

Statenmededeling

Onderwerp

Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

de tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant'.

Aanleiding

In 2015 is door Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021 (PMWP) vastgesteld. Dit beleidsplan heeft als ondertitel en doel 'samen naar een duurzaam gezonde en veilige leefomgeving in Brabant'. Voorliggende tussenevaluatie is voor het waterdeel samen met de waterschappen uitgevoerd, omdat hun waterbeheerplannen (WBP's) eveneens zijn vastgesteld voor de periode 2016-2021. Voor enkele thema's zijn verdiepende evaluaties uitgevoerd (zie bijlage). Deze tussenevaluatie heeft als hoofdvraag: *Zijn de provincie en de waterschappen op de goede weg om de gewenste doelen en resultaten te bereiken tegen aanvaardbare kosten en inzet?*

Bevoegdheid

GS dragen zorg voor adequate en tijdige evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en doen voorstellen voor voortzetting of wijziging daarvan. PS informeren zich en toetsen de resultaten aan het beleidskader. Dit alles binnen de kaders van artikel 217a van de provinciewet.

Kernboodschap

De door de onderzoeksbureaus Panteia en Kwinkgroep uitgevoerde tussenevaluatie is vormgegeven aan de hand van vier aspecten.

1. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De onderzoeksbureaus constateren dat de voortgang op een groot aantal ambities alleen kwalitatief in beeld kan worden gebracht, doordat informatie over activiteiten en kosten onvoldoende toegankelijk en transparant is.

Zij formuleren als aandachtspunten:

- Over de voortgang van de activiteiten uit het PMWP wordt niet overkoepelend gerapporteerd. Dit vormt een belemmering voor bijsturing en (her)prioritering op bestuursniveau of samen met partners;
- De ambities uit het PMWP zijn niet in alle gevallen vertaald in concrete en meetbare (tussen)doelen;
- Meer aandacht zou besteed moeten worden aan monitoring van het milieu- en waterbeleid. Een verbeterd monitoringsysteem biedt zowel gedetailleerd als overkoepelend inzicht in de voortgang en maakt bijsturing mogelijk op verschillende niveaus (project, programma en beleid).

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Als GS onderkennen we dat het aantal milieu- en waterthema's groot is, elk met een eigen dynamiek, een eigen beleidsfase en vaak ook een eigen werkwijze (veelal wettelijk bepaald). Wij werken binnen uiteenlopende netwerken en met diverse partners. Een allesomvattend overzicht van de daadwerkelijke realisatie in samenhang met onze inzet blijkt lastig te geven. Dit neemt niet weg dat inzicht in realisatie en inzet wel degelijk beschikbaar is op het niveau van de afzonderlijke programma's en de deelopgaven en projecten daarbinnen. Driemaal per jaar leveren programma Water en programma Milieu interne voortgangsrapportages op die inzicht geven in deze aspecten. Vanwege onderlinge afhankelijkheid en beïnvloeding dragen projecten veelal bij aan meerdere doelen, waardoor enkelvoudige toekenning van gepleegde inzet aan doelen arbitrair is. Bovendien bevindt het beleid zich halverwege de uitvoeringsperiode; veel projecten staan in de startblokken of zijn recent gestart waardoor concrete resultaten of effecten in de fysieke leefomgeving nog niet zichtbaar zijn. Ook staan sommige thema's nog aan het begin van hun beleidscyclus (bijvoorbeeld klimaatadaptatie) waardoor zij nog niet getoetst kunnen worden op doeltreffendheid; de aanpak en de gewenste maatschappelijke doelen zijn in ontwikkeling. Tot slot zijn we mede afhankelijk van de inspanning van andere partijen, ook buiten onze eigen beïnvloeding. Een concreet voorbeeld hiervan is waterkwaliteit. Met de waterschappen hebben we prestatieafspraken gemaakt over inrichtingsmaatregelen, waarvan de voortgang duidelijk is gemaakt in de midterm review STUW. Die inrichtingsmaatregelen resulteren in een betere (biologische en ecologische) waterkwaliteit. De grootste waterkwaliteitsopgave ligt echter in het verminderen van fosfaat en nitraat in het oppervlaktewater (de fysisch-chemische waterkwaliteit). Rijksbeleid (met name mestwetgeving) en de mate waarin grondgebruikers hieraan invulling geven, zijn de belangrijkste factoren en daarmee bepalend voor het halen van waterkwaliteitsdoelstellingen. Vergelijkbare afhankelijkheden zijn er ook op de thema's luchtkwaliteit en geluidshinder.

Ten tijde van de evaluatie waren de gegevens over beschikbare en besteedde middelen niet op het geschikte detailniveau toegankelijk. Mede als gevolg van deze tussentijdse constateringen is dat inmiddels gecorrigeerd en is een bijlage met de financiële stand van zaken tot en met juli 2018 bijgevoegd.

2. Inhoudelijke voortgang

De onderzoeksbureaus constateren dat op de uiteenlopende thema's projecten en initiatieven zijn gestart. Op basis van de initiatieven die gestart zijn en de beoordeling van deskundigen (zowel intern als extern), wordt geconstateerd dat de gewenste voortgang wordt geboekt voor de milieuthema's luchtkwaliteit, licht, geur, geluid, bodemverontreiniging en de waterthema's vismigratie, waterberging, kreekherstel, waterveiligheid en wateroverlast. Bovendien zijn er geen indicaties dat de risico's door natuurbranden, gevaarlijke stoffen en luchtvaart groter of kleiner zijn geworden.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Thema's die om aandacht vragen met het oog op de gewenste voortgang zijn:

- Duurzame grondstoffenvoorziening en duurzame benutting ondergrond. Deze thema's vragen om opschaling van projecten en initiatieven om de lange termijn ambities te kunnen verwezenlijken;
- Drugsafval. De uitdagingen rondom drugsafval zijn hardnekkig;
- Vitale bodem. De bewustwording van het belang van een vitale bodem is toegenomen. Zowel bij de provincie, de waterschappen als bij partners zijn de eerste stappen zijn gezet voor een langdurige inzet op dit onderwerp;
- Zoetwatervoorziening. De draagkracht van het grondwatersysteem biedt weinig ruimte voor extra grondwateronttrekkingen, rekening houdend met klimaatverandering.

Op een aantal waterthema's is tijdig doelbereik onwaarschijnlijk:

- Waterkwaliteit. Ten aanzien van de kwaliteit van zowel grond- als oppervlaktewater is er een breed gedeelde zorg dat, ondanks de vele inspanningen van de provincie en de waterschappen, de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor 2027 niet gaan worden gehaald;
- Verdrogingsbestrijding natuur. Het is onwaarschijnlijk dat de prestaties op het gebied van verdrogingsbestrijding natuur gehaald zullen worden.

Als GS zien wij bevestigd dat op veel milieu- en waterthema's de gewenste voortgang wordt geboekt. Niettemin is voor andere thema's de tussentijdse constatering dat de voortgang achterblijft; ook de verdiepende evaluaties (met name de 'Beleidsbeoordeling verdrogingsbestrijding Noord-Brabant 2018') laten dit zien. Veelal gaat het hierbij om doelen die (wettelijk) moeten zijn gerealiseerd na de planperiode van het PMWP. Het PMWP 2016-2021 is een tussenstap richting de doelstellingen voor bijvoorbeeld waterkwaliteit in 2027 en waterrobuuste inrichting en waterveiligheid in 2050. Concreet betekent dit onder andere:

- Provincie en waterschappen hebben prestatieafspraken vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst tot Uitvoering van Waterdoelen (STUW 2016-2021). Dit betreft afspraken over inrichtingsmaatregelen die de waterschappen treffen om bij te dragen aan de waterkwaliteitsdoelstellingen als bedoeld in de Kaderrichtlijn Water. Op basis van de midterm review is besloten om aanvullende afspraken te maken (Addendum STUW, ondertekend op 12 december 2018) waarin we vastleggen hoe we werken

aan een daadkrachtige, robuuste en consistente uitvoering. Niet alleen om de prestaties in de resterende STUW-periode te borgen, maar ook om de prestaties in de laatste KRW-periode (2022-2027) te kunnen realiseren. Medio 2020 is een bestuurlijk go/no-go-moment afgesproken waarin het verdere vervolg van STUW wordt bepaald.

- In het kader van de bestuursopdracht Vitale Bodem is de toestand van de bodem op gebiedsniveau in kaart gebracht, zodat we zicht krijgen op de mogelijkheden voor bodemverbetering in relatie tot onze wateropgaven (waterkwaliteit, maar ook watertekort en wateroverlast) en de milieu- en natuuropgaven. Deze aanpak is ook gericht op de bijdrage van goed bodembeheer aan de (rijks)ambities op het gebied van kringlooplandbouw. Gebiedsgewijs bekijken we samen met onder andere agrarische ondernemers en de waterschappen wat de beste aanpak is om de vitaliteit van de bodem te verbeteren. Daarnaast werken we samen met onze partners aan verdere bewustwording en aan kennisontwikkeling en kennisuitwisseling. Grootschalige aanpak van de bodemverbetering vraagt om een lange adem. Inmiddels nemen we als provincie aanvullende eisen op in de pachtvoorwaarden voor eigen gronden. Een verdere uitrol hiervan door andere overheden zien wij als een belangrijke stap.

3. Integraliteit in beleid en uitvoering

De onderzoeksbureaus constateren dat het PMWP een belangrijke stap is richting meer integraliteit, maar dat verdere beleidsintegratie en het verder ontwikkelen van de werkwijze van de provincie en de waterschappen nodig zijn om ambities en doelen op termijn te kunnen bereiken. De aanbeveling van de onderzoeksbureaus is dan ook om de ingezette koers voort te zetten waarbij in toenemende mate opgave- en gebiedsgericht wordt gewerkt. De uitvoering vraagt op de volgende punten aandacht:

- Het PMWP biedt onvoldoende duidelijkheid bij welke opgaven een integrale aanpak met andere opgaven van toegevoegde waarde is. Opgaven kunnen elkaar versterken maar elkaar ook juist in de weg zitten;
- De beweging naar meer integraliteit legt interne organisatorische grenzen bloot. De uitvoering van het milieu- en waterbeleid is belegd bij drie programma's, te weten 1. Milieu en Gezondheid, 2. Verbindend Water, 3. Omgevingsrecht, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, Externe veiligheid (ORO/VTH/EV). Samenwerking, onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling zijn dan cruciaal. Niet alleen binnen deze drie programma's, maar ook met andere programma's binnen de provincie zoals Natuur, Energie en Agrofood;
- Bij sommige gebiedsaanpakken wordt volstaan met maatwerk per gebied, maar wordt onvoldoende gewerkt aan een integrale aanpak over meerdere thema's heen.
- De doorvertaling van het PMWP naar een gezamenlijk sturingskader heeft niet gewerkt zoals beoogd, terwijl deze dynamische aanpak wel past bij de complexiteit van de opgaven en de benodigde langdurige inzet.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Als GS maken wij werk van de aanbeveling om tot opschaling te komen voor de thema's 'duurzame grondstoffenvoorziening', 'duurzame benutting ondergrond', 'voldoende en schoon water' en 'groene groei'. De milieu- en wateropgaven vragen expliciet om een integrale benadering, namelijk op de raakvlakken van opgaven. Concreet betekent dit in ieder geval:

- We schalen initiatieven op voor *duurzame grondstoffenvoorziening* met de focus op plastic afval. We nemen de hele keten in beschouwing en kiezen projecten die bijdragen aan een kleinere afvalstroom, hoogwaardiger hergebruik en inzet van alternatieve grondstoffen (bijvoorbeeld plantaardig). We leren hierbij van onze ervaringen met biobased rustplekken voor fietsers, Ecodorp Boekel en hoogfrequente afvalinzameling in Waalre en Eersel (scheiden en verwaarden van reststromen).
- We vergroten ons inzicht in de (lagen en breuken in de) ondergrond ten behoeve van het thema *duurzame benutting ondergrond*. Willen we op grotere schaal geothermie en bodemenergiesystemen toepassen, dan alleen als daarmee de drinkwatervoorziening niet in het geding is. Verbetering van de ondergrondmodellen en grensoverschrijdende geologische kaarten helpen om de potenties van de ondergrond inzichtelijk te maken. Bij een kleiner risicoprofiel wordt de kans op succes groter, ook doordat banken en investeerders dan sneller bereid zijn mee te werken.
- Nieuw grondwaterbeleid geeft invulling aan het thema *Duurzame benutting grondwater*. Dit beleid is alleen vorm te geven in samenhang met andere wateropgaven zoals beregening, verdrogingsaanpak natuur, watertekort, wateroverlast en drinkwater. Dit betekent dat er samenhangende keuzes moeten worden gemaakt over grondwateraanvulling (diep en ondiep), waterbesparing en grondwaterbescherming. Tijdens de themabijeenkomst op 14 december 2018 is hierover met de Staten van gedachten gewisseld.
- Om de *verdroging van natuurgebieden* adequaat aan te pakken, werken we op grotere schaal aan passende hydrologische randvoorwaarden voor grondwaterafhankelijke natuurgebieden. De Evaluatie verdrogingsbestrijding laat zien dat er voor circa 11.000 ha nog geen hydrologische herstelmaatregelen zijn getroffen en voor circa 27.000 ha eerder al wel maatregelen zijn uitgevoerd maar dat deze nog niet hebben geresulteerd in de benodigde waterhuishouding. Grootschalige gebiedsgerichte interventies lijken hier dan ook nodig, waarvan niet alleen verdroogde natuur profiteert, maar waardoor ook aanliggende landbouwgronden beter geschikt worden om met wateroverlast en watertekorten om te gaan. Een enorm vraagstuk met grote ruimtelijke impact. De eerste stappen om dit vraagstuk op te lossen zijn al gezet met onze samenwerkingspartners (waterschappen, Brabant Water, terreinbeherende organisaties). Met het concept Klimaatrobuuste beeklandschappen passen we deze werkwijze nu reeds toe met als doel een Brabantbrede uitrol.

We zien geen aanleiding om de nadruk te leggen op een gezamenlijk sturingskader voor de programma's Water en Milieu. Wel zal de informatie van

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

en over beide programma's beschikbaar moeten zijn om voor het PMWP een totaalbeeld te kunnen geven.

4. Veranderende rol van de overheid

De onderzoeksbureaus constateren dat er meer aandacht nodig is voor rol- en instrumentkeuze. Bij het anders oppakken van de overheidsrol spelen in ieder geval de volgende punten:

- Op basis van de afgelopen periode moet per opgave met partners bezien worden welke rolverdeling het meest effectief en passend is en welke juridische, financieel-economische en/of communicatieve instrumenten daarbij passen;
- Het platform MilieuWaterNB.nl dat de informatie-uitwisseling en samenwerking intern en extern zou moeten faciliteren, werkt niet zoals beoogd en is niet meer actueel.

Als GS delen we het advies dat er meer aandacht nodig is om onze provinciale rol duidelijk te maken en bewust de passende instrumenten (juridisch, financieel-economisch en/of communicatief) te hanteren of te ontwikkelen. Zeker bij complexe, integrale opgaven als groene groei/circulaire economie en gezondheid kan niet volstaan worden met de inzet van klassieke instrumenten en sectorale financiering, maar is de inzet van een breed palet aan innovatieve instrumenten noodzakelijk. Een goed voorbeeld is de aanpak rond klimaatadaptatie. Dit dossier kent inmiddels een gecoördineerde aanpak op het niveau van Zuid-Nederland (Brabant/Limburg), met onder andere het '[Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie Zuid-Nederland 1.0](#)'. Bij het uitvoeren van het programma gaan we ook na of aanvullend rijksmiddelen kunnen worden benut. Door de regionale kennis via stresstesten en adaptatiedialogen te versterken wil Zuid-Nederland koploper blijven voor klimaatadaptatie. We kiezen daarbij als provincie Noord-Brabant in de periode tot en met 2021 voor een faciliterende en stimulerende rol richting waterschappen en gemeenten.

We constateren dat voor een goede werking van het Platform MilieuWaterNB.nl meer tijd en capaciteit nodig dan beschikbaar is. Daarom bouwen we dit platform af. Het kaartdeel wordt behouden en continueert als 'initiatievenkaart'. Hiermee willen we bereiken dat initiatiefnemers elkaar inspireren en opschaling naar heel Brabant vereenvoudigd wordt.

Consequenties

GS nemen de aanbevelingen van de Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant ter harte.

Hierboven hebben we daartoe al een aantal maatregelen benoemd.

Aanvullende acties zijn:

- We verbeteren op basis van de in 2015 opgestelde 'Beschrijving van de beleids- en P&C-cyclus' ons informatiemanagement.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

- We vertalen onze ambities in concrete (tussen)doelen in de programma's onder de Omgevingsvisie. Voor het milieu- en waterbeleid is het PMWP tot en met 2021 leidend.
- Waar het (nog) niet mogelijk is om concrete tussendoelen vast te leggen, benoemen we samenhangende activiteiten die leiden tot het bereiken van de doelen. In de begroting 2019 is dit reeds gedaan voor het onderwerp klimaatadaptatie.
- We onderzoeken de mogelijkheden voor een provinciaal beleidsinformatiesysteem (BIS) waarin voortgangsinformatie beheerd en opgeslagen wordt.
- We werken aan gezamenlijke programmering van projecten voor de thema's vitale bodem, water/verdroging en natuur. En breiden dit uit naar agrofood. We gaan de samenwerking met de thema's ruimte/wonen/werken, gezondheid en energietransitie intensiveren. We betrekken ook nadrukkelijk externe partners hierbij (denk aan B5, GGD-en, waterschappen, onderwijs- en kennisinstellingen).
- We blijven instrumenten (door)ontwikkelen om meer gebiedsgericht (opgeschaald) en meer integraal (op de raakvlakken van programma's) te werken. Denk aan: initiëren, financiële prikkels, beleidsregels, maar vooral ook kennisdeling over en onderzoek naar best practices.
- Ten aanzien van drugsafval zetten we in op een gezamenlijke ketenaanpak (voorkomen, signaleren, opruimen/saneren en opsporen). We zoeken naar innovatieve oplossingen om drugsafval en -lozingen tijdig te signaleren en te voorkomen (bijvoorbeeld met sensoren in het riool en data-analyse). Samen met het Rijk bekijken we of de subsidieregeling voor het opruimen van drugsafval verlengd en structureel wordt.
- Wij zien mogelijkheden om de lessen uit de tussenevaluatie ook toe te passen in enkele organisatiebrede trajecten, waarbij wij met name denken aan het concretiseren van de Brabantse omgevingsvisie.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Financiën

De benutting van de financiële middelen uit het PMWP ligt grotendeels op koers. Daarnaast zijn er tijdens de afgelopen jaren door uw Staten besluiten genomen voor het beschikbaar stellen van extra middelen. In het financieel overzicht uitvoering PMWP in bijlage 3 treft u het overzicht aan van de geraamde middelen aangevuld met de prognose van de uitgaven tot en met 2021. Bij de begrotingsbehandeling 2019 (statenvoorstel PS 48/18) zijn door uw Staten nog extra middelen toegekend aan vaarwegbeheer, rivierverruimingsprojecten en VTH. Eventuele aanpassingen in de benodigde capaciteit verlopen via de reguliere capaciteitsplanning.

Europese en internationale zaken

Met de uitvoering van het PMWP geven we mede invulling aan Europese verplichtingen die voortkomen uit onder meer de Kaderrichtlijn Water (KRW) en onderliggende grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritair stoffen, de Nitraatrichtlijn, Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (Natura2000), Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR), Richtlijn Luchtkwaliteit en schonere lucht, Richtlijn

evaluatie en beheersing omgevingslawaa, Richtlijn Industriële emissies (RIE), Seveso-richtlijn, Verdrag van Helsinki.

Datum

22 januari 2019

Documentnummer

GS: 4435789

PS: 4471537

Communicatie

Over de resultaten van deze evaluatie en de vervolgaanpak zullen wij communiceren via de Brabantsite en de Nieuwsbrief Natuur, Water en Milieu. Inzage in de voortgang op de toestand is altijd beschikbaar op www.BrabantInZicht.nl.

Vervolg

In het PMWP staat aangegeven dat er in 2020 nog een eindevaluatie van het PMWP zal worden uitgevoerd. Wij stellen voor om in voorjaar 2022 een afsluitende eindevaluatie over de gehele planperiode van het PMWP op te leveren. Daarin beschrijven we de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Bijlagen

1. Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant – Eindrapport met conclusies en bevindingen (4435401);
2. Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant – Eindrapport met aanbevelingen (4435400);
3. Overzicht separaat uitgevoerde thematische evaluaties (4438908);
4. Financieel overzicht uitvoering PMWP (documentnummer 4438910).

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Opdrachtgever: P. Josseaud, (073) 680 89 95, pjosseaud@brabant.nl

Opdrachtnemer: A.J.F.M. Bosman, (073) 680 87 23, ajbosman@brabant.nl