

Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant

Aanbevelingen



Panteia

Research to Progress

KWINK
GROEP

Tussenevaluatie milieu- en waterbeleid Noord-Brabant

Aanbevelingen

27 juli 2018

Maarten Noordink (KWINK groep)

Wouter Jacobs (Panteia)

Jakar Westerbeek (KWINK groep)

Laura de Leeuw (KWINK groep)

Aanbevelingen

Zet de ingezette koers voort

In de Tussenevaluatie van het milieu- en waterbeleid Noord-Brabant hebben we vastgesteld dat er op de verschillende thema's binnen het milieu- en waterbeleid projecten en initiatieven zijn gestart en voortgang wordt geboekt. Maar ook dat er voor de komende jaren nog de nodige inhoudelijke uitdagingen resteren. Dat laatste is niet vreemd, want veel van de opgaven zijn complex en vereisen een langdurige inzet van de provincie, de waterschappen en partners.

De tussenevaluatie brengt ook aan het licht dat verdere beleidsintegratie en het doorontwikkelen van de werkwijze van de provincie en de waterschappen nodig zijn om ambities en doelen op termijn te kunnen bereiken. Wij adviseren dan ook om de ingezette koers bij de provincie en de waterschappen, waarin meer opgave- en gebiedsgericht wordt gewerkt in samenwerking met de omgeving, voort te zetten. In 2019 zijn er provinciale- en waterschapsverkiezingen. Voor de nieuwe besturen van de provincie en de waterschappen kan het verleidelijk zijn om een nieuwe koers uit te zetten. Het complexe karakter van de opgaven op het terrein van milieu en water vereist echter een langjarige aanpak en dit vraagt om continuïteit in beleid.

Dit neemt niet weg dat uit de tussenevaluatie ook aanbevelingen volgen waarmee de effectiviteit van het beleid kan worden vergroot. In deze rapportage beschrijven we deze aanbevelingen. Enkele van de aanbevelingen hebben primair betrekking op de resterende looptijd van het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021 (PMWP) en de Waterbeheerprogramma's (WBP's), de meeste aanbevelingen zijn ook van toepassing op de uitvoering van de Omgevingsvisie en

de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. We hebben de aanbevelingen gegroepeerd per onderwerp. De aanbevelingen zijn gericht aan de provincie, en daar waar expliciet vermeld ook aan de waterschappen.

Geef extra aandacht aan de complexe, integrale opgaven

Uit de evaluatie volgt dat de grootste uitdagingen liggen bij complexe opgaven die vragen om een integrale benadering. Bij de meer 'klassieke' taken, die geen of minder integraliteit vereisen, is de voortgang over het algemeen op orde. Dit brengt ons tot de volgende aanbevelingen:

- **Richt extra aandacht op de complexere opgaven.** Met name bij de opgaven rondom klimaatadaptatie en -mitigatie, waterkwaliteit, verdrogingsbestrijding, vitale bodem, duurzame zoetwatervoorziening en verduurzaming van de economie zien we dat de toekomstige uitdagingen groot zijn. Deze opgaven vragen extra aandacht van de provincie en de waterschappen om doelbereik dichterbij te brengen.
- **Versterk de samenwerking met aanpalende beleidsvelden en zoek tegenstellingen op.** Uit de evaluatie blijkt dat bij de voorgenoemde opgaven sterke raakvlakken zijn met andere beleidsvelden zoals Agrofood, Economie, Natuur en Ruimte. We adviseren de provincie en de waterschappen om (nog meer) beleidsveld-overstijgend samen te werken en onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling te versterken. Durf daarbij ook tegenstellingen op te zoeken en bloot te leggen, en daarin keuzes te maken op alle niveaus (ambtelijk, bestuurlijk en met partners).
- **Werk alleen integraal als de opgave daar om vraagt.** We concluderen in de tussenevaluatie dat er onderwerpen en taken binnen het milieu- en waterbeleid zijn waarvoor een integrale aanpak niet of minder noodzakelijk is, bijvoorbeeld waar het gaat om bepaalde sectorale taken

van de waterschappen. We concluderen ook dat in het PMWP onvoldoende duidelijk is gemaakt bij welke opgaven wel integraal zou moeten worden gewerkt en bij welke opgaven (en onderwerpen of taken daarbinnen) een sectorale aanpak volstaat. We adviseren de provincie om duidelijker te benoemen waarop wel en waarop niet integraal moet worden (samen)gewerkt, en geen integraliteit na te streven als dit geen meerwaarde heeft.

- **Organiseer integraal met behoud van flexibiliteit.** De provincie is georganiseerd in programma's. Integrale opgaven gaan – per definitie – over de grenzen van deze programma's heen, wat een efficiënte aanpak in de weg kan staan. Het anders indelen of samenvoegen van programma's – bijvoorbeeld Milieu en Water – biedt daarvoor geen uitkomst. De keuze voor een andere organisatorische indeling resulteert namelijk weer in nieuwe grenzen. Daarbij passen sommige onderwerpen en taken juist goed binnen de huidige indeling. Ook het vormen van één programma Omgeving, dat aansluit op de reikwijdte van de Omgevingsvisie, is geen alternatief. Een dergelijk programma zou dermate groot worden dat daarbinnen weer gezocht zal moeten worden naar een indeling om het organiseerbaar te houden, waarbij wederom grenzen ontstaan. In plaats daarvan adviseren we de provincie om bij complexe, integrale opgaven de (beleids)uitvoering over organisatorische grenzen heen te organiseren, maar daarbij de eindverantwoordelijkheid wel duidelijk op één plek binnen de organisatie te beleggen (zoals bij een aantal opgaven nu al gebeurt, bijvoorbeeld vitale bodem). Niet met behulp van vaste structuren, maar door multidisciplinaire projectteams samen te stellen met medewerkers vanuit verschillende programma's en – waar nodig en nuttig – ook van de waterschappen en andere externe partners.

Stel concrete (tussen)doelen en verbeter monitoring

We concluderen dat bij de provincie, de waterschappen en partners geen overkoepelend inzicht bestaat in de voortgang op de doelen en activiteiten uit het milieu- en waterbeleid. De ambities uit het PWMP zijn niet in alle gevallen vertaald in concrete en meetbare (tussen)doelen. En de Dynamische UitvoeringsAgenda (DUA), waarin de provincie, de waterschappen en partners hun aanpak zouden specificeren, heeft nooit het beoogde gezamenlijke karakter gekregen en is niet compleet en actueel. Daar komt bij dat over de voortgang van de activiteiten uit het PMWP niet meer overkoepelend wordt gerapporteerd. Dit vormde niet alleen voor deze evaluatie een beperking, maar vormt ook een belemmering voor bijsturing en (her)prioritering op bestuursniveau of samen met partners. Gelet op het complexe en onzekere karakter van de belangrijkste opgaven op het terrein van milieu en water is juist de mogelijkheid om tussentijds bij te kunnen sturen van groot belang. We doen in dit verband de volgende aanbevelingen:

- **Vertaal ambities in (tussen)doelen en/of ontwikkelpaden.** Het is belangrijk dat voor activiteiten die plaatsvinden in het kader van het water- en milieubeleid een relatie kan worden gelegd tussen de resultaten van deze activiteiten en de ambities waaraan ze dienen bij te dragen. Wij bevelen de provincie en de waterschappen aan om bij elke opgave – waar mogelijk – concrete en meetbare (tussen)doelen te formuleren. Bij opgaven waarbij dit (nog) niet mogelijk is, bevelen wij aan om ontwikkelpaden te schetsen waarin vanuit een ambitie wordt teruggedeneerd naar een opeenvolgende reeks samenhangende activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan opgaven waarbij de problematiek nog in kaart moet worden gebracht en het einddoel daardoor nog niet scherp in beeld is. Door per opgave duidelijke, concrete, liefst meetbare (tussen)doelen te stellen en/of ontwikkelpaden te schetsen – waar nodig

en wenselijk in samenspraak met de omgeving – ontstaat duidelijkheid voor zowel de provincie, de waterschappen als de omgeving. Hierdoor kan beter grip worden gehouden op de voortgang en waar nodig worden bijgestuurd.

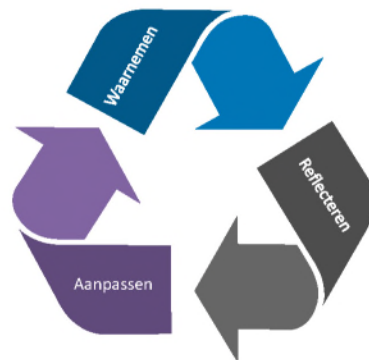
- **Versterk reflexieve monitoring.** De dynamiek in de opgaven op het gebied van milieu en water kan vragen om een adaptieve aanpak, waarin rol- en instrumentkeuze worden gewijzigd als ontwikkelingen daarom vragen. ‘Leren’ en tijdig (kunnen) bijsturen zijn dan ook van belang. We bevelen de provincie en de waterschappen daarom

aan om reflexief te monitoren. Hiermee bedoelen we dat in een project of programma continu aandacht is voor de opeenvolging van drie activiteiten:

1. *Waarnemen*: Hoe worden rollen en instrumenten ingevuld?
2. *Reflecteren*: Wat gaat hierbij goed en wat kan beter in het licht van de doelen en strategie van het project of programma?
3. *Aanpassen*: Hoe kunnen rollen en instrumenten effectiever worden ingezet?

Zo kunnen de provincie en de waterschappen duidelijkheid scheppen (vorige aanbeveling) en toch adaptief en wendbaar zijn.

- **Monitor de overkoepelende voortgang op de PMWP-doelen.** We adviseren de provincie om een duidelijke keuze te maken ten aanzien van de monitoringssystematiek, die resulteert in een overkoepelend overzicht van de voortgang en die opgave- en beleidsveld overstijgende bijsturing



mogelijk maakt. Voor de resterende looptijd van het PMWP zien wij twee opties, waarbij optie één onze voorkeur geniet omdat deze het dichtst bij de huidige praktijk ligt.

1. *Aansluiting op huidige wijze van monitoring.* Hierbij blijft de verantwoording ondergebracht binnen de P&C-cyclus, maar wordt actief, bijvoorbeeld in een aanvullende oplegger, de link gelegd met de doelstellingen en activiteiten uit het PMWP. De DUA wordt expliciet afgeschaft.
2. *Terug naar het initiële plan.* Hierbij wordt de DUA gecompleteerd en geactualiseerd en vanaf nu ook benut om voltooide activiteiten bij te houden. Daarnaast wordt de voortgangsrapportage (mogelijk in simpeler vorm) weer in het leven geroepen.

In zijn algemeenheid denken we dat meer aandacht besteed zou moeten worden aan monitoring van het milieu- en waterbeleid. Idealiter is er een monitoringssysteem dat vanuit informatie over losse projecten (de basis), opbouwt naar (sturings)informatie voor het programmamanagement, het bestuur (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten) en externe partners. Een dergelijk systeem biedt zowel gedetailleerd als overkoepelend inzicht in de voortgang en maakt bijsturing mogelijk op verschillende niveaus (project, programma, beleid).

Versterk het integrale karakter van gebiedsaanpakken

Steeds vaker werken de provincie en de waterschappen gebiedsgericht. In de evaluatie zijn we daar voorbeelden van tegengekomen. Bij sommige daarvan is de aanpak nog afgebakend per opgave of thema, terwijl de opgaven op het terrein van water, milieu en aanpalende domeinen met elkaar samenhangen. Dan is weliswaar sprake van maatwerk per gebied, maar niet van een (volledig) integrale aanpak.

- **Versterk het integrale karakter van gebiedsaanpakken.** Het is van belang om de opgaven in een gebied op het terrein van water, milieu en aanpalende domeinen als natuur, energie en gezondheid in samenhang met elkaar aan te pakken. Wij bevelen de provincie en de waterschappen aan het integrale karakter van gebiedsaanpakken verder te versterken. Een belangrijke vraag bij een gebiedsgerichte aanpak is schaalkeuze, oftewel de afbakening van het gebied. Het is van belang hier van tevoren goed over na te denken en hierover af te stemmen met partners en partijen in het gebied zelf.

Wees duidelijk en eenduidig in de samenwerking met partners

We zien een beweging bij de provincie en de waterschappen naar meer samenwerking met partners en het laten van ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Deze manier van werken wordt steeds meer onderdeel van de reguliere werkwijze, maar is nog geen routine. We doen in dat verband de volgende aanbevelingen:

- **Schep duidelijkheid over rolverdeling en instrumentkeuze.** Bij veel van de thema's binnen het milieu- en waterbeleid zijn de provincie en de waterschappen de afgelopen jaren zoekende geweest voor wat betreft de invulling van de samenwerkende en responsieve rol. Dit leidde soms tot onduidelijkheid bij partners. We adviseren de provincie en de waterschappen om op basis van de ervaringen in de afgelopen periode per opgave met partners te bezien welke rolverdeling het meest effectief en passend is en welke juridische, financieel-economische en/of communicatieve instrumenten daarbij passen. Hierbij is het ook van belang goed na te denken over de mogelijke rol die omgevingsdiensten kunnen vervullen en dit te vertalen naar een duidelijke opdracht. Vervolgens is het zaak dat betrokken partijen rolvast zijn, maar wel

periodiek toetsen of de gekozen rolverdeling en het instrumentarium nog functioneren en deze waar nodig herzien. Zeker bij opgaven waarbij de provincie/de waterschappen verschillende rollen tegelijk vervullen (bijvoorbeeld beleidsmaker, regisseur en/of facilitator), is het van belang om rollen te expliciteren. Zo wordt onduidelijkheid of teleurstelling bij partners voorkomen op het moment dat de provincie of het waterschap vanuit verschillende rollen acteert.

- **Blijf oplossingen zoeken samen met de omgeving.** Bij veel opgaven werkt de provincie samen met partners en partijen uit de samenleving. Wanneer de politieke aandacht voor een onderwerp toeneemt, heeft de provincie echter de neiging directer te willen sturen. Soms is dat gerechtvaardigd en effectief, maar soms ook niet. Dan past het niet bij de verhoudingen op een onderwerp en kan het contraproductief zijn in de samenwerking met partners of voor de 'energie' in de samenleving. In die situaties is het belangrijk om oplossingen te blijven zoeken in samenwerking met partners.

Zet in op opschaling van initiatieven

We constateren dat bij initiatieven van burgers en bedrijven op het terrein van milieu en water continuïteit en opschaling uitdagingen vormen. We doen daarom de volgende aanbevelingen:

- **Zoek kansen voor ruimtelijke opschaling.** Voor de provincie ligt er bij uitstek een rol om initiatieven en experimenten kritisch te volgen en bij bewezen of verwacht succes opschaling naar andere plekken of een groter gebied te bevorderen. Ook de waterschappen kunnen onderling succesvolle initiatieven uitwisselen en op die wijze opschaling bevorderen.

Hierbij blijft het van belang de maatregelen af te stemmen op de kenmerken van het specifieke gebied.

- **Bevorder dat beproefde werkwijzen worden verankerd in de keten.** We zijn in de tussenevaluatie voorbeelden van instrumenten tegengekomen waarmee de toepassing van beproefde werkwijzen wordt bevorderd (Kringloopwijzer, Schoon Water Brabant, Brabantse Zorgvuldigheidsscore). Het succes schuilt bij deze voorbeelden in het feit dat de werkwijzen zijn verankerd in de keten. Dat wil zeggen dat afnemers van producten bepaalde werkwijzen als voorwaarde stellen of bereid zijn om extra te betalen voor producten die volgens de beproefde werkwijze zijn geproduceerd. Op deze wijze worden de werkwijzen onderdeel van de businesscase van bedrijven. We adviseren de provincie en de waterschappen om de ontwikkeling van dit type ketenarrangementen verder te stimuleren en uit te breiden naar (andere) milieu- en watervraagstukken.

Bied handvatten voor medewerkers en faciliteer samenwerking

We concluderen dat medewerkers die niet van nature samenwerking opzoeken en/of niet beschikken over de benodigde vaardigheden, nu beperkt handvatten worden geboden. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- **Investeer in begeleiding en opleiding van medewerkers.** De beoogde nieuwe manier van werken vraagt om een andere, meer open, op samenwerking gerichte houding en andere vaardigheden (luisteren, vragen, overtuigen, et cetera). We adviseren de provincie en de waterschappen om in de aansturing, begeleiding en opleiding van medewerkers hieraan voldoende aandacht te geven.

- Het management kan (nog) meer dan nu medewerkers stimuleren, door het belang van de nieuwe manier van werken uit te dragen en goede voorbeelden uit te lichten.
 - Daarnaast is het van belang dat medewerkers voldoende worden gefaciliteerd om deze nieuwe rol aan te kunnen nemen. Opleiding van medewerkers en coaching zijn een noodzakelijke voorwaarde om medewerkers samenwerkend en responsief te laten werken.
 - Tot slot is het belangrijk om maatregelen voor de langere termijn te verankeren, ook in volgende bestuursperiodes, zodat ook een verandering in cultuur wordt gerealiseerd.
- **Versterk relatiemanagement.** In de zoektocht naar samenwerkingspartners komen de programma's Milieu en Water van de provincie regelmatig uit bij bestaande relaties van andere programma's of de waterschappen. Het is van belang dat hierover wordt afgestemd en dat er zekere vorm van 'relatiemanagement' plaatsvindt. Zodat als een organisatie of bedrijf wordt benaderd de betreffende medewerker op de hoogte is van bestaande connecties van de organisatie of het bedrijf met de provincie of de waterschappen. We adviseren de provincie daarom om in aansturing, begeleiding en opleiding van medewerkers expliciet aandacht te besteden aan het belang van relatiemanagement en de vaardigheden die hier voor nodig zijn.
 - **Faciliteer samenwerking met de juiste instrumenten.** We concluderen dat instrumenten binnen het PMWP die samenwerking zouden moeten faciliteren, zoals het platform MilieuWaterNB.nl en de DUA, in de praktijk niet goed hebben gewerkt. Het functioneren van de bestaande instrumenten kan worden verbeterd of er kan voor worden gekozen om

nieuwe vormen te verkennen en uit te proberen. Het vraagt in ieder geval om duidelijke afspraken, discipline en voldoende menskracht.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

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

KWINK
GROEP