

**Griffie**

Commissie Bestuur & Middelen

**Datum commissievergadering** : -

**DIS-stuknummer** : 1698171  
**Behandelend ambtenaar** : R.M.J. Peusens  
**Directie/afdeling** : ECL  
**Nummer commissiestuk** : BM-0894  
**Datum** : 8 juni 2010  
**Bijlagen** : 1

---

**Onderwerp:**

Evaluatie-rapportage Evaluatie Integrale Strategie Milieu (ISM) 2006-2010 conform Provinciewet artikel 217a.

---

**Voorstel van GS aan PS:**

X Ter kennisneming

X uitvoerende rol

---

**Opmerkingen van het Presidium/Griffie:**

Griffier van Provinciale Staten,  
namens deze,

ing. A.J.Brul

**Bijlage:**

1. Eindrapportage 'Milieu, (een) strategisch goed'

# Notitie ten behoeve van de Commissie bestuur en middelen

## Samenvatting

Op grond van art 217a Provinciewet dient de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid periodiek door GS aan PS te worden verantwoord. Als eerste stap in de totstandkoming van het nieuwe Provinciale Milieuplan in de loop van 2010 is het huidige Provinciale Milieuplan, de Integrale Strategie Milieu, (ISM) 2006-2010 dan ook conform de vereisten van art. 217a Provinciewet geëvalueerd. Hiertoe is opdracht gegeven aan Bureau Partners+Pröpper te Vught dat deze evaluatie in de periode februari-april 2010 heeft uitgevoerd. Een complicatie bij het evalueren van het ISM volgens art. 217a is dat dit beleidsstuk een trendbreuk vormde met 'klassieke provinciale milieuplannen' in die zin dat in plaats van concrete doelstellingen (*wat* willen we bereiken) vooral een aantal algemene uitgangspunten en een werkmethode werden beschreven (*hoe* lossen we iets op). Het veelal ontbreken van concrete doelen en indicatoren maakt het moeilijk om efficiency-uitspraken te doen in termen van geld. Bij de totstandkoming van het nieuwe provinciale milieuplan willen we (zonder de verdiensten van het ISM op te geven, in termen van integrale samenwerking komt ISM als succesvol in de evaluatie naar voren!) dan ook weer concrete milieudoelen formuleren en de wijze van monitoring verbeteren. TELOS heeft inmiddels opdracht gekregen aanvullende monitoringsvoorstellen aan te dragen voor het milieudeel van de duurzaamheidsbalans.

De belangrijkste conclusies uit de evaluaties zijn de volgende:

1. Integraal werken is in de periode 2006-2010 versterkt. Dit is met name af te leiden uit de doorwerking in andere plannen als de Structuurvisie en het PWP en het relatief grote aantal projecten dat met de 'mutual gains approach' (ook wel brede belangenbenadering genoemd) is aangepakt.
2. De uitgangspunten van ISM (integraal werken, verbinden van partijen en daarmee het realiseren van hogere milieudoelen) zijn opgenomen in de programma's Schoon Brabant en Mooi Brabant en sturing hierop heeft met name via deze programma's plaats gevonden.
3. De afweging van verschillende beleidsaspecten is onvoldoende transparant. Deze vindt weliswaar plaats, maar is alleen door ingevoerde deskundigen goed te volgen. Aan PS is niet jaarlijks gevraagd om prioriteiten te stellen, anderzijds heeft PS hier ook geen regie op gevoerd.
4. Hoewel er veel informatie beschikbaar is over het milieu ontbreekt een overzicht over de algehele milieusituatie. Over sommige onderdelen is weinig bekend en op andere punten zijn gegevensstromen niet gekoppeld. Verslagen bevatten geabstraheerde beoordelingen waardoor winst of vooruitgang in de tijd bezien moeilijk te constateren is. Mede hierdoor is de meerwaarde van de provinciale inzet niet goed duidelijk.

Aanbevelingen (schuingedrukt de wijze waarop we deze bij de totstandkoming van het nieuwe PMP opnemen):

1. Zet zwaar in op monitoring en het verkrijgen van inzicht in de gehele milieusituatie. Denk ook aan (door)ontwikkeling van een monitoringsysteem in landelijk (en interprovinciaal) perspectief. --> *hiervoor wordt een concreet voorstel gedaan in het concept-PMP dat binnenkort de bestuurlijke routing doorloopt.*
2. Formuleer als Provinciale Staten evalueerbare én realistische doelen die aangrijpen op de probleemsituatie.--> *Realistische en evalueerbare doelen vormen het beginsel dat wordt gehanteerd in het concept-PMP dat binnenkort de bestuurlijke routing doorloopt.*
3. Bepaal op basis van de inhoudelijk inzicht de rol van de provincie, los van de positionering van overheden. Maak inhoud leidend voor de toegevoegde waarde als provincie: tot hoe ver gaat onze sturing van de provincie, wat betekent dat voor onze ambities? --> *toegevoegde waarde vormt een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe PMP. Dit echter nadrukkelijk binnen de kaders in het kader van de takendiscussie*

4. Vraag als Provinciale Staten een goede voorbereiding om een goede afweging te kunnen maken en prioriteiten te stellen. --> *Bij de totstandkoming van het nieuwe PMP zullen een aantal prioriteiten worden aangereikt en besproken met Provinciale Staten (de zogenaamde 'plus'-variant). Hierin wordt PS (na de statenverkiezingen van 2011) gevraagd zich uit te spreken over de te stellen prioriteiten en om deze vervolgens voor een periode van 4 jaar (incl. mid-term review) leidend te laten zijn.*
5. Intensiveer integraal werken. Versterk bovendien de methodische manier van werken waarop dat plaatsvindt. --> *In het nieuwe PMP zal in versterkte mate worden ingezet op gebiedsgericht werken en realisatie van milieudoelstellingen via programma's*
6. Pak de regierol op vanuit zicht op de milieusituatie. Maak daarbij een bewuste afweging voor het type regisseur. --> *Een beter zicht op de milieusituatie ontstaat door het verbeteren van het monitoringssysteem (zie aanbeveling 1). Naar aanleiding daarvan zal voor de grote vraagstukken voor elk afzonderlijk geval worden bezien op welke wijze wij hier regie op gaan voeren.*

## **1. Inleiding**

Conform artikel 4.9 van de Wet Milieubeheer (Wm) stellen provinciale staten elke vier jaar een provinciaal milieubeleid vast. Alvorens een nieuw milieubeleidsplan vast te stellen dient het huidige plan, de Integrale Strategie Milieu (ISM) 2006-2010 te worden geëvalueerd conform de eisen van art 217a van de Provinciewet. Op 10 november 2009 hebben Gedeputeerde Staten de notitie Actualisatie Beleidskader Milieu vastgesteld waarin is uitgesproken dat het huidige PMP dient te worden geëvalueerd en dat medio 2010 een nieuw PMP tot stand dient te komen. Op 26 februari 2010 is deze notitie geaccordeerd in de cie RM in verband met haar kaderstellende rol.

## **2. Evaluatie**

### **2.1 Probleemstelling; doel en vraagstelling**

Probleemstelling: wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ISM 2006-2010 en welke positieve en verbeterpunten kunnen worden meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe Provinciale Milieuplan?

De hieruit voortvloeiende doelstelling voor deze evaluatie is vierledig:

1. De evaluatie moet een beeld geven van het effect en de efficiëntie van het provinciale milieubeleid "Integrale Strategie Milieu 2006-2010";
2. De evaluatie moet bruikbaar zijn voor het nieuwe Provinciale Milieuplan;
3. Naast eigen uitvoeringstaken heeft de provincie een (gebieds)regisseursrol in het milieubeleid. In de evaluatie moet daarom aandacht zijn voor de sturingsmogelijkheden die de provincie heeft;
4. Tevens moet de evaluatie bruikbaar zijn voor een visie op de veranderingen die het milieu de komende jaren zal ondergaan.

De vraagstelling wordt verder uitgewerkt in het onderdeel 'onderzoeksvragen'.

### **2.2 Onderzoeksopzet**

De opzet van het onderzoek is van dien aard dat is voldaan aan de redelijkerwijs te stellen eisen van geldigheid, betrouwbaarheid en controleerbaarheid. (zie 2.5 voor een motivering hiervan)

Het gebruiksdoel van de evaluatie bestaat uit het behouden van de kwaliteiten van het huidige milieuplan en het meenemen van de aanbevelingen bij de totstandkoming van het nieuwe PMP. In het nieuwe PMP zullen de overgenomen aanbevelingen ook worden verwoord.

### **2.3 Onderzoeksorganisatie**

Het onderzoek is uitgevoerd op door Bureau Partners+Pröpper te Vught dat hiertoe opdracht heeft gekregen op grond van een meervoudige aanbesteding. Het betreft een Bureau met veel expertise en een goed track-record op het gebied van evaluatie-onderzoek ten behoeve van overheden.

Bureau Partners+Pröpper is ambtelijk begeleid door het kernteam PMP, hierbij incidenteel aangevuld met het opdrachtgevend directielid en het gemandateerd opdrachtgevend bureauhoofd.

Bestuurlijke betrokkenheid is vorm gegeven door periodieke betrokkenheid van de inhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde (dhr. Hoes) en het bespreken van de concept-eindresultaten met de commissie RM. Uit deze bespreking is naar voren gekomen dat de commissie RM zich kan vinden in de resultaten van het onderzoek. De opmerkingen van de commissie zijn verwerkt in de eindversie van het rapport.

## **2.4 Onderzoeksvragen**

Het beleidsonderzoek moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het effect van het ISM en hoe kan dat met indicatoren inzichtelijk gemaakt worden?
2. Wat is de invloed van de provincie, zowel bij beleid als bij uitvoering, op het bereiken van deze effecten?
3. Wat is de efficiëntie van het ISM en hoe kan dat met indicatoren inzichtelijk gemaakt worden?
4. Wat is de maatschappelijke en economische impact van het ISM?
5. Welke beleidsmaatregelen en instrumenten zet de provincie in bij het ISM?
6. Verloopt de samenwerking bij de uitvoering van het ISM met externe partijen op een effectieve en efficiënte manier?
7. Wat was de meerwaarde van de ISM-aanpak ten opzichte van de voorgaande Milieubeleidsplannen?
8. Wat was de meerwaarde van de Mutual Gains Approach bij het bereiken van beleidsdoelen en kan dit met feiten onderbouwd worden?
9. Hoe hebben DR en MT tijdens de uitvoering van het ISM sturing gegeven?
10. Hoe hebben PS en GS tijdens de uitvoering van het ISM sturing gegeven?
11. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor de actualisatie van het beleidskader milieu?
12. Welke onderdelen van het ISM kunnen meegenomen worden in het nieuwe geactualiseerde Milieubeleidsplan dat de provincie na december 2009 gaat opstellen?

## **2.5 Onderzoekseenheden**

Het onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek in combinatie met interviews en bijeenkomsten. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende groepen respondenten: medewerkers van de provincie (onderverdeeld in ISM-opstellers en ISM-gebruikers), directieleden ecologie, gedeputeerde ecologie, commissie RM, enkele gemeenten, Brabantse Milieufederatie, ZLTO, de BZW en milieubeleidspecialisten van de Universiteit Twente. Een volledige lijst van ondervraagde personen is weergegeven in bijlage 4 van het rapport.

## **2.6 Onderzoeksstrategie**

Het literatuuronderzoek en de interviews door Bureau Partners+Pröpper vormen een goede basis voor een gedegen en onafhankelijk onderzoek. Het rapport gebruikt deze informatie op een gestructureerde wijze en aan de hand van recente bestuurskundige inzichten om tot goed onderbouwde conclusies en aanbevelingen te komen die een meerwaarde bieden voor het nieuw op te stellen PMP.

## **2.7 Onderzoeksinstrumenten**

De gebruikte onderzoeksinstrumenten zijn literatuuronderzoek en interviews (van zowel interne als externe stakeholders). Dit is gegeven het type evaluatie en de beschikbare tijd en -budget de best mogelijke combinatie.

### **3. Resultaten**

#### **3.1 Bevindingen**

De conclusies en aanbevelingen staan op pagina 4 tot en met 7.

Kern van de bevindingen bestaat uit twee positieve bevindingen gevolgd door twee aandachtspunten:

Positieve bevindingen:

- Integraal werken is in de periode 2006-2010 versterkt. Dit is met name af te leiden uit de doorwerking in andere plannen als de Structuurvisie en het PWP en het relatief grote aantal projecten dat met de ‘mutual gains approach’ (ook wel brede belangenbenadering genoemd) is aangepakt.
- De uitgangspunten van ISM (integraal werken, verbinden van partijen en daarmee het realiseren van hogere milieudoelen) zijn opgenomen in de programma’s Schoon Brabant en Mooi Brabant en sturing hierop heeft met name via deze programma’s plaats gevonden.

Aandachtspunten:

- De afweging van verschillende beleidsaspecten is onvoldoende transparant. Deze vindt weliswaar plaats, maar is alleen door ingevoerde deskundigen goed te volgen. Aan PS is niet jaarlijks gevraagd om prioriteiten te stellen, anderzijds heeft PS hier ook geen regie op gevoerd.
- Hoewel er veel informatie beschikbaar is over het milieu ontbreekt een overzicht over de algehele milieusituatie. Over sommige onderdelen is weinig bekend en op andere punten zijn gegevensstromen niet gekoppeld. Verslagen bevatten geabstraheerde beoordelingen waardoor winst of vooruitgang in de tijd bezien moeilijk te constateren is. Mede hierdoor is de meerwaarde van de provinciale inzet niet goed duidelijk.

#### **3.2 Beoordeling**

Uit de opsomming van de voorgaande paragraaf ontstaat het beeld dat ‘de goede dingen worden gedaan’, maar dat, om de doeltreffendheid en doelmatigheid beter te kunnen beoordelen er een meer transparante afweging van beleidsaspecten dient te worden gemaakt en er een meer compleet overzicht van de algehele milieusituatie voorhanden dient te zijn. Hiertoe worden in het rapport een aantal concrete aanbevelingen gedaan.

#### **3.3 Positie PS/GS**

“De afweging van verschillende beleidsaspecten is onvoldoende transparant. Deze vindt weliswaar plaats, maar is alleen door ingevoerde deskundigen goed te volgen. Aan PS is niet jaarlijks gevraagd om prioriteiten te stellen, anderzijds heeft PS hier ook geen regie op gevoerd.”

In de bijeenkomst met de cte RM van 9 april 2010 is deze bevinding besproken, waarbij de commissie heeft aangegeven bij de start van het nieuwe PMP een kaderstellende afweging van GS te willen ontvangen, waarbij er na een periode van 2 jaar een mid-termreview dient te volgen.

#### **3.4 Betrokkenheid (extern en intern)**

De wijze van betrokkenheid van interne en externe stakeholders is verwoord in 2.5

### **4. Toepassing**

De conclusies en aanbevelingen worden expliciet meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe PMP.

## **5. Besluit en vervolgproces**

### **5.1 Besluit**

Voorstel: de commissie BM onderschrijft de conclusies van het evaluatieonderzoek en verzoekt het College van GS de aanbevelingen mee te nemen in de totstandkoming van het nieuwe Provinciale Milieuplan.

### **5.2 Vervolgproces**

Naast bespreking in de Commissie RM wordt het evaluatierapport via de Griffie ter kennisname aan de Commissie BM en aan de Zuidelijke Rekenkamer aangeboden.

De aanbevelingen uit de evaluatie zullen worden meegenomen bij de totstandkoming van het nieuwe Provinciale Milieuplan.

's-Hertogenbosch, 8 juni 2010,

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant