van grote invloed op het voorkomen van een onbeheersbare natuurbrand. De onduidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rondom het thema natuurbranden heeft er volgens betrokkenen toe bijgedragen dat de doelen op dit thema niet behaald zijn.

Rol van de provincie

De provincie is het bevoegd gezag waar het om wettelijke VTH-taken en luchthavenbesluiten gaat, binnen het domein van externe veiligheid. Daarnaast is de provincie adviseur bij ruimtelijke ontwikkeling en facilitator kennisvergaring en samenwerking richting Brabantse veiligheidspartners. Het onderdeel drugsafval betreft een provinciale ambitie, waardoor de provinciale rol als die van initiator getypeerd kan worden. Ook voor wat betreft natuurbranden heeft de provincie geen duidelijke wettelijke taak.

4.5. Groene groei (PMWP, H.5)

Dit thema omvat vier onderwerpen: duurzame grondstoffenvoorziening, duurzame energievoorziening, duurzame voedselvoorziening en duurzame benutting ondergrond.

Doelbereik

Over de gehele breedte van de vier betreffende milieuonderdelen is de conclusie dat doelstellingen zoals die in het PMWP zijn geformuleerd, niet zijn behaald. Daarbij valt op te merken dat over het algemeen de doelstellingen abstract zijn en dat activiteiten die verband houden met het thema, veelal niet vanuit het PMWP maar elders binnen de provincie plaatsvinden en beperkt verbonden zijn aan het PMWP. Specifieker geldt voor de vier onderwerpen het volgende:

- Voor het onderwerp duurzame grondstoffenvoorziening geven betrokkenen aan dat (landelijk) geen data beschikbaar zijn die inzicht bieden in het al dan niet behalen van de doelstelling (*“Grondstoffen zijn beschikbaar voor economische ontwikkelingen en grondstofketens zoveel mogelijk gesloten”*).
- Voor de doelstelling op het onderwerp duurzame energievoorziening (*“De energievoorziening nu en in de toekomst is gegarandeerd en duurzaam met in 2020 14% hernieuwbare energieopwekking”*) is niet aan te geven of deze is

behaald, omdat cijfers voor 2020 nog niet beschikbaar zijn. In 2019 werd 9,1% van het totale energiegebruik van de provincie duurzaam opgewekt en er is geen sterk stijgende trend zichtbaar. Het is daarom aannemelijk dat de doelstelling niet behaald is.

- Voor het onderwerp duurzame voedselvoorziening geven betrokkenen aan dat het doel (*“De voedselvoorziening veroorzaakt geen uitputting van voorraden en milieukwaliteitsproblemen”*) voor zover bekend is, niet behaald is. De voedselvoorziening en veeteelt in Noord-Brabant veroorzaken namelijk nog steeds milieu(kwaliteits)problemen.
- De doelstelling op het onderwerp duurzame benutting ondergrond (*“De natuurlijke waarde van de diepe ondergrond wordt niet bedreigd door ingrepen zoals opslag afval of winning schaliegas”*) is niet behaald, gezien betrokkenen aangeven dat de ondergrond nog steeds bedreigd wordt door onder andere de opslag van afval en gaswinning.

Bijdrage provincie

De provinciale bijdragen aan de doelen met betrekking tot Groene groei worden veelal uitgevoerd in organisatieonderdelen die volgens betrokkenen andere beleidskaders en uitvoeringsagenda's volgen. Het PMWP wordt binnen de provincie feitelijk niet als beleidskader voor deze thema's gezien. Bijvoorbeeld: acties op het gebied van het onderwerp duurzame grondstoffenvoorziening worden uitgevoerd middels de uitvoeringsagenda Circulaire Economie. En duurzame energievoorziening valt onder het Programma Energie, waar volgens betrokkenen het PMWP nooit als 'hun beleidskader' is beschouwd.

Kortom, een duidelijke relatie met het PMWP en eigenaarschap vanuit het PMWP ontbreekt voor deze onderwerpen binnen Groene groei. Daarbij wordt dan ook niet gerapporteerd welke acties en inzet van de provincie bijdragen aan de doelen in het PMWP. De bevroegde betrokkenen hebben hier ook een beperkt beeld van. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk om uitspraken te doen over de

bijdrage van de provincie aan de ambities die zijn gesteld in het PMWP op het gebied van Groene groei.

Rol van de provincie

Er komt uit de documenten en van de bevroagde betrokkenen een divers beeld naar voren waar het gaat om rollen die de provincie invult met betrekking tot Groene groei. Termen die worden genoemd zijn stimulator, initiator en coördinator. Daarbij valt op dat dit thema veelal vanuit het thema circulariteit wordt beschreven dat binnen de provincie vanuit het beleidskader Economie wordt benaderd. De link met het PMWP is hier slechts in beperkte mate aanwezig of zelfs afwezig.

5. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen op het gebied van de volgende deelvraag:

4. Zijn de provinciale middelen op een effectieve en efficiënte manier ingezet?

Het hoofdstuk bespreekt op hoofdlijnen de antwoorden op deze onderzoeksvraag, zowel in het algemeen (paragraaf 5.1) als per thema van het PMWP (paragraaf 5.2 tot en met 5.5). De inhoud van dit hoofdstuk is een samengevoegd beeld op basis van de feitenscan, de ingevulde vragenlijsten en de reflectiesessie.

5.1. Overkoepelend beeld

Voor de uitvoering van provinciale milieumambities binnen het PMWP is een budget van ongeveer € 9,6 miljoen gereserveerd, waarvan ongeveer € 9,2 miljoen besteedbaar. Tot en met juli 2021 is van het besteedbare bedrag ongeveer € 6,2 miljoen besteed, inclusief ongeveer € 2,5 miljoen reeds aangegane verplichtingen tot 2024.

Onder betrokkenen constateren we beperkt zicht op de beschikbare middelen, de inzet daarvan en de daarmee verband houdende effectiviteit en efficiëntie. In de beschikbare jaarplannen en financiële overzichten zijn de begroting en besteding van de beschikbaar gestelde middelen niet terug te vinden noch te herleiden naar (de verschillende onderdelen van) het PMWP.

Meerdere betrokkenen geven aan niet of nauwelijks bekend te zijn (geweest) met de omvang van beschikbare financiële middelen per onderdeel van het

PMWP. Wel signaleren zij dat sprake is van onderbesteding van provinciale middelen, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzame grondstoffenvoorziening en duurzame benutting ondergrond (PMWP, H.5). Betrokkenen zien in de turbulente periode waarin de provincie in 2018/2019 verkeerde een mogelijke verklaring voor onderbesteding. Als gevolg van de eerdergenoemde reorganisaties kregen provinciale milieumambities lagere prioriteit, omdat de uitvoering van wettelijke taken voorrang kreeg. Daarnaast geven betrokkenen aan dat in afwezigheid van een aan het PMWP gekoppelde concrete uitvoeringsagenda het aan activiteiten toewijzen en monitoren van financiële middelen uitbleef.

Naast de beperkte kennis van beschikbare middelen constateren betrokkenen dat de indeling van het PMWP, op basis van de vier hoofdstukken, niet is vertaald naar of geschikt gemaakt voor de financiële en administratieve systemen van de provincie Noord-Brabant. Hierdoor zijn daadwerkelijke uitgaven moeilijk of niet te herleiden naar de onderdelen van het PMWP. Daarnaast is een deel van de gestelde doelen niet behaald, of is het niet bekend of ze behaald zijn of niet. Hierdoor bestaat vanuit evaluatief oogpunt weinig grond om uitspraken te doen over de al dan niet doelmatige uitvoering van beleid.

5.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)

Betrokkenen geven aan dat het hen onbekend is welke middelen voor dit onderdeel van het PMWP beschikbaar zijn (geweest) en in welke mate gestuurd is op de inzet van deze middelen ten behoeve van het behalen van beleidsdoelen.

5.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)

Betrokkenen schetsen een wisselend beeld van de mate van effectieve en efficiënte inzet van financiële middelen ten behoeve van dit thema van het PMWP. Ten aanzien van het onderdeel geluid is de inzet van zeer beperkte omvang geweest. Ten aanzien van het onderdeel lucht concludeerde de beleidsdoorlichting van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat door decentrale overheden gekozen pakketten maatregelen in hoge mate doeltreffend lijken te zijn. In hoeverre dit efficiënt is gebeurd, kunnen we op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen. Ten aanzien van het onderdeel bodem kunnen op basis van de inzichten van betrokkenen geen uitspraken over de inzet van middelen worden gedaan.

5.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)

Voor externe veiligheid werden vanuit het Rijk middelen beschikbaar gesteld via het programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) die de provincie inzet en waarover de provincie jaarlijks verantwoording aflegde. Dit programma is inmiddels niet meer actief. Of deze inzet effectief en efficiënt is geweest, is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen. Ten aanzien van het onderdeel drugsafval geven betrokkenen aan dat doordat de provincie zich heeft teruggetrokken uit het project 'samen tegen dumpen', van effectieve en efficiënte inzet van middelen geen sprake is. Uit de beschikbare informatie kunnen wij niet concluderen of de aan het project bestede middelen gedurende de looptijd effectief en efficiënt zijn ingezet.

5.5. Groene groei (PMWP, H.5)

Betrokkenen geven aan dat er bij hen weinig bekendheid is rondom de aanwezigheid, omvang en inzet van financiële middelen op dit thema vanuit het PMWP. Daarmee is inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van deze inzet slechts beperkt aanwezig. Voor zover betrokkenen wel inzicht hebben in de besteding van financiële middelen, geven zij aan dat sprake is van onderbesteding (bijvoorbeeld ten aanzien van duurzame grondstoffenvoorziening), waaraan de eerder beschreven beperkte personele capaciteit deels ten grondslag ligt.

6. Opvolging aanbevelingen Tussenevaluatie en Statenmededeling

In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de provincie opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit de Tussenevaluatie van het PMWP (d.d. 27 juli 2018), die per Statenmededeling (4435789, d.d. 22 januari 2019) in een aantal consequenties en vervolgstappen zijn omgezet.

Het hoofdstuk bespreekt op hoofdlijnen de waargenomen opvolging, zowel in het algemeen als per thema van het PMWP. De inhoud van dit hoofdstuk is een samengevoegd beeld op basis van de feitenscan, de ingevulde vragenlijsten en de reflectiesessie.

6.1. Overkoepelend beeld

We constateren in beperkte mate opvolging van aanbevelingen en aandachtspunten. Betrokkenen geven aan dat naar aanleiding van de Statenmededeling geen proces is opgezet waarin deze opvolging zou moeten plaatsvinden. Het PMWP is op min of meer dezelfde voet voortgezet, waarmee het aandachtspunt ten aanzien van integrale uitvoering en overkoepelende rapportage niet is opgevolgd. Ook zijn geen concretere (tussen)doelen uitgewerkt.

Betrokkenen geven aan dat de turbulente periode waarin de provincie verkeerde rondom de oplevering van de tussenevaluatie en Statenmededeling deels als verklaring geldt voor de beperkte opvolging van aanbevelingen. Zowel

bezuinigingen als bestuurlijke reorganisaties hebben bijgedragen aan een lage prioritering van het opvolgen van de Statenmededeling.

Waar in algemene zin beperkt sprake is van opvolging van aandachtspunten, is op het niveau van enkele onderdelen van het PMWP wel actie ondernomen. Deze door betrokkenen aangehaalde opvolging, indien van toepassing, beschrijven we in het vervolg van dit hoofdstuk.

6.2. Samen werken aan een duurzame fysieke omgeving (PMWP, H.2)

Ten aanzien van de overkoepelende aandachtspunten, zoals een overkoepelende rapportage over de voortgang van activiteiten binnen het PMWP, concretiseren van provinciale ambities en het verbeteren van monitoringssystemen, geven betrokkenen aan dat deze niet of nauwelijks zijn opgevolgd. Er is geen concrete invulling gegeven aan de aandachtspunten zoals in de tussenevaluatie beschreven.

6.3. Gezonde fysieke omgeving (PMWP, H.3)

Met betrekking tot het onderdeel geluid worden de aandachtspunten meegenomen bij implementatie van nieuwe regelgeving in 2021-2023. Wat betreft lucht bestaat onder betrokkenen een positief oordeel over de opvolging, gezien op alle aandachtspunten naar tevredenheid actie is ondernomen. Zo is geïnvesteerd in additionele meetpunten ten behoeve van verbeterde monitoring en is de ambitie voldoende geconcretiseerd. Vanuit het onderdeel bodem is beperkt invulling gegeven aan de overkoepelende aandachtspunten: alleen ten aanzien van monitoring heeft de provincie verbeteringen doorgevoerd gericht op het vergroten van personele capaciteit op dit vlak.

Specifiek voor dit thema constateren betrokkenen dat de aandachtspunten zoals opgenomen in de Statenmededeling voor deze milieuonderdelen minder relevantie hadden gezien de reeds behaalde doelstellingen en geïnitieerde vervolgotrajecten (bijvoorbeeld SLA en nieuw actieplan Geluid). Voor het onderdeel bodem refereren betrokkenen aan de impuls die uitging van de komst van de Omgevingsvisie, die onder andere heeft bijgedragen aan het opzetten van de samenwerking met het programma Water en Natuur.

6.4. Veilige fysieke omgeving (PMWP, H.4)

De aandachtspunten zijn slechts beperkt opgevolgd. Zo bestaan er geen concrete tussendoelen en ontbreken meetbare indicatoren op het gebied van externe veiligheid. Ten aanzien van drugsafval is de provinciale inzet sinds de Statenmededeling beperkt tot het uitvoeren van de subsidieregeling voor het opruimen van drugsafval. In de Statenmededeling is opgenomen dat de provincie ten aanzien van drugsafval ook gaat inzetten op een gezamenlijke ketenaanpak (voorkomen, signaleren, opruimen/saneren en opsporen), maar deze is in de praktijk niet gerealiseerd.

6.5. Groene groei (PMWP, H.5)

De aandachtspunten zijn slechts beperkt opgevolgd. Betrokkenen geven aan dat zij het lastig vinden binnen dit thema concrete en meetbare (tussen)doelen te formuleren, die ook het monitoren van inspanningen en resultaten mogelijk maken. Daarnaast geven zij aan dat het PMWP überhaupt geen leidraad vormde voor provinciale doorontwikkeling van met dit thema verband houdende beleidsonderdelen, zoals bijvoorbeeld duurzame energievoorziening - waar de Energieagenda 2019-2030 een veel prominenter rol heeft.

Bijlage 1. Bronnenlijst

- Arcadis (2016, 2017, 2018, 2019) – Milieumonitor Moerdijk.
- Arcadis (2017) – Milieumonitoringsrapportage 2016 Haven en industrieterrein .
- Berenschot (2018) - Concept - Evaluatie Provinciale milieuverordening – onderdeel grondwaterbescherming.
- Berenschot (2018) – Concept – Evaluatie verdrogingsbestrijding Noord Brabant 2012-2018.
- Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (2016) – Plan van aanpak tegen samen dumpen.
- Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (2016) – Voortgangsrapportage tegen samen dumpen.
- Bureau Gateway (2016) – Gateway Rapport PMWP provincie Noord-Brabant.
- CE Delft (2017) – Tussenevaluatie Uitvoeringsprogramma Energie.
- Decisio (2018) – Maatschappelijke businesscase aanpak drugsafvaldumping Noord-Brabant.
- Gedeputeerde Staten van Noord Brabant (2017) – Statenmededeling eindrapport taskforce natuurbranden 29 augustus na GS-dossier.
- Gedeputeerde Staten van Noord Brabant (2017) – Statenmededeling geluid en beperken geluidgehinderden door provinciale wegen.
- Gedeputeerde Staten van Noord Brabant (2017) – Statenmededeling luchtkwaliteit door verkeer, veehouderij en industrie.
- Gedeputeerde Staten van Noord Brabant (2017) – Statenmededeling nota handhaving koers.
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant – Begroting (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant - Financiële bijdrage aan waterschap Brabantse Delta in het kader van de Bijdrageverordening Deltafonds Hoge Zandgronden Noord-Brabant 2016-2018.
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant – Perspectiefnota (2016, 2017, 2018 , 2020, 2021/2022).
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (2017) – Statenmededeling uitwerking bestuursopdracht sturingsmogelijkheden vitale bodem.
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (2017) – Statenvoorstel 01/16a Deltaplan hoge zandgronden: bijdrageverordening en begrotingswijziging.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2017) – Mededeling rapportage Interbestuurlijk Toezicht door ILT aan Gedeputeerde Staten.
- KokxDeVoogd (2017) - Definitieve eindrapportage onderzoek VTH-taakuitvoering provincie Noord-Brabant team ORO-VTH.
- KplusV (2017) – Tussenevaluatie van de uitvoering beleidsnota Brabant uitnodigend Groen (BrUG) 2012-2022.
- KWINK groep (2018). Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant.
- Lysias Consulting Group (2015) – Evaluatie uitvoering PMP/PWP provincie Noord-Brabant.
- Lysias Consulting Group (2017) – Rapportage Evaluatie Kaderstellende nota Handhaving Koers 2013-2016 Noord Brabant.
- Lysias Consulting Group (2017) – Toegepaste Rollen en instrumenten: Advies leerervaring voor de Omgevingsvisie.
- Ministerie van I&W (2020) Schone Lucht Akkoord opvolger, cf acties p27 PMWP.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018) – Brief aanpassing NSL 2018.
- Omgevingsweb (2018) – Samenwerken aan een nationaal verbod voor varende ontgassen.
- OMWB (2016, 2017, 2018, 2019, 2020) – Rapportages metingen luchtkwaliteit bij industrieterreinen Moerdijk en Ossendrecht (haven Antwerpen).
- Politie: landelijke Eenheid Dienst, Landelijke Recherche, Afdeling Specialistische Ondersteuning (2018) - ERISSP meldingen: Synthetische drugs, Precursoren, Nieuwe Psychoactieve Stoffen 2014, 2015, 2016, 2017. Meldingen omtrent productielocaties, opslaglocaties en dumplocaties in Nederland.
- PON (2014) – Resultaten Brabantpanel-onderzoek: Risicobeleving van Brabanders.

- Provinciale Raad Gezondheid, Provinciale Omgevingscommissie, Sociaaleconomische Raad (SER) Brabant (2015) – Inspraakreactie PMWP 2016-2021.
- Provincie Brabant (2021) – concept voortgangsrapportage stortplaatsen en duurzaamheid.
- Provincie Noord-Brabant – Jaarstukken 2017, 2018, 2019, 2020.
- Provincie Noord-Brabant – diverse maatregelen voor verbetering geur en luchtkwaliteit in de landbouw.
- Provincie Noord-Brabant & Waterschappen - BrabantInZicht.nl.
- Provincie Noord-Brabant (2008) – Brabantse Aanpak Luchtkwaliteit – onderdeel van Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, verlengd tot/met inwerkingtreding omgevingswet, eindafrekening financiële middelen in februari 2020.
- Provincie Noord-Brabant (2008) – Brabantse Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Meerjarenprogramma 2008-2014.
- Provincie Noord-Brabant (2015) – Provinciaal verbod varend ontgassen.
- Provincie Noord-Brabant (2016) – Brabant Health Deal.
- Provincie Noord-Brabant (2016, 2017) – Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021.
- Provincie Noord-Brabant (2016) – Uitvoeringsprogramma Energie.
- Provincie Noord-Brabant (2016) – Voortgangsrapportage PMWP 2016.
- Provincie Noord-Brabant (2016) Memo Informerende documenten in verband met de Verordening Stikstof.
- Provincie Noord-Brabant (2016, 2018) – Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2016,2017) – Voortgangsrapportage Milieu Q4 2016, Q3 2017 en tweede half jaar 2017.
- Provincie Noord-Brabant (2017) – Stand van zaken bodemsanering 2016-2017.
- Provincie Noord-Brabant (2017) – Uitvoeringsplan vitale bodem 2017-2021.
- Provincie Noord-Brabant (2017, 2018, 2019, 2020)– P&C portaal Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2018) – Actieplan Geluid 2018-2023.
- Provincie Noord-Brabant (2018) - Dynamische Uitvoeringsagenda.
- Provincie Noord-Brabant (2018) – Lijst met prioritaire bedrijven geuremissies, i.v.m. ambtshalve aanpassing vergunning.
- Provincie Noord-Brabant (2018) – Omgevingsvisie.
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Intern overzicht acties PMWP.
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Beleidskader gezondheid.
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Brabantse Agrofood .
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Brabantse ontwikkelaanpak Stikstof.
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Uitvoeringsagenda Circulaire Economie.
- Provincie Noord-Brabant (2020) – Uitvoeringsprogramma Energie.
- Provincie Noord-Brabant (2021) - Beleidsregel nieuwbouw beperkt kwetsbare en overige gebouwen nabij burgerluchthavens Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2021) – POF Milieu & Energie.
- Provincie Noord-Brabant (2021) – Ruim 2 miljoen voor Schone Lucht projecten .
- Provincie Noord-Brabant (2021) – Staat van Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2021) – Uitvoeringsagenda Schone Lucht Akkoord inclusief (tijdreeks met) cijfers over de staat van de luchtkwaliteit in Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2021) – Voortgangsrapportage LLGM.
- Provincie Noord-Brabant (2021)- Visie klimaatadaptie .
- Rijksoverheid (2021) – Schone Lucht Akkoord.
- RIVM – Monitoringsrapportage NSL (2016,2017,2018,2019,2020).
- SEO economisch onderzoek (2019) – Beleidsdoorlichting Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.
- Stuurgroep Brabantstad (2017) – Stedelijke agenda Brabantstad 2018-2022.
- Taskforce Natuurbranden (2020) – De Peel in Brand: Onderzoek aanpak brandpreventie in de Deurnse Peel.
- Telos (2017) – Basismonitor Omgevingsvisie – Foto van Brabant.
- Telos (2017) – Basismonitor Omgevingsvisie Kaartenboek.
- Twynstra Gudde (2016) – Evaluatie Gebiedsgericht Werken Provincie Noord-Brabant.

Bijlage 2. Vragenlijsten

[zie externe bijlage 2]

Bijlage 3. Analyse van vragenlijsten

[zie externe bijlage 3]

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwingroep.nl
www.kwingroep.nl

KWINK
GROEP