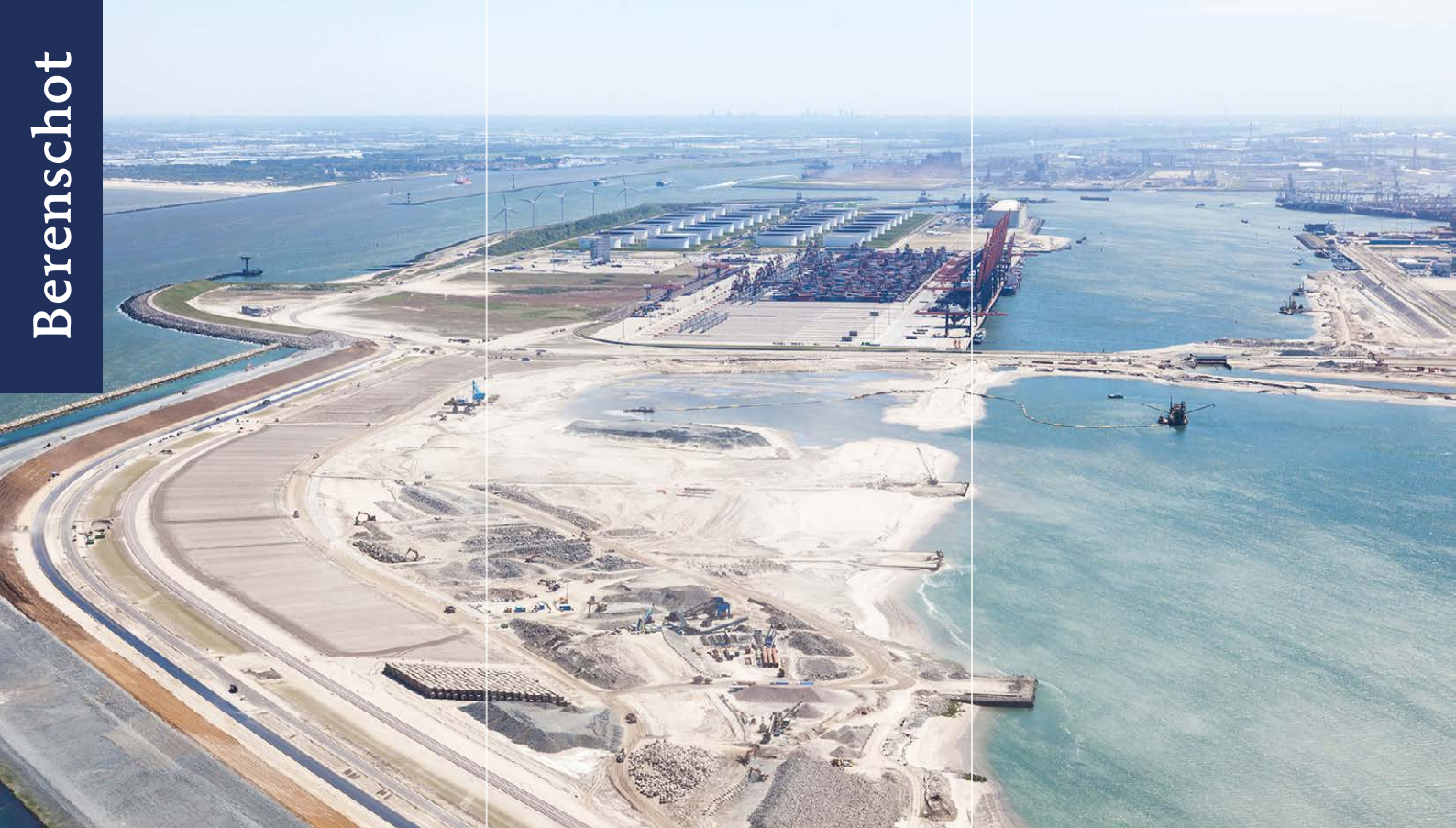




EVALUATIE

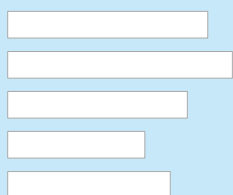
Beleidsdoel *‘Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid’*

73325 - 2 juni 2025

EVALUATIE

Beleidsdoel

‘Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid’



Inhoudsopgave

DEEL 1

De overkoepelende evaluatie van beleidsdoel 7.1.....	4
--	---

HOOFDSTUK 1

Aanleiding en methode.....	5
-----------------------------------	----------

1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling.....	5
1.3 Methode.....	6
1.4 Leeswijzer.....	7

HOOFDSTUK 2

Conclusies en aanbevelingen	8
--	----------

2.1 Doeltreffendheid.....	8
2.2 Doelmatigheid.....	12

HOOFDSTUK 3

Beleidstheorie	13
-----------------------------	-----------

3.1 Achtergrond van beleidsdoel 7.1.....	13
3.2 Validiteit van de beleidstheorie	14

HOOFDSTUK 4

Doelmatigheid.....	16
---------------------------	-----------

DEEL 2

De 5 deelevaluaties van beleidsdoel 7.1.....	19
--	----

HOOFDSTUK 5

Deelevaluatie beleidskeuze 7.1.1 Luchtkwaliteit en verminderen geurhinder	20
--	-----------

5.1 Introductie.....	20
5.2 Beleidstheorie.....	20
5.3 Evaluatiebevindingen – werking in de praktijk.....	24
5.4 Conclusies en aanbevelingen	30

HOOFDSTUK 6

Deelevaluatie beleidskeuze 7.1.2 Verminderen van geluidhinder	33
--	-----------

6.1 Introductie.....	33
6.2 Beleidstheorie.....	33
6.3 Evaluatiebevindingen	36
6.4 Conclusies en aanbevelingen	41

HOOFDSTUK 7

Deelevaluatie beleidskeuze 7.1.3 Externe veiligheid	45
--	-----------

7.1 Introductie.....	45
7.2 Beleidstheorie.....	45
7.3 Evaluatiebevindingen	50
7.4 Conclusies en aanbevelingen	56

HOOFDSTUK 8

Deelevaluatie beleidskeuze 7.1.4 Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem	60
---	-----------

8.1 Introductie.....	60
8.2 Beleidstheorie.....	60
8.3 Evaluatiebevindingen	65
8.4 Conclusies en aanbevelingen	70

HOOFDSTUK 9

Deelevaluatie beleidskeuze 7.1.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van milieuwetgeving.....	74
--	-----------

9.1 Introductie.....	75
9.2 Beleidstheorie.....	75
9.3 Evaluatiebevindingen	77
9.4 ZZS.....	82
9.5 Conclusies en aanbevelingen	84

BIJLAGE 1

Evaluatiekader.....	87
----------------------------	-----------

BIJLAGE 2

Bronnenlijst	90
---------------------------	-----------

BIJLAGE 3

Gecontacteerde stakeholders.....	91
---	-----------

BIJLAGE 4

Evaluatie-instrumenten (interview-leidraad)	92
---	-----------

BIJLAGE 5

Notitie onderzoeksmethodiek.....	98
---	-----------



DEEL 1

De overkoepelende evaluatie van beleidsdoel 7.1

HOOFDSTUK 1

Aanleiding en methode

1.1 Aanleiding

De opgaven in de provincie Zuid-Holland op het gebied van milieukwaliteit en gezondheid zijn groot. De provincie Zuid-Holland heeft over heel Nederland gezien de laagste levensverwachting in goede gezondheid en de provincie staat op de tiende plaats als het gaat om ervaren gezondheid.¹ In Zuid-Holland komt dat onder andere door blootstelling aan hoge concentraties fijnstof, stikstofoxiden en andere schadelijke stoffen. Veroorzaakt door onder meer dichtbevolkte steden, industriële activiteiten en intensief verkeer via weg, spoor en lucht. Inzet op beleidsdoel 7.1 *Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid* draagt bij aan de aanpak van de gezondheids- en veiligheidsopgaven in de provincie. Onder dit beleidsdoel richt de provincie zich op het beschermen van inwoners tegen negatieve invloeden zoals luchtvervuiling, bodemverontreiniging, veiligheidsrisico's en geluidsoverlast. Om invulling te geven aan dit beleidsdoel heeft de provincie beleidskeuzes opgesteld. Deze beleidskeuzes hebben betrekking op:²

- Luchtkwaliteit en verminderen geurhinder
- Verminderen van geluidhinder
- Externe veiligheid
- Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van milieuwetgeving

Eens in de vijf jaar evalueert de provincie Zuid-Holland beleidsdoel 7.1. De provincie heeft Berenschot de opdracht verleend om het evaluatieonderzoek als onafhankelijke partij uit te voeren. Deze periodieke evaluatie volgt uit de Verordening beleidsevaluaties van de provincie Zuid-Holland.³ Artikel 217a van de Provinciewet schrijft voor dat Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid verrichten van het door hen gevoerde bestuur en dat Provinciale Staten hierover regels over opstellen in een verordening.

Onder beleidsdoel 7.1 vielen in de periode 2019 – 2024 vijf beleidskeuzes, die afzonderlijk zijn onderzocht en beschreven staan in de evaluaties. Daarnaast is er een overkoepelende analyse van het beleidsdoel uitgevoerd. Deze evaluatie beoordeelt doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsdoel 7.1 over de periode 2019 – 2024 en gaat daarbij in op bovengenoemde beleidskeuzes.

Het doel van de evaluatie is inzicht te krijgen in de realisatie van de gestelde ambities en mogelijkheden tot verbeteringen in het handelen van de provincie te signaleren.

1.2 Vraagstelling

De hoofdonderzoeksvragen voor deze beleidsevaluatie zijn:

1. Wat is de beleidstheorie van beleidsdoel 7.1 en is deze valide?
2. Hoe is het beleid in de praktijk toegepast en welke effecten heeft het gehad?
3. In hoeverre was het beleid doeltreffend en doelmatig?
4. Welke aanbevelingen voor de toekomst zijn er om het beleid meer doelmatig of doeltreffend te maken?

De hoofdvragen zijn uitgewerkt in een evaluatiekader met deelvragen. Dit kader is gebruikt voor elk van de deelevaluaties en te vinden in Bijlage 1.

Definities doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor deze evaluatie is uitgegaan van de definities zoals die zijn vastgelegd in de Verordening beleidsevaluaties van de provincie Zuid-Holland, vastgesteld door Provinciale Staten.⁴ Deze definities, afkomstig uit artikel 1 van de verordening, zijn in onderstaand kader weergegeven.

Doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.

Doelmatigheid van het beleid: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

¹ Zie o.a.: Provincie Zuid-Holland (2022). Tweede Voortgangsrapportage Ontwikkelprogramma Gezond en Veilig Zuid-Holland; CBS (2024). Regionale Monitor Brede Welvaart. Te raadplegen via: www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart.

² In het huidige omgevingsbeleid maakt de provincie sinds 2022 een aanvullende beleidskeuze binnen beleidsdoel 7.1: Gezondheid en Welzijn.

³ Provincie Zuid-Holland (2018). Verordening beleidsevaluaties. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR399163/1>.

⁴ Provincie Zuid-Holland (geldend van 10-03-2016 t/m heden). Verordening beleidsevaluaties. Lokale Wet- en Regelgeving. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR399163/1>.

1.3 Methode

Begeleiding vanuit de opdrachtgever

Ter begeleiding van deze evaluatie heeft de provincie een kernteam samengesteld. In dit kernteam namen vertegenwoordigers vanuit de verschillende beleidskeuzes uit beleidsdoel 7.1 zitting. Het kernteam werd ondersteund door een interne beleidsonderzoeksspecialist.

Het kernteam begeleidde het onderzoeksproces en bewaakte de kwaliteit van het onderzoek op hoofdlijnen. Daarnaast is een brede groep inhoudelijk betrokken ambtenaren gedurende het onderzoek geraadpleegd middels terugkoppelsessies.

De evaluatie werd aangevangen met een startsessie, waarin het plan van aanpak werd doorlopen en werkafspraken zijn gemaakt. Het evaluatiekader werd voorgelegd aan het kernteam, inclusief de specifieke aanvullende deelvragen per deelevaluatie.

Bureaustudie en interviews

Aan het begin van het onderzoek is er een evaluatiekader opgesteld, te vinden in Bijlage 1. Per deelevaluatie heeft een dossierstudie plaatsgevonden. De geraadpleegde documenten zijn in Bijlage 2 opgenomen.

Voor de praktijkfase zijn 31 gesprekken gevoerd. De lijst met gesprekspartners is opgesteld door middel van inbreng van de medewerkers per beleidskeuze. In Bijlage 3 is een geanonimiseerde lijst met de gesprekspartners per deelevaluatie opgenomen.

De interviewgesprekken waren semigestructureerd van aard, met een gespreksleidraad die van tevoren was opgestuurd. Van de interviews zijn door het onderzoeksteam interne verslagen gemaakt. Ook zijn er transcripties gemaakt met artificial intelligence (AI).

Terugkoppeldagen

Om de medewerkers van de verschillende beleidskeuzes zo goed mogelijk te betrekken gedurende het onderzoek, is ervoor gekozen om vier terugkoppeldagen te laten plaatsvinden. Deze dagen zijn zowel gebruikt voor het ophalen van inbreng, als voor het toetsen van de opgehaalde bevindingen en gemaakte analyses.

De terugkoppeldagen werden opgedeeld in vijf themasessies met de betrokken ambtenaren (één voor elke deelevaluatie) en één sessie met het kernteam voor de overkoepelende evaluatie.

Allereerst vond er een terugkoppeldag plaats aan het begin van het onderzoek, bij aanvang van de theoriefase. In deze sessies werd enerzijds inbreng verzameld bij de betrokken medewerkers over de beleidstheorie per beleidskeuze en anderzijds de relevante documenten daarvoor. Vervolgens heeft er na iedere fase een terugkoppeldag plaatsgevonden. Na de theoriefase, waarin de beleidstheorie werd opgesteld, na de praktijkfase, waarin de interviews hebben plaatsgevonden, en tenslotte na de analysefase, waarin ook de conclusies en aanbevelingen per deelevaluatie zijn geformuleerd. Na iedere terugkoppeldag werd gesprekspartners de mogelijkheid geboden naast de mondelinge feedback tijdens de sessies, ook schriftelijke feedback te geven op de van tevoren opgestuurde stukken.

Iedere terugkoppeldag sloot af met een fysieke bijeenkomst met het kernteam. In de bijeenkomsten met het kernteam werd besproken wat er uit de andere terugkoppelsessies kwam en hoe deze sessies zijn ervaren. Ook werd steeds de overkoepelende evaluatie besproken. Het conceptrapport is in een aparte sessie besproken met het kernteam.

Onafhankelijke deskundige

Voor dit onderzoek is een onafhankelijk deskundige ingeschakeld, in lijn met de Verordening beleidsevaluatie van de provincie Zuid-Holland. De taak van de onafhankelijk deskundige is het volgen van het onderzoeksproces. Deze onafhankelijk deskundige heeft alle deelproducten tijdens het onderzoek ontvangen en bijeenkomsten bijgewoond.

Planning

Het onderzoek vond plaats van oktober 2024 tot en met april 2025. Het onderzoek is binnen de besproken planning afgerond.

1.4 Leeswijzer

Na dit hoofdstuk met de aanleiding en methode van het onderzoek, wordt er eerst begonnen met de conclusies en aanbevelingen van deze beleidsevaluatie. Dit zijn de overkoepelende en overstijgende conclusies en aanbevelingen, de deelevaluatie-specifieke (sub)conclusies en aanbevelingen staan in deel 2 van dit rapport. Het hoofdstuk na de hoofdconclusie en aanbevelingen, hoofdstuk 4, gaat in op de overstijgende beleidstheorie van beleidsdoel 7.1. Hoofdstuk 5 schetst de bevindingen van de doelmatigheidsanalyse van de uitgaven en inkomsten van beleidsdoel 7.1. Vanaf hoofdstuk 6 start Deel 2 van het rapport, bestaande uit de deelevaluaties van de beleidskeuzes 7.1.1 tot en met 7.1.5. Steeds wordt per deelevaluatie eerst gestart met de beleidstheorie, daarna met de bevindingen uit de praktijk en afgesloten met de (sub)conclusies en aanbevelingen voor die specifieke deelevaluatie. Achtereenvolgens worden de beleidskeuze luchtkwaliteit en verminderen geurhinder, de beleidskeuze verminderen van geluidhinder, de beleidskeuze externe veiligheid, de beleidskeuze beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem en grondwatersysteem en de beleidskeuze VTH van milieuwetgeving behandeld. In de bijlagen zijn het evaluatiekader, de bronnenlijst, de respondentenlijst, de interviewleidraden en een notitie met reflectie op de onderzoeksmethodieken gevoegd.

HOOFDSTUK 2

Conclusies en aanbevelingen

2.1 Doeltreffendheid

Veel van de (sub)doelen die de provincie onder beleidskeuze 7.1 stelt, zijn afgeleid van landelijke of Europese wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is te vinden omtrent het tegengaan van geluidhinder, waar de provincie voornamelijk inzet op het opstellen en uitvoeren van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen. Op het gebied van bodem richten twee van de drie (sub)doelen zich op het uitvoeren van wettelijke taken op het gebied van spoed- en nazorglocaties en de nazorg van stortplaatsen. Bij luchtkwaliteit is er toegewerkt naar het halen van de WHO-normen uit 2005 en de Europese luchtkwaliteitseisen. Het milieubeleid van de provincie Zuid-Holland is sterk gericht geweest op het behalen van de (wettelijke) grenswaarden en het uitvoeren van de (wettelijke) provinciale taken. Om daar invulling aan te geven is het VTH-instrumentarium veelvuldig gebruikt. De inzet van juridische middelen en het uitvoeren van wettelijke taken zijn bij externe veiligheid een kleiner onderdeel van de provinciale inzet.

De provincie bereikt op veel aspecten de beoogde resultaten en doelen die zij stelt. De provincie volgt daarbij op hoofdlijnen het beleid zoals vastgelegd in de verschillende beleidsdocumenten, op enkele afwijkingen na. Middels het Actieplan Geluid is bijvoorbeeld op veel plekken in de provincie stil asfalt aangelegd en zijn er andere geluidreducerende maatregelen genomen. De provinciale opgave op het gebied van spoed- en nazorglocaties neemt de afgelopen jaren sterk af. Op het gebied van luchtkwaliteit worden de gestelde luchtkwaliteitsdoelen gehaald. Voor VTH wordt het instrumentarium ingezet om de grenswaarden te borgen en te intensiveren na incidenten, met steeds meer ruimte voor tussentijdse bijsturing. Ook op het gebied van externe veiligheid bereikt de provincie resultaat, wat bijvoorbeeld te zien is in het clusteren van risicovolle bedrijven. Er is daarom over de onderzochte periode op grote lijnen sprake van doelbereik, het behalen van de gestelde doelen.

De doeltreffendheid, oftewel de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleid wordt gerealiseerd, is niet in alle gevallen goed vast te stellen. De provincie werkt wel volgens haar eigen beleidstheorie en zet daarbij zichtbaar in op de zaken waar ze direct invloed op heeft. Daarmee draagt de provincie bij aan het behalen van de gestelde doelen. Op het gebied van luchtkwaliteit zijn de doelen voor luchtkwaliteit bijvoorbeeld gehaald, maar is niet vast te stellen in hoeverre dit door het handelen van de provincie komt. Hierbij spelen externe factoren zoals (buitenlandse) industrie en verkeer ook een rol. Er is dus op dat punt in ieder geval sprake van doelbereik, maar onzeker in hoeverre er sprake is van doeltreffendheid. Op andere terreinen is de doeltreffendheid directer te zien. Dit gaat vaak om prestaties die direct te koppelen zijn aan effecten. Bijvoorbeeld wanneer de provincie direct spoed- of nazorglocaties aanpakt, of wanneer stil asfalt, aangelegd volgens het Actieplan Geluid, leidt tot minder geluidbelasting voor de direct omwonenden.

Op het niveau van beleidsdoel 7.1 kunnen we daarom stellen dat de provincie in algemene zin doeltreffend handelt. De inzet van de provincie wordt gewaardeerd door betrokken stakeholders. Over het algemeen vinden stakeholders dat de provincie de goede dingen doet, en deze ook goed doet. Uiteraard zijn hier ook verbeterpunten aan te wijzen.

Conclusie 1:

Over het geheel genomen heeft de provincie doeltreffend geopereerd. De provincie heeft grotendeels de voorgenomen activiteiten uitgevoerd en haar gestelde doelen bereikt. Met andere woorden: de provincie doet de goede dingen en doet de dingen goed, wat niet wegneemt dat er mogelijkheden voor optimalisatie zijn.

Buiten de hoofdconclusie dat de provincie doeltreffend is geweest, zijn er (op onderdelen) uiteraard verbeteringen en optimalisaties mogelijk. Opvallend is dat de provincie haar doelen bereikt met een relatief compacte organisatie. Verschillende beleidskeuzes onder beleidsdoel 7.1 worden uitgevoerd door enkele fte's (in het geval van de beleidskeuze Geluid is dit slechts één fte). Desondanks slagen de enthousiaste en gemotiveerde teams erin om een positieve bijdrage te leveren aan de milieukwaliteit in de provincie Zuid-Holland en een positieve indruk achter te laten bij stakeholders binnen de provincie en bij het Rijk.

De teams zetten per beleidskeuze in verschillende mate in op samenwerking met relevante partijen in het veld. De banden met de omgevingsdiensten zijn goed, zowel op het gebied van opdrachtgeverschap als op inhoudelijk vlak. Andere stakeholders, zoals gemeenten, worden aangehaakt wanneer er een bepaald project wordt opgepakt of wanneer er meerwaarde wordt gezien in het stimuleren of faciliteren van andere partijen.

Achter beleidsdoel 7.1 zit een kleine organisatie met een beperkte capaciteit. Op luchtkwaliteit en geurhinder staat bijvoorbeeld in totaal zo'n twee fte aan de lat voor het beleid (beleidskeuze 7.1.1). De uitvoeringsorganisatie is dus relatief klein en beperkt zich (grotendeels) tot de uitvoering van de kerntaken. De afstemming tussen de beleidskeuzes staat daardoor onder druk.

De teams zijn goed in het opzetten en onderhouden van hun netwerken, ze weten vaak de juiste afdelingen binnen de organisatie te vinden en vice versa. Veel zaken die (deels) bijdragen aan de doelen van 7.1 zijn belegd bij andere afdelingen, zoals Mobiliteit en Ruimtelijke ordening, inclusief (een deel van) de middelen. Er zijn weinig vaste (overleg) structuren om de samenwerking tussen de teams en afdelingen te borgen. Samenwerking hangt vaak af van persoonlijke contacten, overdrachtsdossiers en individuele projecten. Hierdoor ontstaat het risico dat thema's onvoldoende in samenhang met andere teams worden opgepakt. Op het niveau van het beleidsdoel als geheel kan de verbinding aan kracht winnen, bijvoorbeeld door een overkoepelende visie op te stellen en de beleidskeuzes en de uitvoering daarvan helder met elkaar te verbinden.

Conclusie 2:

De uitvoeringsorganisatie is relatief klein en beperkt zich voornamelijk tot de uitvoering van de (provinciale) kerntaken. De afstemming tussen de beleidskeuzes staat daardoor onder druk. Op het niveau van het beleidsdoel als geheel kan de verbinding aan kracht winnen door bijvoorbeeld een overkoepelende visie (op milieukwaliteit en gezondheid) op te stellen en de beleidskeuzes en de uitvoering daarvan helder met elkaar te verbinden.

- **Aanbeveling aan PS:** formuleer en stel een overkoepelende milieuvisie vast voor de provincie Zuid-Holland.
- **Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie:** organiseer verbinding tussen de teams van de beleidskeuzes die vallen onder beleidsdoel 7.1. Zorg daarbij voor het bewaken van de voortgang van de overkoepelende milieuvisie.

De provincie beschrijft in 2021 in haar omgevingsbeleid de relevantie van ambitie 7 en onderliggende doelen. Onderstaand kader beschrijft de provinciale onderbouwing van ambitie 7: Gezond en veilig Zuid-Holland.⁵

De ratio achter ambitie 7:

Gezond en veilig Zuid-Holland

De druk op de gezondheid van de bevolking is groot, mede door een hoge mate van verstedelijking, hoge mobiliteitsdruk en de uitstoot van het Haven Industrieel Complex. De gezondheidsverschillen tussen groepen inwoners groeien. *De kwetsbaarheid van de provincie voor de gevolgen van de klimaatverandering geeft een extra dimensie aan veiligheid en gezondheid van de leefomgeving.*

De provinciale taken die invloed hebben op gezondheid en veiligheid liggen voor een belangrijk deel op het terrein van de leefomgeving. Zuid-Holland besteedt aandacht aan gezondheid binnen alle beleidssectoren. *Dit vraagt om een innovatieve en gecoördineerde beleidsaanpak en om extra inzet binnen bestaande provinciale taken.*

Op veel onderdelen in het beleid onder beleidskeuze 7.1 kiest de provincie te blijven bij haar wettelijke taak en het bewaken van de (wettelijke) grensnormen. Dit is gezien de relatief beperkte formatie een begrijpelijke keuze. Er zijn onder gesprekspartners wisselende reacties of de provincie ambitieus (genoeg) is in haar doelen en gekozen rol voor 2019 – 2024. Met een blik op bovenstaand kader en de bredere verbinding die wordt gelegd met gezondheid en veiligheid, rijst de vraag of deze inzet in lijn is met de gestelde ambitie, of dat er aanvullende inzet nodig is, bijvoorbeeld in de vorm van meer faciliterende en regisserende rollen. Hierbij komt nog dat er in de toekomst strengere milieunormen gaan gelden (zoals luchtkwaliteitseisen) waaraan de provincie zal moeten voldoen.

De beperkte omvang van de organisatie zorgt ervoor dat inzet op deze rollen niet altijd mogelijk is. Zo geeft het team van externe veiligheid aan dat zij door beperkte capaciteit niet altijd aan kunnen sluiten bij ruimtelijke processen zoals het NOVEX-traject om daar vroeg in de besluitvorming het belang van externe veiligheid te vertegenwoordigen.

De provincie blijft in de praktijk veelal bij de rechtmatige rol, het kwadrant links-onderin het NSOB-model.⁶ Op pagina 16 is in figuur 2 dit model weergegeven. Er worden wel regelmatig projecten of initiatieven opgepakt of gestimuleerd door de provincie, maar de regierol wordt vaak niet opgezocht. Dit verschilt wel per beleidskeuze. Voor externe veiligheid wordt bijvoorbeeld vaak ingezet op stimuleren, mede doordat er beperkt 'hard' instrumentarium voorhanden is.

Voor sommige beleidskeuzes spelen er ideeën om 'hardere' instrumenten in te zetten en verder te gaan dan de wettelijke grensnormen. Een voorbeeld hiervan is het verder vastleggen van regels in de omgevingsverordening. Aan de andere kant bestaat er terughoudendheid om (strikttere) regels vast te leggen in het omgevingsbeleid. Een overweging die meespeelt is dat harde instrumenten en normen gevolgen kunnen hebben voor andere (ruimtelijke) ontwikkelingen.

De verschillende beleidskeuzes zijn vrijwel volledig beleidsneutraal omgezet naar de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat er geen nieuw beleid is toegevoegd en dat alleen zaken die de Omgevingswet specifiek vraagt zijn toegepast. Er is geen gebruik gemaakt van aanvullende mogelijkheden die de Omgevingswet schept, zoals het instellen van programma's en omgevingswaarden. De uitwerking van de gevolgen van de Omgevingswet in de praktijk moet vaak nog blijken omdat gemeenten hun omgevingsplannen nog moeten opstellen.

Een opgave als gezondheid, milieu en veiligheid zou goed kunnen profiteren van een programmatische aanpak. Doordat de provincie zichzelf dan een helder doel kan stellen en hier integraal naartoe kan werken. De beleidsvelden zouden elkaar dan ook beter kunnen vinden. Omgevingswaarden zouden vooral van toepassing kunnen zijn voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geurhinder.

In de kern richt de provincie zich dus met name op het realiseren van de wettelijke taken. Gezien de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het beleidsdoel, een relatief magere ambitie. Mede gezien de verwachte aanscherping van de wettelijke normen, zoals op het gebied van luchtkwaliteit, en de grotere focus op gezondheid is het aanscherpen van het ambitieniveau en het aanpassen van de organisatie daarop wenselijk.

Conclusie 3:

De inzet op de wettelijke taken is gezien de eerder genoemde compacte uitvoeringsorganisatie een logische keuze. Aan de andere kant stellen we vast dat dit – zeker gezien de probleemschets uit de omgevingsvisie en het door de provincie gebruikte sturingsmodel – een beperkte rolopvatting betreft. Een discussie over het gewenste ambitieniveau en de investeringen die daar eventueel voor nodig zijn, is wat ons betreft noodzakelijk. Zeker in het licht van de aanscherpingen van de grenswaarden die de komende jaren op de rol staan.

- **Aanbeveling aan PS:** voer de politieke discussie of het huidige ambitieniveau voldoet, ook gezien de externe ontwikkelingen die op milieugebied op de provincie afkomen. Stel waar nodig het ambitieniveau bij.
- **Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie:** kijk voor beleidsdoel 7.1 waar nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet in te zetten zijn, zoals programma's en omgevingswaarden.

Niet voor alle doelen is vast te stellen in hoeverre deze zijn behaald, doordat er geen concrete resultaten aan gekoppeld zijn in het omgevingsbeleid van de provincie. Vaak was er daardoor eerder sprake van een inspanningsverplichting dan van een resultaatsverplichting. Het ging dan meestal om 'het verbeteren van', 'het samen met partners werken aan' of 'het verminderen van'.

Op het gebied van luchtkwaliteit zijn er een aantal concrete doelen voor luchtkwaliteit gesteld. Deze doelen zijn in de onderzoeksperiode 2019 – 2024 behaald. Op vrijwel alle beleidskeuzes heeft de inzet van de provincie op de verschillende subdoelen, resultaten en uitvoering bijgedragen

⁶ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Te raadplegen via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>.

aan de doelen en de overkoepelende ambitie de milieukwaliteit verder te verbeteren. De mate waarin dit is gebeurd is alleen niet altijd duidelijk inzichtelijk te maken, doordat er in het omgevingsbeleid niet altijd concrete resultaten zijn voorgenomen.

De beleidskeuzes binnen beleidsdoel 7.1 dragen bij aan het hoofddoel. Beleidsdoel 7.1 heeft alleen geen overstijgende of integrale visie op de milieukwaliteit in Zuid-Holland. Het provinciale omgevingsbeleid legt weinig dwarsverbanden tussen de vijf beleidskeuzes en licht niet toe waarom juist deze beleidskeuzes gezamenlijk bijdragen aan het behalen van beleidsdoel 7.1. De beleidskeuze VTH vormt hierop een uitzondering doordat VTH-instrumenten vaak worden ingezet om de doelen van de andere beleidskeuzes te behalen.

De uitvoering volgt grotendeels uit de theorie en de beleidsdocumenten. De beleidsdocumenten blijven vaak op het niveau van hoofdlijnen en gaan niet altijd in op (voorgenomen) projecten en initiatieven. De provincie heeft op verschillende beleidskeuzes in de onderzoeksperiode 2019 – 2024 projecten opgepakt die niet (van tevoren) waren opgenomen in het omgevingsbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de citizen science-projecten voor luchtkwaliteit en geluidhinder. Ook de aanpak rond zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is beperkt opgenomen in het omgevingsbeleid over 2019 – 2024. Intern heeft de provincie wel doelen gesteld binnen de beleidskeuze VTH, aan dit onderwerp gewerkt en het onderwerp benoemd in de Nota VTH. Deze keuzes aangaande beleid en projecten zijn vaak wel vastgelegd in uitvoeringsdocumenten of documenten die door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de Nota VTH en het Actieplan Geluid. Voor de navolgbaarheid en controleerbaarheid is het behulpzaam als ontwikkelingen in relatie tot beleidskeuzes periodiek worden vastgelegd in de beleidscyclus, met daarbij aandacht voor de doelen, prestaties en middelen. De uitvoeringspraktijk ontwikkelt zich en daar speelt de ambtelijke organisatie goed op in. Dit wordt echter niet altijd op korte termijn weer ingebed in het beleid.

Soms pakt de provincie zaken niet op die wel in beleid zijn vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is het provinciale beleid aangaande stiltegebieden. De provincie heeft stiltegebieden aangewezen, maar voert geen handhaving of monitoring uit in deze gebieden.

Voortschrijdend inzicht tijdens de uitvoering van beleid kan leiden tot nieuwe initiatieven, of tot het niet meer uitvoeren van voorgenomen plannen. Dit ligt in de lijn der verwachting. Het is echter wel wenselijk dat deze veranderingen ook landen in het omgevingsbeleid. Dit zorgt ervoor dat het duidelijk is op welke manier de provincie aan haar doelen werkt. In de jaarlijkse verantwoordingscyclus legt de provincie geen expliciete verbinding tussen het omgevingsbeleid en de geleverde resultaten. Hierdoor is het niet eenvoudig na te gaan welke voortgang de provincie boekt op haar doelen.

Conclusie 4:

De omgevingsvisie en onderliggende documenten geven een goed beeld van de gestelde doelen op het gebied van milieukwaliteit en de lijnen waarop de provincie daaraan werkt. Uiteraard ontwikkelt de uitvoeringspraktijk zich waardoor er op onderdelen grotere en kleinere afwijkingen van de beleidstheorie plaatsvinden. Een verwerking daarvan in het omgevingsbeleid vindt niet altijd systematisch en tijdig plaats, dit is een verbeterpunt.

- **Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie:** zorg dat beleidskeuzes, programma's en projecten waar mogelijk (van tevoren) in het omgevingsbeleid opgenomen worden.

Conclusie 5:

De provincie formuleert doelen, resultaten en activiteiten per beleidskeuze. De mate van concreetheid, en daarmee controleerbaarheid, wisselt.

- **Aanbeveling aan PS:** voer de politieke discussie over de doelen en bijbehorende subdoelen. Waardoor in het omgevingsbeleid per beleidskeuze duidelijke subdoelen aan het doel worden verbonden, met daarbij concreet geformuleerde resultaten en uitvoering. Zo is aan het eind van de periode te controleren of doelen zijn behaald.

2.2 Doelmatigheid

Uit de evaluatie komt naar voren dat er geen concrete indicaties zijn die wijzen op ondoelmatigheid van het gevoerde beleid. Er zijn intern genoeg processen ingericht om (grote) misstappen te voorkomen, wat een belangrijke voorwaarde vormt om doelmatigheid op de lange termijn te kunnen garanderen. Tegelijkertijd geldt dat er wel ruimte is om met name de inzichtelijkheid ten aanzien van de met het beleidsdoel gepaarde middelen en de relatie tussen de inzet van deze middelen en de effecten van het beleid te verbeteren.

Er is op het gebied van doelmatigheid vooral een beeld te schetsen van de begroting en realisatie op beleidskeuzeniveau in de jaren 2020-2023. In 2019 was er een andere systematiek en van 2024 was de realisatie niet tijdig voor dit onderzoek beschikbaar. Beide factoren maken dat het overzicht van de begrote en gerealiseerde kosten voor beleidsdoel 7.1 gedurende de onderzoeksperiode weliswaar grotendeels, maar niet volledig is te maken. Duidelijk is in ieder geval dat de omvang van de begrote kosten varieert van € 59 miljoen in 2021 tot € 78 miljoen in 2020. De gerealiseerde kosten van beleidsdoel 7.1 zitten tussen € 62 miljoen in 2022 en € 69 miljoen in 2020. In 2020 was het verschil tussen de begroting en de realisatie met onderbesteding van € 10 miljoen ook het grootst, de procentuele afwijking bedroeg 12%. Zie Hoofdstuk 5 voor een uitgebreid overzicht van de begrote en gerealiseerde kosten van beleidsdoel 7.1 en de bevindingen uit de financiële analyse.

Door de gekozen systematiek van de verantwoording middels de P&C-cyclus⁷ is in de jaarrekening in tabelvorm het totaaloverzicht te vinden van de oorspronkelijke begroting versus de realisatie, met een toelichting daarbij. Echter, om een volledig overzicht van de budgettaire ontwikkelingen gedurende het afgelopen begrotingsjaar te schetsen, moeten ook de voorjaarsnota en najaarsnota geraadpleegd worden. Het in de jaarrekening zelf duidelijker omschrijven van de budgettaire ontwikkelingen gedurende het begrotingsjaar zou het inzicht in de financiën van beleidsdoel 7.1 vergroten.

De interne informatie op product- en deelproductniveau geeft niet altijd een beeld van hoeveel geld er binnen de beleidskeuze naar welk doel is gegaan (en soms vindt er alleen uitsplitsing plaats op personeelskosten en materiële kosten). In verhouding gaat veruit het meeste geld naar beleidskeuze 7.1.5 VTH, maar daaronder vallen alle middelen voor opdrachten aan omgevingsdiensten voor de beleidskeuzes uit beleidsdoel 7.1 en daarbuiten, waaronder voor de thema's natuur en water. Het is op dit moment dus lastig voor een Provinciaal Statenlid of een

inwoner om te ontcijferen hoeveel middelen er bijvoorbeeld precies naar de beleidskeuze luchtkwaliteit en geurhinder. Ook binnen een beleidskeuze is er geen goed beeld te schetsen van de verdeling van de kosten, er is bijvoorbeeld binnen beleidskeuze 7.1.1 niet inzichtelijk hoeveel middelen er naar het thema luchtkwaliteit gaan en hoeveel naar het thema geurhinder. Een splitsing op subdoelen is daardoor helemaal lastig te maken.

Het vergroten van het inzicht in de met beleidsdoel 7.1 gemoeide geldstromen zien wij dan ook als de belangrijkste verbetermogelijkheid omtrent de doelmatigheid van het beleidsdoel. Dit draagt bij aan de strategische sturingsmogelijkheden ten aanzien van het beleid, daarin kan doelmatigheid in de beleidscyclus aan kracht winnen. Intern binnen de afdeling is dit inzicht wel (gedeeltelijk) aanwezig, maar doordat die informatie niet goed te ontsluiten is, ontbreekt het op een hoger strategisch niveau aan diezelfde waardevolle inzichten. Het aanbrengen van een kwaliteitsimpuls op dit gebied zal de grip op doelmatigheid versterken. Zowel voor Provinciale Staten, als voor Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.

Conclusie 6:

Zoals eerder geconstateerd doet de provincie de goede dingen en doet de provincie die dingen goed, daarmee wordt aan een belangrijke randvoorwaarde voor doelmatigheid voldaan. Er is weliswaar detailinformatie op het gebied van financiën (intern) beschikbaar, maar er is geen toegankelijk overzicht van de uitgaven per beleidskeuze. Daardoor is sturing op doelmatigheid moeilijk. Door het verkrijgen van overzicht kan de sturing op doelmatigheid aan kracht winnen.

- **Aanbeveling aan GS:** zorg dat beter inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel middelen er worden ingezet voor elke beleidskeuze.

Conclusie 7:

Ook is op de inzichtelijkheid van de begroting en uiteindelijke realisatie per jaar (op zowel het beleidsdoel als per beleidskeuze) veel winst te behalen.

- **Aanbeveling aan GS:** zorg dat er op één enkele plek een totaaloverzicht geschetst wordt van de financiële ontwikkelingen van beleidsdoel 7.1 over het jaar. Dit kan bijvoorbeeld goed in de jaarrekening.
- **Aanbeveling aan GS:** voer een gesprek met PS over de financiële informatie die zij nodig hebben om hun controlerende taak uit te oefenen. Hierbij is voor te stellen om in ieder geval te zorgen voor een overzicht met de hoeveelheid begrote en gerealiseerde middelen per beleidskeuze.

⁷ De planning & control-cyclus, de cyclus waarin de provincie haar doelen stelt, activiteiten plant, de voortgang hierop monitort en bijstuurt.

HOOFDSTUK 3.

Beleidstheorie

3.1 Achtergrond van beleidsdoel 7.1

De provincie Zuid-Holland heeft in haar omgevingsbeleid zeven ambities geformuleerd. Ambitie 7 van de provincie Zuid-Holland is een *Gezond en veilig Zuid-Holland*. Daarbinnen heeft de provincie drie beleidsdoelen geformuleerd, waarvan de eerste (7.1) luidt: *Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid*.

Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd in de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening. In dit rapport wordt in principe steeds verwezen naar de versies van de omgevingsvisie en omgevingsprogramma uit 2019, het begin van de onderzoeksperiode, tenzij anders aangegeven. Deze en de andere naar verwezen versies zijn opgenomen in de bronnenlijst in bijlage 2. In de omgevingsvisie schrijft de provincie dat beleidsdoel 7.1 erop gericht is om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren, om zo bij te dragen aan de gezondheid en de veiligheid van haar inwoners. Daarvoor streeft de provincie ernaar om het basisniveau van milieukwaliteit op orde te houden door te blijven voldoen aan grenswaarden. Daarnaast streeft de provincie ernaar om de milieukwaliteit als integraal onderdeel van een goede leefomgeving te versterken. Zo wil de provincie inwoners beschermen tegen negatieve invloeden, zoals luchtvervuiling, bodemverontreiniging, veiligheidsrisico's en geluidsoverlast, en deze waar mogelijk verminderen. Dit is volgens de provincie een belangrijke opgave: deze negatieve invloeden zijn in de provincie Zuid-Holland groot, mede door een hoge mate van verstedelijking, een hoge mobiliteitsdruk en de uitstoot van het Haven Industrieel Complex. Daarbij constateert de provincie dat de gezondheidsverschillen tussen groepen inwoners groeien. De kwetsbaarheid van de provincie voor de gevolgen van klimaatverandering geeft een extra dimensie aan de veiligheid en de gezondheid van de leefomgeving.

Bij het realiseren van deze ambitie wil de provincie per opgave bepalen welke rol daar het beste bij past. De provincie wil daarbij samenwerken met andere overheden, maar ook met bedrijven. Bedrijven kunnen namelijk hun innovatiekracht inzetten voor de gezondheid en de veiligheid van inwoners.

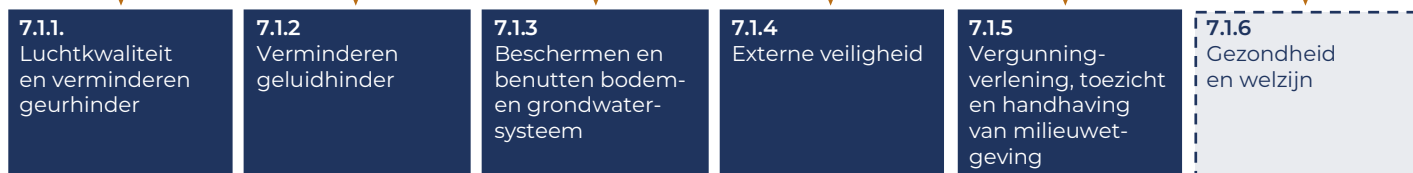
Er zijn zes beleidskeuzes gemaakt onder dit beleidsdoel, betreffende het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder, het verminderen van geluidhinder, externe veiligheid, het beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem, VTH van milieuwetgeving en gezondheid en welzijn. De beleidskeuze *Gezondheid en welzijn* is in 2022 toegevoegd en maakt daarom geen onderdeel uit van deze evaluatie. Het overzicht van beleidsdoel 7.1 met de onderliggende beleidskeuzes is weergegeven in Figuur 1.

In het omgevingsbeleid wordt de rolkeuze door de provincie regelmatig benoemd. Hierbij gebruikt de provincie verschillende modellen: een model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de overheidsparticipatietrap. Het NSOB-model bestaat uit vier kwadranten die staan voor vier soorten rolneming door de overheid: de presterende overheid, de netwerkende overheid, de rechtmatige overheid en de responsieve overheid.⁸ Dit model is weergegeven in figuur 2 op pagina 16. De overheidsparticipatietrap komt voort uit het adviesrapport *Loslaten in vertrouwen* van de Raad voor het Openbaar Bestuur.⁹ Daarin zijn de volgende rolkeuzes voor de overheid geïdentificeerd: reguleren, regisseren, stimuleren faciliteren en loslaten. In het omgevingsprogramma uit 2019 van de provincie Zuid-Holland wordt steeds bij maatregelen benoemd welke van die rolkeuzes of combinatie van rolkeuzes op wordt ingezet.

De beleidstheorieën van de vijf beleidskeuzes die onderwerp zijn van deze evaluatie zijn te vinden in de deelevaluaties in deel 2 van dit rapport, hoofdstuk 6 tot en met hoofdstuk 10.

⁸ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Te raadplegen via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>.

⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen. Te raadplegen via: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen>.

Ambitie**7. Gezond en veilig Zuid-Holland****Beleidsdoel****7.1 Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid****Beleidskeuzes**

Figuur 1. Beleidscontext van ambitie 7.

3.2 Validiteit van de beleidstheorie

De samenhang binnen beleidsdoel 7.1 wordt beperkt besproken

De beleidskeuzes staan in het omgevingsbeleid, betreffende het omgevingsprogramma, de omgevingsvisie en de omgevingsverordening, voornamelijk op zichzelf, op VTH na. Er wordt weinig samenhang of verbinding aangebracht tussen de thema's luchtkwaliteit en geur, bodem, geluid en externe veiligheid. Daarnaast mist er een overkoepelende visie of onderbouwing waarom deze beleidskeuzes samen leiden tot een verbeterde milieukwaliteit en een gezondere leefomgeving.

In de meeste beleidskeuzes is er wel aandacht voor de andere grote opgaven in de provincie Zuid-Holland, zoals mobiliteit, woningbouw, klimaatadaptatie en de energietransitie.

De beleidstheorie heeft over het algemeen een logische structuur

De beleidstheorie koppelt in de meeste gevallen de uitvoering en de resultaten aan de (sub)doelen en de beleidskeuze. Het beleid is logisch opgebouwd en uitgebreid beschreven, waardoor de beleidstheorie over het algemeen goed te reconstrueren is. Wel lopen instrumenten, resultaten en subdoelen af en toe door elkaar. Sommige doelen bevatten duidelijke resultaten en sommige resultaten zijn eerder als doel geformuleerd.

Op basis van de stukken is het niet voor alle beleidskeuzes mogelijk een logisch opgebouwde doelenboom op te stellen. Niet iedere beleidskeuze in het omgevingsbeleid vormt op zichzelf een complete en logische beleidstheorie. Voor een aantal beleidskeuzes, zoals luchtkwaliteit, geluid en VTH, zijn niet alle keuzes ten aanzien van beleid verwerkt in het omgevingsbeleid.

Beleid aangaande deze keuzes wordt ook vastgelegd in (uitvoerings)documenten en nota's. Voor VTH zijn veel van de keuzes en voornemens vastgelegd in de Nota VTH.

Voor luchtkwaliteit en geluid zijn een aantal losse projecten opgestart en zijn de keuzes veelal te vinden in interne stukken, zoals een intern beleidstheoriedocument en een interne doelenboom. Hierdoor is in de voor dit onderzoek opgestelde doelenbomen in sommige gevallen opgenomen dat een subdoel of resultaat niet uit het omgevingsbeleid naar voren is gekomen.

De doelen zijn niet altijd geconcretiseerd

Voor veel beleidskeuzes bestaan de doelen uit 'het verbeteren van', 'het samen met partners werken aan' of het 'verminderen van'. De beleidstheorie maakt niet altijd concreet wat dit inhoudt. Hierdoor is niet altijd te beoordelen in hoeverre de inzet van de provincie tot het gewenste resultaat heeft geleid. Ook zijn de resultaten vaak opgeschreven in de vorm van activiteiten, waardoor er eerder sprake lijkt van een inspanningsverplichting dan van een resultaatverplichting.

Geen enkele beleidskeuze is van doel tot aan uitvoering concreet uitgewerkt. Waar de concreetheid mist, verschilt per beleidskeuze. Bij bodem zijn de doelen en uitvoering concreet beschreven, maar de te behalen resultaten niet altijd. Bij luchtkwaliteit zijn de subdoelen concreet en is de verdere uitwerking minimaal.

Bij de uitvoering mist bij bijna alle beleidskeuzes concreetheid. Er wordt vaak benoemd met welke partijen er vanuit de beleidskeuzes samengewerkt gaat worden. Een verdere invulling van zo'n samenwerking staat vaak niet concreet in het omgevingsbeleid beschreven. Voor externe veiligheid wordt wel specifiek benoemd in welke gremia de provincie plaatsneemt. Ook de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten staat vaak opgenomen.

Het valt op dat er het beleid op een aantal onderdelen volgt uit ambtelijke opdrachtbrieven. Dit zijn interne documenten en daarmee niet openbaar. Het beleid uit de ambtelijke opdrachtbrieven is soms slechts gedeeltelijk in vastgesteld beleid verankerd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de beleidskeuze bodem en op het gebied van ZZS, onderdeel van de beleidskeuze VTH.

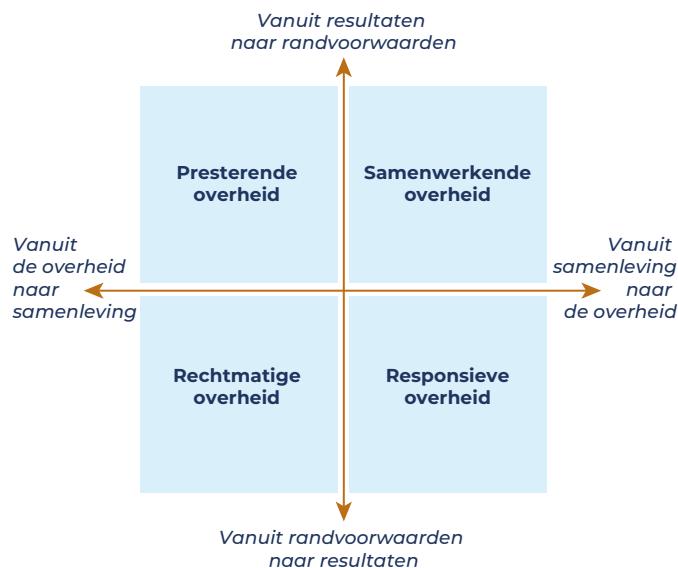
VTH is verweven met elk van de vier andere beleidskeuzes en een beleidskeuze op zichzelf

In de tekst van beleidsdoel 7.1 van 2019 – 2024 wordt aangegeven dat het milieubeleid tot dan toe sterk gericht was op het behalen van grenswaarden en dat het een belangrijk doel blijft om een basisniveau op orde te houden. Dat wordt volgens de provincie met vergunningverlening, toezicht en handhaving ingevuld, waarbij de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland voor de uitvoering zorgen.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving is daarmee een instrument om een basisniveau van milieukwaliteit te behouden, maar is ook een aparte beleidskeuze binnen dit beleidsdoel. Het omgevingsbeleid bevat alleen nauwelijks een op zichzelf staande samenhangende beleidstheorie van VTH.

De rol van de provincie wordt vaak beschreven, maar met verschillende definities en meestal met beperkte uitwerking

Vaak benoemt de provincie in het omgevingsbeleid expliciet welke rol zij inneemt op de betreffende beleidskeuze, zoals de stimulerende rol uit de overheidsparticipatietrap, of een rol uit het NSOB-model.¹⁰ Deze rollen zijn terug te vinden in het model in figuur 2. Het omgevingsbeleid maakt niet altijd concreet hoe de provincie invulling wil geven aan een omschreven rol.



Figuur 2. Het NSOB-model

¹⁰ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Te raadplegen via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>. Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen. Te raadplegen via: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen>.

HOOFDSTUK 4

Doelmatigheid

In dit hoofdstuk worden de algemene bevindingen aangaande de doelmatigheid van beleidsdoel 7.1 besproken. In de deelevaluaties in deel 2 dit rapport zijn de bevindingen en constatering op het gebied van de verschillende beleidskeuzes opgenomen. In dit hoofdstuk wordt eerst behandeld welke kosten er met het beleid gemoeid zijn en wordt bekeken of er uit de verschillen tussen de begroting en de realisatie ondoelmatigheden vallen te constateren. Vervolgens wordt behandeld in hoeverre de relatie tussen de kosten en de effecten van het beleid inzichtelijk zijn.

Inzicht in gemaakte kosten en analyse van de begroting versus realisatie

Om de doelmatigheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen is het van belang om een beeld te krijgen welke kosten ermee gemoeid zijn en deze waar mogelijk te relateren aan de effecten van het beleid. De begrote en de gerealiseerde kosten onder beleidsdoel 7.1 zijn over de periode 2019 – 2024 in kaart gebracht, om inzichtelijk te maken wat de financiële omvang is van het beleidsdoel en om te analyseren of er zich mogelijk ondoelmatigheden hebben voorgedaan gedurende deze onderzoeksperiode. Hiervoor is uitgebreid gekeken naar de ontwikkeling van de budgetten en of er significante verschillen waarneembaar zijn tussen de begroting en de realisatie, zie hiervoor ook tabel 1 op de volgende pagina.

Het is hierbij van belang om te realiseren dat zowel onder- als overuitputting van de begrote kosten mogelijk kunnen duiden op ondoelmatigheden. Overbesteding zou het gevolg kunnen zijn van ondoelmatige uitgaven. Anderzijds kan onderbesteding ook duiden op ondoelmatigheden. Indien er immers geld op de plank blijft liggen kan dit erop wijzen dat het niet lukt om de begrote middelen effectief en efficiënt in te zetten binnen het beleid. Hieraan verbonden zit ook het risico dat deze middelen vervolgens op mogelijk minder efficiënte of effectieve wijze worden ingezet, juist om te voorkomen dat er sprake is van onderbesteding.

Het feit dat dat de hierboven beschreven risico's zich voor kunnen doen als er sprake is van onderbesteding of overbesteding, wil echter niet zeggen dat er ook daadwerkelijk sprake is van ondoelmatige uitgaven. Om dit te beoordelen is bij afwijkingen tussen de begroting en de realisatie dan ook gekeken naar de onderbouwing van deze verschillen. Hierbij is ervoor gekozen om de primaire begroting af te zetten tegen de realisatie.

Dit staat in contrast met de wijze waarop in de jaarstukken van de provincie Zuid-Holland wordt gerapporteerd over de verschillen tussen de begroting en realisatie. Daarin worden de cijfers uit de gewijzigde begroting afgezet tegen de realisatie. In de P&C-cyclus van de provincie Zuid-Holland worden waar nodig tussentijds begrotingswijzigingen doorgevoerd in de voorjaarsnota en de najaarsnota. In de jaarrekening van de provincie Zuid-Holland wordt vervolgens alleen nog ingegaan op de verschillen tussen de najaarsnota en het einde van het boekjaar. Door de cijfers uit de primaire begroting af te zetten tegen de realisatie worden de afwijkingen meer uitgelicht. Dit procedé vormt in die zin dan ook een kritischere blik die passend is bij een onderzoek naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Op de volgende pagina is in tabel 1 het overzicht van de begroting en realisatie van de vijf beleidsprestaties¹¹ van beleidsdoel 7.1 opgenomen voor de onderzoeksperiode 2019 – 2024. Door een andere begrotingssystematiek in 2019 is het niet mogelijk een overzicht per beleidsprestatie te maken voor dat jaar. Voor het jaar 2024 was er ten tijde van deze evaluatie nog geen definitieve informatie over de realisatie beschikbaar. De gedetailleerde analyses van de verschillen tussen de begroting en realisatie zijn terug te vinden in de respectievelijke deelrapporten.

¹¹ In het omgevingsbeleid wordt gesproken van ambities, beleidsdoelen en beleidskeuzes. In het geval van deze evaluatie gaat het om ambitie 7, beleidsdoel 7.1 en beleidskeuzes 7.1.1 tot en met 7.1.5. In de P&C-cyclus wordt er gesproken van 'beleidsprestaties'.

Tabel 1. De begroting en realisatie van de vijf beleidsprestaties van beleidsdoel 7.1 (2019 – 2024).

Beleidsprestaties (bedragen x € 1.000)	7-1-1 Bevorderen van gezonde luchtkwaliteit	7-1-2 Verminderen van geluid-hinder	7-1-3 Voorkomen van risico's door ongevallen met gevaarlijke stoffen (transport/industrie)	7-1-4 Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwater-systeem	7-1-5 Vergunning-verlening, toezicht en handhaving, uitgevoerd door de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten	Totaal
Begroting 2019	-	-	-	-	-	-
Realisatie 2019	-	-	-	-	-	-
Verschil 2019	-	-	-	-	-	-
Procentueel verschil	-	-	-	-	-	-
Begroting 2020	545	654	14.938	9.127	52.946	78.210
Realisatie 2020	551	280	9.884	8.303	49.512	68.530
Verschil 2020	-6	374	5.054	824	3.434	9.680
Procentuele verschil 2020	1%	-57%	-34%	-9%	-6%	-12%
Begroting 2021	1.347	288	812	3.096	53.232	58.775
Realisatie 2021	790	187	2.868	9.101	51.740	64.686
Verschil 2021	557	101	-2.056	-6.005	1.492	-5.911
Procentuele verschil 2021	-41%	-35%	253%	194%	-3%	10%
Begroting 2022	932	163	809	6.844	54.605	63.353
Realisatie 2022	472	113	541	8.925	52.106	62.157
Verschil 2022	460	50	268	-2.081	2.499	1.196
Procentuele verschil 2022	-49%	-31%	-33%	30%	-5%	-2%
Begroting 2023	895	372	825	8.156	60.771	71.019
Realisatie 2023	1.012	379	713	5.320	56.641	64.065
Verschil 2023	-117	-7	112	2.836	4.130	6.954
Procentueel verschil 2023	13%	2%	-14%	-35%	-7%	-10%
Begroting 2024	890	370	819	5.586	63.785	71.450
Realisatie 2024	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Verschil 2024	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.

Geen concrete indicaties die wijzen op ondoelmatigheid

Het algemene beeld dat uit de onderliggende analyses naar voren komt, laat zien dat er over de geëvalueerde periode geen concrete indicaties zijn van ondoelmatigheid als gevolg van onder- of overuitputting van de begrote uitgaven. Op totaalniveau geldt dat de afwijkingen over de verschillende jaren heen als acceptabel mogen worden beschouwd.

Belangrijker dan dat is het feit dat er bij de onderliggende afwijkingen overwegend in voldoende mate een goede reden valt aan te wijzen waarom het budget afwijkt van de realisatie en bovendien dat er geen sprake is van daadwerkelijke ondoelmatigheden.

Relatie tussen gemaakte kosten en gerealiseerde effecten van het gevoerde beleid

Door middel van de P&C-cyclus kunnen zowel Provinciale Staten als de ambtelijke organisatie grip houden op de voorgenomen middelen en bijsturen naar aanleiding van de realisatie. In de provincie Zuid-Holland kan dus zowel bij de voorjaarsnota als bij de najaarsnota tussentijds worden bijgestuurd.

De jaarstukken over de jaren 2019 – 2024 geven een kwalitatieve beschrijving van de inzet en presenteren de realisatie ten opzichte van de bijgestelde begroting. De jaarstukken beschrijven alleen het verschil tussen de gewijzigde begroting en de realisatie, waardoor de voorjaarsnota en/of najaarsnota geraadpleegd moeten worden voordat er duidelijkheid ontstaat over het gehele verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de realisatie.

Ook de toelichting op de tussentijdse wijzigingen is slechts in de betreffende voorjaarsnota of najaarsnota van de begrotingswijziging terug te vinden.

De inhoudelijke toelichting sluit niet altijd direct aan op de cijfers in de overzichten

De voorjaarsnota en najaarsnota geven een toelichting op een deel van de factoren die zorgen voor een aanpassing van een budget. Er werd eerst een toelichting gegeven vanaf afwijkingen groter dan € 0,1 miljoen, inmiddels bij afwijkingen groter dan € 0,5 miljoen. Hoewel dit in lijn is met de geldende interne procedures hieromtrent, betekent dit voor sommige beleidskeuzes dat eventuele budgettaire afwijkingen vrijwel nooit zullen worden toegelicht. Voor de meeste beleidskeuzes onder beleidsdoel 7.1 is het jaarbudget namelijk relatief klein in verhouding tot de drempel van €0,5 miljoen. Deze procedurele regel betekent daardoor in de praktijk dat bepaalde budgettaire afwijkingen vrijwel altijd onderbelicht zullen blijven en niet onderbouwd worden.

Sommige aanpassingen zijn beschreven op beleidsprestatie-niveau en anderen op maatregel-, project- of programma-niveau. Hierdoor is het niet altijd direct duidelijk onder welke beleidsprestatie, of onderdeel, daarvan een aanpassing precies valt. De stukken bevatten geen duidelijk overzicht van de aanpassingen per beleidsprestatie. Ook staat de inhoudelijke toelichting over de activiteiten van dat jaar in de jaarstukken los van de financiële overzichten, waardoor er niet altijd een direct verband te leggen is tussen de twee.

De begroting geeft de middelen weer op het niveau van de beleidsprestaties. De jaarstukken rapporteren alleen afwijkingen en onderbouwen kort wat deze afwijkingen heeft veroorzaakt. De stukken maken hier geen koppeling met de doelen en resultaten die de beleidstheorie beschrijft. De verantwoording blijft grotendeels op beleidsprestatieniveau en een enkele keer op projectniveau. Hierdoor kan PS niet duidelijk aan de begroting en de jaarstukken zien welke en hoeveel middelen per subdoel (of maatregel) werden toegewezen of uitgegeven.

Het onderzoeksteam is data ter beschikking gesteld met daarin informatie met betrekking tot de begrote en gerealiseerde middelen voor beleidsdoel 7.1, uitgesplitst op beleidsprestatie, productniveau en soms ook deelproductniveau. De detaillering van de uitsplitsing verschilt per beleidsprestatie. Van een aantal beleidsprestaties is slechts een verdeling tussen personele lasten en materiële lasten gemaakt. Hierdoor is op basis van die data geen beeld te vormen van de begrote en uitgegeven middelen per subdoel of resultaat.

Trend van onderbesteding op het beleidsdoel 7.1

Over de jaren heen is er een trend te zien van onderbesteding. Redenen die hiervoor worden gegeven zijn bijvoorbeeld het uitblijven van animo van gemeenten om mee te doen of te co-financieren, het niet tijdig uitvoeren van projecten, boekhoudkundige afwijkingen en indexeringen die anders uitvallen dan ingeschat.

Het meeste geld bestemd voor beleidsdoel 7.1 gaat om in beleidsprestatie 7.1.5 VTH, namelijk ongeveer € 60 miljoen per jaar. In dit bedrag zitten ook de VTH-kosten voor de andere vier beleidsprestaties. Dit bedrag is echter naast de bekostiging van VTH, van milieutaken, ook opgebouwd uit de bekostiging van opdrachten aan omgevingsdiensten voor andere beleidsterreinen, zoals natuur en water. In de jaarstukken die naar Provinciale Staten gaan is geen overzichtelijk beeld te schetsen van de hoeveelheid geld die per beleidsprestatie wordt uitgegeven aan VTH.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

Uit de praktijkinventarisatie blijkt dat het in principe op vrijwel alle beleidskeuzes lukt om de voorgenomen activiteiten uit te voeren met de beschikbare middelen. Een enkele keer wordt geconstateerd dat er door de politiek weinig budget wordt vrijgemaakt voor bepaalde beleidskeuzes. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van geluid. Er is voor het Actieplan Geluid 2024 – 2029 geen (structureel) budget vrijgemaakt, terwijl er voor het Actieplan Geluid 2019 – 2023 uiteindelijk € 15 miljoen is uitgetrokken. Dit budget was afkomstig vanuit een ander beleidsterrein en daardoor niet onder de beleidsprestatie geluid (7.1.2) terug te vinden in de P&C-stukken.

Op het gebied van VTH is er een omschakeling zichtbaar van een budgetgestuurde focus naar een meer inhoudelijke focus op onder andere toezichtniveaus, probleembedrijven en incidenten. Ook stakeholders ervaren daarin meer flexibiliteit en bijsturing vanuit de provincie en geven aan dat dit ambitie uitstraalt op het gebied van VTH.



DEEL 2

De 5 deelevaluaties van beleidsdoel 7.1

In deel 2 van het evaluatierapport zijn de deelevaluaties van de vijf onderzochte beleidskeuzes opgenomen.

HOOFDSTUK 5

Deevaluevaluatie beleidskeuze 7.1.1 Luchtkwaliteit en verminderen geurhinder

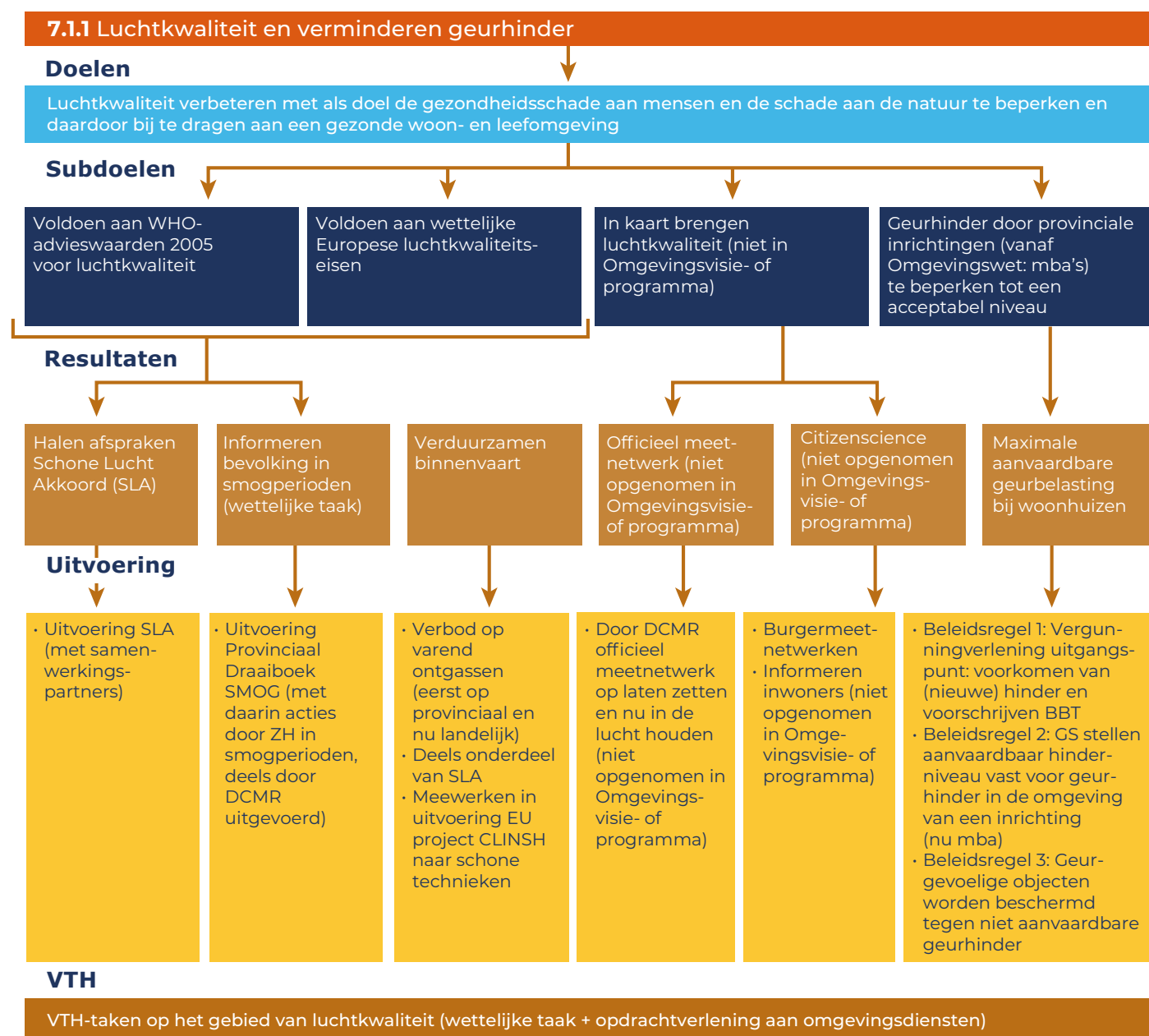
5.1 Introductie

Binnen de overkoepelende ambitie van de provincie Zuid-Holland om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren om daarmee bij te dragen aan de gezondheid en veiligheid van haar inwoners, vormen de verbetering van de luchtkwaliteit en de vermindering van geurhinder samen één van de beleidskeuzes. Deze beleidskeuze bestaat uit de lijn van luchtkwaliteit en de lijn van geurhinder.

5.2 Beleidstheorie

In Figuur 3 staan de doelen weergegeven van deze beleidskeuze, in de paragrafen hieronder worden zij verder toegelicht. Deze doelenboom is opgesteld door de auteurs van dit rapport op basis van de provinciale beleidsdocumenten en aanvullende gesprekken met betrokken medewerkers.

Figuur 3. Doelenboom beleidskeuze 7.1.1 Luchtkwaliteit en verminderen geurhinder, opgesteld door middel van de beleidsdocumentatie en aanvullende gesprekken.



5.2.1 Doel

De provincie Zuid-Holland geeft in de omgevingsvisie uit 2019 aan dat de inzet van de provincie is om 'de luchtkwaliteit te verbeteren met als doel de gezondheidsschade aan mensen en de schade aan de natuur te beperken en daardoor bij te dragen aan een gezonde woon- en leefomgeving'.

5.2.2 Subdoelen

Om gezondheidsschade aan mensen en schade aan de natuur te beperken, wil de provincie in ieder geval aan de wettelijke Europese luchtkwaliteitseisen voldoen.¹² In de omgevingsvisie staat daarnaast beschreven dat de provincie Zuid-Holland ernaar streeft om de in 2019 geldende WHO-advieswaarden, dit zijn de WHO-advieswaarden uit 2005, voor luchtkwaliteit in 2030 te behalen. Dat betekent onder andere een halvering van de wettelijke grenswaarde voor fijnstof. Volgens het RIVM leidt het behalen van de WHO-advieswaarden tot een gemiddelde levensduurverlenging van vier maanden. Dit vormt tevens de onderbouwing van het opnemen van deze ambitie in de omgevingsvisie. De huidige luchtkwaliteit in Zuid-Holland leidt volgens het RIVM tot een gemiddelde verkorting van de levensduur van tien tot dertien maanden.

De uitvoering van het smogbeleid en het beleid rond Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) is een wettelijke taak van de provincie. Het thema ZZS speelt als vraagstuk binnen meerdere beleidskeuzes en wordt daarom apart in paragraaf 10.4 van dit onderzoeksrapport behandeld. Dit is daarom niet als subdoel in de doelenboom bij deze beleidskeuze opgenomen.

Ook de bescherming van natuurgebieden tegen een te hoge stikstofdepositie is een wettelijke taak van de provincie. Stikstofbeleid is geen onderdeel van deze (deel)evaluatie. Dit is daarom ook niet als subdoel in de doelenboom bij deze beleidskeuze opgenomen.

Uit de (interne) beleidstheorie luchtkwaliteit uit oktober 2023 blijkt dat de provincie als aanvullend doel heeft gesteld om het vertrouwen van de inwoners van Zuid-Holland in de luchtkwaliteit te verhogen. Dit doel was in de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma 2019 – 2024 nog niet in zoveel woorden opgenomen. In de interne beleidstheorie rondom luchtkwaliteit uit 2023 wordt bovendien kennis van de feitelijke luchtkwaliteit, oftewel het in kaart brengen van luchtkwaliteit, als subdoel genoemd.

Geur

Een specifiek onderdeel van het provinciale luchtkwaliteitsbeleid in Zuid-Holland is geurhinderbeleid. Het doel daarvan is, zoals opgenomen in de omgevingsvisie, om geurhinder door provinciale inrichtingen (nu mba's) te beperken tot een acceptabel niveau.

Op het gebied van geurhinder wordt in het omgevingsprogramma 2019 – 2024 de rol van reguleren gekozen door de provincie. Op het gebied van geurhinder heeft het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer de verplichting om aan te geven wat een aanvaardbaar geurhinderniveau is. Omdat er geen landelijk beleid is waarop kan worden aangehaakt, is er provinciaal geurbeleid opgesteld om uniforme afweging mogelijk te maken in elk besluit waar geur een rol speelt. Het geurhinderbeleid is bedoeld om aan te geven wat de maximale aanvaardbare geurbelasting is bij woonhuizen, dit is daarom als subdoel opgenomen in de doelenboom (Figuur 3). De provincie gebruikt dit beleid bij de vergunningverlening aan bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

5.2.3 Resultaten

In het omgevingsprogramma 2019 – 2024 wordt benoemd dat de provincie haar doelen wat betreft luchtkwaliteit gaat halen door uitvoering te geven aan het Schone Lucht Akkoord (SLA) en de provinciale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Over het SLA zegt het omgevingsprogramma dat het een bestuursakkoord betreft dat afspraken bevat om het eigen beleid aan te passen en om gezamenlijk op zoek te gaan naar maatregelen voor verdere verbeteringen van de luchtkwaliteit. Als concreet resultaat wordt genoemd dat er een aantal pilots worden uitgevoerd om te experimenteren met vernieuwende ideeën.

In de beleidstheorie uit 2023 worden de volgende doelresultaten benoemd:

- Bronbeleid, met onder andere:
 - vergunningen zo laag mogelijk in de BBT-range
 - schone ov-concessies
 - dat luchtkwaliteit geborgd is in het inkoopbeleid
 - het stimuleren van schoon woon-werkverkeer en goederentransport
 - dat luchtkwaliteit geborgd is in aanpalend beleid zoals mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie, het ontwikkelen van een warmterotonde op restwarmte
 - het bereiken van de doelen uit de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens
 - laadinfrastructuur voor de binnenscheepvaart
 - het (inmiddels landelijk) verbod op varende ontgassen

¹² Er zijn op verschillende niveaus kaders gesteld voor luchtkwaliteit. Voor verschillende stoffen in de lucht heeft de EU-grenswaarden vastgesteld die zijn vertaald naar en vastgelegd in Nederlandse wetgeving. De WHO heeft daarnaast advieswaarden voor de luchtkwaliteit vastgesteld die voor fijnstof lager liggen dan de wettelijke Nederlandse grenswaarden.

- Monitoringsgegevens
- Het Zuid-Hollands burgermeetnet luchtkwaliteit/kenniscentrum citizen science en burgerparticipatie
- Kennissessies luchtkwaliteit
- Regionale samenwerkingsverbanden Luchtkwaliteit
- Onderzoek gezondheidsaspecten luchtkwaliteit
- Verminderde blootstelling

5.2.4 Uitvoering

De provincie ziet het behalen van de doelen op het gebied van luchtkwaliteit duidelijk als een taak waar zij niet alleen voor staat. Het voldoen aan de eisen voor luchtkwaliteit kunnen de gemeenten, de provincies en het Rijk volgens de omgevingsvisie ook niet alleen bereiken. De provincie zet daarom in op samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking omtrent varend ontgassen. Omdat benzeen schadelijk is voor de gezondheid heeft de provincie het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende stoffen door binnenvaartschepen verboden. De provincie werkte nauw samen met de rijksoverheid en het bedrijfsleven om het landelijke verbod zo spoedig mogelijk in te voeren.

In de omgevingsvisie wordt aangegeven dat de provincie de doelen voor de luchtkwaliteit zal bereiken door uitvoering van het Schone Lucht Akkoord (SLA), de provinciale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en de inzet van het instrumentarium in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In het omgevingsprogramma Zuid-Holland 2019 – 2024 wordt aangegeven dat de provincie zich op de volgende taken richt als het gaat om het verbeteren van de luchtkwaliteit: de uitvoering van het SLA, vergunningverlening, toezicht en handhaving, het voorkomen van pieken in luchtverontreiniging door smog, het verminderen van geurhinder, het inperken van ZZS, taken rond het thema luchtkwaliteit en binnenvaart, en rond stikstofdepositie. Het omgevingsprogramma beschrijft dat er op het gebied van het SLA een aantal pilots worden uitgevoerd om te experimenteren met vernieuwende ideeën. Op het gebied van ZZS geeft de provincie aan actief inhoud te geven aan het rijksbeleid. In de deelevaluatie VTH (beleidskeuze 7.1.5) is een aparte paragraaf opgenomen over ZZS, paragraaf 10.4. Op het gebied van binnenvaart heeft de provincie een verbod ingesteld voor het varend ontgassen van benzeen en benzeenhoudende stoffen.

Dit verbod is opgenomen in de omgevingsverordening. Verder richt het beleid rond het verduurzamen van de binnenvaart zich op de uitstoot van de motoren. In het EU-project CLINSH wordt onderzoek gedaan naar schone technieken, hier neemt de provincie deel aan. Er worden geen aanvullende activiteiten vanuit de provincie genoemd.

Uit de beleidstheorie luchtkwaliteit van 2023 komen de volgende voorgenoemde activiteiten naar voren:

- De uitvoering van maatregelen uit het decentraal uitvoeringsprogramma SLA provincie Zuid-Holland PZH, de provinciale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en de inzet van het instrumentarium in het kader van VTH. De maatregelen omvatten het opstellen van bronbeleid, het delen en vergaren van kennis en het uitvoeren/stimuleren van maatregelen die als uitkomst het verlagen van fijnstof en NO_x-emissies hebben, en deelname aan diverse overleg- en uitvoeringsstructuren vanuit het SLA.
- Financiering van het meetnet en onderzoek door DCMR.
- Het ondersteunen van het burgermeetnet luchtkwaliteit.
- Samenwerking met Rijk, provincies en gemeenten. Andere overheden (met name Zuid-Hollandse gemeenten) worden ondersteund in het nemen van luchtkwaliteitsmaatregelen.
- Het uitvoeren van een verkenning van de gezondheidsaspecten van luchtkwaliteit. De vraag die hierbij gesteld wordt is welke invloed de diverse aspecten van luchtkwaliteit (blootstelling, kwetsbare groepen, variatie in tijd, locatie, etc.) hebben op de gezondheid van de Zuid-Hollandse burger. Het doel is om meer inzicht te verkrijgen in mogelijkheden om de gezondheid te verbeteren. Dit heeft dus een andere insteek dan de huidige maatregelen, waarbij alleen de luchtconcentraties schadelijke stoffen verlaagd worden.
- Het uitvoeren van smogbeleid.
- Samenwerking ten behoeve van de invoering van het verbod op varend ontgassen.

Geur

Er zijn drie beleidsregels vastgesteld rondom geurhinder. Eén beleidsregel houdt in dat de provincie Zuid-Holland voor vergunningverlening het rijksbeleid geur alsmede de uitwerking daarvan in het Activiteitenbesluit en de Beleidsnota Actualisatie geurhinder van de Provincie (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 15 januari 2019) volgt.

Dat betekent dat het algemene uitgangspunt het voorkomen van (nieuwe) hinder is, en verder dat geur-emitterende inrichtingen de best beschikbare technieken (BBT) inzetten om geurhinder voor de omgeving te voorkomen dan wel te beperken. De tweede beleidsregel (ook vastgesteld door Gedeputeerde Staten) bestaat uit het vaststellen van het aanvaardbaar hinderniveau voor geurhinder in de omgeving van een inrichting, in het belang van de bescherming van het milieu. Het afwegingsgebied voor het aanvaardbaar geurhinderniveau bevindt zich tussen de volgende grenzen: de hindergrens en de ernstige-hindergrens. De derde beleidsregel is opgenomen om geurgevoelige objecten te beschermen tegen niet-aanvaardbare geurhinder.

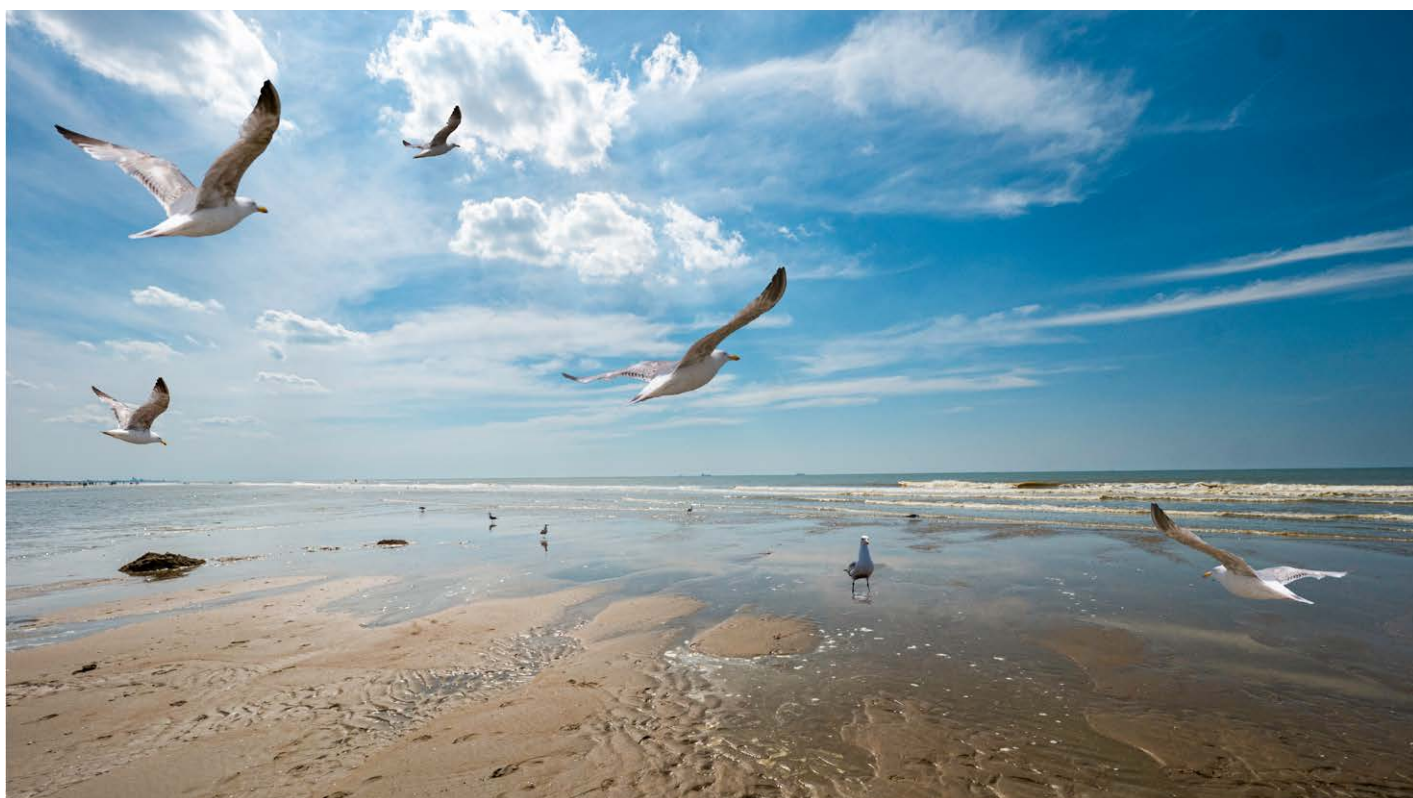
5.2.5 Inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving

De provincie heeft – op het gebied van luchtkwaliteitsbeleid – als wettelijke taak vergunningen te verlenen, toe te zien op de naleving daarvan en zo nodig handhavend op te treden.

In het omgevingsprogramma is aangegeven dat het beperken van de emissies van industriële activiteiten naar de lucht wordt gereguleerd via vergunningen die zijn vastgesteld op basis van de rijksregelgeving en de Nederlandse Emissie Richtlijnen. De regionale omgevingsdiensten voeren de provinciale taken uit betreffende vergunningverlening. De Nota VTH 2018-2021 en 2024-2027 geven hiertoe het kader. Op het gebied van smog ligt de uitvoering van deze taak voor Zuid-Holland bij DCMR, dit is voornamelijk zo belegd vanwege de vierentwintiguursbeschikbaarheid van de meldkamer.

Op het gebied van geurhinder heeft het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer de verplichting om aan te geven wat een aanvaardbaar geurhinderniveau is. Omdat er geen landelijk beleid is waarop kan worden aangehaakt, is provinciaal geurbeleid opgesteld om uniforme afweging mogelijk te maken bij elk besluit waarin geur een rol speelt.

In de beleidstheorie 2023 is aangegeven dat VTH één van de instrumenten is uitvoering te geven aan de maatregelen. Uit de beleidstheorie Luchtkwaliteit uit 2023 volgt dat de inzet wordt gevormd door de uitvoerende teams en de monitoringsteams van de omgevingsdiensten.



5.3 Evaluatiebevindingen – werking in de praktijk

In deze paragraaf wordt eerst een reflectie gegeven op de beleidstheorie van de provincie Zuid-Holland op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder. Vervolgens worden de bevindingen uit de gesprekken besproken in paragraaf 5.3.1 Doeltreffendheid. In paragraaf 5.3.2 worden de bevindingen uit de doelmatigheidsanalyse besproken.

5.3.1 Doeltreffendheid

5.3.1.1 Organisatie van deze beleidskeuze

Voor lucht en geur is er momenteel circa 2 fte bij de provincie beschikbaar, verdeeld over vier personen, met een ambtelijk opdrachtgever daarboven. De ambtelijk opdrachtgever, verantwoordelijk Gedeputeerde en ambtelijk opdrachtnemer werken opgevegericht samen op het thema. De ambtelijk opdrachtgever heeft daarnaast een rol in het meekijken bij de kwaliteit van de stukken die naar GS en naar PS gaan. Over de interne lijnen binnen de provincie Zuid-Holland wordt door medewerkers teruggegeven dat de afdelingen niet los van elkaar opereren, maar samen optrekken waar dat kan. De betrokken ambtenaren van de verschillende domeinen weten elkaar te vinden, maar er zijn geen vaste overlegstructuren. Voor het SLA bestaan een aantal vaste thema-overleggen. Overleg is ook afhankelijk van de aanwezigheid en capaciteit van de medewerkers. Medewerkers proberen alleen overleggen in te plannen als daar aanleiding toe is, dat kan zowel een bestuurlijke als maatschappelijke aanleiding zijn. Er komen soms initiatieven en plannen op, zowel binnen als buiten de overleggen, die vervolgens worden uitgewerkt. Medewerkers geven onder andere aan: 'zaken lopen deels organisch en deels gestructureerd'. Zij geven als reden dat van tevoren niet alles doordacht en voorzien kan worden. Voor deze deelevaluatie is expliciet de vraag opgenomen welke rol het team Luchtkwaliteit en geurhinder vervult ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe de samenwerking met andere thema's is belegd. Er wordt gezien dat er veel afhankelijkheid is van de onderlinge contacten en netwerken, maar er is ook benadrukt dat overdracht vaak goed verloopt met uitgebreide overdrachtdossiers. De gesproken medewerkers zien geen grote meerwaarde in meer of uitgebreidere overlegstructuren.

Op de vraag welke rol de provincie Zuid-Holland inneemt op het gebied van luchtkwaliteit, gekeken naar de vier kwadranten van het model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)¹³, weergegeven in figuur 2 op pagina 16, wordt vanuit gesprekspartners van de provincie geantwoord dat de provincie vooral acteert als de 'rechtmatige overheid' en dat zij op sommige onderdelen ad hoc als 'responsieve overheid' opereert. Die actieve rol wordt wel als een zoektocht ervaren, zeker met de beperkte middelen die er voor deze beleidskeuze zijn.

5.3.1.2 Doel en ambitie van de provincie

Het hoofddoel van beleidskeuze 7.1.1 is de luchtkwaliteit verbeteren met als doel de gezondheidsschade aan mensen en de schade aan de natuur te beperken en daardoor bij te dragen aan een gezonde woon- en leefomgeving. In de periode 2019 – 2024 is de luchtkwaliteit in de provincie verbeterd en de gestelde doelen met betrekking tot luchtkwaliteit zijn behaald.¹⁴

Over het hoofddoel wordt in de gesprekken aangegeven dat het verbeteren van luchtkwaliteit, door bijvoorbeeld emissiereductie, vaak bijvangst is van andere transitie waar provincie Zuid-Holland aan werkt. Het verduurzamen van mobiliteit wordt bijvoorbeeld voornamelijk vanuit klimaatdoel ingestoken en de verbetering van de luchtkwaliteit is vervolgens 'mooi meegenomen'. De reden die gegeven wordt voor deze werkwijze is het luisteren en acteren naar wat er politiek en maatschappelijk in de belangstelling staat. Het blijkt vaak makkelijker effect te bereiken op luchtkwaliteit, als er een bijdrage wordt geleverd aan een project of opdracht waar al beweging op plaatsvindt. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de provincie wellicht scherper naar voren moet brengen dat emissiereductie vanuit luchtkwaliteitsdoel een belangrijk doel op zich is, om er zo meer prioriteit voor te genereren.

Het luchtkwaliteitsbeleid is bewust vrij algemeen en breed opgesteld. Vervolgens wordt er op concrete onderdelen en projecten samengewerkt met andere onderdelen van de provincie Zuid-Holland om concrete resultaten te halen ten aanzien van de verbetering van de luchtkwaliteit. In het luchtkwaliteitsbeleid zelf is ook niet duidelijk opgeschreven wat er op andere domeinen precies gebeurt aan het verbeteren van de luchtkwaliteit, en wat daarvan de invloed is op de luchtkwaliteit in de provincie.

¹³ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Te raadplegen via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>.
¹⁴ Zie o.a.: Provincie Zuid-Holland (2023). Voortgangsrapportage Luchtkwaliteit.

Veelgehoord is het feit dat de provincie zelf weinig handelingsperspectief heeft om directe invloed uit te oefenen op de luchtkwaliteit. Om die reden worstelt de provincie ook met het stellen van ambitieuze grenswaarden: er is niet altijd te garanderen dat die vervolgens ook behaald worden. Ook stakeholders geven aan dat de invloed van de provincie op luchtkwaliteit beperkt is, mede doordat zeevaart en verkeer belangrijke bronnen van luchtverontreiniging zijn in de provincie. Als ambitie op VTH-gebied zet de provincie in op scherp vergunnen, maar ook daar loopt de provincie aan tegen het beperkte handelingsperspectief. Het is moeilijk afdwingbaar om in vergunningen in te zetten op normen die scherper zijn dan de geldende BBT.

Op de vraag of de provincie wel ambitieus genoeg is en is geweest op het gebied van luchtkwaliteit, wordt wisselend gereageerd. Vanuit het team luchtkwaliteit en geur wordt onder andere aangegeven: 'We hebben nu geen zorgen over de normstelling en de kwaliteit die we leveren, maar we zouden wel naar beter kunnen streven. Het is natuurlijk ook een langlopend dossier en een zaak van lange adem.'

5.3.1.3 Subdoelen

Voldoen aan de (in 2019 geldende) WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit

De WHO-advieswaarden die golden dit zijn de WHO-advieswaarden van 2005, in de periode 2019 – 2024 in de provincie Zuid-Holland behaald. Er is bij het opstellen van het beleid bewust aangesloten bij de toen geldende WHO-advieswaarden. Het team luchtkwaliteit geeft aan dat ze kijkt wat haalbaar is, maar dat er ook naar het Rijk en andere provincies wordt gekeken bij het stellen van ambities.

Er wordt wisselend gekeken naar het innemen van een ambitieuze positie ten opzichte van nieuwe advieswaarden en normen. Vanuit het team luchtkwaliteit en geur is onder andere aangegeven 'In het licht van de oude normen waren we goed op weg. Maar nu moet er weer een stap gezet worden, daar zijn we wel afhankelijk van andere partijen omdat we zelf als provincie niet heel veel kunnen.'

Voldoen aan wettelijke Europese luchtkwaliteitseisen

Gesprekspartners geven allen aan dat het de provincie is gelukt om in de afgelopen periode van 2019 tot en met 2024 aan de wettelijke Europese luchtkwaliteitseisen te voldoen. Vanaf 2021 werd in de provincie Zuid-Holland voldaan aan deze normen. Er is vanuit meerdere afdelingen en portefeuilles veel inzet op geweest, geven gesprekspartners aan. Bestuurlijk gezien bijvoorbeeld door de Gedeputeerde met de portefeuille Milieu, maar ook door de Gedeputeerde met de portefeuille Gezondheid.

Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat het voldoen aan nieuwe luchtkwaliteitseisen minder gemakkelijk zal lukken dan het voldoen aan de eisen van de afgelopen periode. Er worden voor 2030 aangescherpte luchtkwaliteitseisen voorzien en sommige gesprekspartners maken zich zorgen dat er daarmee een volgende 'stikstof-situatie' zal ontstaan.

In kaart brengen van de luchtkwaliteit

Dit subdoel komt, zoals geconstateerd in het vorige hoofdstuk, niet in die mate naar voren uit de beleidsdocumenten uit de periode 2019 – 2024. Desondanks is er in die periode wel veel aan gedaan vanuit de provincie.

De provincie heeft geïnvesteerd in meetapparatuur van DCMR. De resultaten zijn met medewerking van het RIVM verwerkt in de rapportages van het landelijke Luchtmeetnet en de provinciale rapportages aan Provinciale Staten.

Daarnaast is er voor citizen science een structuur opgezet. Het bijdragen als provincie aan citizen science wordt door de gesprekspartners als waardevol gezien, wel is er soms twijfel in hoeverre dit direct bijdraagt aan het hoofddoel van beleidsdoel 7.1.1 (het verbeteren van luchtkwaliteit met als doel de gezondheidsschade aan mensen en schade aan natuur te beperken en bij te dragen aan een gezonde woon- en leefomgeving). De slag van (de uitkomsten van) citizen science naar beleid lijkt nog moeilijk te maken. Vaak blijft de vraag: 'wat kunnen/moeten we hiermee als provincie?'. Gesprekspartners geven aan dat citizen science vraagt om heel goed verwachtingsmanagement. Inwoners verwachten dat de provincie actie zal ondernemen naar aanleiding van hun inspanningen, de provincie hoopt aan de andere kant dat de inwoners hun eigen gedrag zullen aanpassen naar aanleiding van hun betrokkenheid en opgedane kennis.

Geur

Het subdoel met betrekking tot geur is het tot een acceptabel niveau beperken van geurhinder veroorzaakt door provinciale mba's (voor inwerkingtreding Omgevingswet: provinciale inrichtingen). Het thema geur is op dit moment binnen de provincie ondergebracht bij Milieu en VTH, maar zou volgens enkele gesprekspartners ook een gezondheidsthema moeten zijn. Naar verwachting van een van de medewerkers is er gezondheidswinst te boeken binnen de provincie als het thema geur ook aan het thema gezondheid wordt verbonden.

Vanaf 2019 gelden er drie beleidsregels op het gebied van geur en deze zijn vanaf 2024 beleidsneutraal overgenomen. De beleidsregels werken goed voor de provincie als het gaat om het tot een acceptabel niveau beperken van geurhinder. Het geurbeleid van de provincie wordt door omgevingsdiensten als helder en uitvoerbaar ervaren. Overdracht binnen de provincie gebeurt via overdrachtsdossiers. Dit werkt goed, maar de kwaliteit (en diepgravendheid) van de overdrachtsdossiers is wel afhankelijk van de persoon die de overdracht doet.

De provincie geeft de omgevingsdiensten de taak om voor mba's waar de provincie het bevoegd gezag is, in de vergunningen te borgen dat er aan het rijksbeleid voor geur wordt voldaan, alsmede aan het provinciale beleid zoals dit onder andere is vastgelegd in de Beleidsnota Actualisatie geurhinder van de Provincie, geldend van januari 2019 tot 1 januari 2024.

Klachten vanuit inwoners over geur, komen binnen bij de omgevingsdiensten. Die kijken allereerst of er normen uit de vergunning(en) worden overschreden. Als dat het geval is treden de omgevingsdiensten handhavend op, conform de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) en sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO). De omgevingsdiensten zijn gemandateerd om zowel namens de gemeente als namens de provincie op te treden. Er komt vanuit de provincie een evaluatie om te kijken op welke manier signalen en klachten mee worden genomen en of deze vervolgens meegenomen worden bij het maken van beleid.

Voor Rijnmond geldt een apart geurhinderbeleid. De reden hiervoor is de hoge dichtheid van provinciale mba's in het gebied en daardoor de kans op cumulatie van geur. In het omgevingsprogramma van Zuid-Holland staat niet duidelijk vermeld wat de status van dit beleid is. In de praktijk wordt dit geurhinderbeleid gezien en behandeld als een vierde beleidsregel op het gebied van geur. Voor de provinciale organisatie en de uitvoerende omgevingsdienst, DCMR, is dit beleid en de status ervan daardoor wél duidelijk.

De software waarmee het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland wordt weergegeven biedt geen goede mogelijkheid om het werkingsgebied, in dit geval Rijnmond, duidelijk en apart op te nemen.

Er loopt op dit moment een onderzoek om te komen tot een hedonische waarde van geur, die de mate van (on) aangenaamheid van de geur aangeeft. De provincie Zuid-Holland is in afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek. Op dit moment zijn er weinig tot geen mogelijkheden om die waarden te meten en te toetsen. De provincie Zuid-Holland wacht op landelijke ontwikkelingen, voordat zij zelf stappen zet op dit gebied.

5.3.1.4 Resultaten

In de theoriefase zijn een zestal resultaten voor beleidsdoel 7.1.1 geïdentificeerd. Drie daarvan, het halen van de afspraken uit het SLA, het informeren van inwoners in smogperiodes en het verduurzamen van de binnenvaart, zijn opgesteld om bij te dragen aan het voldoen aan de WHO-advieswaarden en aan de wettelijke Europese luchtkwaliteitseisen. Het draaien van het officieel meetnetwerk en het opzetten en draaien van citizen science dragen bij aan het in kaart brengen van de luchtkwaliteit. Het subdoel van het beperken van geurhinder door provinciale mba's (voor de Omgevingswet: provinciale inrichtingen), heeft als concreet resultaat een maximale aanvaardbare geurbelasting bij woonhuizen in de provincie.

In het vorige hoofdstuk is reeds geconstateerd dat niet alle subdoelen en resultaten even herleidbaar zijn in het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland. Op het gebied van de resultaten betekent dit dat het draaien van het officiële meetnetwerk en het opzetten en draaiende houden van citizen science niet duidelijk vastgelegd zijn. Desondanks heeft de provincie hier de afgelopen jaren wel aan gewerkt, samen met partners. Citizen science is volgens een van de medewerkers nog steeds een experimentele beleidsbenadering, die om die reden nog niet vastgelegd is in het Omgevingsbeleid.

Het behalen van de afspraken uit het SLA

Ieder jaar wordt in de provincie Zuid-Holland een rapportage uitgebracht met daarin de stand van zaken van de verschillende maatregelen uit het SLA. Daarin staat een overzicht van de activiteiten die uitgevoerd zijn of nog op de planning staan. Gesprekspartners vanuit de provincie Zuid-Holland geven aan dat zij de rapportage ervaren als een stok achter de deur en dat de rapportages hen helpen bij het structureren van de acties en maatregelen.

Veel SLA-maatregelen liggen bij de 'vak-afdelingen' binnen de provincie. Hierdoor staat het team luchtkwaliteit niet voor alle maatregelen aan de lat en vormt het team niet voor alle onderdelen het aanspreekpunt. Er wordt aangegeven dat de verschillende vak-afdelingen elkaar en het team luchtkwaliteit meestal wel goed weten te vinden met betrekking tot de SLA-maatregelen. Het team luchtkwaliteit ziet zijn meerwaarde vooral bij het starten van nieuwe initiatieven op het gebied van luchtkwaliteit. Vaak ontstaan dergelijke initiatieven en ideeën organisch. De routes voor initiatieven en nieuwe projecten verschillen, soms komt iets uit de koker van één van de bestuurders, soms vanuit de maatschappij en soms vanuit de ambtelijke organisatie zelf. Door de verschillende routes, beleidscycli en het organisch ontstaan van initiatieven, wordt het opstarten, opzetten en uitvoeren van projecten soms als een zoektocht gezien binnen de provincie.

Verder speelt de provincie voor veel maatregelen uit het SLA vooral een faciliterende rol. Voor het SLA worden onder andere regionale samenwerkingsverbanden met gemeenten opgezet. De omgevingsdiensten spelen daar ook een rol bij en zitten daar ook bij aan tafel, omdat omgevingsdiensten vaak meer in contact staan met gemeenten dan de provincie en veel (praktijk)kennis hebben. Per regio is er een werkgroep voor het uitvoeren van het SLA en de provincie levert uren aan de omgevingsdiensten om daarbij aan te sluiten. Deze netwerken worden door de stakeholders als prettig en nuttig ervaren. Niet alle gemeenten hebben het SLA ondertekend, waardoor het soms een wat algemenere werkgroep luchtkwaliteit is. De stakeholders geven aan dat de provincie een actieve rol speelt bij het faciliteren van de werkgroepen en een trekkende rol speelt in de regio op het gebied van luchtkwaliteit. Een voorbeeld waar de provincie gemeenten bij probeert te faciliteren is houtstook door particulieren.

De omgevingsdiensten geven aan dat de provincie proactief bij hen uitvraagt waar zij ondersteuning nodig hebben bij het uitvoeren van de afspraken en maatregelen uit het SLA. Ook in andere overleg- en adviesstructuren is de provincie actief op het gebied van luchtkwaliteit, zoals in een IPO-adviesstructuur. Ook vindt er op verschillende niveaus overleg plaats met ministeries.

Op het gebied van samenwerking met medeoverheden in de regio trekt de provincie voornamelijk met gemeenten op die groter van omvang zijn en/of bepaalde problematiek hebben op het gebied van luchtkwaliteit, zoals de gemeente Rotterdam. Het komt voor Rotterdam onder andere voort uit het feit dat er daar veel speelt op het gebied van luchtkwaliteit, er veel industrie gevestigd is en het een grote stad is. Bij andere gemeenten in de provincie speelt luchtkwaliteit een minder grote rol en/of is er minder capaciteit en animo voor samenwerking op dit gebied.

Smog

Op het gebied van smog wordt er aan de wettelijke taak voldaan door de provincie Zuid-Holland. De provincie heeft geen aanvullende ambities of acties op dit onderdeel.

Het verduurzamen van de binnenvaart

Bij varende ontgassen heeft de provincie in de periode 2019 – 2024 een stap vooruitgezet met provinciale regelgeving. Er wordt aangegeven dat de provincie daarmee heeft geprobeerd de druk op het Rijk op te voeren om dat voorbeeld te volgen. Dat is volgens gesprekspartners goed gelukt, waardoor er nu een landelijk verbod geldt. Hierdoor heeft de provincie voor de komende periode geen eigen aanvullende ambities ten aanzien van varende ontgassen.

Gesprekspartners benoemen de medewerking van de provincie aan het Europese CLINSH-project als een positieve en actieve stap van de provincie, maar de meeste gesprekspartners kunnen niet aangeven wat daar verder uit voort is gekomen voor de provincie.

Op dit moment wordt er gewerkt aan een samenwerkingsverband met betrekking tot het opwaarderen van binnenhavens. De provincie zet erop in om verkeersstromen van de weg te vervangen door verkeersstromen over het water. Dit beleid is niet terug te vinden in de beleidsdocumenten over luchtkwaliteit, maar komt voort uit de opgave duurzame mobiliteit. Daarnaast loopt er een project vanuit de opgave duurzame mobiliteit voor de elektrificatie van de binnenvaart. Ook dit project is niet opgenomen in het luchtkwaliteitsbeleid, maar in het mobiliteitsbeleid.

Officieel meetnetwerk uitgevoerd door DCMR

Wettelijk ligt de taak voor officiële luchtmeetnetten bij het RIVM. Het meetnetwerk in aanvulling op dat van het RIVM heeft de provincie nu reeds 55 jaar en wordt uitgevoerd door DCMR. Ook de gemeente Rotterdam wordt betrokken bij het meetnetwerk en is voor een deel mede-opdrachtgever. Gemeente en provincie stellen samen hun meetvisie op. Die samenwerking wordt als prettig ervaren en stakeholders vinden het goed dat de provincie hier een actieve rol in speelt.

Het (mede) laten uitvoeren van het officiële meetnetwerk staat niet opgenomen in het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland, wel in de interne beleidstheorie uit 2023.

Citizen science

Voor deze deelevaluatie is expliciet de vraag welke activiteiten de provincie heeft ondernomen naast de activiteiten die staan beschreven in het omgevingsbeleid en de beleidstheorie aan het evaluatiekader toegevoegd. Eén van die activiteiten is de citizen science. Dit staat niet opgenomen in het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland, wel in de interne beleidstheorie uit 2023.

De provincie heeft sensoren ter beschikking gesteld aan inwoners om burgermeetgroepen te ondersteunen. Dit doet de provincie onder andere voor gebieden in Rotterdam en Gouda. Stakeholders geven aan dat de provincie er veel moeite in heeft gestoken om het burgermeetnetwerk te laten bloeien. Het RIVM is nauw betrokken bij het burgermeetnet en ondersteunt bij de metingen en de participatie.

Gesprekspartners geven aan dat het meetnetwerk veel kan bijdragen aan het bewustzijn onder inwoners, doordat de sensoren korte pieken goed in kaart kunnen brengen. Daardoor wordt de directe impact van bijvoorbeeld houtstook op de nabije luchtkwaliteit goed zichtbaar.

Wel geven stakeholders aan dat de bijdrage van citizen science aan het hoofddoel van beleidsdoel 7.1.1 beperkt is. Het is volgens gesprekspartners slechts een bewustwording van de inwoners. Op verschillende manieren zijn de inwoners luchtkwaliteit aan het meten en op verschillende manieren proberen ze beleid daarmee te beïnvloeden. De invloed op het beleid lijkt echter beperkt: er is geen draaiende beleidscyclus waarin deze signalen structureel worden meegenomen. Stakeholders geven daarbij aan dat het moeilijk is om iets met de gegevens te doen, omdat het meetnetwerk en de daaruit voortkomende data geen juridische status heeft. Stakeholders vinden het daarom ook lastig om aan te geven op welke manier de gegevens wél kunnen worden meegenomen in het beleid.

Stakeholders benadrukken dat de provincie vanaf nu de ondersteuning van het burgermeetnetwerk gaat verleggen naar het meten van geluid en geluidbeleving en mogelijk de ondersteuning voor het meten van luchtkwaliteit gaat afbouwen, waardoor het onzeker is wat de toekomst van deze meetnetwerken is. De provincie geeft aan dat het verleggen van de focus niet betekent dat de ondersteuning verdwijnt voor de burgermeetnetwerken voor luchtkwaliteit.

Neveneffecten en ontwikkelingen

Een aanvullende vraag uit het evaluatiekader voor deze deelevaluatie was welke gevolgen de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder. Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland is beleidsneutraal overgezet sinds de Omgevingswet. Hier zijn geen aanvullende kansen of wijzigingen uit voort gekomen voor de provincie Zuid-Holland. In de gesprekken zijn geen zaken genoemd die de provincie als kans vanuit de Omgevingswet had kunnen benutten.

5.3.1.5 Uitvoering

Gesprekspartners geven aan dat de provincie bij vergunningverlening erg afhankelijk is van de geldende BBT-normen. De provincie heeft afgelopen periode in haar beleid ingezet op scherp vergunnen, maar het is moeilijk om zelf als provincie strengere normen op te leggen via vergunningverlening. Er is aangegeven in de gesprekken dat een nieuw Europees BBT-document voor grote 'klappen' op het gebied van luchtkwaliteit kan zorgen.

Op het gebied van VTH wordt daarom door de provincie op dit moment ingezet op de ondergrens van de BBT-normen. De provincie probeert waar mogelijk in te zetten op 'BBT-plus' en geeft daar ook opdrachten voor aan DCMR, in samenwerking met de gemeente Rotterdam. Het opleggen van BBT-plus is echter juridisch lastig en houdt vaak geen stand bij de rechter. Daardoor is het bereiken van BBT-plus erg afhankelijk van het goede gesprek met de bedrijven. Soms lukt dat, maar bedrijven kijken toch vaak vooral naar bedrijfseconomische aspecten. Gesprekspartners hopen dat de nieuwe Richtlijn Industriële Emissies, die over twee jaar in werking treedt, een impuls zal geven om strengere normen te kunnen opleggen en daarop te handhaven.

Gesprekspartners geven aan dat er soms bewust risico's worden genomen om scherper te vergunnen. Het blijft een spel van onzekerheden, maar de provincie zet graag een stap extra voor scherpere normen in vergunningen. Het risico dat de provincie dan vaker tegenover bedrijven in de rechtbank staat, en dat vergunningen niet altijd standhouden in de rechtbank, is een risico dat de provincie bereid is te nemen. De provincie is van zins om ook in de toekomst te blijven inzetten op scherp vergunnen. Die boodschap draagt zij ook uit naar bedrijven.

De gemeente Rotterdam en de provincie stemmen de werkplannen onderling af, zodat deze op elkaar aansluiten en er geen verschillen optreden tussen provinciale en gemeentelijke bedrijven. Dit werkt goed voor de provincie en gemeente en biedt ook bedrijven helderheid.

Op het gebied van geur loopt de uitvoering soepel. De omgevingsdiensten kunnen uit de voeten met de opdrachten en er is voldoende budget om de gestelde doelen te behalen.

5.3.2 Doelmatigheid

5.3.2.1 Budget en realisatie

Voor luchtkwaliteit en geur is de begroting en realisatie vooral op beleidsprestatieniveau gegeven in de P&C cyclus. Er is daarbinnen bijvoorbeeld ook geen splitsing tussen het geur- en het luchtkwaliteitsbeleid aangebracht in de begroting.

In 2021 en in 2022 waren er relatief grote verschillen tussen de oorspronkelijke begrootte middelen en de realisatie. In 2021 is er procentueel verschil van 41% en in totaal een onderbesteding van € 557.000. In de jaarstukken is terug te vinden dat in 2021 de begroting tussentijds is bijgesteld met een vermindering van € 394.000. De verklaring voor de onderbesteding ten opzichte van de bijgestelde begroting is: 'In 2021 werd er rekening mee gehouden dat we de ontwikkeling van gemeentelijke luchtkwaliteitsprogramma's zouden co-financieren/mee-ontwikkelen. In 2021 is er echter geen aanvraag vanuit de gemeenten gekomen. In de Najaarsnota 2021 is terug te vinden dat de begroting tussentijds met € 394.000 naar beneden wordt bijgesteld vanwege een overheveling van budget van luchtkwaliteit naar SWUNG 2 (SamenWerken aan de Uitvoering van een Nieuw Geluidbeleid). SWUNG 2 was op dat moment een nieuwe wettelijke taak voor de provincie. De overheveling betrof een bedrag van € 200.000 per jaar voor SWUNG 2 dat ten gunste komt van de apparaatslasten van Ambitie 2, beleidsdoel 2.2 Beheer & Onderhoud. In de najaarsnota wordt daarnaast aangekondigd dat voor de verduurzaming van de binnenvaart wordt € 200.000 minder in 2021 ingezet wordt.

Tabel 2. Budget en realisatie beleidskeuze 'Luchtkwaliteit en verminderen geurhinder' (bedragen x € 1.000). In 2019 hanteerde de provincie een andere systematiek waardoor er voor dat jaar geen cijfers bekend zijn op het niveau van deze beleidskeuze.

Jaren	Begroting	Realisatie	Verschil
2019	-	-	-
2020	545	551	- 6
2021	1.347	790	557
2022	932	472	460
2023	895	1.012	- 117
2024	890	n.t.b.	n.t.b.

In 2022 was er een procentueel verschil van 49% tussen de begroting en de realisatie, hetgeen neerkomt op een onderbesteding van € 460.000. In de jaarstukken van 2022 is de verklaring voor de onderbesteding ten opzichte van de bijgestelde begroting: 'In 2022 zijn binnen de provincie regionale samenwerkingsverbanden met de gemeenten opgezet. De verwachting was dat uit deze samenwerkingsverbanden diverse vraagstukken naar voren zouden komen waar middelen op ingezet zouden worden. De vraag vanuit de gemeenten is echter veelal uitgebleven. Daarnaast heeft het project 'Scherp Vergunnen' vertraging opgenomen als gevolg van capaciteitsknelpunten bij de Omgevingsdiensten.' Bij de najaarsnota 2022 is de begroting voor beleidsprestatie 7.1.1 € 195.000 naar beneden bijgesteld. In de opsommingen met aanpassingen wordt niet duidelijk waar de aanpassing voor 7.1.1 precies vandaan komt.

In 2023 is er meer uitgegeven dan van tevoren begroot. Bij de najaarsnota is er een bijstelling geweest van € 94.000 euro. De uitleg is dat de provincie in 2020 de specifieke uitkering Schone Lucht Akkoord voor de onderwerpen Kenniscentrum en Training Industrie ontving van het Rijk. Over 2023 vonden diverse uitgaven plaats met 50% dekking uit die middelen, de overige 50% kwamen voor rekening van de provincie. In de jaarstukken is terug te vinden dat er naast de bijstelling € 24.000 euro meer is uitgegeven, in de tekst is daar geen uitleg voor te vinden.

Praktijk

Volgens de gesprekspartners is het huidige budget hard nodig voor een dossier dat de gezondheid in de provincie direct raakt. Het budget voor het geurbeleid wordt als afdoende beschouwd om de gestelde doelen op dat gebied te behalen.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

5.4.1 Validiteit van de beleidstheorie

De beleidstheorie voor luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder is te vinden in de provinciale omgevingsvisie, in het omgevingsprogramma en in de omgevingsverordening. Het hoofddoel voor deze beleidskeuze is helder en makkelijk vindbaar in het omgevingsbeleid: het verbeteren van de luchtkwaliteit met als doel de gezondheidsschade aan mensen en de schade aan de natuur te beperken en daardoor bij te dragen aan een gezonde woon- en leefomgeving. De subdoelen voor luchtkwaliteit zijn niet allemaal duidelijk terug te vinden in het door Provinciale Staten vastgestelde omgevingsbeleid. In de omgevingsvisie staat opgenomen dat de provincie streeft naar het behalen van de wettelijke Europese luchtkwaliteitseisen én de in 2019 geldende WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit.

In het omgevingsbeleid is minder duidelijk terug te vinden dat de provincie het vertrouwen van de inwoner in de luchtkwaliteit wil verhogen of wil inzetten op citizen science. In de interne beleidstheorie is wel duidelijk het verhogen van het vertrouwen van de inwoners in luchtkwaliteit opgenomen en staan daarvoor verschillende maatregelen genoemd, met name op het gebied van citizen science. Dit laatste subdoel past bovendien minder dan de andere doelen in de directe lijn die het beoogde hoofddoel bereikt, namelijk het beperken van de schade aan mens en natuur.

Voor geurhinder geldt een duidelijk subdoel en zijn er drie beleidsregels vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De enige onduidelijkheden die ontstaan op basis van de beleidstheorie van het geurbeleid, zijn de rol en de status van het beleid aangaande het Rijnmondgebied. In het omgevingsbeleid (met name op de interactieve kaart) is niet duidelijk terug te vinden wat het precieze werkingsgebied van het beleid is en wat de status van het beleid is.

Er zijn een aantal duidelijke resultaten/maatregelen opgenomen in het omgevingsprogramma, die bijdragen aan de gestelde doelen. Ook de wettelijke taak op ZZS staat genoemd onder de maatregelen in het omgevingsprogramma; ZZS wordt in deze evaluatie behandeld in een aparte paragraaf (10.4) in de deelevaluatie VTH (beleidskeuze 7.1.5). Bovendien staat stikstofdepositie als maatregel opgenomen, maar deze maatregel valt buiten de scope van deze deelevaluatie.

De provincie beschrijft in haar eigen beleidstheorie duidelijk de rol die zij voor zichzelf ziet en met name welke rol zij niet voor zichzelf weggelegd ziet. De provincie benadrukt in haar omgevingsbeleid de rol van andere overheden en de noodzaak tot samenwerking op dit thema. Doordat er veel wordt verwezen naar samenwerking, wordt het beeld van de uitvoering van deze beleidskeuze niet altijd concreet. Voorgenomen activiteiten zijn daarnaast vaak lastig achteraf te beoordelen, omdat het vaak wordt geformuleerd als 'financiering van', 'ondersteunen van' of 'samenwerking ten behoeve van'.

5.4.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid aangaande luchtkwaliteit en geur in de periode 2019 – 2024 wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van de in het evaluatiekader opgestelde vragen over doeltreffendheid, inclusief specifieke vragen aangaande deze beleidskeuze. Per vraag worden steeds de aanbevelingen meegegeven.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de theorie?

Op luchtkwaliteit en geur zijn de in het omgevingsbeleid gestelde doelen behaald. Met een klein team binnen de provincie is het gelukt om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen en een aantal aanvullende projecten op te pakken. Er zijn zowel door de provincie zelf als samen met samenwerkingspartners, zoals door middel van het SLA, stappen gezet in de richting van een verbeterde luchtkwaliteit.

Op het gebied van VTH loopt het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap goed, zowel op het gebied van luchtkwaliteit als geur. De afgesproken grenswaarden worden met het VTH-instrumentarium bewaakt. Eén van de VTH-ambities die onder andere geldt voor luchtkwaliteit, het scherp vergunnen van provinciale bedrijven, blijkt soms nog zoeken. Juridisch houden strengere normen dan wettelijk voorgeschreven moeilijk stand. Hierdoor worden vergunningen aangevochten, volgen (lange) juridische procedures en is er een kans dat ze sneuvelen bij de rechter. Voor strengere normen in de vergunningen is de provincie afhankelijk van het goede gesprek met bedrijven, evenals hun welwillendheid. Door dit goede gesprek aan te gaan worden er stappen gezet. Op VTH-gebied trekt de provincie vooral op met de gemeente Rotterdam en minder met de andere gemeenten. Dit komt voornamelijk door de vele industrie in Rotterdam, en deels door de omvang van de stad.

Welke rol vervult het team Luchtkwaliteit en geurhinder ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe is de samenwerking met andere thema's belegd?

Bij de provincie Zuid-Holland staat een klein team aan de lat voor de uitdagingen en doelen op het gebied van luchtkwaliteit. Waar rekening mee gehouden moet worden, is dat de provincie zelf slechts over een beperkt handelingsperspectief beschikt om een verschil te kunnen maken op het gebied van luchtkwaliteit. Daarbij hangt de prioriteit voor het verbeteren van luchtkwaliteit af van de keuzes die worden gemaakt op andere beleidsterreinen binnen de provincie, zoals economie en mobiliteit. Ook hangt het behalen van winst op luchtkwaliteit vaak samen met stappen die worden gezet op andere beleidsterreinen binnen de provincie. Voorbeelden die zijn gegeven omvatten bijvoorbeeld de projecten die worden gestart op het gebied van elektrificatie en andere zaken die bij de mobiliteitsafdeling liggen. De verschillende afdelingen en medewerkers binnen de provincie kunnen elkaar momenteel goed vinden op het gebied van luchtkwaliteit, maar er bestaan geen vaste structuren die hiervoor zorgen. Het contact tussen medewerkers hangt af van individueel initiatief om elkaar op het juiste moment en de juiste manier aan te haken.

Voor luchtkwaliteit en geurhinder staat zoals gezegd een klein team aan de lat. Niet alle acties en ontwikkelingen zijn gegoten in procedures en structuren, waardoor de kans bestaat dat voortgang en resultaten verloren gaan als er personele wijzigingen plaatsvinden. Momenteel wordt er wel gewerkt met overdrachtsdossiers, maar het is afhankelijk van de betreffende vertrekkende medewerker hoe diepgaand en uitgebreid die zijn.

Aanbeveling aan de ambtelijke organisatie: zorg dat er wat betreft deze beleidskeuze geen (grote) afhankelijkheid bestaat van personen.

Aanbeveling aan de ambtelijke organisatie: borg dat de verschillende afdelingen het team Luchtkwaliteit goed kunnen vinden.

In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt'?

De gestelde subdoelen door de provincie zijn behaald. Gedurende de onderzoeksperiode is het gelukt om te voldoen aan de in 2019 geldende WHO-adviesnormen. Ook de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn gehaald in de onderzoeksperiode 2019 – 2024. Tevens voldoet de provincie aan haar wettelijke taak op het gebied van smog.

We tekenen daarbij aan dat de doelen die de provincie gesteld heeft niet door iedereen als ambitieus worden ervaren. De provincie had bij het opstellen van de doelen voor deze periode al zicht op het behalen ervan. Door de bevolkingsdichtheid, de verkeersintensiteit en de omvang van de industrie is de gezondheid van de inwoners een grote uitdaging voor de provincie Zuid-Holland. Daarbij komen er zeer waarschijnlijk strengere nieuwe normen aan.

De provincie heeft beperkte 'knoppen' om aan te draaien, maar er komen wel steeds strengere normen voor luchtkwaliteit aan. Ook zijn er grote uitdagingen wat betreft de gezondheid in de provincie, mede als gevolg van de luchtkwaliteit. We raden de provincie aan om te kijken waar zij effectief ambitieus zou kunnen zijn de komende jaren, om zo de gezondheid en de leefomgeving in de provincie te verbeteren.

Aanbeveling aan PS: kijk waar de provincie invloed heeft op luchtkwaliteit en stel daar doelen op die in verhouding staan tot de uitdagingen op het gebied van de gezondheid van de inwoners en de leefomgeving.

Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen naast de activiteiten die staan beschreven in het omgevingsbeleid en de beleidstheorie?

Op het gebied van citizen science heeft de provincie een stap vooruit gezet, ook ten opzichte van haar eigen omgevingsbeleid. In het omgevingsbeleid zijn geen concrete doelen gesteld met betrekking tot burgermeetnetwerken en te behalen resultaten daarvan; daardoor is het lastig om de balans op te maken in hoeverre die inzet geslaagd is geweest. Samenwerkingspartners waren erg te spreken over de inzet van de provincie op citizen science tijdens de onderzoeksperiode, maar vrezen vanwege een verlegde focus naar andere soorten citizen science en de onzekerheid over de toekomst van de huidige vormen van citizen science dat de provinciale inzet op citizen science op het gebied van luchtkwaliteit zal afnemen.

Gedurende de periode 2019 – 2024 zijn er een aantal projecten opgestart en uitgevoerd die niet in het omgevingsbeleid zijn vastgelegd. Hierdoor is er geen directe opdracht gegeven door Provinciale Staten voor deze onderdelen en is ook niet achteraf te controleren in hoeverre de provincie de activiteiten (op de voorgenomen wijze) heeft uitgevoerd met het gewenste resultaat.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie: neem zowel voorgenomen projecten en ambities als ambities en projecten die worden uitgevoerd duidelijker in het omgevingsbeleid op, en stel daar doelen voor.

In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend?

De provincie heeft in het omgevingsprogramma uit 2019 aangegeven bij de maatregelen aangaande luchtkwaliteit verschillende rollen te kiezen. 'Bij vergunningverlening en bij het ontgassen van binnenvaartschepen gaat het om reguleren, bij het Schone Lucht Akkoord wordt de rol regisseren of stimuleren gekozen.'

De provincie heeft in de periode 2019 – 2024 gekozen voor haalbare doelen en is daarin niet overambitieuze geweest. Dit is deels begrijpelijk, gezien de provinciale mogelijkheden en zekerheden om de luchtkwaliteit in de provincie significant te verbeteren. Aan de andere kant zijn er zeker nog mogelijkheden om een meer stimulerende rol in te nemen op dit thema.

De provincie heeft binnen deze beleidskeuze wel een samenwerkende en faciliterende rol op zich genomen. De samenwerkende rol is begrijpelijk vanwege de afhankelijkheid van rijksinzet, rijksbeleid en de welwillendheid van gemeenten om te werken aan luchtkwaliteit. Zo hebben niet alle gemeenten het SLA ondertekend. De provincie trekt rond het thema luchtkwaliteit vooral op met de grote steden en de omgevingsdiensten in de regio, met (kleinere) gemeenten is op dit gebied weinig contact.

Momenteel schakelt de provincie vooral met de grotere gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam. Omdat gezondheid een thema is voor alle inwoners in de provincie is het aan te raden zoveel mogelijk gemeenten te betrekken en aan te moedigen zich in te spannen op luchtkwaliteit, bijvoorbeeld vanuit het Schone Lucht Akkoord.

Aanbeveling aan GS: betrek naast enkele grote steden alle gemeenten bij het beleid en het zetten van stappen op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder.

In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert?

Uit de gesprekken is gebleken dat het erop lijkt dat het minder gemakkelijk wordt om te voldoen aan de aanstaande nieuwe WHO-normen en luchtkwaliteitseisen dan aan de normen en eisen uit de onderzoeksperiode 2019 – 2024. De normen worden een stuk strenger en het handelingsperspectief wordt niet groter. Hierdoor zijn gesprekspartners het erover eens dat de normen in de toekomst niet behaald worden als het huidige beleid onveranderd doorgezet wordt.

Aanbeveling aan GS: breng in kaart welke mogelijkheden de provincie (ook op andere beleidsterreinen) heeft om in de toekomst te kunnen voldoen aan de strengere luchtkwaliteitsnormen. Vervolgens kan er een politieke afweging gemaakt worden welke inzet er gepleegd moet worden.

Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder?

Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland is beleidsneutraal overgezet sinds het ingaan van de Omgevingswet. De provincie heeft geen (beleids)wijzigingen aangebracht in het omgevingsbeleid.

5.4.3 Doelmatigheid

De meeste jaren heeft er onderbesteding plaatsgevonden op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder. Deze onderbestedingen kwamen vooral voort uit het uitblijven van gemeentelijk animo voor de cofinanciering van gemeentelijke luchtkwaliteitsprogramma's. In 2021 is daar bijvoorbeeld geen enkele aanvraag vanuit gemeenten op binnen gekomen. In 2020 heeft er een zeer kleine overschrijding plaatsgevonden, en in 2023 is er een overbesteding geweest van € 117.000. De overbesteding is te verklaren doordat er 50% is bijgedragen aan projecten die voortkwamen uit een landelijke specifieke uitkering voor luchtkwaliteit.

Veel van de middelen die worden uitgegeven in het kader van luchtkwaliteit en geurhinder lopen via de middelen voor VTH (die worden gebruikt voor opdrachten aan omgevingsdiensten), of via middelen voor andere beleidsterreinen zoals mobiliteit.

Hierdoor is op basis van de begroting en de realisatie van beleidsprestatie 7.1.1 geen volledig beeld te schetsen van de doelmatigheid. Het is zowel voor inwoners als voor Provinciale Staten lastig om een overzicht te krijgen van de middelen die worden ingezet voor het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder.

Aanbeveling aan GS: zorg dat voor Provinciale Staten beter inzichtelijk wordt gemaakt welk onderdeel van de budgetten ingezet wordt voor welke beleidsprestatie, zodat er een duidelijke koppeling te maken is tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen. Een opsplitsing tussen het budget ten aanzien van luchtkwaliteit en geurhinder zou hierbij in ieder geval kunnen helpen.

HOOFDSTUK 6

Deelevatorbeoordeling beleidskeuze 7.1.2

Verminderen van geluidhinder

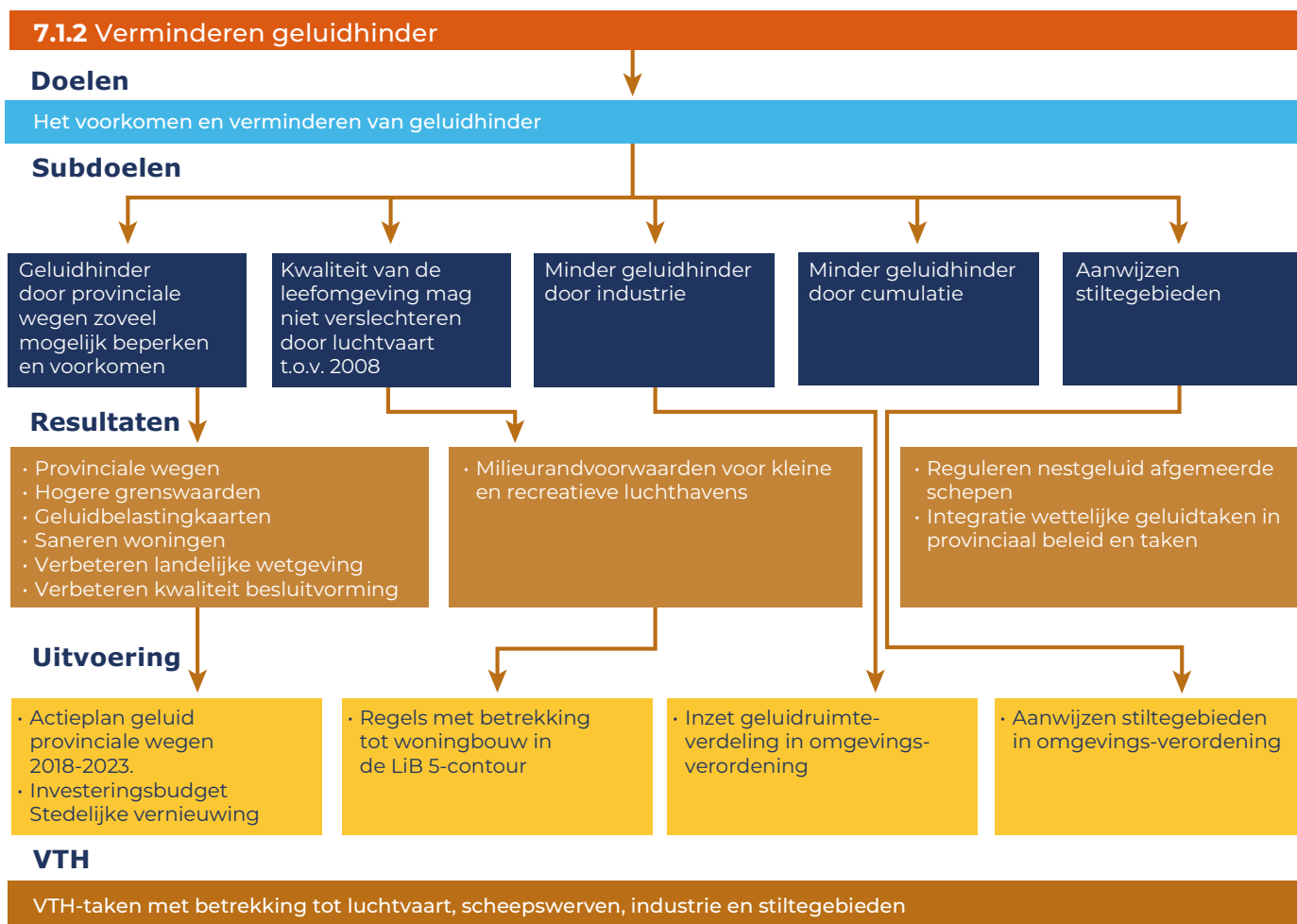
6.1 Introductie

Binnen de overkoepelende ambitie van de provincie Zuid-Holland om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren om daarmee bij te dragen aan de gezondheid en veiligheid van haar inwoners, vormt de vermindering van geluidhinder één van de beleidskeuzes.

Figuur 4. Doelenboom beleidskeuze 7.1.2 Geluidhinder, opgesteld door middel van de beleidsdocumentatie en aanvullende gesprekken.

6.2 Beleidstheorie

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen het beleid van de provincie Zuid-Holland voor de beleidskeuze 6.1.2: 'geluidhinder'. Het beleid bestaat uit het doel van de beleidskeuze, de subdoelen, de beoogde resultaten en de voorziene uitvoering. De VTH-taken die onderdeel zijn van de uitvoering lichten we uit in een aparte paragraaf. De verschillende onderdelen hangen met elkaar samen. Dit is weergegeven in Figuur 4. Deze doelenboom is opgesteld door de auteurs van dit rapport op basis van de provinciale beleidsdocumenten, met name de omgevingsvisie, omgevingsverordening en het omgevingsprogramma van de provincie Zuid-Holland, aangevuld met informatie uit het Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023 en de Nota VTH.



6.2.1 Doel

De provincie stelt in de omgevingsvisie uit 2019 als doel van deze beleidskeuze het voorkomen en verminderen van geluidhinder. Dit doel draagt bij aan de ambitie van beleidskeuze 6.1 omdat geluidhinder kan leiden tot nadelige gezondheidseffecten en de vermindering van geluidbelasting tot gezondheidswinst leidt. Naast gezondheidswinst wordt het doel ook vanuit economisch en ruimtelijk ontwikkelingsoogpunt gemotiveerd: de provincie stelt in de omgevingsvisie dat 'maatschappelijk gewenste ontwikkelingen (op het gebied van bijvoorbeeld economie, verkeer en vervoer) moeten kunnen plaatsvinden terwijl tegelijkertijd de burger wordt beschermd tegen geluidhinder'.

6.2.2 Subdoelen

De provincie beschrijft in de omgevingsvisie vijf subdoelen, die staan benoemd als 'taken'. De subdoelen richten zich op de aanpak van verschillende geluidbronnen: weg- (en rail)verkeer, luchtvaart, industrie, cumulatie (optelsom van geluidbronnen), en stiltegebieden. De provincie geeft aan hiermee invulling te geven aan 'de belangrijkste provinciale verantwoordelijkheden voor geluidhinder', te weten provinciale infrastructuur, provinciale inrichtingen (vanaf inwerkingtreding Omgevingswet: milieubelastende activiteiten), regionale luchthavens en stiltegebieden.

In het Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023 legt de provincie uit op welke manier vermindering van geluidhinder bijdraagt aan de ambitie. Geluid wordt als hinderlijk of schadelijk beschouwd wanneer dit leidt tot slaapverstoring of andere vormen van overlast. Slaapverstoring kan het herstelvermogen van het lichaam belemmeren. Bovendien kan geluidhinder via het stress-systeem extra druk uitoefenen op hart en bloedvaten, wat kan resulteren in negatieve gezondheidsgevolgen. Voor de vijf taken worden de volgende doelen gesteld.

- **Wegen:** Het subdoel is om geluidsoverlast van provinciale wegen zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken, vooral wanneer dit hinderlijk is voor of schadelijke effecten heeft op de gezondheid van mensen.
- **Luchtvaart:** De provincie heeft in het Beleidsplan Regionale Luchtvaart 2008 – 2020 als doel gesteld dat de kwaliteit van de leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en milieu, door de regionale luchtvaart niet mag verslechteren ten opzichte van de situatie in 2008.
- **Industrie:** De provincie richt zich op de verbetering van de landelijke geluidwetgeving en op het optimaliseren van ruimtegebruik op industrieterreinen gekoppeld aan geluidruimteverdeling.

- **Cumulatie (optelsom van geluidbronnen):** De provincie heeft de wettelijke taak bij diverse besluitvorming rekening te houden met cumulatie van geluid. Dit kan van toepassing zijn bij de reconstructie of aanleg van wegen en bij het opstellen van inpassingsplannen.
- **Stiltegebieden:** De provincie heeft hiervoor geen doelen gesteld, maar wil invulling geven aan de wettelijke taak om stiltegebieden aan te wijzen en te beschermen.

6.2.3 Resultaten en uitvoering

In de omgevingsvisie definieert de provincie enkele te behalen resultaten bij de verschillende subdoelen. Deze lichten we hieronder toe. Aanvullend wil de provincie ten eerste de wettelijke geluidtaken niet alleen integreren in de vergunningverlening, maar ook in de provinciale kerntaken ruimte, economie en bereikbaarheid. Ten tweede wil de provincie reguleren dat nestgeluid van afgemeerde schepen wordt meegenomen bij nieuwe ontwikkelingen.

Wegen

De provincie zet zich in om te voldoen aan de volgende wettelijke verplichtingen:

- Het aanpakken van geluidhinder langs provinciale wegen. De provincie zet zich in om binnen de beschikbare middelen het aantal geluidgehinderden zoveel mogelijk terug te dringen.
- Het maken en monitoren van geluidbelastingskaarten.

Doelbereik vindt plaats als gezondheidseffecten niet meer plaatsvinden en geluidsoverlast acceptabel wordt gevonden, zodat de brede welvaart toeneemt. In de omgevingsverordening geeft de provincie aan op welke wegen de provinciale verplichting van toepassing is.

Daarnaast zet de provincie zich ook in voor bovenwettelijke resultaten:

- Het terugdringen van geluidhinder onder de wettelijke normen (wettelijk toegestane hinder- en gezondheidseffecten).
- De verbetering van de landelijke geluidwetgeving.
- Het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming omtrent geluidhinder.

De uitvoering van deze taken is beschreven in het Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023. In dit actieplan identificeert de provincie geluidknelpunten die onder vorige actieplannen nog niet zijn opgelost, tonen berekeningen aan waar nieuwe knelpunten bestaan en wordt op basis van bestaande en toekomstige geluidklachten budget beschikbaar gesteld om klachtengerelateerde knelpunten op te lossen. De provincie pakt knelpunten aan door het aanleggen van stil asfalt, het plaatsen van geluidsschermen, het toepassen van gevelisolatie bij woningen, het treffen van verkeersregulerende maatregelen en het toepassen van innovaties, zoals diffractoren. Maatregelen voor vermindering van slaapverstoring worden primair genomen op basis van doelmatigheid. Daarvoor is een doelmatigheidscriterium opgenomen in het Actieplan Geluid. Aanvullend zet de provincie de subsidie van Bureau Sanering Verkeerslawaaï in om huizen te saneren.

Luchtvaart

De provincie wil als bevoegd gezag voor kleine en recreatieve luchthavens milieuraandoorwaarden scheppen waaronder kan worden voldaan aan de maatschappelijke behoefte aan luchtvaart. De provincie beschrijft in haar omgevingsbeleid niet met welke uitvoering dit resultaat te behalen is. In de omgevingsverordening beschrijft de provincie regels met betrekking tot het bouwen van woningen buiten bestaand stads- en dorpsgebied binnen de zogenaamde LIB 5-contour. De LIB 5-contour is een planologische contour waarbinnen de provincie terughoudend wil zijn in het bouwen van woningen. De LIB 5-contour draagt zo bij aan de bescherming van mensen tegen vliegtuiggeluid en waarborgt ruimte voor (toekomstige) ontwikkelingen van de mainport Schiphol.

Industrie

De provincie beschrijft in haar omgevingsbeleid geen resultaten die zij wil behalen op het vlak van geluidhinder door industrie en beschrijft ook niet hoe de uitvoering eruit ziet. In de omgevingsverordening gaat de provincie in op de manier waarop de provincie omgaat met de geluidruimteverdeling rond bedrijven. De provincie legt uit: 'door slimme zonering en variatie op een bedrijventerreinen dient gezocht te worden naar zowel maximale ruimte voor bedrijvigheid als voor andere (aan het bedrijventerrein grenzende) functies, zoals wonen, zodat de beschikbare ruimte optimaal benut wordt'.

Cumulatie

De provincie beschrijft in haar omgevingsbeleid geen resultaten die zij wil behalen op het vlak van cumulatie van geluid en beschrijft ook niet hoe er uitvoering wordt gegeven aan de het voorkomen of verminderen van geluidhinder door de cumulatie van geluid.

Stiltegebieden

De provincie beschrijft in haar omgevingsbeleid geen resultaten die zij wil behalen op het vlak van stiltegebieden. In de omgevingsverordening wijst de provincie deze stiltegebieden aan en beschrijft de provincie regels over de manier waarop de stilte in deze gebieden beschermd moet worden. In de toelichting op de omgevingsverordening beschrijft de provincie dat het provinciale beleid op het gebied van stiltegebieden na inwerkingtreding van de Omgevingswet 'gelijkwaardig' overgezet is. De provincie beschrijft ook dat de provinciale aanpak van stiltegebieden door inwerkingtreding van de Omgevingswet herzien dient te worden. De omgevingsverordening beschrijft dat deze herziening nog plaats moet vinden.

6.2.4 Inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving

In het Actieplan Geluid provinciale wegen verwijst de provincie voor de aanpak van geluidshinder veroorzaakt door bronnen als luchtvaart, scheepswerven en industrie naar het provinciale instrumentarium van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018 – 2021 gaat beperkt in op het onderwerp geluid, maar geeft wel specifiek toelichting op hoe een geluidruimteverdeelpplan deel uit kan maken van een bestemmingplan.

De VTH-taken worden op basis van deze nota uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. De Omgevingsverordening 2023 licht toe dat het toezicht op stiltegebieden risicogericht is: 'toezicht richt zich op het significante wijze verstoren van de rust in een stiltegebied en het handhaven en bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. [...] Handhaving van deze voorschriften kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden'.

6.3 Evaluatiebevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de gesprekken besproken in paragraaf 6.3.1, die de doeltreffendheid van de provincie Zuid-Holland op het gebied van geluidhinder behandelt. Vervolgens worden in paragraaf 6.3.2 de bevindingen uit de doelmatigheidsanalyse besproken.

6.3.1 Doeltreffendheid

6.3.1.1 Organisatie bij de provincie

Het team geluid bij de provincie bestaat in totaal uit 1,6 fte, waarvan 0,6 fte beleid en 1 fte uitvoering. Binnen de provincie wordt vooral samengewerkt met de domeinen Uitvoering en Bereikbaarheid. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is onderdeel van een groter team waarin ook luchtkwaliteit is opgenomen. De uitvoering richt zich met name op het Actieplan Geluid.

6.3.1.2 Doel en ambitie van de provincie

Binnen deze beleidskeuze stelt de provincie als doel 'het voorkomen en verminderen van geluidhinder'. De grootste inzet heeft de provincie gepleegd op het tegengaan van geluidhinder veroorzaakt door provinciale wegen, middels het Actieplan Geluid. Op het provinciale wegennetwerk kan de provincie direct maatregelen treffen. Voor geluidhinder van andere bronnen zijn de handelingsmogelijkheden van de provincie beperkter omdat zij vaak niet het bevoegd gezag is voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen. Om geluidhinder veroorzaakt door industrie tegen te gaan, zet de provincie daarom in op indirectere instrumenten, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving, en het stellen van kaders. Op het terrein van luchtvaart, cumulatie en stiltegebieden is de provinciale inzet beperkt.

Verschuiving interpretatie 'geluidhinder'

Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de interpretatie van de definitie van 'geluidhinder' is verschoven. Waar dit begrip voorheen beperkt was tot de wettelijk genormeerde hinder gebaseerd op berekende geluidbelasting, is de focus in de loop der tijd verbreed. De nadruk ligt in de praktijk steeds meer op de manier waarop mensen geluid beleven en de mate waarin mensen hinder ervaren. De interpretatie van geluidhinder schuift hiermee van een objectieve maat naar een subjectieve ervaring.

Verschillende gesprekspartners binnen en buiten de provincie beschrijven een gedeeld breed perspectief op geluid. Zij onderschrijven het belang van berekend, gemeten én ervaren geluid om geluidhinder effectief aan te pakken. Verschillende activiteiten van de provincie geven uitvoering aan dit bredere perspectief op geluid. Het Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023 bevatte een werklijn gebaseerd op gemeten hinder en een werklijn gericht op een op klachten gebaseerde aanpak.

Betrokkenen bij de provincie geven aan dat ook het citizen science-traject – al is dat gericht op het meten van geluidwaarden – door inzicht bij de burgers zelf bij kan dragen aan een vermindering van ervaren geluidhinder.

Een gesprekspartner van een gemeente geeft aan op dit vlak graag meer met de provincie samen te werken en geluidhinder op een meer holistische manier aan te pakken om de geluidbeleving van inwoners te verbeteren. Het bredere perspectief op geluid komt echter beperkt terug in de provinciale beleidstheorie en is daarom afhankelijk van het initiatief van de ambtelijke organisatie.

6.3.1.3 Subdoelen

De provincie maakt in de beleidstheorie onderscheid tussen verschillende subdoelen, gericht op geluidhinder veroorzaakt door verschillende bronnen en op verschillende plekken. De sectie vult de subdoelen aan met bevindingen met betrekking aanvullende activiteiten die de provincie ondernam. De sectie gaat tot slot in op de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Provinciale wegen

De provincie heeft geluidhinder door provinciale wegen voornamelijk aangepakt middels het Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023. Het ontwerp voor het Actieplan Geluid provinciale wegen 2024 – 2029 bevat een evaluatie van het voorgaande actieplan. Uit deze evaluatie blijkt dat circa de helft van de uitgaven van het actieplan zijn gedaan aan het onderhoud van stil asfalt. De andere helft is uitgegeven aan het plaatsen van geluidsschermen, het bieden van oplossingen voor klachten, en het nemen van andere geluidsmaatregelen.

In het Actieplan hield de provincie een drempelwaarde aan van 55 dB, waar andere provincies een hogere drempelwaarde van 60 dB hanteren. Daarbij geldt de drempelwaarde niet zozeer als een waarde waaronder de geluidbelasting als acceptabel wordt gezien, maar als wijze waarop zoveel mogelijk hindersituaties in beeld worden gebracht. Het Actieplan bevat een systematische werkwijze waarop de provincie bepaalt op welke trajecten de provincie doelmatig maatregelen kan treffen. In het ontwerp van het Actieplan Geluid 2024-2029 schrijft de provincie dat de geluidsdemping van stil asfalt in de loop der jaren afneemt, maar na deze afname constant blijft. Hiermee is er op locaties waar stil asfalt is toegepast in eerste instantie minder geluidbelasting, maar neemt deze na verloop van tijd weer wat toe.

Een betrokkene bij de provincie licht dit verder toe en geeft aan dat wettelijke normen voor geluidshinder niet worden overschreden. Dit betekent echter niet dat bewoners geen hinder ervaren. Geluidbelastingsnormen zijn gebaseerd op

berekeningen, terwijl de daadwerkelijke hinder die bewoners ervaren hoger kan zijn. Wettelijke normen houden rekening met 10 tot 15 procent gehinderden, waardoor er ook binnen de wettelijke normen sprake kan zijn van substantiële hinder. Deze betrokkene stelt dat uit berekeningen blijkt dat het aantal gehinderden de afgelopen jaren vergelijkbaar is gebleven. Aangezien een nauwkeurige meting van het aantal daadwerkelijk gehinderden moeilijk uitvoerbaar is, wordt de werkelijke omvang van de hinder slecht in beeld gebracht.

Naast de traditionele aanpak om waar mogelijk bij onderhoud geluidmaatregelen toe te passen (met name het aanleggen van stil asfalt), had het Actieplan Geluid 2018 – 2023 om deze reden een experimentele werklijn gericht op een klachtengerelateerde aanpak. In deze aanpak worden oplossingsrichtingen gezocht op basis van ingediende klachten. Praktisch houdt dit in dat klachten over geluid, gemeld via de provinciale lijn, bepalen waar op provinciale wegen aandacht aan wordt besteed. In sommige gevallen leidde dit ertoe dat de provincie maatregelen op gemeentelijke wegen voorzag van cofinanciering. De provincie beschrijft dat de klachtengerichte aanpak heeft geleid tot het inzicht dat de aard van geluidhinder complex is. Zo stelt het Ontwerp Actieplan Geluid 2024-2029: 'Geluidsproblemen gaan in heel veel gevallen niet om de berekende hoeveelheid geluid, maar om de beleefde omgevingskwaliteit. Geluid maakt daar een belangrijk deel van uit, maar in de praktijk bleek dat ook elementen als luchtkwaliteit, verkeersveiligheid en vertrouwen in de overheid belangrijke elementen zijn hoe de omgeving werd beleefd'.

De provincie stelt in het ontwerp Actieplan Geluid 2024 – 2029 dat de klachtengerelateerde werklijn succesvol is geweest en dat er veel klachten behandeld konden worden. Tegelijkertijd stelt de provincie in het actieplan dat een compleet beeld van de geluidklachten nog ontbreekt. Daarnaast beschrijft de provincie dat een aanpak gebaseerd op klachten, gecombineerd met ruimere afwegingsmogelijkheden, kan leiden tot juridisch ongewenste situaties en precedentwerking. Ook beschrijft de provincie in het ontwerp-actieplan dat het een klachtengerelateerde aanpak risico's kan hebben op het vlak van objectiviteit en dat de aanpak afhankelijk kan zijn van de meest assertieve inwoners. Zo heeft de provincie in de planperiode 2018-2023 in een beperkt aantal gemeenten maatregelen getroffen of (mede-) gefinancierd. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat klachtengerelateerde maatregelen altijd bovenwettelijk zijn en dat het ontbreken van een juridisch hard kader – naast een beperkt budget – hebben geleid tot het beperkt kunnen uitvoeren van maatregelen in deze werklijn.

Voor de uitvoering van het Actieplan Geluid 2018 – 2023 was in eerste instantie tien miljoen euro beschikbaar. Later is er door politieke toezeggingen vijf miljoen euro aan deze middelen toegevoegd. Betrokkenen bij de provincie geven aan dat deze middelen zijn uitgeput en dat er op dit moment weinig middelen zijn om nieuwe maatregelen te treffen of klachten aan te pakken. Als voorbeeld hiervan noemen deze betrokkenen een casus bij Noordwijkerhout, waar onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor onderhoud aan het asfalt. Omgevingsdiensten geven aan dat er voor het nieuwe plan beperkt budget is voor geluidmaatregelen. Dit leidt ertoe dat niet alle knelpunten direct kunnen worden aangepakt en dat zij prioriteit geven aan de meest urgente situaties. In sommige gevallen worden maatregelen samen met gemeenten gefinancierd. Bovenwettelijke taken worden vaak niet uitgevoerd omdat deze juridisch gezien niet noodzakelijk zijn. Omdat er geen budget beschikbaar is, zet de provincie minder stappen dan voorheen in het bereiken van dit subdoel.

De provincie geeft aan dat er, naast de uitvoering van maatregelen die veel middelen vragen, ook relatief kleinere maatregelen zijn die kunnen bijdragen aan de vermindering van geluidshinder. Voorbeelden hiervan zijn het aanpassen van wegversmallingen, het wegwerken van verkeerslussen in het asfalt.

De uitvoering van het actieplan ligt vrijwel uitsluitend bij de provincie. Hoewel er wegtaken bij de omgevingsdiensten zijn belegd en er hiervoor financiële middelen zijn gereserveerd, is hier geen gebruik van gemaakt. Een betrokkene bij de provincie verwacht dit in de toekomst, met name voor de uitvoering van citizen science projecten, wel benut worden.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de provincie geluidproductieplafonds voor provinciale wegen vaststellen. In het ontwerp van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2024-2029 identificeert de provincie risico's van deze wijziging. Geluidproductieplafonds stellen een limiet op de toename van geluid afkomstig van provinciale wegen, terwijl onder voorgaande wetgeving geluidniveaus in bestaande situaties onbegrensd konden toenemen. Geluidproductieplafonds gaan echter uit van bestaande geluidniveaus en zijn daarmee niet gericht op het verminderen van geluidhinder. De provincie heeft in het ontwerp van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2024-2029 een aanpak gepresenteerd die rekening houdt met de geluidproductieplafonds en geluidhinder tegengaat. Dit betekent dat er bij het bereiken van deze plafonds financiële middelen moeten worden gereserveerd voor maatregelen om binnen de norm te blijven. Een betrokkene van een omgevingsdienst ziet dit als een positieve ontwikkeling, omdat dit kan leiden tot het eerder beschikbaar stellen van budgetten om maatregelen

sneller uit te voeren. Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat de budgetten voorheen voldoende waren voor de wettelijke opgaven, maar dat er in de toekomst meer middelen nodig zijn om invulling te geven aan de saneringsopgave die het gevolg is van de geluidproductieplafonds.

Saneren woningen

Volgens landelijke wetgeving moeten woningen van vóór 1986 gesaneerd worden. Deze taak is sinds de inwerkingtreding van de omgevingswet van de gemeente overgegaan naar de provincie. De uitvoering ligt nog steeds bij de omgevingsdiensten. De provincie heeft met de omgevingsdiensten afgesproken dat zij terugkoppelen over de uitgevoerde werkzaamheden. De besluitvorming ligt bij de provincie. De sanering wordt bekostigd door subsidies vanuit het Rijk.

Verbeteren landelijke wetgeving en verbeteren kwaliteit uitvoering

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de provincie uitvoering heeft gegeven aan dit resultaat door het bevorderen van de beweging naar de ruimere interpretatie van geluidhinder. Verdere invulling hiervan beschrijven we op pagina 38.

Minder geluidhinder door industrie

Bij het terugdringen van geluidhinder veroorzaakt door de industrie, heeft de provincie met name een rol op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een betrokkene van de provincie stelt dat er gestuurd wordt op strengere vergunningverlening, maar dit heeft nog geen meetbare resultaten opgeleverd. De uitvoering van de taken gerelateerd aan dit subdoel richt zich voornamelijk op het Rotterdamse havengebied. De uitvoering van de taken ligt bij de omgevingsdienst DCMR. Het team Vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft contact met DCMR en stelt het juridische kader.

In de beleidstheorie beschrijft de provincie één concrete uitvoeringsactiviteit onder dit subdoel: de inzet van de geluidruimteverdeling in de omgevingsverordening. In de huidige omgevingsverordening wijst de provincie geluidruimte wordt toegewezen aan bedrijven op basis van milieuzonering en toekomstige ontwikkelingen. Een betrokkene van DCMR noemt als voorbeeld bij deze activiteit dat het belangrijk is dat vrijgekomen geluidruimte niet onmiddellijk wordt ingevuld door woningbouwplannen.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de provincie veel samenwerkt met de gemeente Rotterdam, om de geluidssituatie te sturen en de geluidshinder vanuit de haven te beheersen.

De provincie doet dit samen met het havenbedrijf en de gemeente Rotterdam in het Programma Havengeluid en Omgeving. Dit programma richt zich op het implementeren van geluidproductieplafonds en het beheersen van geluidhinder veroorzaakt door industriële activiteiten in de haven. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat sommige bewoners zich gehinderd voelen door het geluid, maar dat er geen sprake is van het overschrijden van de wettelijke geluidsnorm.

Voor de vergunningverlening door DCMR en de uitgifte van percelen door het Havenbedrijf wordt het geluidmodel I-kwadraat gebruikt. Met dit model kunnen provincie, Havenbedrijf en DCMR sturen op de geluidruimte in de haven. Met dit systeem kan het havenbedrijf beoordelen welke geluidbelastende activiteiten er mogelijk zijn op welke locaties. Bij potentiële overschrijdingen van de beschikbare geluidruimte vindt er overleg plaats tussen het havenbedrijf, de gemeente Rotterdam en de provincie.

Betrokkenen van de omgevingsdiensten geven aan dat de provincie op het gebied van industriegeluid minder doet dan op het gebied van geluidhinder veroorzaakt door provinciale wegen. Zij geven als mogelijke verklaring dat de aanpak van industriegeluid een minder voor de hand liggende activiteit voor de provincie is, omdat gemeenten het bevoegd gezag zijn voor industrieterreinen, met uitzondering van bedrijven uit de Hogere Milieu Categorie (HMC).

Betrokkenen van gemeente onderschrijven dit en geven aan dat zij rond industrieterreinen tegen uitdagingen aanlopen. Met name wanneer bedrijven die hinder veroorzaken herplaatst moeten worden binnen de gemeentegrenzen, wanneer hier slechts beperkt ruimte voor is. Zij zien hier een mogelijke ondersteunende rol voor de provincie.

Verschillende stakeholders binnen en buiten de provincie geven aan dat geluid één onderdeel is van een complexe set omstandigheden die een negatieve invloed kunnen hebben op de gezondheid. Zo stelt een betrokkene van het Rotterdamse havenbedrijf dat omwonenden niet alleen last hebben van geluid, maar ook van industrie in bredere zin. Betrokkenen van verschillende stakeholders stellen dat geluidbeleid dat effectief bijdraagt aan een verbeterde gezondheid daarom moet kijken naar verschillende omgevingsfactoren. Een gesprekspartner van de Port of Rotterdam geeft aan dat de rol van de provincie op dit vlak beperkt is en meer sturing van de provincie te verwachten op het vlak van gezondheidseffecten van geluidhinder, ook in combinatie met andere ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw.

Luchtvaart

Op het gebied van luchtvaart stelde de provincie in de interne beleidstheorie uit 2023 het subdoel: 'de kwaliteit van de leefomgeving mag niet verslechteren door luchtvaart ten opzichte van 2008'. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de provincie hierbij de nadruk legt op de beleefde geluidhinder. Deze respondent geeft aan dat de berekende hinder niet is afgenomen, maar dat de ervaren hinder door de inzet van een burgermeetnetwerk – waarmee burgers zelf het geluidniveau kunnen meten – wél is afgenomen.

De provincie is geen bevoegd gezag voor de luchthavens die relevant zijn voor de geluidhinder in de provincie: Schiphol en Rotterdam The Hague Airport. Binnen de provincie is er een werkgroep die zich richt op luchtvaart. Een deel van deze werkgroep houdt zich bezig met geluid, met name wat betreft vluchtroutes en de daarmee samenhangende ervaren hinder. Deze groep werkt ook samen met gemeenten en andere stakeholders om de geluidhinder veroorzaakt door luchtvaart te beheersen. Dit vertaalt zich naar verschillende bestuurlijke overleggen, waaraan de provincie deelneemt. Daarnaast vult de provincie een adviserende rol in richting het ministerie van IenW met betrekking tot de toekomst van luchtvaartbeleid.

Cumulatie

De aanpak van cumulatie van geluid is voornamelijk preventief en verloopt via de ruimtelijke planvorming. In de Omgevingswet zijn normen opgenomen waar de provincie op stuurt. Dit betekent dat bij het opstellen van ruimtelijke plannen rekening wordt gehouden met cumulatief geluid, maar dat er geen actieve maatregelen worden genomen om bestaand cumulatief geluid te verminderen. Betrokkenen van gemeenten geven aan dat in casussen waar cumulatie van geluid van belang is, de gemeente vaak bevoegd gezag is.

Een betrokkene bij de provincie geeft aan nu te werken aan de verdere invulling van de aanpak van cumulatie. Het team Toekomstbestendig Bouwen van de provincie geeft advies over hoe minder geluid kan worden gerealiseerd bij bouwprojecten, maar er is geen inzicht in of deze adviezen daadwerkelijk worden opgevolgd. Daarnaast heeft de provincie onderzoek laten doen naar manieren om slimmer te bouwen. Dit onderzoek heeft als doel om meer woningen te realiseren in gebieden met meer geluid, door innovatieve bouwmethoden toe te passen.

Stiltegebieden

Een groot deel van het areaal van de provincie is in 1987 vastgelegd als stiltegebied. In 2011 heeft de provincie hier beleid over gevormd. Daarmee geeft de provincie invulling aan het beleidsdoel om stiltegebieden aan te wijzen. De provincie voert hier echter geen beleid op. In de praktijk is er geen sprake van actieve handhaving of monitoring. Een gesprekspartner van de provincie stelt op basis van sporadische metingen dat het geluidniveau in alle stiltegebieden overdag de vastgelegde grenswaarde van 40 dB overstijgt. Verschillende betrokkenen geven aan dat de politieke urgentie voor handhaving van de stilte in deze gebieden ontbreekt en dat hier geen middelen voor zijn.

Reeds in 2016 trok de Randstedelijke Rekenkamer in haar rapport de conclusie dat de provincie geen actief beleid voert om de stilte in deze gebieden te handhaven en gaf de Rekenkamer de aanbeveling het provinciale beleid op stiltegebieden te heroverwegen met de nadruk op het 'benutten, behouden of loslaten' van stiltegebieden.¹⁵

Respondenten van de omgevingsdiensten geven aan graag meer in te zetten op toezicht en handhaving in deze gebieden, maar dat dit wegens de grote omvang van de gebieden om veel middelen vraagt.

Overige resultaten en activiteiten

Naast de in de beleidstheorie vastgelegde subdoelen en resultaten, heeft de provincie invulling gegeven aan andere resultaten en activiteiten. Deze paragraaf behandelt deze activiteiten en resultaten.

Integratie van wettelijke taken en geluidtaken in provinciaal beleid en taken: burgermeetnet RTHA

Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat voordat het mogelijk is wettelijke en geluidtaken verder te integreren in provinciaal beleid en taken, het noodzakelijk is meer inzicht te krijgen in de gemeten en beleefde geluidhinder en geluidbelasting. Dit betekent dat de provincie niet alleen moet voldoen aan bestaande wet- en regelgeving op het gebied van geluid, maar ook moet onderzoeken hoe geluidbeleid beter kan aansluiten bij bredere provinciale beleidsdoelen. Door deze integratie kan geluidhinder niet alleen worden aangepakt binnen de kaders van wettelijke normen, maar ook vanuit een bredere beleidsmatige benadering die rekening houdt met de ervaring van inwoners en de specifieke uitdagingen in verschillende regio's.

¹⁵ Randstedelijke Rekenkamer (2016). Wat te doen met stilte? Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid – Provincie Zuid-Holland.

Stakeholders binnen de provincie en bij regionale partners delen deze visie en onderstrepen dat geluidhinder een breder fenomeen is dan enkel berekende geluidwaarden. In het tegengaan van geluidhinder gaat het niet alleen om de naleving van wettelijke geluidsnormen, maar ook om het verzamelen en begrijpen van gemeten en ervaren geluid. Dit vraagt om een gestructureerde aanpak waarin relevante informatie wordt verzameld en geanalyseerd.

Een gesprekspartner van de provincie geeft aan dat het burgermeetnet Rotterdam The Hague Airport (RTHA) een eerste aanzet is om meer grip te krijgen op de feitelijke problematiek en de benodigde middelen om die problematiek op te lossen. De provincie ontwikkelt RTHA de komende jaren verder door. Een betrokkene van de provincie stelt de Provincie Zuid-Holland pionier is op dit vlak.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat door burgers actief te betrekken bij het meten en rapporteren van geluidhinder, de provincie zich richt op een beter begrip van de aard van de problemen. Dit initiatief komt niet expliciet voor in de vastgestelde beleidstheorie. In lijn met deze aanpak werkte de provincie binnen het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2018-2023 ook aan een 'belevingsspoor', waarmee de perceptie van geluid in kaart wordt gebracht en mogelijke niet-akoestische maatregelen worden verkend. Betrokkenen van DCMR geven aan deze invalshoek op geluidshinder te ondersteunen en hier graag meer op in te willen zetten zodat de betrokkenheid van burgers verder kan worden vergroot.

Het reguleren van nestgeluid van afgemeerde schepen

De provincie heeft in de geëvalueerde periode aandacht besteed aan het reguleren van nestgeluid van afgemeerde schepen, aangezien dit een aanvullende bepaling in de Omgevingswet zou worden. De provincie heeft regels met betrekking tot nestgeluid in de omgevingsverordening opgenomen. De opstellers van ruimtelijke plannen moeten nestgeluid nu meewegen bij het maken van geluidberekeningen. Een betrokkene van het Rotterdamse havenbedrijf geeft aan dat de provincie een belangrijke, trekkende rol heeft gespeeld in het agenderen van nestgeluid en in het opstellen van afspraken over de manier waarop er omgegaan dient te worden met nestgeluid. De uitvoering ligt primair bij DCMR.

6.3.1.4 Uitvoering: Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Voor provinciale taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt de nadruk op het werkingsgebied van DCMR. De afstemming tussen de omgevingsdiensten en de provincie vindt plaats op ambtelijk niveau. De provincie werkt op beleidsmatig niveau samen met deze omgevingsdienst en zet in op 'scherpe' vergunningverlening. De betrokkenen bespreken met elkaar welke middelen er op welke manier ingezet worden. Een gesprekspartner van een omgevingsdienst geeft aan doorgaans voldoende budget te hebben voor het uitvoeren van de opdrachten die de omgevingsdienst van de provincie krijgt. Extra activiteiten, zoals de inzet op citizen science of het onderzoeken van de geluidbeleving, zijn lastiger te begroten.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat deze aanpak niet altijd tot meetbare resultaten leidt. Betrokkenen geven aan over weinig instrumenten te beschikken om bedrijven te bewegen extra maatregelen te nemen om geluidhinder tegen te gaan. Bedrijven handelen vaak binnen de bestaande wettelijke kaders en zijn daarom niet verplicht verdere maatregelen te treffen. Een respondent van een gemeente vult aan dat het stellen van extra eisen ook niet altijd gewenst is, om de aantrekkelijkheid van de regio voor ondernemingen te behouden. Daarnaast zijn geluidmetingen bedoeld voor handhaving lastig uit te voeren op een industrieterrein met verschillende geluidbronnen.

Een gesprekspartner van de provincie geeft aan dat de provincie zich inzet om het gesprek tussen de omgeving en burgers te organiseren om te onderzoeken of er andere oplossingen zijn om geluidhinder tegen te gaan.

6.3.2 Doelmatigheid

6.3.2.1 Budget en realisatie

Tabel 3. Budget en realisatie beleidskeuze 'Geluidhinder' (bedragen x € 1.000). In 2019 hanteerde de provincie een andere systematiek waardoor er voor dat jaar geen cijfers bekend zijn op het niveau van deze beleidskeuze.

Jaren	Begroting	Realisatie	Verskil
2019	-	-	-
2020	654	280	374
2021	288	187	101
2022	163	113	50
2023	372	379	- 7
2024	370	n.t.b.	n.t.b.

Tabel 3 toont de begrote en gerealiseerde financiële inzet op de beleidskeuze Geluidhinder sinds 2019. Dit zijn de middelen die beschikbaar zijn gesteld vanuit beleidsprestatie 6.1.2.

De verschillen tussen de begroting en realisatie waren in de jaren 2020-2023 in verhouding substantieel, maar in absolute zin relatief beperkt. De jaarstukken lichten toe dat de hoogste onderbesteding, in 2020, niet het gevolg is van het staken of niet uitvoeren van werkzaamheden, maar dat deze het gevolg is door het opheffen van de reserve Geluid. Een groot deel van de vrijgekomen middelen zijn ingezet voor het programma Actualisatie Geluidsmanagement in de Rotterdamse Haven. In 2021 en 2022 was er ook onderbesteding, deels door vertragingen bij projecten zoals de proefneming meten in stiltegebieden.

Naast de onder 6.1.2. begrote middelen is vanuit het domein wegen voor het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2018-2023 € 10 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan € 2 miljoen in het nieuwbouwprogramma en € 8 miljoen in het beheer- en onderhoudsprogramma. Van de € 8 miljoen is € 0,1 miljoen per jaar beschikbaar, dus in totaal € 0,5 miljoen, voor klachten gerelateerde maatregelen. Er is in het actieplan als voorwaarde voor een provinciale bijdrage aan het oplossen van een klacht gesteld dat de gehinderde of de betreffende gemeente minimaal een even hoge financiële bijdrage aan de oplossing leveren. Uiteindelijk is het totale bedrag voor het actieplan 2018-2023 verhoogd tot € 15 miljoen. Voor de nieuwe planperiode (2024-2029) is geen budget beschikbaar gesteld.

Praktijk

Betrokkenen binnen de provincie geven aan dat er voorheen vaak budget vrijgemaakt kon worden voor bovenwettelijke activiteiten, zoals het burgermeetnet. Nu er geen budget voor het nieuwe Actieplan Geluid Provinciale Wegen beschikbaar is, verwachten zij dat toekomstige budgetten moeilijker te realiseren zijn, waardoor initiatieven als het inzichtelijk maken van klachten wel kunnen doorgaan, maar er in hindersituaties niet altijd passende oplossingen geboden kunnen worden.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

6.4.1 Validiteit van de beleidstheorie

De beleidstheorie voor geluidhinder is te vinden in de provinciale omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening. De omgevingsvisie en het omgevingsprogramma maken een koppeling tussen de gestelde doelen, de beoogde resultaten en de uitvoering. De provincie legt in deze beleidsstukken uit welke keuzes er zijn gemaakt en hoe deze bijdragen aan de gestelde doelen. Daarbij ligt er een duidelijke focus op de aanpak van geluidhinder langs provinciale wegen. Voor andere bronnen van geluidhinder, zoals luchtvaart en industrie, worden wel doelen gesteld, maar blijft de beschrijving van resultaten en uitvoering vaak summier, of ontbreekt deze geheel.

De beleidstheorie richt zich op verschillende aspecten van geluidhinder. Voor provinciale wegen stelt de provincie als subdoel om geluidsoverlast zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken, vooral waar dit schadelijke effecten heeft op de gezondheid. Voor luchtvaart heeft de provincie als doel dat de kwaliteit van de leefomgeving niet mag verslechteren ten opzichte van 2008. Op het gebied van industrie zet de provincie in op verbetering van landelijke geluidwetgeving en optimalisering van ruimtegebruik, maar worden er geen concrete resultaten beschreven. Voor cumulatie van geluid stelt de provincie geen specifiek subdoel en ook geen resultaten. Tot slot heeft de provincie voor stiltegebieden geen expliciete doelen geformuleerd, maar is zij wel verantwoordelijk voor de aanwijzing en bescherming daarvan.

De resultaten en uitvoeringsactiviteiten die de provincie beschrijft, zijn met name gericht op provinciale wegen. Tegen geluidhinder veroorzaakt door wegen worden diverse maatregelen ingezet. Dit gebeurt binnen het kader van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2018 - 2023, waarin ook nieuwe geluidknelpunten worden geïdentificeerd en aangepakt. De provincie streeft ernaar geluidhinder verder terug te dringen, ook onder de wettelijke normen, en werkt aan verbetering van landelijke regelgeving en besluitvorming over geluidhinder.

Voor andere bronnen van geluidhinder is de uitvoering minder concreet uitgewerkt. Wat betreft luchtvaart wordt gesteld dat de provincie als bevoegd gezag milieuraandvoorwaarden wil scheppen, maar hoe dit precies wordt uitgevoerd, blijft onbenoemd. De provincie geeft wel regels voor woningbouw in geluidbelaste gebieden rondom Schiphol, maar een bredere uitvoeringsstrategie ontbreekt. Op het gebied van industrie wordt slechts ingegaan op de verdeling van geluidruimte rond bedrijventerreinen, zonder concrete uitvoeringsmaatregelen.

Voor cumulatie van geluid zijn geen resultaten of maatregelen benoemd. Wat betreft stiltegebieden is alleen vastgelegd dat de provincie deze aanwijst en beschermt, maar verdere invulling van de uitvoering ontbreekt.

De beleidstheorie voor geluidhinder is systematisch opgebouwd en beschrijft de aanpak aan de hand van verschillende geluidbronnen, maar de mate van concreetheid verschilt sterk per onderwerp. De uitvoering richt zich voornamelijk op geluidhinder veroorzaakt door provinciale wegen, terwijl voor andere bronnen zoals industrie en cumulatie, of voor stiltegebieden geen concrete resultaten of maatregelen zijn geformuleerd. Dit kan enerzijds de mogelijkheid tot flexibiliteit bieden, maar anderzijds leiden tot onduidelijkheid in de uitvoering en de effectiviteit van het beleid buiten het domein van provinciale wegen.

6.4.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid op geluid in de periode 2019 – 2024 wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van de in het evaluatiekader opgestelde vragen over doeltreffendheid, inclusief specifieke vragen voor deze beleidskeuze. Per vraag worden steeds de aanbevelingen meegegeven.

In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt'?

De effectiviteit van de beleidstheorie varieert wat betreft de gestelde subdoelen. Op het gebied van provinciale wegen is de provincie deels effectief geweest door de uitvoering van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen. Op andere vlakken is de effectiviteit minder aantoonbaar.

Voor provinciale wegen is het subdoel om geluidsoverlast zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken. Door het aanleggen en onderhouden van stil asfalt en het nemen van andere maatregelen heeft de provincie gedeeltelijk bijgedragen aan het reduceren van geluidhinder in situaties door de hele provincie. In het ontwerp van het Actieplan Geluid 2024 – 2029 schrijft de provincie dat de geluidsdemping van stil asfalt in de loop der jaren afneemt, maar na deze afname constant blijft. Hiermee is er op locaties waar stil asfalt is toegepast in eerste instantie minder geluidbelasting, maar neemt deze na verloop van tijd weer iets toe. Betrokkenen van de provincie geven aan dat wettelijke normen niet meer worden overschreden, maar dat uit berekeningen blijkt dat het aantal gehinderden in de gehele provincie niet is afgenomen. Een totaalbeeld van de opgave in de provincie ontbreekt, waardoor het niet duidelijk is of de provincie hiermee haar doel heeft bereikt en of de provinciale aanpak effectief is.

De provincie vulde het actieplan aan met een spoor gericht op het uitvoeren van maatregelen op basis van klachten. In specifieke gevallen heeft dit geleid tot geluidreducerende ingrepen, zoals de plaatsing van geluidschermen. Deze lijn sluit aan bij een veranderend, breder perspectief op geluidhinder en wordt ondersteund door stakeholders. De provincie beschrijft in het nieuwe actieplan mogelijke risico's van deze aanpak, onder meer op het vlak van objectiviteit, de assertiviteit van bewoners, en precedentwerking.

De provincie richt zich voornamelijk op geluidhinder van wegen. Industriegeluid krijgt minder aandacht, omdat gemeenten het bevoegd gezag zijn over industrieterreinen. Dit bemoeilijkt de aanpak van Industriegeluid, hoewel er op dat gebied wel een beweging zichtbaar is, mede door de intensieve betrokkenheid bij NOVEX-gebied Haven Rotterdam. Ook voor cumulatie geldt dat gemeenten vaak het bevoegd gezag zijn in situaties waar dit speelt. De provincie adviseert soms om de geluidhinder in de bouw te laten afnemen, maar er is geen zicht op de mate waarin deze adviezen worden opgevolgd. Op het gebied van luchtvaart voert de provincie beperkt activiteiten uit. De directe invloed van de provincie op luchtvaartgeluid is beperkt, omdat luchthavens onder nationale en internationale instanties vallen.

Hoewel er stiltegebieden zijn aangewezen, ontbreekt het beleid om deze stilte te behouden. Gebrek aan toezicht en politieke urgentie, evenals beperkt beschikbaar gestelde middelen voor dit subdoel, maken het moeilijk om effectieve maatregelen te implementeren en te handhaven. Hierdoor zijn geluidsniveaus in stiltegebieden vaak hoger dan de vastgestelde grenswaarden.

Aanbeveling aan GS: onderzoek in hoeverre de geluidhinderopgave in de provincie Zuid-Holland kan worden gekwantificeerd, en koppel deze opgave aan de uitvoering in het Actieplan Geluid.

Aanbeveling aan PS: kies expliciet op welke manier de provincie invulling geeft aan de vastgestelde stiltegebieden.

Welke rol vervult het team geluidhinder ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe is de samenwerking met andere thema's belegd?

Binnen de provincie werkt het team Geluid vooral samen met de domeinen Uitvoering en Bereikbaarheid. Het team Geluid vervult een rol in de vergunningverlening, toezicht en handhaving, met name in het werkingsgebied van DCMR. De afstemming tussen de omgevingsdiensten en de provincie vindt plaats op ambtelijk niveau. De provincie werkt op beleidsmatig niveau samen met deze omgevingsdienst en zet in op 'scherpe' vergunningverlening. De betrokkenen bespreken met elkaar welke middelen er op welke manier ingezet worden.

Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen naast de activiteiten die staan beschreven in het omgevingsbeleid en de beleidstheorie?

Naast de activiteiten die staan beschreven in het omgevingsbeleid en de beleidstheorie, heeft de provincie diverse aanvullende maatregelen genomen om geluidhinder te verminderen. Dit omvat onder andere het betrekken van burgers bij het meten en rapporteren van geluidhinder, het reguleren van nestgeluid van afgemeerde schepen en de klachtengerelateerde aanpak waarbij oplossingen worden gezocht voor ingediende klachten. Daarnaast heeft de provincie onderzoek laten doen naar innovatieve bouwmethoden om meer woningen te realiseren in gebieden met geluidsoverlast en heeft zij kleinere infrastructurele aanpassingen doorgevoerd om geluidhinder te verminderen.

Regionale partners zien dat de provincie een trekkende rol speelt binnen de ontwikkeling naar een breder perspectief op geluidhinder en waarderen deze rolinvulling. Hierbij merken zij wel op dat deze rolinvulling sterk afhankelijk is van één persoon binnen de provincie.

Het opstellen en het uitvoeren van het geluidbeleid is hoofdzakelijk belegd bij één collega uit de ambtelijke organisatie van de provincie Zuid-Holland. Verschillende gesprekspartners zien hier een risico voor de continuïteit van het beleid en het behoud van kennis.

Aanbeveling aan GS: voorkom afhankelijkheid van individuen door een bredere capaciteitsverdeling, ter borging van de continuïteit van het geluidbeleid en het behoud van kennis.

In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend?

Een groot deel van de beleidsinzet vindt plaats in het Actieplan Geluid, waar de provincie een presterende rol vervult. Daarnaast voert de provincie via vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door de omgevingsdiensten ook een rechtmatige rol uit. Deze rollen sluiten aan bij de wettelijke taken van de provincie. Voor aanvullende activiteiten vervult de provincie voornamelijk een netwerkende rol. De provinciale rol op het terrein van luchtvaartgeluid en cumulatie is echter beperkt.

Aanbeveling aan GS: bepaal expliciet welke inzet de provincie pleegt op thema's als luchtvaartbeleid en cumulatie. De huidige beleidstheorie identificeert deze thema's als relevant, maar geeft geen invulling aan provinciale acties. Ook wanneer de provincie niet direct bevoegd gezag is, kan een netwerkende rolinvulling bijdragen aan het aanpakken van geluidhinder.

In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert?

De beleidscontext verandert zowel door de inwerkingtreding van de Omgevingswet als door de verschuiving in het perspectief op geluidhinder. De effecten van de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden verderop in deze paragraaf behandeld. De verschuiving in de interpretatie van geluidhinder uit zich in een breder perspectief op geluid, met meer aandacht voor de ervaring van geluidhinder. De verschuiving in interpretatie uit zich ook in de opvatting dat geluid geen enkelvoudige opgave is, maar onderdeel is van een breder complex aan factoren die gezamenlijk de gezondheid van de leefomgeving bepalen. Deze interpretatie vraagt een aanpak die verder kijkt dan alleen berekende geluidbelasting. De provincie voert activiteiten uit die invulling geven aan deze interpretatie, maar deze aanpak is echter nog niet vastgelegd in de provinciale beleidstheorie. Het nieuwe Actieplan Geluid bouwt voort op deze bredere interpretatie. Hier zijn echter geen middelen voor beschikbaar gesteld in de nieuwe planperiode. Daarmee ontbreekt een structurele borging van deze bredere aanpak binnen het provinciale beleid en de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie: leg de politieke keuze vast om al dan niet expliciet te kiezen voor een breder perspectief op geluidhinder in de beleidstheorie. Indien daarvoor gekozen wordt, zorg dan dat er middelen beschikbaar zijn om de bijbehorende activiteiten uit te voeren.

Aanbeveling aan PS: let bij het maken van nieuw beleid aangaande geluid, zoals bij het opstellen van een (volgend) Actieplan Geluid, op de koppeling van middelen aan het gestelde ambitieniveau.

Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van geluidhinder?

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft verschillende gevolgen gehad voor de beleidsmogelijkheden op het gebied van geluidhinder. De belangrijkste wijziging in het geluidsdomein veroorzaakt door de Omgevingswet is de introductie van geluidproductieplafonds. De provincie heeft in de ontwerpversie van het Actieplan Geluid 2024-2029 reeds een aanpak voorgesteld die rekening houdt met deze verandering en die moet leiden tot de vermindering van geluidhinder. Hiermee stuurt de provincie actief op het tegengaan van geluidhinder, ook waar de wetgeving dit niet van de provincie eist.



6.4.3 Doelmatigheid

Het grootste deel van de provinciale inzet op het thema geluid is in de geëvalueerde periode ingezet op het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2018 – 2023. De middelen die hiervoor gereserveerd zijn (in totaal € 15 miljoen) komen uit het domein Wegen, en staan daarom niet vermeld op de budgetten en realisaties van beleidskeuze 6.1.2 Verminderen van Geluidhinder. Hierdoor is niet in één oogopslag helder welke inzet de provincie pleegt. De inzet van dit deel van de provinciale middelen is helder verantwoord in het ontwerp van het Actieplan Geluid Provinciale Wegen 2024-2029.

Voor het deel van het budget dat is uitgegeven aan het aanpakken van situaties met een geluidbelasting boven de plandrempels, hanteerde de provincie een systeem om doelmatigheid te beoordelen. Voor het deel van het budget dat is uitgegeven aan klachtengerelateerde maatregelen, ontbrak zo'n afwegingskader.

Betrokkenen merken op dat de provincie door het ontbreken van nieuwe budgetten geen oplossingen kan bieden wanneer bewoners zich melden met klachten. De toekomstige doelmatigheid van deze klachtengerelateerde aanpak komt hiermee in gevaar.

De provincie reflecteert in de jaarstukken, de voorjaarsnota en de najaarsnota op afwijkingen van het budget voor de beleidskeuze. De stukken maken echter geen expliciete koppeling tussen de gestelde beleidsdoelen en de gereserveerde of ingezette middelen.

Aanbeveling aan GS: zorg dat voor Provinciale Staten beter inzichtelijk wordt gemaakt welk onderdeel van de budgetten ingezet wordt voor welke beleidsprestatie, zodat er een duidelijke koppeling te maken is tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen.

HOOFDSTUK 7

Deevaluatie beleidskeuze 7.1.3

Externe veiligheid

7.1 Introductie

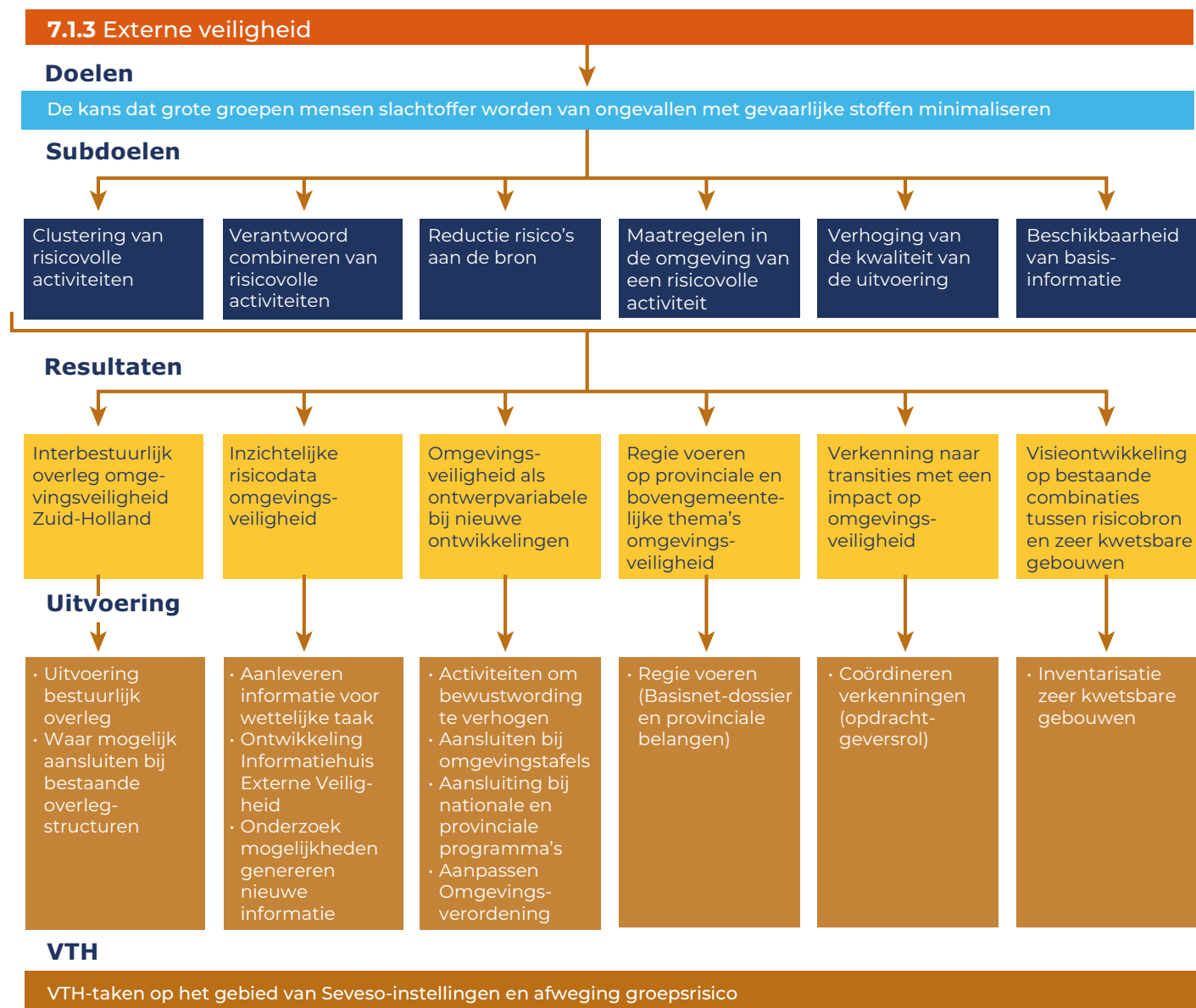
Binnen de overkoepelende ambitie van de provincie Zuid-Holland om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren om daarmee bij te dragen aan de gezondheid en veiligheid van haar inwoners, vormt externe veiligheid één van de beleidskeuzes.

Paragraaf 7.2 beschrijft het beleid op deze beleidskeuze, paragraaf 7.3 gaat vervolgens in op de manier waarop beleid in de praktijk is gebracht. 7.4 bevat de conclusies en aanbevelingen van deze deevaluatie.

Figuur 5. Doelenboom beleidskeuze 7.1.3 Externe veiligheid, opgesteld door middel van de beleidsdocumentatie en aanvullende gesprekken.

7.2 Beleidstheorie

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen de beleidstheorie van de provincie Zuid-Holland voor de beleidskeuze 7.1.3: 'externe veiligheid'. Het beleid bestaat uit het doel van de beleidskeuze, de subdoelen, beoogde resultaten en voorziene uitvoering. De VTH-taken die onderdeel zijn van de uitvoering lichten we uit in een aparte paragraaf. De verschillende onderdelen hangen met elkaar samen. Dit is weergegeven in Figuur 5. De beschrijving is met name gebaseerd op de omgevingsvisie, omgevingsverordening en het omgevingsprogramma van de provincie en aangevuld met interne documenten en gesprekken met betrokken ambtenaren.



7.2.1 Doel

De provincie stelt in de omgevingsvisie uit 2019 dat zij met deze beleidskeuze de kans dat grote groepen mensen slachtoffer worden van ongevallen met gevaarlijke stoffen wil minimaliseren. Dit heeft betrekking op wat de omgevingsvisie 'acute risico's voor de omgeving' noemt. Dit zijn toxiciteit (het vrijkomen van giftige stoffen), brand of explosie door ongevallen bij de productie, opslag, verwerking en transport van gevaarlijke stoffen, en risico's veroorzaakt door de luchtvaart of door het plaatsen en in werking hebben van windturbines.

Aandacht voor de externe veiligheid acht de provincie Zuid-Holland noodzakelijk omdat het mitigeren van deze risico's bijdraagt aan een goede en veilige leefomgeving en een goed vestigingsklimaat. Er ligt een rol voor de provincie omdat de risico's vaak gemeentegrenzen overstijgen.¹⁹ Daarnaast vindt de provincie dat hier extra aandacht voor nodig is omdat Zuid-Holland dichtbevolkt is en er een hoge mate van industrialisatie is. Er is een concentratie van risicovolle activiteiten en er vindt veel transport plaats van gevaarlijke stoffen. Hierdoor zijn de risico's in Zuid-Holland groter dan in andere provincies. Ook ziet de provincie dat maatschappelijke ontwikkelingen als de energietransitie en de woningbouw invloed hebben op de externe veiligheid.

7.2.2 Subdoelen

De provincie stelt in de Omgevingsvisie uit 2019 zes subdoelen ('taken'). Deze subdoelen worden hieronder toegelicht.

Het clusteren van risicovolle activiteiten

De provincie zet in op clustering om ruimte te bieden aan risicovolle activiteiten en tegelijkertijd het gebied waarin de effecten van die activiteiten merkbaar zijn te beperken. Het clusteren van risicovolle activiteiten kan de leefomgeving veiliger maken doordat het aantal personen dat nabij risicovolle activiteiten woont, werkt of recreëert wordt beperkt en omdat het in het geval van een incident voor bedrijven en hulpdiensten eenvoudiger wordt om gezamenlijk op te treden. De provincie verwacht ook ruimtelijke voordelen: het ruimtebeslag van risicovolle activiteiten wordt beperkt en het wordt voor ontwikkelaars duidelijker in welke gebieden de activiteiten kunnen plaatsvinden. Daarnaast ziet de provincie ook ruimtelijk-economische voordelen van clusteren door het bundelen van mensen, voorzieningen en kennis in een gebied. De provincie vervult een stimulerende, regisserende en faciliterende rol.

Verantwoord combineren van risicovolle activiteiten

De provincie wil een zo veilig mogelijke inrichting van de leefomgeving stimuleren.²³ Een leefomgeving die beschermd wordt tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen met grote groepen slachtoffers. Een voorbeeld hiervan is het niet transporteren van gevaarlijke stoffen door binnensteden en het niet ondernemen van risicovolle activiteiten in de buurt van zeer kwetsbare gebouwen. De provincie vervult bij de resultaten en uitvoering die aan dit subdoel zijn gekoppeld een stimulerende, regisserende en faciliterende rol.

Het nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit

Onder dit doel beschrijft de provincie gemeenten te willen stimuleren in hun omgevingsplannen voldoende rekening te houden met risicovolle activiteiten. Gemeenten kunnen dit doen door voldoende afstand rond risicovolle activiteiten aan te houden en beschermende maatregelen te nemen, zoals alarmering, bescherming, zelfredzaamheid en hulpverlening. De provincie vervult hier een stimulerende, regisserende en faciliterende rol. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat ook dit doel is te scharen onder het doel Verantwoord combineren van risicovolle activiteiten en dat dit doel met name betrekking heeft tot het nemen van fysieke beschermende maatregelen in de omgeving.

Het reduceren van risico's aan de bron

De provincie beschrijft in haar beleid in te zetten op het reduceren van risico's aan de bron. De provincie beschrijft zich hierbij te richten op zowel risicovolle activiteiten bij bedrijven (in de productie, verwerking en opslag van gevaarlijke stoffen op locatie) als op het transport van gevaarlijke stoffen door de provincie. De provincie vervult hier een stimulerende, regisserende en faciliterende rol.

Het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering

Bij de uitvoering van wet- en regelgeving met betrekking tot externe veiligheid zijn de provincie zelf, de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de gemeenten betrokken. De provincie wil dat al deze partijen de wet- en regelgeving rond externe veiligheid goed uit kunnen voeren. Om dat te realiseren stelt de provincie in haar beleid het onderwerp externe veiligheid op te nemen in de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en andere beleidsinstrumenten. De provincie vervult in de resultaten en uitvoering die aan dit subdoel zijn gekoppeld een faciliterende rol door in te zetten op kennisopbouw en -deling.

De beschikbaarheid van basisinformatie

De provincie wil voldoen aan de wettelijke vereisten met betrekking tot het beschikbaar stellen van informatie over externe veiligheid aan gemeenten, omgevingsdiensten en burgers. De provincie vervult hierin een faciliterende rol door deze informatie beschikbaar te stellen en ondersteunt hiermee de taakuitvoering van gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsdiensten.

7.2.3 Resultaten en uitvoering

De provincie geeft uitvoering aan het beleid op externe veiligheid via het omgevingsprogramma, de omgevingsverordening, de Nota VTH en via beleidsregels. De provincie heeft haar beleid voorafgaand en gedurende de evaluatieperiode (2019 – 2024) doorontwikkeld. Deze paragraaf volgt de indeling van maatregelen uit het omgevingsprogramma en beschrijft de resultaten en uitvoering zoals beschreven in beleid. De beschreven informatie komt voort uit het Omgevingsprogramma 2019, tenzij anders aangegeven.

7.2.3.1 Interbestuurlijk overleg omgevingsveiligheid Zuid-Holland

Resultaten

De provincie beschrijft in haar beleid vaker interbestuurlijk overleg te willen voeren tussen de provincie en de gemeenten. De provincie wil hiermee afstemming of agendering van regiobrede thema's in de provincie vaker laten plaatsvinden op bestuurlijk en strategisch niveau. Met overleg wil de provincie hier verandering in brengen door de omgang met gemeenschappelijke opgaven af te stemmen, coalities te bouwen om gezamenlijk resultaten te behalen, of gelegenheidscoalities rond bepaalde regionale thema's te vormen. In het interbestuurlijk overleg schrijft de provincie een faciliterende rol te vervullen. De provincie stelt met dit resultaat bij te dragen aan het subdoel 'Verhogen van de kwaliteit van de uitvoering'.

Uitvoering

De bestuurlijke overleggen worden zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande overlegstructuren. Een betrokkene van de provincie noemt hier als voorbeelden het Brabantroute-overleg, waar ook Dordrecht en Zwijndrecht aan deelnemen, en reguliere bestuurlijke bezoeken aan gemeenten. Enkele voorbeelden van ambtelijke overlegstructuren waarbij de provincie wil aansluiten zijn de expertgroep Basisnet, de regionale kennisnetwerkoverleggen met veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, de IPO-werkgroep omgevingsveiligheid, het Regionaal Overleg Veilige Energietransitie Rotterdam-Rijnmond (ROVERR), en de Kennistafel Transport.

7.2.3.1 Inzichtelijke risicodata omgevingsveiligheid

Resultaten

De provincie heeft de wettelijke taak om via de 'Risicokaart' risico's in de leefomgeving te communiceren en om risicodata over activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, beschikbaar te maken via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De provincie streeft naast deze taak naar het verstrekken van bredere informatie over veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld over populatiedichtheden. Door deze data via de Signaleringskaart Externe Veiligheid¹⁶ beschikbaar te stellen, stelt de provincie in haar beleid de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's te ondersteunen. De provincie vervult hiermee een faciliterende rol en wil met dit resultaat bijdragen aan de subdoelen 'verhogen van de kwaliteit van de uitvoering' en 'beschikbaarheid basisinformatie.'

Uitvoering

De provincie schrijft in haar beleid gegevens aan te leveren voor de Risicokaart en bij te dragen aan de ontwikkeling van het Informatiehuis Externe Veiligheid, waar de Signaleringskaart Externe Veiligheid onder viel tijdens de geëvalueerde periode. De provincie beschrijft onderzoek te zullen doen naar de behoefte en de mogelijkheden om door de koppeling van bronbestanden nieuwe informatie te genereren ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling of uitvoeringspraktijk. Voorbeelden hiervan zijn gegevens over toekomstige woningbouw in relatie tot de energietransitie en risicodata over transport van gevaarlijke stoffen over bepaalde gemeentelijke en provinciale wegen. De provincie wil deze werkzaamheden afstemmen met het provinciale programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV).

7.2.3.2 Omgevingsveiligheid als ontwerpvariabele bij nieuwe ontwikkelingen

Resultaten

De provincie beschrijft in haar beleid de ambitie dat het streven naar een veilige leefomgeving (waaronder omgevingsveiligheid) als ontwerpvariabele zowel in het eigen beleid als bij medeoverheden meegewogen wordt in de transities die op de provincie afkomen. De volgende resultaten worden beoogd:

- Op strategisch niveau moet het thema omgevingsveiligheid gekoppeld worden aan de maatschappelijke opgaven en meewegen in het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- De gemeentelijke omgevingsplannen moeten zorgvuldig omgaan met de afwegingen met betrekking tot groepsrisico's en een beoordelingskader omgevingsveiligheid bevatten.

¹⁶ Ten tijde van de evaluatie is de Signaleringskaart opgegaan in de Atlas Leefomgeving en het Portaal Atlas Veiligheid.

- Omgevingsveiligheid moet integraal in het ontwerpproces van gemeenten, stedenbouwkundige bureaus en bedrijven meewegen.
- De provincie beschrijft een faciliterende en stimulerende rolinvulling. De provincie stelt met deze resultaten bij te dragen aan de subdoelen: 'het clusteren van risicovolle activiteiten', 'verantwoord combineren van risicovolle activiteiten', 'reduceren van risico's aan de bron' en 'nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit.

Uitvoering

De provincie beschrijft in haar beleid zich in te zetten om omgevingsveiligheid als ontwerpvariabele te stimuleren door activiteiten te organiseren om de bewustwording te verhogen. De provincie noemt als voorbeeld aan te sluiten bij provinciale programma's met een relatie met omgevingsveiligheid, zoals de programma's Economische Zaken of Energietransitie. Ook wil de provincie waar mogelijk aan te sluiten bij omgevingstafels binnen en buiten de provinciale organisatie en bij het landelijke programma Ontwerp Veilige Leefomgeving. Middels beleidsregels legt de provincie vast hoe zij zelf de veiligheid borgt in ruimtelijke plannen waarin de provincie zelf bevoegd gezag is.

In de omgevingsverordening stelt de provincie regels voor het omgaan met de afweging van het groepsrisico in omgevingsplannen van gemeenten. De provincie wijst risicogebieden externe veiligheid aan en benoemt hoe deze mee te wegen in het omgevingsplan. De provincie stelt in de omgevingsverordening aanvullend specifieke regels met betrekking tot het groepsrisico rond transportroutes met veel transport van gevaarlijke stoffen die niet tot het Basisnet behoren en daardoor geen aandachtsgebied hebben.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet had de provincie 3 beleidsregels:

1. Beleidsregel externe veiligheid groepsrisicoverantwoording in de provinciale omgevingsvergunning,
2. Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij inpassingsplannen,
3. Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij ruimtelijke ordening.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn dit twee beleidsregels geworden:

1. Beleidsregel groepsrisico bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten¹⁷ en
2. Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten¹⁸ (voor inwerkingtreding Omgevingswet: inpassingsplannen).

Met de invoering van de Omgevingswet is de derde beleidsregel in aangepaste vorm opgenomen in de omgevingsverordening. De provincie heeft met betrekking tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) een instructieregel opgenomen. In de Nota VTH beschrijft de provincie uitgangspunten en de hoofdlijnen van afwegingskaders met betrekking tot het groepsrisico en vergunningverlening.

De provincie adviseert en beoordeelt gemeentelijke omgevingsplannen op externe veiligheid en op de groepsrisicoverantwoording. De provincie beschrijft in haar beleid een kwalitatieve methode te onderzoeken voor de beoordeling van het groepsrisico, zodat gemeenten en de provincie in hun planning invulling kunnen geven aan de omgevingsverordening en zodat zij onnodige berekeningen van het groepsrisico kunnen voorkomen. De provincie beschrijft in een intern beleidsdocument zienswijzen op te stellen en een standaardisering van de advisering te verkennen.

7.2.3.4 Regie voeren op provinciale en boven-gemeentelijke thema's omgevingsveiligheid

Resultaten

De provincie beschrijft in de Omgevingsvisie 2019 de intentie 'de juiste partijen binnen en buiten de overheid aan tafel krijgen, coalities smeden en activeren om gezamenlijk resultaten te boeken op provinciale en bovengemeentelijke thema's rond omgevingsveiligheid'. De provincie wil de belangen van een regio of van de provincie te behartigen bij het Rijk of bij de Europese Unie. De provincie kiest hier een regisserende rol. De provincie stelt bij te willen dragen aan: 'het clusteren van risicovolle activiteiten', 'verantwoord combineren van risicovolle activiteiten', 'reduceren van risico's aan de bron' en 'nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit.'

¹⁷ Provincie Zuid-Holland (2024). Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR709961>.

¹⁸ Provincie Zuid-Holland (2024). Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR709957>.

De provincie beschrijft in haar beleid de volgende resultaten:

- Het Rijk bewegen maatregelen te nemen om de risico's van transport van gevaarlijke stoffen te beperken.
- Maximaal gebruik van de Betuweroute voor het transport van gevaarlijke stoffen en voor de aanleg van een nieuwe goederenlijn tussen Rotterdam en Antwerpen¹⁹ om de risico's rond het transport van gevaarlijke stoffen in de Drechtsteden te verlagen.
- Waarborgen van de bestaande ruimte om binnen de risicogebieden risicovolle bedrijfsactiviteiten te vergunnen en tegelijkertijd de omgevingsveiligheid te behouden voor de bebouwing buiten het risicogebied.
- Een standpunt bepalen over de ruimte die geboden wordt aan bedrijven die risicovolle activiteiten ondernemen in het havengebied.

Uitvoering

De provincie beschrijft in het Omgevingsprogramma 2019 op thema's rond omgevingsveiligheid regie te voeren 'op basis van haar ambities of op verzoek van gemeenten'. Binnen de provincie is een sterke behoefte aan regie van de provincie op het Basisnet-dossier en het inbrengen van belangen uit de provincie bij de Rijksoverheid. De provincie beschrijft in haar beleid niet op welke manier zij regie wil voeren.

7.2.3.5 Verkenning naar transities met een impact op omgevingsveiligheid

Resultaten

De provincie wil een faciliterende rol vervullen door één of meer verkenningen te faciliteren naar de veiligheidsconsequenties van transities in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van deze transities zijn de woningbouwopgave, de energietransitie en klimaatadaptatie. De verkenningen moeten waar mogelijk aansluiten bij of geïntegreerd worden in bestaande onderzoeken van de provincie, het Rijk, gemeenten, veiligheidsregio's en bedrijven.

De provincie stelt met dit resultaat bij te dragen aan: 'het clusteren van risicovolle activiteiten'; 'verantwoord combineren van risicovolle activiteiten'; 'reduceren van risico's aan de bron'; 'nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit' en 'verhogen van de kwaliteit van de uitvoering.'

Uitvoering

De provincie coördineert de uitvoering van de verkenningen en vult wanneer nodig een opdrachtgeversrol in. De precieze opdracht van de verkenning zal de provincie samen met belanghebbenden formuleren. De provincie zal via cofinanciering bijdragen aan de uitvoeringskosten van de verkenning. De resultaten van de verkenning worden gedeeld met de belanghebbenden en dragen bij aan de beleidsontwikkeling van provincie en gemeenten.

7.2.3.6 Visieontwikkeling op bestaande combinaties tussen risicobron en zeer kwetsbare gebouwen

Resultaten

De provincie wil gemeenten stimuleren een visie te ontwikkelen op de omgang met bestaande zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden. De provincie wil dit bereiken vanuit een faciliterende rol. Als eerste stap wil de provincie een inventarisatie uitvoeren van kwetsbare gebouwen binnen een brand- of explosieaandachtsgebied van een risicobron. De provincie draagt met dit resultaat bij aan: 'verantwoord combineren van risicovolle activiteiten', 'reduceren van risico's aan de bron' en 'nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit.'

Uitvoering

De provincie neemt zich in het beleid voor om het opstellen van visies door gemeenten te faciliteren door een inventarisatie uit te voeren van de aanwezigheid van zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden. Zo ontstaat een beeld van de situatie. Wanneer de inventarisatie is afgerond, kunnen er verschillende oplossingsrichtingen worden geformuleerd.

7.2.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

In de Nota VTH licht de provincie toe hoe zij invulling geeft aan VTH met betrekking tot externe veiligheid. De provincie zet VTH in met betrekking tot milieubelastende activiteiten waar de provincie bevoegd gezag voor is, onder meer met betrekking tot het groepsrisico en Seveso-inrichtingen (voor inwerkingtreding Omgevingswet: Brzo-inrichtingen). Samenwerking en kennisuitwisseling met omgevingsdiensten dragen bovendien bij aan beleidsontwikkeling en visievorming.

Met betrekking tot groepsrisico geeft de provincie in haar omgevingsprogramma aan bij vergunningverlening aan bedrijven te sturen op een zo veilig mogelijke situatie met oog voor de bestaande leefomgeving. Als een bedrijf zich binnen een risicogebied vestigt of uitbreidt, kan de situatie ontstaan dat een aandachtsgebied (verder) buiten het risicogebied komt te liggen. De provincie wil dat de bestaande ruimte om binnen de risicogebieden risicovolle bedrijfsactiviteiten te vergunnen gewaarborgd blijft.

¹⁹ Het huidige coalitieakkoord noemt deze lijn niet bij naam, maar spreekt uit dat de provincie zich inzet het vervoer van gevaarlijke stoffen per trein door de Drechtsteden op termijn te weren.

Met betrekking tot Seveso-inrichtingen beschrijft de provincie in de Nota VTH op welke wijze het toezicht en de handhaving is belegd inzake deze inrichtingen. Bij Seveso-inrichtingen wordt toezicht gehouden op milieu-, veiligheids- en arbeidsaspecten. De provincie houdt toezicht op externe veiligheid, onder meer met betrekking op het materieel dat bedrijven gebruiken wanneer zij werken met gevaarlijke stoffen. Wanneer bedrijven zich niet aan de in wet- en regelgeving en in vergunningvoorschriften voorgeschreven keuringstermijnen houden, grijpt de provincie handhavend in.

7.3 Evaluatiebevindingen

7.3.1 Doeltreffendheid

7.3.1.1 Organisatie van deze beleidsprestatie

Het team Externe veiligheid van de provincie is compact. Op het moment van de beleidsevaluatie bestond het team dat aan deze beleidskeuze werkte uit circa 3 fte.

Het team werkt inhoudelijk samen met andere teams, met name op het gebied van ruimte, energie en bedrijven. Wanneer externe veiligheid een rol speelt in ruimtelijke afwegingen van de provincie of van gemeenten, schakelt één van de teamleden direct met collega's van het domein Ruimte. De organisatie van deze samenwerking is niet vastgelegd in structuren. In plaats daarvan weten de collega's elkaar op persoonlijke basis goed te vinden. Een gesprekspartner van het domein Ruimte en betrokkenen vanuit het team Externe veiligheid geven aan dat deze samenwerking de laatste jaren steeds beter en steeds makkelijker verloopt. Het team Externe veiligheid is daarmee goed bereikbaar voor collega's.

7.3.1.2 Doel

De provincie stelt als doel 'de kans dat grote groepen mensen slachtoffer worden van ongevallen met gevaarlijke stoffen te willen minimaliseren'. De manier waarop het doel op het niveau van de beleidskeuze is geformuleerd, maakt het lastig om de doeltreffendheid op doelniveau uit te drukken. Ook de inhoud van de beleidskeuze zorgt ervoor dat het lastig is om een harde uitspraak te doen over doelbereik. Een betrokkene van de provincie bevestigt dit en stelt dat de mate waarin wordt bepaald of een risico 'minimaal' is, sterk afhangt van de afweging over wat een 'verantwoord' risico is en welke modellen, normen en rekenmethoden er worden gebruikt.

Het is wel mogelijk om op basis van de beleidstheorie en de praktische invulling daarvan vast te stellen of het aannemelijk is dat de provincie een effectieve bijdrage heeft geleverd aan het doel. De provincie heeft in de periode 2019 – 2024 invulling gegeven aan alle subdoelen, al overlapt de praktische invulling van sommige subdoelen. Onderstaande paragrafen behandelen deze subdoelen en resultaten, samen met de uitvoering.

7.3.1.3 Subdoelen

Clustering van activiteiten

De provinciale aanpak van het clusteren van activiteiten is effectief. De provincie heeft in de omgevingsverordening risicogebieden aangewezen in de Rotterdamse haven en in de haven van Dordrecht. Binnen de risicogebieden stelt de provincie regels met betrekking tot de vestiging van risicovolle bedrijven en een groot deel van de risicovolle initiatieven vindt plaats binnen deze gebieden.

Clustering is niet onbeperkt mogelijk. In de haven van Rotterdam is een groot gedeelte van de beschikbare ruimte al vergeven. Nieuwe, risicovolle activiteiten kunnen daardoor niet altijd in het risicogebied geplaatst worden. In die gevallen kijkt de provincie kritisch naar welke bedrijven zich eventueel buiten het cluster kunnen vestigen, en welke bedrijven een dusdanig risico met zich meebrengen dat zij zich binnen het cluster moeten vestigen. Ook buiten de aangewezen risicogebieden vindt clustering plaats. Sinds 2024 werkt de provincie met een indicator aan een kaart waarop staat aangegeven waar andere clusters zich bevinden en welke typen bedrijven zich in deze clusters bevinden. Binnen deze gebieden gelden de regels uit het omgevingsplan van de betreffende gemeente.

De provincie kan geen directe invloed uitoefenen op bedrijven buiten de vastgestelde clusters. Met name in situaties waar bedrijven al lang opereren onder een oude vergunning, kan voorkomen dat de huidige situatie volgens de huidige maatstaven anders beoordeeld zou worden, en dat de bestaande vergunning niet onder dezelfde voorwaarden verleend zou worden. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat voor nieuwe situaties geldt dat gemeenten het thema externe veiligheid nog niet altijd volledig hebben uitgewerkt in het omgevingsplan. Een gesprekspartner van de provincie stelt dat externe veiligheid op dit vlak soms schuurt met economisch beleid: waar het vanuit veiligheidsoogpunt raadzaam kan zijn strengere eisen te stellen, is het vanuit economisch oogpunt raadzaam om ruimte te blijven bieden voor bedrijven. Het team Externe veiligheid onderzoekt welke beleidsmaatregelen er buiten risicogebieden mogelijk zijn en is hierover in gesprek met gemeenten en omgevingsdiensten.

Verantwoord combineren van risicovolle activiteiten

Betrokkenen bij de provincie koppelen dit subdoel sterk aan het aspect ruimtelijke ordening, waardoor dit subdoel in de uitvoering overlapt met het subdoel *Maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit*.

Met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen heeft de provincie een actieve rol ingevuld. De provincie doet onderzoek naar de transportketen en de bevolking rond de transportroutes en brengt die kennis in bij discussies met het Rijk over de herziening van het Basisnet. Paragraaf 7.3.1.4 gaat hier verder op in.

Met betrekking tot zeer kwetsbare gebouwen neemt de provincie zich voor een visie te ontwikkelen op bestaande combinaties tussen risicobron en zeer kwetsbare gebouwen. De provincie heeft hier geen invulling aan gegeven. Paragraaf 7.3.1.4 licht dit verder toe.

Reductie van risico's aan de bron

In praktijk valt de uitwerking van dit subdoel gedeeltelijk samen met de invulling van het subdoel *Verantwoord combineren van risicovolle activiteiten*. Beide subdoelen richten zich onder meer op het transport van gevaarlijke stoffen door de provincie. Daarnaast richt de provincie zich in dit subdoel ook op risicovolle activiteiten bij bedrijven.

Meerdere respondenten geven aan dat de mogelijkheden voor een effectieve aanpak van de provincie beperkt zijn. De regels waar bedrijven zich aan moeten houden zijn door het Rijk vastgesteld en worden door de omgevingsdiensten gehandhaafd. Een gesprekspartner van het Rijk stelt dat er relatief weinig winst te behalen is met maatregelen aan de bron, en meer in de ruimtelijke ordening. Een medewerker van de provincie bevestigt dit deels en geeft aan dat er in praktijk ook oude vergunde situaties voorkomen die volgens huidige maatstaven veiliger zouden kunnen.

De provincie kan hiervoor geen strengere eisen afdwingen, zoals het aanhouden van BBT-plus.²⁰ Wanneer de provincie dit doet, gaat een deel van de bedrijven hiertegen in beroep. Een betrokkene van de provincie beschrijft dat het lastig is om in de toekomst dergelijke stappen te blijven zetten. Een betrokkene van DCMR geeft aan dat er via het maken van maatwerkafspraken wel mogelijkheden zijn omdat afspraken gericht op het reduceren van de uitstoot van CO₂ of stikstof ook invloed kunnen hebben op de veiligheidssituatie.

Maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit

Dit subdoel overlapt met het subdoel *Verantwoord combineren van activiteiten*. Binnen dit subdoel wil de provincie gemeenten stimuleren om in hun omgevingsplannen voldoende rekening te houden met risicovolle activiteiten. Om hier invulling aan te geven heeft de provincie geïnvesteerd in het contact met gemeenten, om op die manier vroeg bij het planvormingsproces betrokken te zijn en veiligheidsmaatregelen te integreren. Een betrokken gemeente herkent deze werkwijze en beschrijft hoe dit helpt om veiligheidsmaatregelen makkelijker mee te nemen in de plannen. De gemeente geeft aan dat het prettig is dat de provincie het thema externe veiligheid zo vroeg op de agenda zet bij gemeenten. Een concreet voorbeeld hiervan is te vinden in het uitkopen van een LPG-tankstation gelegen nabij voorziene ruimtelijke ontwikkelingen.

Verhoging kwaliteit uitvoering

Onder dit subdoel streeft de provincie naar een verhoging van de kwaliteit van de uitvoering door gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. In lijn met de beleidstheorie is externe veiligheid opgenomen in de provinciale omgevingsvisie en sinds augustus 2021 ook in het omgevingsprogramma. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de vastgelegde risicogebieden en de regels met betrekking tot groepsrisicobenadering opgenomen in de provinciale omgevingsverordening. Verder bevat de omgevingsverordening regels met betrekking tot de veiligheidszonering Nieuwe Waterweg en Nieuwe Maas, en voor transportroutes die niet tot het Basisnet behoren.

Betrokkenen van de provincie zien in de praktijk een bredere uitvoering van dit subdoel. Zo organiseerde de provincie in 2024 een externe veiligheidsdag waarop het team Externe veiligheid kennis en ervaringen deelde met gemeenten. Ook heeft de provincie in 2023 elke gemeente benaderd om beleid te bespreken en veranderingen veroorzaakt door de Omgevingswet toe te lichten. Stakeholders vanuit gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio geven aan dat de provincie de gemeenten actief heeft geïnformeerd over het beleid inzake groepsrisico en dat de provincie bij het opstellen van beleid afstemming zoekt met de stakeholders. Met de Veiligheidsregio bespreekt de provincie op welke wijze de Veiligheidsregio het advies het best kan inrichten.

20 BBT-plus verwijst naar voorwaarden die verder gaan dan het toepassen de vastgestelde Best Beschikbare Techniek (BBT).

De beschikbaarheid van basisinformatie

De provincie voldoet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot het beschikbaar stellen van informatie over externe veiligheid. Betrokkenen van de provincie geven aan dat de provincie ook in aanvullende informatie voorziet, met name op het gebied van het Basisnet. Paragraaf 7.3.1.4 gaat verder in op de manier waarop de provincie basisinformatie beschikbaar stelt.

7.3.1.4 Resultaten en uitvoering

Interbestuurlijk overleg

De provincie geeft op bestuurlijk en ambtelijk niveau invulling aan dit resultaat. Bestuurlijk overleg vindt met name themagericht plaats. De provincie overlegt op bestuurlijk niveau met het samenwerkingsverband rond het NOVEX-gebied rond de haven van Rotterdam, met de gemeente Rotterdam met betrekking tot de energietransitie in de haven, en met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van transport van gevaarlijke stoffen per spoor. Rond het opstellen van beleid vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie en de bestuurders van de veiligheidsregio's. Een betrokkene binnen de provincie geeft aan dat de frequentie van bestuurlijke overleggen over de afgelopen jaren is toegenomen.

Overige overleggen zijn veelal ambtelijk van aard. De provincie ontmoet de gemeenten en andere regionale partners in externe veiligheid in verschillende organen. In het Dienstbrede Externe Veiligheidsoverleg treffen de provincie, het Havenbedrijf, de gemeente Rotterdam, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en DCMR elkaar. In dit overleg bespreken de regionale partners actuele ontwikkelingen in het kader van externe veiligheid, zowel op landelijke als regionale en lokale schaal. De partners bespreken casussen, kennis en advies met elkaar.

De provincie organiseert overleg met de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Een betrokkene van de Veiligheidsregio geeft aan dat de provincie een zeer sterk trekkende rol heeft in dit overleg: het overleg werd door de covidpandemie minder ingezet en de provincie heeft dit gremium opnieuw georganiseerd. De provincie spreekt regionale partners ook in het regionaal Overleg Veilige Energietransitie Rotterdam Rijnmond, georganiseerd door het Havenbedrijf Rotterdam. Landelijk neemt de provincie deel aan de expertgroep Basisnet met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen.

De provincie adviseert het Rijk op inhoudelijke thema's zoals de visie op waterstofdragers. Een betrokkene van het Rijk geeft aan de provincie als belangrijke kennispartner te zien. Door de grote aanwezigheid van industrie in de provincie, heeft de provincie veel capaciteit en kennis op het gebied van externe veiligheid.

Inzichtelijke risicodata over omgevingsveiligheid

Dit resultaat en de bijbehorende uitvoering vallen direct onder het subdoel 'De beschikbaarheid van basisinformatie'. De provincie bereikt dit resultaat door DCMR opdracht te geven deze data te verzamelen en te ontsluiten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet en het Register Externe Veiligheid. De provincie geeft aan dat de ontsluiting van de data versneld is door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ingebruikname van het digitale stelsel.

De provincie stelt ook bredere informatie met betrekking tot gezondheid beschikbaar, zoals de gegevens die de provincie berekent en verzamelt met betrekking tot de omgeving van de Basisnet-transportroutes. Deze gegevens gebruikt de provincie in het gesprek met het Rijk en gemeenten over het transport van gevaarlijke stoffen door de provincie. De provincie streeft naar behoud van de informatie over bevolkingsdichtheden (middels de populatieservice, een service die bestanden levert voor het maken van groepsrisicoberekeningen), die slechts voor een deel in de Atlas Leefomgeving is opgenomen. De provincie is intermediair bij het gebruik van data van de Kamer van Koophandel ten behoeve van de populatieservice.

Omgevingsveiligheid als ontwerpvariabele

Het team Externe veiligheid werkt nauw samen met de afdeling Ruimte. Wanneer het domein Ruimte bij (gemeentelijke) ruimtelijke plannen oordeelt dat externe veiligheid relevant is, wordt team Externe veiligheid om een oordeel gevraagd. Collega's vinden elkaar hier eenvoudig. Betrokkenen van beide teams geven aan dat deze betrokkenheid de afgelopen jaren is gegroeid. Over het algemeen ervaart het team Externe veiligheid dat collega's elkaar makkelijk kunnen vinden en dat het team goed wordt betrokken bij diverse provinciale opgaven. Het team Externe veiligheid is niet aangesloten bij omgevingstafels in de provincie.

Om gemeenten te stimuleren omgevingsveiligheid mee te nemen in hun plannen, kijkt de provincie mee naar de omgevingsplannen van gemeenten. De provincie gaat tijdens de planvorming met de gemeenten in gesprek en dient zienswijzen in om het belang van externe veiligheid te borgen. Een betrokkene van de gemeente ervaart dit als een prettige werkwijze. Met betrekking tot de standaardisering van advies geeft een betrokkene van de provincie aan dat de provincie hier niet op inzet, omdat in situaties waar zienswijzen ingediend worden altijd sprake is van maatwerk en een standaard werkwijze niet passend is.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de provincie hier met name 'zacht' beleid heeft ingezet. Door in gesprek te gaan met gemeenten en bedrijven, kan de provincie hen in sommige gevallen bewegen om andere afwegingen te maken in het belang van veiligheid, ook wanneer een ontwikkeling volgens de geldende regelgeving toegestaan is. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de provincie niet in de autonomie van gemeenten treedt: gemeenten moeten groepsrisico's meenemen in hun besluitvorming en de provincie dwingt dit af via harde instructieregels in de omgevingsverordening. De uiteindelijke ruimtelijke keuzes blijven de verantwoordelijkheid van gemeenten.

De provincie legt uit dat zacht beleid als beperking heeft dat een gemeente ervoor kan kiezen om een relatief onveiligere keuze te maken zonder dat de provincie direct kan ingrijpen. Een casus waar de beperking van zacht beleid zichtbaar wordt, is in de opslag van ammoniak in de Rotterdamse haven. De effecten van de energietransitie op de Rotterdamse haven maken dat ammoniak in grotere hoeveelheden wordt opgeslagen dan voorheen, wat grotere risico's met zich meebrengt. Onder de geldende vergunning van bedrijven, die is uitgegeven vóórdat ammoniak in dergelijke hoeveelheden in de haven werd opgeslagen, kan de provincie geen extra eisen stellen ten aanzien van de ammoniakopslag.

Een respondent van de provincie geeft aan dat de provincie wel instrumentarium heeft om harder beleid op te stellen, maar deze instrumenten beperkt heeft ingericht. Deze respondent geeft aan dat het team in 2024 meer onderzoek heeft kunnen doen naar welke instrumenten op welke manier in te zetten zijn. Dit onderzoek gaf het team inzicht in de wijze waarop zij groepsrisico op konden nemen in beleid, en welke manieren de provincie heeft om te sturen.

Een voorbeeld van een instrument dat de provincie in kan zetten is een instructieregel om te sturen op ruimtelijke ordening. Het team Externe veiligheid heeft sinds 2024 een instructieregel met betrekking tot het meewegen van het groepsrisico in gemeentelijke omgevingsplannen opgenomen in de omgevingsverordening. Deze instructieregel bepaalt dat gemeenten afwegingen over het groepsrisico betrekken bij het opstellen van hun plannen. Dit betekent dat de gemeente aandacht schenkt aan deze aspecten. De omgevingswet bepaalt dat een instructieregel ook strenger kan zijn, door te bepalen dat gemeenten rekening houden met deze afwegingen (afwijken van de instructieregel is gemotiveerd mogelijk) of bepaalde aspecten in acht nemen (gemeenten moeten de regel toepassen).

Gesprekspartners van de provincie geven echter aan dat deze hardere lijn niet direct in de lijn der verwachting ligt. Hardere kaders en regels kunnen namelijk zorgen voor meer restricties voor zowel ruimtelijke als economische ontwikkelingen. Een keuze voor een 'hardere' lijn is daarom niet uitsluitend een operationele keuze voor effectiviteit, maar ook een bestuurlijke afweging over de rol die de provincie wil invullen.

De provincie heeft een kwalitatieve methode ontwikkeld voor de beoordeling van het groepsrisico, zodat gemeenten en de provincie in hun planning invulling kunnen geven aan de omgevingsverordening. Ook heeft de provincie in de handreiking Externe Veiligheid kaders ontwikkeld met betrekking tot het toepassen van kwalitatieve of kwantitatieve verantwoordingen voor de groepsrisicoverantwoording in omgevingsplannen.

Regie voeren op regionale thema's

De provincie vult deze taak in door de inzet op het dossier over het transport van gevaarlijke stoffen per spoor door de provincie Zuid-Holland. Alle respondenten benoemen dit als belangrijk regionaal thema. De provincie vervult in dit dossier een rol als regionale penvoerder richting het Rijk. Namens de regio gaat de provincie met het Rijk in gesprek over het spoorgebruik ten aanzien van het transport van gevaarlijke stoffen.

Met name het transport door binnensteden leidt tot risico's. De provincie heeft hier als doel bestaande transportrisico's te verlagen en voert een lobby voor een buitenstedelijke transportroute. De provinciale lobby op dit dossier leidde nog niet tot het gewenste resultaat. Dit blijkt ook uit de brief van 19 december 2024, waarin de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de kamer informeerde over de invulling van het Basisnet en de regelgeving voor spoorweg-emplacementen.²¹ Desalniettemin spreken betrokkenen vanuit gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio hun waardering uit voor de rol die de provincie hier vervult.

Verschillende respondenten geven ook aan dat de provincie sterk betrokken is bij het gesprek over de risico's rond de opslag en het transport van ammoniak. Zo spoort de provincie bedrijven aan om een volledige MER te doorlopen, ook als dit niet wettelijk verplicht is.

²¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024, 20 december). Kamerbrief over Robuust Basisnet en veiligheid spoorwegemplacementen. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/robust-basisnet-en-veiligheid-spoorwegemplacementen>.

Verkenning naar transities met een impact op omgevingsveiligheid

De provincie voerde samen met gemeenten een verkenning uit naar de veiligheidsrisico's die de energietransitie in het Rotterdamse havengebied met zich meebrengt. Deze verkenning wordt naar verwachting in 2025 afgerond.

Visieontwikkeling op bestaande combinaties tussen risicobron en zeer kwetsbare gebouwen

De provincie wil gemeenten stimuleren om een visie te ontwikkelen op de omgang met bestaande zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden. Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de provincie hier geen verdere stappen op heeft gezet omdat bij inwerkingtreding van nieuwe wetgeving altijd sprake zal zijn van bestaande situaties en de provincie geen instrumentarium heeft om daarmee om te gaan. Dit was een bewuste keuze van het beleidsteam en de provincie heeft dit overgelaten aan de gemeenten.

Een gesprekspartner van de provincie geeft aan dat het inventariseren van zeer kwetsbare gebouwen is overgenomen door de Atlas Leefomgeving, waarin kwetsbare gebouwen zijn geïdentificeerd en waar gemeenten een controle op moeten uitvoeren. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat deze actie is uitgevoerd, maar dat de gegevenskwaliteit en de betrouwbaarheid van dit initiatief laag is. De betrokkene stelt dat dit komt doordat gemeenten nog niet alle zeer kwetsbare gebouwen hebben aangewezen. De indicator toetst daarmee niet hoeveel gebouwen zich in aandachtsgebieden bevinden, maar lijkt een indicator van hoeveel gemeenten stappen hebben gezet om zeer kwetsbare gebouwen aan te wijzen in het omgevingsplan.

De provincie stimuleert middels gemeentelijke accounthouders en direct contact met gemeenten dat gemeenten hier een visie op ontwikkelen. Een betrokkene van de gemeente Rotterdam geeft aan niet op de hoogte te zijn van dit doel van de provincie, maar wel zelf aan de slag te zijn met het ontwikkelen van standpunten op het gebied van nieuwe zeer kwetsbare gebouwen.

Resultaat naast gestelde subdoelen: overgang naar de Omgevingswet

De geëvalueerde periode loopt van 2019 tot en met 2024. Omdat de Omgevingswet – na meermaals uitstel – in 2024 in werking trad, heeft de provincie zich in deze periode beziggehouden met de voorbereiding op deze inwerkingtreding. Respondenten van de provincie geven aan dat de provincie een 'beleidsneutrale overstap' wilde maken. Dit houdt in dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen invloed heeft op de beleidsmatige keuzes die de provincie maakt. Het team Externe veiligheid heeft zich ingezet om deze beleidsneutrale overstap te maken, door het provinciale beleid aan te passen aan de kaders van de Omgevingswet.

De belangrijkste verandering die door respondenten wordt genoemd, is de manier waarop gemeenten onder de Omgevingswet met de beoordeling van het groepsrisico moeten omgaan. Een betrokkene een omgevingsdienst geeft aan dat de beleidsneutrale overstap, naast deze verandering, is geslaagd. De betrokkene stelt dat er weinig verandert voor de omgevingsdienst door de manier waarop de provincie de Omgevingswet heeft overgenomen in het eigen beleid. Voorbeelden die de betrokkene hierbij noemt gaan over de wijze waarop de provincie het groepsrisico en de rol van Veiligheidsregio's heeft opgenomen in provinciaal beleid.

De provincie heeft gemeenten actief geïnformeerd over de werking van het nieuwe beleid: door langs te gaan bij de gemeenten en door het publiceren van een handreiking met betrekking tot het groepsrisico. Gesprekspartners geven geen punten aan waarop de provincie nog een grotere rol kan (of had kunnen) spelen.

Een gesprekspartner van de provincie stelt dat een gebrek aan kennis en capaciteit bij de gemeenten kan leiden tot knelpunten bij de implementatie van het provinciale beleid. Een betrokkene bij een omgevingsdienst stelt dat gemeenten nog bezig zijn met het aanpassen van hun beleid onder de Omgevingswet. Deze betrokkene spreekt de zorg uit dat het risico bestaat dat provinciaal beleid onvoldoende landt in gemeentelijk beleid door de beperkte aanwezigheid van kennis bij de adviesbureaus die de gemeenten hierbij helpen.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

De omgevingsdiensten geven in opdracht van de provincie uitvoering aan VTH voor bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. De provincie geldt samen met de gemeenten als hun opdrachtgever en financier. Een betrokkene van DCMR geeft aan dat deze constructie ervoor zorgt dat er altijd voldoende middelen zijn voor de uitvoering van de gestelde opdrachten.

DCMR is de aangewezen omgevingsdienst voor de VTH-taken met betrekking tot Seveso-inrichtingen. Daarnaast heeft de provincie DCMR opdracht gegeven om de verplichte risicodata te verzamelen en te ontsluiten. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat ook andere omgevingsdiensten DCMR inzetten wanneer zij lastige casuïstiek tegenkomen.

Een respondent een omgevingsdienst geeft aan het opdrachtgeverschap als prettig te ervaren. De provincie en deze omgevingsdienst zijn goed in staat samen beleid en opdrachten af te stemmen. Knelpunten in de uitvoering worden in een directeurenoverleg besproken.

Buiten de gegeven opdrachten vinden de omgevingsdiensten en de provincie elkaar onder meer in het Dienstbrede Externe Veiligheidsoverleg samen met de Veiligheidsregio's, waarbij actuele casussen en ontwikkelingen worden besproken. De provincie geeft aan dat de omgevingsdiensten ook tijdens de planvorming in gesprek gaan met gemeenten.

7.3.2 Doelmatigheid

7.3.2.1 Budget en realisatie

De jaarlijkse begroting voor dit beleidsdoel was gedurende de jaren 2020 – 2024 circa € 0,8 miljoen per jaar. Wat direct opvalt bij het bekijken van de cijfers is dat in 2019 het begrote bedrag substantieel hoger lag; het betrof toen € 14,9 miljoen. Deze uitschieter wordt verklaard door het landelijk programma Impuls Omgevingsveiligheid, waarvoor de provincie het secretariaat en de kassiersfunctie op zich nam. Uit de begrotings- en realisatiegegevens van de provincie blijkt dat jaarlijks ongeveer de helft van de begroting voor deze beleidsprestatie is gereserveerd voor loonkosten.

De overige helft is gereserveerd voor de ontwikkeling van de Risicokaart, die de provincie samen met gebiedspartners oppakt, en voor de begrotingspost Extern veiligheidsbeleid. De provinciale begrotingsbestanden splitsen niet verder uit waar deze begrotingspost voor wordt ingezet. Daarnaast besteedt de provincie een deel van haar middelen bedoeld voor externe veiligheid aan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze uitgaven staan niet op de begroting voor externe veiligheid. Dit maakt dat er op basis van de begroting alleen een beperkt beeld van doelmatigheid te schetsen is.

Tabel 4. Budget en realisatie beleidskeuze vergunningverlening, toezicht en handhaving (bedragen x € 1.000). In 2019 hanteerde de provincie een andere systematiek waardoor er voor dat jaar geen cijfers bekend zijn op het niveau van deze beleidskeuze.

Jaren	Begroting	Realisatie	Vershil
2019	-	-	-
2020	14.938	9.884	5.054
2021	812	2.868	- 2.056
2022	809	541	268
2023	825	713	112
2024	819	n.t.b.	n.t.b.

Afwijkingen in de realisatie worden voor de jaren 2020 en 2021 verantwoord in de provinciale voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken. De grootste afwijkingen in de realisatie vonden plaats in de jaren 2020 (overschot van € 5 miljoen) en 2021 (tekort van € 2 miljoen). De jaarstukken van 2020 en 2021 schrijven de onderbesteding en overbesteding van de provincie in deze jaren toe aan de prestaties van het landelijk programma Impuls Omgevingsveiligheid. Onderbesteding in dit programma en een verrekening van de btw zorgen voor ogenschijnlijk grote afwijkingen van de begroting.

De jaarstukken geven geen toelichting op de onderbestedingen in 2022 en 2023. Betrokkenen van de provincie geven aan dat deze onderbesteding onder meer het gevolg is van openstaande vacatures. De jaarstukken behandelen ieder jaar de resultaten die onder deze beleidskeuze zijn behaald, maar maakt daarin geen expliciete koppeling tussen de gestelde beleidsdoelen, de behaalde resultaten en de financiële realisatie. Dit zorgt ervoor dat er op basis van de jaarstukken niet direct een beeld te vormen is van de doelmatigheid van het provinciale beleid.

Praktijk

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat het merendeel van het budget voor deze beleidskeuze afkomstig is van het Rijk. Het thema externe veiligheid is tijdens de geëvalueerde periode prominenter in beeld gekomen, mede door aansprekende casussen. Dit maakt dat er voldoende budget beschikbaar is geweest voor deze beleidskeuze. Een betrokkene binnen de provincie geeft aan dat de provincie genooddaakt is om de werkzaamheden op het gebied van het Basisnet als eerste te laten liggen wanneer het team minder middelen beschikbaar heeft. Juist op dit thema zien regionale stakeholders de provinciale inzet als zeer belangrijk: de provincie vervult hier een rol die gemeenten, die te maken hebben met de risico's rond het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, zelf niet kunnen oppakken.

7.4 Conclusies en aanbevelingen

7.4.1 Validiteit van de beleidstheorie

De beleidstheorie voor externe veiligheid is te vinden in de provinciale omgevingsvisie, in het omgevingsprogramma en in de omgevingsverordening. Met name de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma maken een sterke koppeling tussen de gestelde doelen, de beoogde resultaten en de uitvoering. De provincie onderbouwt in deze beleidsstukken op een heldere manier de logica van de gemaakte keuzes. De doelen die de provincie stelt, gaan zowel in op de wettelijke taak van de provincie als op nieuwe ontwikkelingen in omgevingsveiligheid.

De resultaten en uitvoeringsactiviteiten die de provincie beschrijft, zijn niet allemaal enkelvoudig te koppelen aan één van de gestelde subdoelen. De beleidstheorie beschrijft hoe meerdere resultaten aan één subdoel kunnen bijdragen en hoe één resultaat bij kan dragen aan meerdere subdoelen.

De (sub)doelen, resultaten en uitvoeringsactiviteiten zijn alle inhoudelijk uitgebreid beschreven. Het provinciale beleid formuleert de beoogde resultaten onder een subdoel niet altijd concreet. De provincie beschrijft op welke manier het doel wordt ingevuld (welke resultaten en uitvoeringsactiviteiten bijdragen aan het doel) en in mindere mate op welk moment het doel bereikt is. De beleidstheorie is vanuit dat perspectief gericht op het uitvoeren van activiteiten en niet op het behalen van meetbare doelen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het doel van de beleidskeuze, die stuurt op het minimaliseren van risico's en het subdoel gericht op het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering. Bij de subdoelen beschrijft de provincie welke rol zij in wil nemen, maar niet altijd op welke manier de provincie deze rol in zal vullen.

De gedefinieerde resultaten en uitvoeringsactiviteiten worden concreter beschreven in de beleidstheorie. De provincie beschrijft voor ieder resultaat hoe de uitvoering eruit ziet. Zo beschrijft de provincie onder het resultaat *Verkenning naar transities met een impact op omgevingsveiligheid* dat zij een verkenning naar de veiligheidsconsequenties van de energietransitie wil faciliteren en waar nodig en opdrachtgeversrol invult. Onder het resultaat *Visieontwikkeling op bestaande combinaties tussen risicobron en zeer kwetsbare gebouwen* beschrijft de provincie volgens welke stappen zij deze visieontwikkeling wil aanjagen.

Concluderend is de beleidstheorie systematisch sterk opgebouwd en beschrijft de theorie de breedte van de opgave vanuit het perspectief van de provincie. De beleidstheorie wordt niet op elk vlak concreet. Dit hoeft niet direct een belemmering te zijn, omdat de provincie zich flexibel kan opstellen in de uitvoering, terwijl de relatie tussen doelen, resultaten en uitvoering in beeld blijven.

7.4.2 Doeltreffendheid

In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt'?

De provincie voert op een breed scala aan thema's een actief beleid op het aspect externe veiligheid. De provincie geeft hierbij invulling aan de wettelijke taak, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensverzameling. Daarnaast zet de provincie zich in voor de agendering van externe veiligheid in ruimtelijke afwegingen op gemeentelijk niveau. De provincie blijft in de uitvoering dichtbij de opgestelde beleidstheorie en maakt weloverwogen keuzes over de uitvoeringsactiviteiten die zij oppakt. De aanpak van de provincie wordt door stakeholders op grote lijnen gewaardeerd. Regionale partners en het Rijk zien de provincie als belangrijke kennishouder op het gebied van externe veiligheid.

Het team externe veiligheid heeft aan elk van de gestelde subdoelen invulling gegeven en vijf van de zes resultaten zijn behaald. De wijze waarop doelstellingen en resultaten in de beleidstheorie staan beschreven – als activiteiten en richtingen, zonder concreet einddoel – maken dat exact doelbereik moeilijk te bepalen is. Ook geldt hier dat de het team Externe veiligheid geen inbreuk wil plegen op de autonomie van gemeenten en dat de gemeenten bevoegd gezag zijn voor ruimtelijke keuzes, waardoor het exacte effect van provinciaal beleid op het gebied van externe veiligheid niet altijd eenduidig meetbaar is. Desalniettemin is de invloed van de provincie op het externe veiligheidsdomein in de praktijk goed zichtbaar. Concrete resultaten zijn onder andere te zien in de clustering van bedrijven (waar de provincie specifiek beleid en regels voor heeft opgesteld), in de doorwerking van externe veiligheid op ruimtelijke plannen (die effect heeft op uiteindelijk gemaakte ruimtelijke keuzes), en in een zichtbare lobby bij het Rijk (die niet tot het gewenste resultaat leidde, maar door betrokkenen in de provincie wel als waardevol wordt gezien). De beleidsonderdelen die de beleidstheorie beschrijft, vullen elkaar in de praktijk goed aan.

Betrokkenen geven aan een risico te zien in de capaciteit voor uitvoering van het externeveiligheidsbeleid. Een betrokkene van de provincie stelt dat beperkte capaciteit ervoor zorgt dat de provincie op dit moment niet alles zou kunnen oppakken wat in het omgevingsbeleid staat en niet altijd kan aansluiten bij grote ontwikkelingen, zoals de woondeals. Een gesprekspartner van een omgevingsdienst uit zorgen over de continuïteit van het beleid, omdat veel kennis bij een beperkte groep mensen ligt. De provincie start in 2025 samen met DCMR een traineeship. Betrokkenen van de provincie geven aan dat ook kennisborging een uitdaging kan zijn, wanneer complexe materie overgedragen moet worden aan potentiële nieuwe collega's, bijvoorbeeld wanneer expertisehouders met pensioen gaan. Zij onderstrepen het belang van voldoende middelen om kennis over te dragen en te behouden. Dit kan bijdragen aan een betere besluitvorming rond beleid op het gebied van externe veiligheid en de uitvoering daarvan.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie:

de provincie heeft in het team Externe veiligheid een sterke basis op het gebied van externe veiligheid die wordt gewaardeerd door partners. De provincie zet stappen om deze basis te behouden en te versterken door in 2025 met DCMR een traineeship op te starten. Behoud deze sterke basis door naast dit traineeship ook in te zetten op behoud van kennis en kennisborging.

In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend?

In de beleidstheorie beschrijft de provincie welke rollen zij beoogt in te vullen. Voor de meeste subdoelen is de rolkeuze regisserend, faciliterend of stimulerend. De provincie behaalt haar doelen met name door het inzetten van 'zacht' beleid. De provincie probeert medeoverheden en gebiedspartners te beïnvloeden en te overtuigen, onder meer middels overleggen, het aanbieden van informatie en richtlijnen, en lobbywerkzaamheden. Deze aanpak heeft op verschillende terreinen effect. Zo overtuigde de provincie een bedrijf in de Rotterdamse haven om een volledige MER-procedure te doorlopen, terwijl dit niet wettelijk verplicht was. Ook het indienen van zienswijzen op gemeentelijke plannen blijkt in de praktijk invloed te kunnen hebben op de inhoud van deze plannen.

Op enkele vlakken zien betrokkenen van de provincie grenzen aan zacht beleid. Voor ruimtelijke ontwikkelingen zijn de gemeenten het uiteindelijke bevoegd gezag. Wanneer de provincie niet hard kan sturen op verdergaande eisen dan wettelijke minima of wanneer bestaande vergunningen niet meer aansluiten bij de huidige wereld, kan de provincie strengere eisen niet afdwingen. Dit punt komt ook naar voren in andere deelevaluaties. De provincie onderzoekt mogelijkheden om harde instrumenten in te zetten en heeft hierin al enkele stappen gezet door risicogebieden op te nemen in de omgevingsverordening, alsmede een instructieregel over het groepsrisico.

Het ontwikkelen van meer 'harde' instrumenten kan een respons zijn op de grenzen van zacht beleid. Onder de Omgevingswet zijn er enkele mogelijkheden om harder beleid in te zetten. Zo kan een instructieregel strenger geformuleerd worden dan op dit moment het geval is. Ook is het mogelijk om met omgevingswaarden harde eisen te stellen aan de leefomgeving. Bij beide richtingen zijn echter kanttekeningen te plaatsen.

Omgevingswaarden zijn gericht op het vaststellen van objectieve, meetbare waarden. Zulke waarden zijn niet altijd van toepassing binnen de context van externe veiligheid. Ook legt de omgevingsverordening al harde waarden vast met betrekking tot het groepsrisico.

De keuze om een instructieregel strenger in te zetten wordt binnen de provincie niet als vanzelfsprekend gezien. Een harde lijn kan beperkingen opleggen op ruimtelijke en economische ontwikkelingskansen. Ook is er veel actuele aandacht voor de positie van industrie in de provincie en een hardere lijn kan weerstand oproepen bij bedrijven, zoals in het verleden bleek in situaties waar de provincie de toepassing van BBT-plus wilde verplichten. Daarnaast spreekt een betrokkene van de provincie uit niet de autonomie van gemeenten aan te willen tasten.

De inzet op een minder strenge lijn lijkt daarom beter aan te sluiten bij de rol die de provincie in wil nemen. Een mogelijkheid ligt hier bij de gemeentelijke omgevingsplannen. Veel gemeenten zijn op dit moment nog bezig met het opstellen van hun omgevingsplannen. Dit betekent dat er op dit moment mogelijkheden zijn om de provinciale afwegingen op het gebied van externe veiligheid voor het voetlicht te brengen bij gemeenten, en hen te motiveren deze afwegingen mee te wegen in hun ruimtelijke plannen. Een gesprekspartner van een gemeente geeft aan dat concrete documenten zoals handreikingen gemeenten kunnen helpen het externeveiligheidsbeleid toe te passen.

Aanbeveling aan GS: zet vanuit een faciliterende rol in op de doorwerking van provinciaal externe veiligheidsbeleid in gemeentelijke omgevingsplannen. Concrete handvatten, zoals handreikingen, kunnen hierbij helpen.

Welke rol heeft de provincie ingenomen ten opzichte van het Rijk, en hoe is deze rolinvulling door het Rijk ervaren?

Ten opzichte van het Rijk heeft de provincie een meerzijdige rol. Enerzijds geldt de provincie Zuid-Holland als belangrijke kennispartner van het Rijk op het gebied van externe veiligheid. Door de aanwezigheid van de industriële clusters is Zuid-Holland één van de provincies met de meeste ervaring en expertise op het gebied van externe veiligheid. Het Rijk waardeert de samenwerking met de provincie, bijvoorbeeld op het gebied van waterstof.

Anderzijds vervult de provincie namens de regio een kritische rol richting het Rijk. Op het Basisnet-dossier behartigt de provincie het belang van lokale gemeenten bij het Rijk, en probeert de provincie onder andere middels een lobby om het Rijk te overtuigen de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen per spoor door binnensteden te verminderen. Deze rolinvulling heeft nog niet tot het gewenste effect geleid.

Aanbeveling aan PS: bepaal, om de rol richting het Rijk effectief in te kunnen blijven vullen, de provinciale doelstelling binnen het Basisnet-dossier in het kader van de recente kamerbrief waarin het Rijk een richting kiest die niet overeenkomt met de belangen van de gemeenten in de provincie.

Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen om zich voor te bereiden op de Omgevingswet? En in hoeverre is de provincie erin geslaagd een beleidsneutrale overstap te maken naar de Omgevingswet in de geest van de Omgevingswet?

Door het meermaals uitstellen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, stond de gehele evaluatieperiode in het teken van de overgang naar de Omgevingswet. De provincie had het voornemen om beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet. Hiertoe heeft team Externe veiligheid het beleid op externe veiligheid aangepast aan de kaders van de Omgevingswet. Verschillende gesprekspartners benoemen dat de provincie een beleidsneutrale overstap heeft gemaakt, behalve als het gaat over specifieke punten die verandering ondervonden als gevolg van de Omgevingswet (zoals de manier waarop een gemeente in ruimtelijke plannen omgaat met het groepsrisico).

De provincie heeft gemeenten ondersteund in de overgang naar de Omgevingswet door informatie te geven over beleidsveranderingen en de impact die deze veranderingen op gemeenten hebben, en door het maken van handreikingen.

Desalniettemin zien gesprekspartners dat de Omgevingswet veranderingen met zich meebrengt met betrekking tot de uitvoering van het externeveiligheidsbeleid. De uitwerking van deze veranderingen in de praktijk is tijdens de evaluatieperiode nog niet duidelijk. De veranderingen moeten voor een belangrijk deel landen in gemeentelijke omgevingsplannen. Gemeenten zijn op het moment van evalueren nog bezig met het aanpassen van ruimtelijk beleid en de uitwerking daarvan moet zich de komende jaren tonen. Gesprekspartners roepen de provincie op om scherp te blijven letten op de uitwerking van de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. De provincie gaat in algemene zin aan de slag met het monitoren van de doorwerking van de Omgevingswet bij gemeenten. Het heeft toegevoegde waarde om ook expliciet vanuit het team Externe veiligheid een vinger aan de pols te houden bij gemeenten, om gemeenten ook op praktische inhoud aangaande externe veiligheid te kunnen ondersteunen en om te kunnen leren van de praktische uitwerking van de Omgevingswet.

Een gesprekspartner van een Veiligheidsregio doet de suggestie om gemeenten niet als homogene groep, maar als subgroepen van gelijksoortige gemeenten te benaderen, om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de actuele vraagstukken van die gemeenten.

Aanbeveling aan de ambtelijke organisatie: monitor de effecten van de uitwerking van de Omgevingswet vanuit EV-perspectief bij gemeenten. Dit kan door gemeenten direct te bevragen of door in kleine overleggen met gelijksoortige gemeenten knelpunten op te halen. Ondersteun gemeenten wanneer dit nodig is, bijvoorbeeld door het aanbieden van handreikingen of informatiesessies.

In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert?

Regionale gesprekspartners zien de gevolgen van de energietransitie op externe veiligheid – met name de opslag van ammoniak in de Rotterdamse haven – en het Basisnet-dossier als de belangrijkste veranderingen en uitdagingen in het beleidsveld de komende jaren. Met betrekking tot de bredere werkzaamheden die de provincie uitvoert, wordt de invulling die de provincie gekozen heeft door verschillende stakeholders ondersteund.

Hoewel de Staatssecretaris recent plannen met betrekking tot de inrichting en het gebruik van het Basisnet bekendmaakte die niet in lijn zijn met de provinciale inzet, vervult de provincie hier een belangrijke rol. De provincie is in staat de belangen van de gemeenten in de provincie te agenderen bij het Rijk, waar de gemeenten dit zelf minder goed kunnen.

Op het gebied van de energietransitie voerde de provincie samen met gebiedspartners een verkennend onderzoek uit naar nieuwe risico's en heeft de provincie in ieder geval één bedrijf gemotiveerd een volledige MER uit te voeren voor het in gebruik nemen van een ammoniakopslag. Verschillende stakeholders zien de energietransitie als één van de belangrijkste thema's om aan te werken binnen de context van externe veiligheid.

Aanbeveling aan GS: de energietransitie en het Basisnet-dossier zijn toonaangevende thema's in de provincie Zuid-Holland. Ook in de toekomst is de verwachting dat dit toonaangevende thema's blijven. Blijf gestructureerd inzetten op deze thema's en geef ze expliciet een plek in het omgevingsbeleid.

In hoeverre is het team Externe veiligheid erin geslaagd het perspectief van externe veiligheid te agenderen bij andere beleidsdomeinen, waaronder de energietransitie en woningbouw?

Het team Externe veiligheid werkt in de praktijk nauw samen met het domein Ruimte. Via deze route is het team in staat het belang van Externe veiligheid al tijdens de vorming van ruimtelijke plannen met effect te agenderen. Een betrokkene van het Rijk stelt dat de meeste winst op externe veiligheid te behalen is in de ruimtelijke ordening en dat de provincie hierop in zou moeten zetten. De provincie doet dit reeds middels de werkzaamheden met betrekking tot het clusteren van risicovolle activiteiten, het verantwoord combineren van risicovolle activiteiten, en het bevorderen van het nemen van maatregelen in de omgeving van een risicovolle activiteit. Betrokkenen van de provincie geven aan dat de aansluiting bij grotere ruimtelijke trajecten (zoals Woondeals) achterblijft, mede door een gebrek aan capaciteit.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie: richt een structurele werkwijze in waarbinnen externe veiligheid tijdig wordt meegewogen in provinciale ruimtelijke trajecten.

7.4.3 Doelmatigheid

Uit de provinciale stukken is geen eenduidig beeld van doelmatigheid te schetsen. Wel is het zo dat er geen concrete indicaties van ondoelmatigheid uit de stukken en de analyse daarvan naar voren komt. Gesprekspartners delen wel het beeld dat de provincie zich inzet op de juiste thema's en daarop resultaat bereikt. Middelen voor de uitvoer van de activiteiten van het team Externe veiligheid en de omgevingsdiensten waren toereikend. De voortgang en de koppeling aan de ingezette middelen zijn voor Provinciale Staten en een breder publiek echter niet eenvoudig in te zien.

Aanbeveling aan GS: zorg dat voor Provinciale Staten beter inzichtelijk wordt gemaakt welk onderdeel van de budgetten ingezet wordt voor welke beleidsprestatie, zodat er een duidelijke koppeling te maken is tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen.

HOOFDSTUK 8

Deeleveluatie beleidskeuze 7.1.4 Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwater-systeem

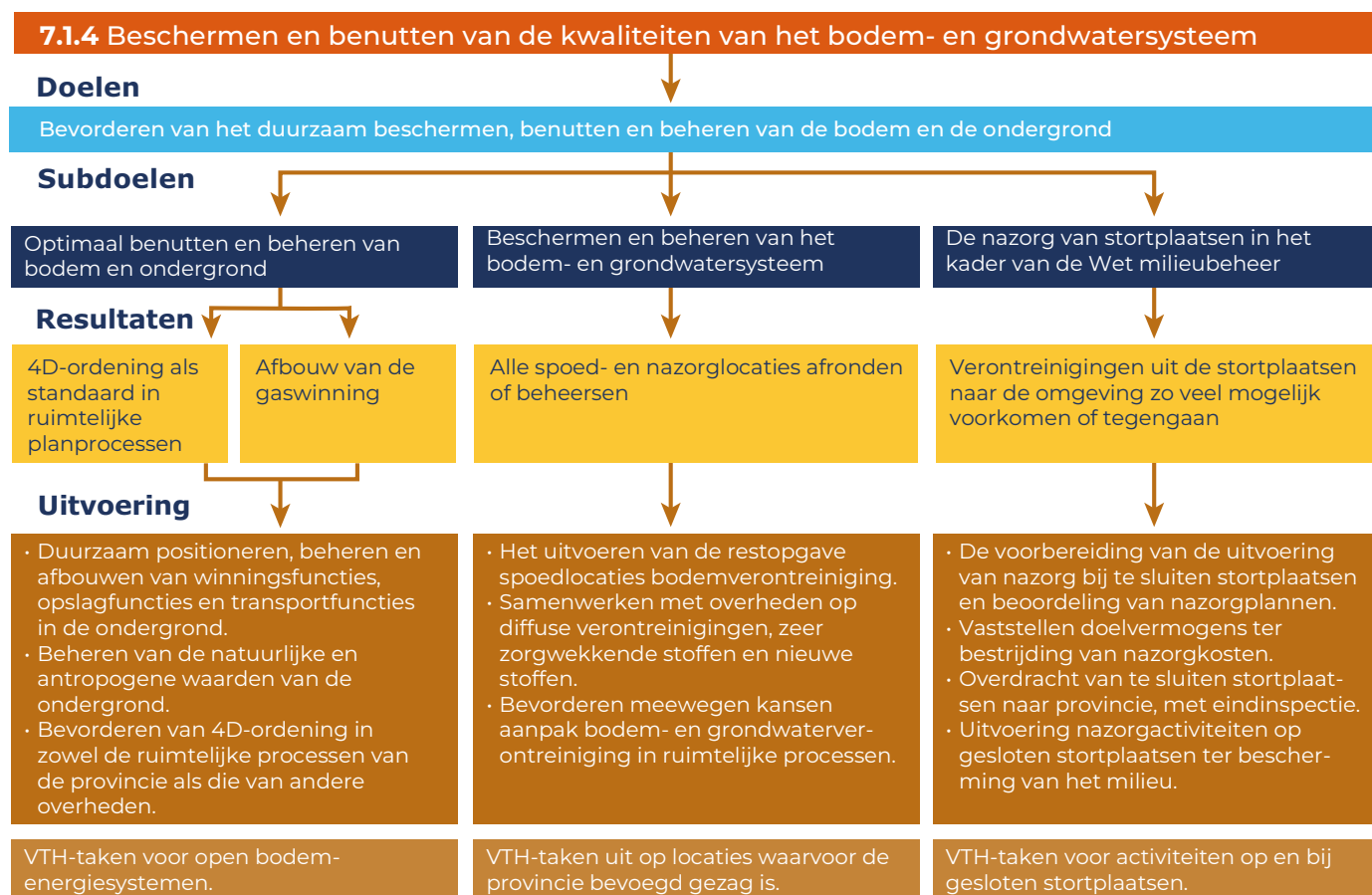
8.1 Introductie

Binnen de overkoepelende ambitie van de provincie Zuid-Holland om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren om daarmee bij te dragen aan de gezondheid en veiligheid van haar inwoners, vormt het beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem één van de beleidskeuzes. Paragraaf 8.2 beschrijft het beleid op deze beleidskeuze, paragraaf 8.3 gaat in op de manier waarop beleid in de praktijk is gebracht. Paragraaf 8.4 bevat de conclusies en aanbevelingen van deze deeleveluatie.

Figuur 6. Doelenboom beleidskeuze 7.1.4 Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem, opgesteld door middel van de beleidsdocumentatie en aanvullende gesprekken.

8.2 Beleidstheorie

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen het beleid van de provincie Zuid-Holland voor de beleidskeuze 7.1.4: 'beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem'. Het beleid bestaat uit het doel van de beleidskeuze, de subdoelen, de beoogde resultaten en de voorziene uitvoering. De VTH-taken die onderdeel zijn van de uitvoering lichten we uit in een aparte paragraaf. De verschillende onderdelen hangen met elkaar samen, zoals weergegeven in figuur 6. De beschrijving is met name gebaseerd op de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma van de provincie en aangevuld met interne documenten en gesprekken met betrokken ambtenaren.



8.2.1 Doel

De provincie stelt in de omgevingsvisie uit 2019 dat zij met beleidskeuze 7.1.4 inzet op het bevorderen van het duurzaam beschermen, benutten en beheren van de bodem en de ondergrond. Dit wil de provincie bereiken door het verantwoord aanbrengen, beheren en afbouwen van functies in de ondergrond. Hiermee geeft de provincie aan bij te willen dragen aan oplossingen voor 'maatschappelijke vraagstukken' en zorgen dat er 'geen bodemverontreinigingen meer zijn die leiden tot onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's'. Dit doel wil de provincie bereiken 'zowel door middel van haar eigen beleid als door het beïnvloeden van dat van andere overheden'.

8.2.2 Subdoelen en resultaten

De provincie benoemt in de omgevingsvisie uit 2019 drie subdoelen voor deze beleidskeuze: het optimaal benutten en beheren van bodem en ondergrond, het beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem en de nazorg van stortplaatsen (in het kader van de Wet milieubeheer).²² De beoogde resultaten zijn ook langs deze drie subdoelen georganiseerd.

Het optimaal benutten en beheren van bodem en ondergrond

De provincie wil dat de bodem en ondergrond 'duurzaam, veilig en efficiënt' gebruikt wordt. De aanleiding om daar met beleid op in te zetten, is de constatering van de provincie dat de kwaliteiten van bodem en ondergrond onvoldoende worden meegenomen bij het oplossen van maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie. De provincie wil dit veranderen door ervoor te zorgen dat er in ruimtelijke processen voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van bodem en ondergrond. In de Ruimtelijke koers voor Zuid-Holland uit april 2024 stelt de provincie dat 'water en bodem sturend' is en daarom een noodzakelijke randvoorwaarde is voor de toekomstige ontwikkeling van Zuid-Holland.²³ De urgentie hiervoor ziet de provincie in toenemende mate door de steeds groter wordende druk op de ruimte.

De rollen die de provincie wil innemen voor het behalen van dit doel zijn enerzijds adviseren en stimuleren als het gaat om functies waarvoor medeoverheden het bevoegd gezag zijn, en anderzijds reguleren als het om functies gaat waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

De provincie benoemt binnen dit subdoel twee concrete resultaten om te bereiken:

1. Zorgen dat 4D-Ordening (voorheen: 3D-Ordening) de standaard wordt in ruimtelijke planprocessen in Zuid-Holland en structureel wordt gebruikt. 4D-Ordening betekent het meenemen van de 'ondergrondse' bodem- en grondwaterkwaliteiten in de 'bovengrondse' ruimtelijke ordening van functies. De provincie pakt vooral de rol van de samenwerkende overheid om 4D-ordening te bevorderen bij gemeenten. Het streven is om tussen provincies, omgevingsdiensten en gemeenten afspraken te maken over samenwerking en over een nieuwe rolverdeling bij het realiseren van een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond.
2. Het afbouwen van de gaswinning in lijn met het landelijke beleid. Om dit resultaat te behalen treedt de provincie vooral regulerend op, omdat zij het bevoegd gezag is voor bodemenergie en grondwater. Dit is zo gebleven onder de Omgevingswet. Daarnaast adviseert de provincie het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) over vergunningsaanvragen voor geothermie in het kader van de Mijnbouwwet.

Het beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem

De provincie streeft ernaar de chemische bodem- en grondwaterkwaliteit te beschermen en te verbeteren zodat humane, ecologische en verspreidingsrisico's worden weggenomen en/of beheerst. Hiermee geeft de provincie aan bij te dragen aan beleidsdoel 7.1 door de gezondheidsrisico's voor mensen te beperken en de biodiversiteit te verbeteren.

Daarnaast beschrijft de provincie in de omgevingsvisie 2019 dat het economische ontwikkelingen stimuleert omdat een goede chemische bodemkwaliteit daarvoor een voorwaarde is. Bovendien benoemt de provincie dat het bijdraagt aan de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, omdat verontreiniging in het bodem- en grondwatersysteem de zoetwatervoorziening kan aantasten.

De provincie ziet een rol voor zichzelf in het bereiken van dit doel omdat er meer nieuwe en zorgwekkende stoffen in het systeem terechtkomen, waarvoor zij een bovenlokale aanpak nodig acht. Daarnaast ziet zij een rol vanuit haar wettelijke taken. De provincie was tot 2024 het bevoegd gezag voor de chemische bodemkwaliteit op grond van de Wet bodembescherming (Wbb).²⁴ Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024

²² Met 'stortplaatsen' bedoelen we hier uitsluitend stortplaatsen die vallen onder de Nazorgregeling Wet milieubeheer.

²³ Provincie Zuid-Holland (2024). Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland.

²⁴ De provincie heeft ook een wettelijke taak op het gebied van grondwater (Artikel 2.18 van de Omgevingswet). Deze valt echter buiten de scope van deze evaluatie.

zijn de gemeenten het bevoegd gezag geworden voor de aanpak van bestaande bodemverontreinigingen en het voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen, behalve in situaties waarin overgangsrecht geldt²⁵ en voor milieubelastende activiteiten in de bodem bij complexe (IPPC-)bedrijven.²⁶ In zowel de rolverdeling van 2019 als 2024 koos de provincie voor een regulerende rol voor de onderwerpen waarvoor de provincie het bevoegd gezag blijft en een faciliterende rol voor de taken van andere overheden.

Als concreet resultaat heeft de provincie in het omgevingsprogramma aangegeven alle spoed- en nazorglocaties in Zuid-Holland te willen afronden of beheersen (de 'restopgave'). Dit zijn ernstig verontreinigde locaties die onaanvaardbare risico's met zich mee brengen voor mensen en biodiversiteit en daarom met voorrang moeten worden gesaneerd. In 2019 waren er 45 van deze locaties waarvan voor de meeste de uitvoering al gestart was. Voor het behalen van dit resultaat voorziet de provincie een regisserende en regulerende rol voor zichzelf.

Ambtenaren betrokken bij dit onderwerp geven aan dat er een aanvullend resultaat is binnen dit subdoel: inzicht krijgen in de bovenregionale opgaven. Dit gaat bijvoorbeeld om inzicht in de mate van de diffuse verspreiding van PFAS of lood in het bodem- en watersysteem. Dit resultaat staat niet benoemd in het omgevingsbeleid.

De nazorg van stortplaatsen

Met de nazorg van gesloten stortplaatsen en baggerdepots wil de provincie de kwaliteiten van het bodem- en watersysteem beschermen door verontreinigingen uit de stortplaatsen naar de omgeving zo veel mogelijk te voorkomen of tegen te gaan. Dit is een wettelijke taak van de provincie, vastgelegd in de Wet milieubeheer.

In Zuid-Holland zijn er elf stortplaatsen waarvoor de provincie deze taak (eeuwigdurend) heeft. Twee daarvan zijn baggerdepots waarvoor Rijkswaterstaat de aangewezen verantwoordelijke is voor de nazorg. Voor de stortplaatsen waar de provincie verantwoordelijk voor is, kiest de provincie in het omgevingsprogramma uit 2019 een regulerende rol.

Met betrekking tot de eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen geven betrokken ambtenaren van de provincie aan dat het doel is deze nazorg zorgvuldig en kosteneffectief uit te voeren langs de lijnen van het nazorgplan. Deze doelstelling legt de provincie niet expliciet zelf vast, maar ligt vast in de Wet milieubeheer.

De provincie wil vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening zo veel mogelijk meervoudig ruimtegebruik op gesloten stortplaatsen mogelijk te maken. Voorbeelden zijn golfbanen, recreatiegebieden, mountainbikeroutes of zonneparken. Dit resultaat staat niet vermeld in het omgevingsbeleid.

8.2.3 Uitvoering

De provincie zet voor de uitvoering van elk van de subdoelen een eigen team in dat geleid wordt door een ambtelijk opdrachtnemer. Deze ambtelijk opdrachtnemer heeft frequent contact met de ambtelijk opdrachtgever uit de directie over de voortgang. De werkzaamheden die de teams per subdoel uitvoeren verschillen, en lichten we hieronder toe.

Het optimaal benutten en beheren van bodem en ondergrond

Voor de uitvoering binnen dit subdoel voorziet de provincie in het omgevingsprogramma uit 2019 de volgende activiteiten:

1. Het duurzaam positioneren, beheren en afbouwen van winningsfuncties, opslagfuncties en transportfuncties in de ondergrond, met name in relatie tot water en energie. Het gaat dan om het adviseren over bodemenergieplannen, advisering over water bodem sturend (sinds 2022) en advisering aan het Rijk over vergunningverlening van aardwarmtewinning (geothermie), gaswinning en oliewinning in het kader van de Mijnbouwwet (dieper dan 500 m).²⁷ Voor deze advisering wordt een opdracht gegeven aan de omgevingsdiensten.
2. Het beheren van de natuurlijke en antropogene waarden van de ondergrond, zoals de 'ecologische waarde, aardkundige waarde en archeologische waarde'. Ambtenaren geven aan dat het ook gaat om cultuurhistorische waarden. Een voorbeeld van het beschermen van een aardkundige waarde is regelgeving in de omgevingsverordening om duidelijk zichtbare strandwallen te beschermen.

²⁵ In de Aanvullingswet bodem Omgevingswet is vastgelegd dat de Wet bodembescherming (Wbb) voor bepaalde locaties van toepassing blijft, waardoor de provincie daar het bevoegd gezag blijft.

²⁶ In de Omgevingswet is vastgelegd dat er één bevoegd gezag is voor alle activiteiten die een complex bedrijf uitvoert, dus ook de bodemactiviteiten. Voor complexe bedrijven is het bevoegd gezag bijna altijd de provincie.

²⁷ Voor deze activiteiten is het Rijk het bevoegd gezag en geeft de provincie advies.

3. Het bevorderen van 4D-Ordening in zowel de ruimtelijke processen van de provincie als die van andere overheden. Hier richt de provincie zich met name op het delen en (door)ontwikkelen van kennis met betrekking tot 4D-Ordening en bijbehorend instrumentarium. Het faciliteren van het verwerven – en toepassen van – kennis over het verantwoord benutten, beschermen en beheren van bodem en ondergrond is belegd bij de omgevingsdiensten in Zuid-Holland.

Voor de uitvoering zet de provincie een team in van 3,5 fte. Aanvullend zijn er bij alle andere domeinen binnen de provincie ambassadeurs voor 4D-Ordening. Binnen de provincie wordt vooral samenwerking beoogd met de domeinen Water, Klimaat & Natuur, Bereikbaarheid & Wonen, Economie & Energie, Uitvoering, en bodemdaling.

Buiten het provinciehuis richt de samenwerking zich op waterschappen, enkele specifieke Zuid-Hollandse gemeenten met grote opgaven, en een aantal kennisinstellingen, zoals TNO, Hogeschool Van Hall Larenstein, Hogeschool van Leiden, Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen (KBF), en Expertteam Toekomstbestendig Bouwen (TBB). Met andere provincies vindt samenwerking plaats via IPO-DOG, expertgroep water en bodem sturend, Platform Slappe Bodem (PSB) en expertgroep bodemenergie.

Meer specifiek is er samenwerking met het ministerie van KGG voor mijnbouw, met het ministerie van VRO voor het in kaart brengen van (natuurlijke) water- en bodemsystemen en met het ministerie van IenW voor het NOVI-programma Bodem, Ondergrond en Grondwater.

Het beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem

De provincie beschrijft in het omgevingsprogramma uit 2019 voor dit subdoel de volgende activiteiten:

1. Het uitvoeren van de restopgave spoedlocaties bodemverontreiniging. De precieze activiteiten van de provincie verschillen per locatie. Voor de locaties in uitvoering is monitoring van het project voldoende, voor nog te starten locaties neemt de provincie een rol als regisseur om afspraken te maken met partijen, onder andere over investeringen. Over de voortgang en de resultaten rapporteert de provincie één keer per jaar aan het ministerie van IenW.
2. Het uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de grondwaterkwaliteit. Deze maatregelen worden niet uitgevoerd onder beleidsdoel 7.1, maar als onderdeel van andere beleidskeuzes van de provincie. Ze vallen daarom buiten de scope van deze evaluatie.
3. De samenwerking met andere overheden op de thema's diffuse verontreinigingen, zeer zorgwekkende stoffen, en nieuwe stoffen. Hierin ziet de provincie voor zichzelf vooral een faciliterende rol, onder andere door signalering (beleidsmonitoring) en investering in kennisinfrastructuur.
4. Het bevorderen van het in ruimtelijke plannen meewegen van kansen voor de aanpak van bodem- en grondwaterverontreiniging als onderdeel van de 4D-Ordening. Dit betekent het zoeken naar koppelkansen zoals het wegnemen van een bodemverontreiniging bij de bouw van een parkeergarage. Hierin kiest de provincie vooral een stimulerende rol.

Voor de uitvoering van deze activiteiten wordt 4 fte ingezet. Waar dit team (juridische) ondersteuning nodig heeft, wordt in opdracht externe ondersteuning ingehuurd. Binnen de provincie wordt vooral samenwerking voorzien met de domeinen water, milieu, financieel-juridische zaken, data- en geo-informatie en het EU-team. Buiten de provincie wordt nauwe samenwerking beoogd met het ministerie van IenW, andere provincies (zowel via IPO als onderling), gemeenten, waterschappen, het RIVM, GGD's, en Rijkswaterstaat. Ook wordt via diverse projecten zoals Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) kennis gedeeld met onder andere KWR, Wageningen Food Safety Research, drinkwaterbedrijven, waterschappen en het Expertisecentrum PFAS.

Nazorg van stortplaatsen

De provincie geeft in het omgevingsprogramma 2019 – 2024 aan dat voor dit subdoel de volgende activiteiten worden uitgevoerd:

1. De voorbereiding van de uitvoering van nazorg bij te sluiten stortplaatsen en de beoordeling van de nazorgplannen. Exploitanten van stortplaatsen die gaan sluiten, moeten een nazorgplan opstellen. Deze worden door de provincie op basis van een provinciale beleidsregel beschikt, waarna er een nazorgheffing wordt opgelegd.²⁸
2. Het vaststellen van doelvermogens ter bestrijding van nazorgkosten. De provincie beheert een fonds voor het betalen van de kosten voor de nazorg van de stortplaatsen.²⁹ Dit fonds wordt gevuld door de exploitanten van de stortplaatsen middels de nazorgheffing.
3. De overdracht van de te sluiten stortplaatsen aan de provincie. Alvorens een stortplaats kan sluiten, voert de provincie een eindinspectie uit en geeft ze bij een positieve beoordeling een sluitingsverklaring af, waarna de stortplaats in beheer komt van de provincie.
4. De uitvoering van nazorgactiviteiten op gesloten stortplaatsen ter bescherming van het milieu. Het gaat hier om controle, monitoring en vervanging van nazorgvoorzieningen.

Daarnaast worden gesloten stortplaatsen door de provincie aangemerkt als gebieden waar beperkingen gelden, waardoor activiteiten verboden of vergunningplichtig zijn, of er een meldingsplicht geldt. De regels hiervoor zijn opgenomen in de omgevingsverordening.

In jaarlijkse nazorgstatusrapportages wordt gerapporteerd over de nazorgwerkzaamheden die dat jaar zijn uitgevoerd, en welke in het komend jaar verwacht worden.

Voor de uitvoering van deze activiteiten wordt 4 fte ingezet. Dit team werkt binnen de provincie onder meer samen met de afdeling Grondzaken voor de overdracht van gronden, en met de afdeling Financieel-juridische zaken voor het fondsbeheer. Het team werkt ook samen met de afdeling Inkoop. Buiten de provincie is nauwe samenwerking beoogd met ingenieursbureaus en technische bedrijven die een deel van de werkzaamheden uitvoeren en met de Werkgroep Nazorg van het IPO omdat zij diverse instrumenten heeft ontwikkeld, zoals de checklist nazorg stortplaatsen. In de uitvoering dient ook goed contact te bestaan met belanghebbenden op en rondom de betreffende stortplaats(en) om hen te informeren.

8.2.4 Inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving

De provincie voert VTH-taken uit op onderwerpen en locaties waar de provincie het bevoegd gezag is. Dit is grofweg op te delen in taken voortvloeiend uit het 'optimaal benutten en beheren van bodem en ondergrond' en taken voortvloeiend uit het 'beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem' en de 'nazorg van stortplaatsen'.

Vanuit het 'optimaal benutten en beheren van bodem en ondergrond' heeft de provincie VTH-taken voor open bodemenergiesystemen. Hiervoor zet de provincie in op het planmatig aanleggen van deze systemen middels bodemenergieplannen. De provincie beoordeelt de aangeboden bodemenergieplannen op basis van de provinciale Beleidsregel open bodemenergiesystemen in bodemenergieplannen Zuid-Holland 2016.

Als het plan wordt vastgesteld, dan vormt dit vervolgens het toetsingskader voor vergunningaanvragen voor bodemenergiesystemen. Deze taken worden voor de gehele provincie uitgevoerd door de omgevingsdienst Haaglanden.³⁰

Vanuit 'beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem' en 'nazorg van stortplaatsen' voert de provincie VTH-taken uit op locaties waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Welke locaties dit zijn is gedeeltelijk veranderd in 2024, met het vervallen van de Wet bodembescherming en met de ingang van de Omgevingswet en het overgangsrecht. In de Nota VTH³¹ zijn de taken vertaald naar de volgende activiteiten:

- De aanpak van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging en ongewone voorvallen.
- Het vaststellen van de ernst en de risico's van gevallen van bodemverontreiniging.
- Het vaststellen van de noodzaak van een spoedige sanering en de uiterste datum waarop de sanering moet zijn aangevangen.
- Het beoordelen van bodemsaneringsplannen die particulieren, bedrijven en andere instellingen indienen en uitvoeren.
- Het beoordelen van evaluatierapporten (inclusief gebruiksbeperkingen) en nazorgplannen van saneringslocaties.
- Het zorgdragen voor de registratie van gebruiksbeperkingen ten gevolge van bodemsanering in het kadaster.
- De aanpak van bedrijfsterreinen.

²⁸ Provincie Zuid-Holland (2014). Verordening nazorgheffing gesloten stortplaatsen. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR338006/2>.

²⁹ Provincie Zuid-Holland (2022). Verordening Provinciaal Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR670675/2>.

³⁰ Provincie Zuid-Holland (2017). Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018 – 2021, Deel 2 Uitvoeringskader VTH, p.15.

³¹ Provincie Zuid-Holland (2017). Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018 – 2021, Deel 2 Uitvoeringskader VTH, pp. 13-14.

Daarbij geeft de Nota VTH aan dat het actuele bodemsaneringsbeleid vastligt 'in wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire, ministeriële regels, normen en richtlijnen en protocollen.' Voor specifieke Zuid-Hollandse situaties is het landelijke beleid vertaald in de Beleidsregel Onderzoek en Sanering van Bodemverontreiniging. Voor het beoordelen van een evaluatierapport (inclusief de gebruiksbeperkingen) en een nazorgplan bij restverontreiniging volgt de provincie de landelijke beleidskaders.

Uitvoering en organisatie van VTH-taken

De VTH-taken worden uitgevoerd door de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Zij houden ook milieu-informatie bij over de bodemkwaliteit.³² De provincie stuurt dit aan per mandaatbesluit, de Nota VTH en opdrachtverlening. Materiële kosten voor deze opdracht worden bekostigd uit het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond. Het benodigd provinciaal budget (voor de materiële kosten) wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van de algemene werkplannen en de werkplannen Spoed en Nazorg, en wordt vastgelegd in een opdrachtbrief.

Met de omgevingsdiensten vindt twee keer per jaar een formeel voortgangsgesprek plaats over de uitvoering van water en bodem sturend en 4D-Ordering, en over de vastgestelde werkplannen Spoed en Nazorg. Hierin wordt gesproken over de voortgang, de kennis, de stand van zaken van de budgetten en het personeel, en over andere opdrachten die zijn vastgelegd in het werkplan. Daarnaast vindt er met de ODH tweemaal per jaar een voortgangsgesprek plaats over mijnbouw en bodemenergie.

Aanvullend rapporteren alle omgevingsdiensten over alle opdrachten drie keer per jaar schriftelijk aan de provincie door middel van voortgangsrapportages. De rapportage Bodem maakt onderdeel uit van deze algemene rapportage. Hierin wordt onder andere gerapporteerd over budgetten en bestede uren.

8.3 Evaluatiebevindingen

8.3.1 Doeltreffendheid

8.3.1.1 Organisatie van deze beleidsprestatie

Het bodemteam bij de provincie bestaat in totaal uit circa 12 fte. Hiervan werkt 3,5 fte aan het optimaal benutten van de bodem en ondergrond, 4 fte aan het beschermen van het bodem- en het grondwatersysteem en 4 fte aan de nazorg van stortplaatsen. Het team wordt aangestuurd via één ambtelijk opdrachtgever. Deze opdrachtgever is nauw betrokken bij het team. Binnen de provincie wordt vooral samenwerking voorzien met de domeinen milieu, financieel-juridische zaken, data- en geo-informatie, grondzaken, water, klimaat & natuur, bereikbaarheid & wonen, economie & energie, uitvoering, bodemdaling en het EU-team.

8.3.1.2 Doel

In deze beleidskeuze stelt de provincie als doel het 'bevorderen van het duurzaam beschermen, benutten en beheren van de bodem en ondergrond'. De provincie heeft hier langs de lijnen zoals gesteld in de beleidstheorie invulling aan gegeven. Op de verschillende gedefinieerde subdoelen en resultaten heeft de provincie voortgang geboekt en stakeholders in de provincie waarden over het algemeen de inzet door de provincie. Met het oog op toekomstige doeltreffendheid identificeert een brede groep gesprekspartners van gemeenten, omgevingsdiensten en de provincie een risico in het kader van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Veel bodemtaken zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet bij gemeenten belegd. Verschillende betrokkenen spreken hun zorgen uit of gemeenten goed in staat zijn deze bodemtaken op een uniforme manier uit te voeren.

8.3.1.3 Subdoelen, resultaten en uitvoering

De provincie stelt in haar beleidstheorie drie subdoelen voor deze beleidskeuze. Deze sectie gaat per subdoel in op welke resultaten er zijn behaald, op welke manier daar uitvoering aan is gegeven en hoe dit is ervaren door stakeholders. De sectie gaat tot slot in op de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het optimaal benutten en beheren van de bodem en ondergrond

De provincie wil dat de bodem en ondergrond 'duurzaam, veilig en efficiënt' gebruikt wordt. Om dit te bereiken zet de provincie in op verschillende resultaten: 4D-Ordering als standaard in ruimtelijke planprocessen en de afbouw van de gaswinning. Met verschillende activiteiten heeft de provincie invulling gegeven aan deze resultaten. De activiteiten staan in deze paragraaf beschreven.

³² Provincie Zuid-Holland (2017). Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018 – 2021, Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing, p. 3.

Bevorderen van 4D-Ordening in zowel de ruimtelijke processen van de provincie als die van andere overheden.

4D-Ordening houdt in dat de ondergrondse bodem- en grondwaterkwaliteiten in de bovengrondse ruimtelijke ordening van functies wordt meegewogen. De provincie geeft hier reeds tien jaar invulling aan. Om dit te doen heeft de provincie omgevingsdiensten de opdracht gegeven hiervoor instrumenten te ontwikkelen en gemeenten te ondersteunen. Betrokkenen van een gemeente en verscheidene omgevingsdiensten geven aan dat deze inzet door de provincie van groot belang is geweest om 4D-Ordening te stimuleren bij gemeenten. Een betrokkene van een grote gemeente geeft aan dat het zonder deze ondersteuning voor veel gemeenten lastig is invulling te geven aan 4D-Ordening in hun ruimtelijke plannen. Deze gesprekspartner geeft aan dat de provincie Zuid-Holland hier altijd vooruitstrevend te werk is gegaan en voorloopt op andere provincies.

Betrokkenen van de omgevingsdiensten beschrijven dat de provincie – door het beschikbaar stellen van middelen – het voor hen mogelijk heeft gemaakt om bodemregels op te stellen. Ze geven aan dat de provincie hen op het gebied van kennis, capaciteit en opdrachtverlening in staat heeft gesteld om gemeenten te helpen. Ook heeft de provincie informatiesessies voor gemeenten georganiseerd.

De provincie pakt hier een stimulerende en faciliterende rol, waaraan uitvoering wordt gegeven door de omgevingsdiensten.

Een betrokkene van een gemeente stelt dat de provincie op landelijk niveau een actieve rol kan pakken in het gesprek over de rol van bodem en ondergrond in ruimtelijk beleid. Gezien de drukke bezetting van de ondergrond en de omvang van de bevolking in Zuid-Holland acht deze betrokkene een actieve rol passend. Een betrokkene van een gemeente ervaart dat de provincie minder zichtbaar is dan voorheen. Volgens deze betrokkene pakte de provincie voorheen een grotere rol in het landelijk gesprek over bodem en ondergrond.

Alle gesprekspartners geven aan dat de provincie een 'zachte' aanpak hanteert. De provincie kan gemeenten stimuleren om 4D-Ordening mee te nemen in hun ruimtelijke plannen, maar kan hier op dit moment niet hard op sturen. De omgevingsverordening bevat geen regels met betrekking tot 4D-Ordening. Wanneer gemeenten 4D-Ordening niet willen of kunnen meenemen in hun plannen, heeft de provincie geen mogelijkheden om hierop in te grijpen. Dit kan tot gevolg hebben dat er een ongelijk speelveld ontstaat binnen de provincie, waarbij bedrijven in verschillende gemeenten te maken hebben met verschillende regelgeving.

Betrokkenen van de gemeenten geven aan dat het ontbreken van harde instrumenten een knelpunt kan zijn, omdat gemeenten – met name de kleinere gemeenten, die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen bodemtaken hadden – niet altijd de kennis en capaciteit hebben om gedegen afwegingen te maken over 4D-Ordening. Betrokkenen van de omgevingsdiensten geven aan dat dit knelpunt bij het merendeel van de Zuid-Hollandse gemeenten speelt. Een betrokkene van een gemeente geeft aan te verwachten dat dit risico de komende jaren toeneemt, wanneer gemeenten minder middelen tot hun beschikking hebben.

Gesprekspartners geven aan dat een meer dwingende aanpak, bijvoorbeeld door het opnemen van regels in de omgevingsverordening, zou kunnen helpen. Betrokkenen van gemeenten geven aan dat zo'n aanpak behulpzaam zou zijn bij het legitimeren van het investeren van middelen en capaciteit in 4D-Ordening. Hierbij stellen de gemeenten dat een dergelijke sturende aanpak gepaard moet gaan met een faciliterende en ondersteunende rol vanuit de provincie. Een betrokkene geeft aan dat hier ook geoormerkt geld voor nodig is, om ervan verzekerd te zijn dat de middelen daadwerkelijk aan 4D-Ordening worden uitgegeven. Ook moet het voor gemeenten duidelijk zijn naar welk einddoel de provincie toewerkt.

Over de betrokkenheid van de provincie bij gemeenten reageren betrokkenen bij verschillende gemeenten verschillend. Een respondent van een grote gemeente geeft aan dat de provincie erg betrokken is geweest, en dat de provincie niet alleen een plan aankondigt, maar dit vergezelt met geld en capaciteit (via de omgevingsdiensten). Een betrokkene van een middelgrote gemeente geeft juist aan weinig betrokkenheid van de provincie te merken. De gemeente kent de prioriteiten van de provincie niet en de betrokkene geeft aan dat communicatie vanuit de provincie voornamelijk eenzijdig verloopt, waarbij de provincie informatie naar de gemeenten zendt. Deze betrokkene geeft aan dat er een grotere kans is dat de gemeente aan de slag zou kunnen met 4D-Ordening, als de gemeente en de provincie een nauwe en wederzijdse samenwerking zouden hebben.

De omgevingsdiensten noemen de beschikbaarheid en verbondenheid van data als opgave in het toepassen van 4D-Ordening. Zij geven aan dat gegevens soms wel beschikbaar zijn, maar niet altijd met elkaar verbonden zijn en dat gegevens niet altijd goed beschikbaar zijn. Zij noemen als voorbeeld dat bodemgegevens niet verbonden zijn met watergegevens. Water valt binnen de provincie onder een ander domein, maar de combinatie tussen bodem en water is bijvoorbeeld bij grondwatervraagstukken van belang.

Als positief voorbeeld waar de provincie goede stappen zet, noemen de omgevingsdiensten de Digital Twin van Hendrik-Ido Ambacht, mede-ontwikkeld door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.³³

Het duurzaam positioneren, beheren en afbouwen van winningsfuncties, opslagfuncties en transportfuncties in de ondergrond

Betrokkenen van de provincie geven aan dat op het gebied van mijnbouw de provincie een diverse adviserende rol richting het Rijk invult. De provincie en de omgevingsdiensten adviseren het Rijk met betrekking tot mijnbouw en geothermie. Zo geeft de provincie advies aan het Rijk over de herziening van de mijnbouwwet en met betrekking tot mijnbouw en de omgevingswet. Betrokkenen van de provincie geven aan dat de provincie in lijn met landelijk beleid werkt aan het afbouwen van mijnbouw en dat de provincie haar wettelijke rol als bevoegd gezag voor geothermie vervult.

Eén gesprekspartner geeft aan dat de provincie op dit vlak een rol kan spelen door regelgeving rond de omgang met warmte-koude-opslag en de aanleg van kabels en leidingen in de provincie te harmoniseren. Wanneer niet iedere gemeente zelfstandig regels en kaders op hoeft te stellen, kunnen zij eenvoudiger uitvoering geven aan de energietransitie. De gesprekspartner noemt als voorbeeld de provincie Noord-Brabant, die in de gehele provincie gelijke kaders stelt wanneer leidingen en kabels verlegd moeten worden.

Beheren van de natuurlijke en antropogene waarden van de ondergrond

Betrokkenen binnen de provincie geven aan dat de provincie op dit vlak aan veel verschillende aspecten werkt. De bodemkwaliteit wordt mede bepaald door een breed scala aan onderwerpen, zoals aardkundige, landschappelijke en ecologische waarden. Deze onderwerpen zijn niet allemaal bij het bodemteam belegd. Hierdoor is niet een eenduidig beeld te schetsen van de behaalde resultaten op dit vlak.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat dit aspect mist in het provinciale bodembeleid en dat het team hier in 2025 mee aan de slag gaat. Het thema 'vitale bodem', gericht op de kwaliteit van de bodem, ontbreekt en loopt achter ten opzichte van andere provincies. Een andere gesprekspartner van de provincie geeft aan dat hier veel te winnen is omdat het provinciale beleid vooral is gericht op de chemische bodemkwaliteit, en nog te weinig op de ecologische kwaliteit. Een betrokkene van een gemeente geeft aan weinig activiteit op dit terrein te zien van de provincie. Wel onderschrijft

deze betrokkene het belang van inzet op dit thema, om te voorkomen dat culturele waarden van de bodem, zoals zandduinen, verloren gaan door ruimtelijke ontwikkelingen.

Het beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem

Onder dit subdoel streeft de provincie ernaar de chemische bodem- en grondwaterkwaliteit te beschermen en te verbeteren zodat humane, ecologische en verspreidingsrisico's worden weggenomen en/of beheerst. De provincie definieert in haar beleidstheorie één concreet resultaat: alle spoed- en nazorglocaties afronden of beheersen. De provincie werkt onder dit subdoel ook samen met andere overheden op de thema's diffuse verontreinigingen, zeer zorgwekkende stoffen, en nieuwe stoffen. De provincie heeft voor beide resultaten stappen gezet.

Het uitvoeren van de restopgave spoedlocaties bodemverontreiniging

Betrokkenen binnen en buiten de provincie geven aan dat de uitvoering van de restopgave voortvarend verloopt. De provincie werkt hierbij nauw samen met de betrokken gemeenten. Onder de Omgevingswet vallen nieuwe locaties met verontreinigingen onder het gezag van de betreffende gemeenten. In Zuid-Holland blijft de provincie het bevoegd gezag voor de restopgave tot de opgave is afgerond. Betrokkenen van de omgevingsdiensten geven aan dat het resultaat dat de provincie hier stelt, alle spoed- of nazorglocaties afronden of beheersen, voor een groot deel is bereikt. Deze respondenten geven aan dat er nog een restopgave is waar er bodemverontreiniging op particuliere gronden heeft plaatsgevonden en waar de provincie geen bevoegd gezag is.

Een betrokkene van het ministerie van IenW benoemt dat het kennisniveau van de provincie zich op dit thema op hoog niveau bevindt, en dat de provincie een nuttige advies- en kennisrol richting het Rijk vervult. Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat de provincie alle locaties weliswaar in beeld heeft gebracht, maar dat de gemeente niet altijd inzicht heeft in de locaties en de status van deze locaties.

Samenwerken met andere overheden op de thema's diffuse verontreinigingen, zeer zorgwekkende stoffen, en nieuwe stoffen

Op het gebied van samenwerking met andere overheden op de thema's diffuse verontreinigingen, ziet de provincie het belang van een bovenlokale aanpak om te voorkomen dat er meer nieuwe en zorgwekkende stoffen in het systeem terechtkomen.

³³ OZHZ (2024). Virtueel advies over locaties 500 bomen. Te raadplegen via: <https://www.ozhz.nl/nieuws/virtueel-advies-over-locaties-500-bomen/>.

Een betrokkene bij de provincie geeft aan dat de provincie goede stappen heeft gezet richting dit resultaat. Verschillende gesprekspartners geven aan op dit vlak een sterke rolinvulling door de provincie te zien. De provincie heeft locaties met diffuus lood in de bodem in beeld gebracht. De gemeenten zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet het bevoegd gezag voor de aanpak van lood. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen door gemeenten gebruikt worden om activiteiten te ontplooiën.

Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat de provincie een voortrekkersrol vervult op het gebied van PFAS en andere stoffen. Ook het ministerie ziet hier de actieve rol van de provincie. De provincie vervult een actieve rol binnen het IPO op het gebied van PFAS en lood. Tevens deed de provincie onderzoek naar de aanwezigheid van PFAS in zeeschuim en zeewater. Betrokkenen van het Rijk zien de provincie als een belangrijke speler op deze dossiers. Omdat de PFAS-opgave een gemeentegrensoverschrijdend karakter heeft, geven betrokkenen van het Rijk aan in de verdere PFAS-aanpak een coördinerende rol voor de provincie te zien. De provincie is met het IPO en het Rijk in overleg over de rolverdeling die nodig is om de PFAS-opgave aan te pakken.

Het bevorderen van het in ruimtelijke plannen meewegen van kansen voor de aanpak van bodem- en grondwaterverontreiniging als onderdeel van de 4D-Ordening

Een gesprekspartner van de provincie geeft aan dat dit resultaat afhankelijk is van op welke plekken activiteiten worden ondernomen. Pas wanneer er ontwikkelingen zijn op een locatie, kan bodemsanering eventueel worden meegenomen. De provincie voert hier geen specifiek beleid op, omdat de Omgevingswet de verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer neerlegt.

Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat de vertegenwoordiging van de provincie ontbreekt in ruimtelijke processen om de belangen van bodem en grondwater mee te nemen in de te maken afwegingen. Een gesprekspartner van de provincie stelt dat dit komt doordat de provincie niet standaard wordt uitgenodigd bij zulke ruimtelijke processen.

Nazorg van stortplaatsen

Voor de nazorg van stortplaatsen onder de Wet Milieubeheer geeft de provincie invulling aan vier activiteiten:

1. De voorbereiding van de uitvoering van nazorg bij te sluiten stortplaatsen en de beoordeling van de nazorgplannen.
2. Het vaststellen van doelvermogens ter bestrijding van nazorgkosten.
3. De overdracht van de te sluiten stortplaatsen aan de provincie.
4. De uitvoering van nazorgactiviteiten op gesloten stortplaatsen ter bescherming van het milieu.

Een betrokkene van de provincie beschrijft dat de uitvoering van het provinciale beleid op dit thema goed verloopt en dat hier weinig grote problemen voorkomen. Knelpunten in de overdracht van exploitant naar provincie of in de budgettering komen voor, maar leiden nooit tot grote problemen.

Ook een betrokkene van een exploitant van een stortplaats geeft aan dat dit systeem over het algemeen goed werkt, en de nazorg van stortplaatsen in de provincie hierdoor goed is geborgd. Deze betrokkene merkt op dat er een goede werkrelatie is met de provincie en dat beide partijen elkaar met respect behandelen. Deze betrokkene geeft aan graag in meer openheid met de provincie te werken. De gesprekspartner vanuit de exploitant beschrijft dat de provincie weinig informatie deelt over de hoogte van nazorgkosten en dat de exploitant daardoor niet goed kan beoordelen of het door de provincie gestelde doelvermogen van het nazorgfonds terecht is. Hoewel de samenwerking over het algemeen goed loopt, beschrijft deze stakeholder dat deze zorg tot minder wederzijds vertrouwen kan leiden, wat niet bijdraagt aan een stabiele werkrelatie op de lange termijn.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De omgevingsdiensten geven uitvoering aan de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van de provinciale bodemtaken. De provincie stelt hiertoe een opdrachtbrief op. Een betrokkene van de provincie geeft aan de omgevingsdiensten vooral in te zetten voor het ondersteunen van gemeenten op het gebied van 4D-Ordening, voor het beoordelen van bodemenergieplannen en voor de advisering over mijnbouw richting het Rijk.

Zowel betrokkenen van de provincie als de omgevingsdiensten ervaren over het algemeen een goed ingerichte en prettige samenwerking. Er vindt regelmatig formeel en informeel contact plaats tussen de provincie en de omgevingsdiensten. De provincie organiseert jaarlijks een bodemdag voor de bodemcollega's van de provincie en de omgevingsdiensten. De provincie spreekt omgevingsdiensten ook in de bodemplatforms.

Een gesprekspartner van de provincie beschrijft de gesprekken over capaciteit en budgettering als kritisch, maar professioneel. Een gesprekspartner van een omgevingsdienst beschrijft hoe de provincie een duidelijke systematiek heeft om projectplannen en de doelmatigheid van in te zetten middelen te beoordelen. Gesprekspartners van de omgevingsdiensten signaleren een aantal aandachtspunten met betrekking tot de beschikbare middelen. Zij geven aan dat de provincie niet altijd budgetten heeft wanneer de provincie haar ambities wil verhogen en dat het lastig is om middelen te ontvangen voor bovenwettelijke activiteiten. Respondenten van de omgevingsdiensten geven aan dat middelen over het algemeen efficiënt worden besteed en dat bij beschikbaarheid van minder middelen hooguit de schaal van projecten aangepast wordt. Een respondent van de provincie stelt dat een kleiner budget zou leiden tot minder toezicht en handhaving.

Een betrokkene van een omgevingsdienst bevestigt dat de samenwerking met de provincie over het algemeen goed loopt en dat de provincie een goede opdrachtgever is. Wel merkt deze betrokkene op dat doordat teams en afdelingen binnen de provincie relatief gescheiden werken, het lastig is om middelen te krijgen voor projecten die zich vanuit een integraal perspectief richten op het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van de leegomgeving. Deze opmerking heeft niet uitsluitend betrekking tot bodem, maar ook tot de andere onderwerpen in deze evaluatie.

Gesprekspartners van een gemeente en verscheidene omgevingsdiensten geven aan dat communicatie over vergunningverlening, toezicht en handhaving in sommige gevallen beter kan. Betrokkenen van de omgevingsdiensten geven aan dat zij van sommige besluiten pas achteraf op de hoogte worden gesteld. Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat zij weinig contact met de provincie hebben wanneer de provincie plannen opstelt en uitvoert. Een gesprekspartner van de provincie benadrukt dat de provincie en gemeenten beiden opdrachtgever zijn voor de omgevingsdienst en dat hun opdrachten elkaar in principe niet raken. Deze betrokkene beschrijft dat de provincie in de voorbereiding van de Omgevingswet expliciet aandacht heeft besteed aan de opgaven van gemeenten en aan de manier waarop VTH-taken zijn geborgd. Desondanks geeft deze betrokkene van een gemeente aan op dit vlak graag meer direct met de provincie samen te werken.

8.3.1.4 De impact van de Omgevingswet op het beleidsveld

De Omgevingswet heeft veel provinciale bevoegdheden bij gemeenten neergelegd. Betrokkenen van gemeenten en omgevingsdiensten geven aan weinig vertrouwen te hebben in de mogelijkheid voor – met name kleinere – gemeenten om invulling te geven aan hun 'nieuwe' taken. Respondenten van verschillende gemeenten geven aan risico's te zien bij de uitvoering van hun nieuwe taken. Wegens een gebrek aan capaciteit en middelen vinden deze gemeenten het onwaarschijnlijk dat zij op een goede manier invulling kunnen geven aan deze taken. Deze verwachting wordt gesterkt door de het verwachte 'ravijnjaar'. Hoewel de uitvoering van deze taken niet meer de verantwoordelijkheid is van de provincie klinkt er vanuit partners in de provincie een roep voor een blijvend sterke provinciale rol.

Betrokkenen van gemeenten stellen dat zij de provincie nodig hebben om gedegen afwegingen te kunnen maken op het gebied van bodem en ondergrond, en om goed met andere gemeenten te kunnen samenwerken.

Eén van de gemeentelijke betrokkenen geeft aan dat het belang van provinciale ondersteuning wordt onderstreept door het gemeentegrensoverschrijdende karakter van verschillende opgaven in de bodem en de ondergrond. Een gesprekspartner van de provincie benadrukt dat het belangrijk is dat de provincie een coördinerende en regisserende rol houdt, om te waarborgen dat de uitvoering van de bodemtaken door gemeenten slaagt.

8.3.2 Doelmatigheid

De jaarstukken behandelen ieder jaar de resultaten die onder deze beleidskeuze zijn behaald, maar maken daarin geen expliciete koppeling tussen de gestelde beleidsdoelen, de behaalde resultaten en de financiële realisatie. Dit maakt dat op basis van de jaarstukken niet direct een beeld te vormen is van de doelmatigheid van het provinciale beleid. De beschikbare gegevens maken het wel aannemelijk dat de provincie binnen deze beleidskeuze doelmatig handelt. Zo blijkt uit de gegevens dat het grootste deel van de uitgaven binnen deze beleidskeuze gaat naar de aanpak van bodemlocaties en de nazorg van stortplaatsen. Hiermee geeft de provincie direct invulling aan de gestelde doelen. De meeste uitgaven worden gefinancierd uit Rijksbijdragen.

Afwijkingen van de begroting zijn in verschillende gevallen direct verbonden aan de uitvoering van wettelijke taken van de provincie. De weergave in tabel 2 vertekent daardoor enigszins, omdat het niet of juist wel uitvoeren van specifieke trajecten ook betekent dat er meer of juist minder baten vanuit het Rijk binnen komen. Daarnaast kunnen niet-ingezette onvoorziene kosten en de meerjarige uitvoering van projecten leiden tot boekhoudkundige overschotten op projecten in bepaalde jaren. Er is in deze gevallen echter geen sprake van onderbesteding.

Tabel 5. Budget en realisatie voor beleidskeuze 'Beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwatersysteem' (bedragen x €1.000). In 2019 hanteerde de provincie een andere systematiek waardoor er voor dat jaar geen cijfers bekend zijn op het niveau van deze beleidskeuze.

Jaren	Begroting	Realisatie	Vershil
2019	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
2020	9.127	8.303	824
2021	3.096	9.101	- 6.005
2022	6.844	8.925	- 2.081
2023	8.156	5.320	2.836
2024	5.586	n.t.b.	n.t.b.

Uit gegevens die aan de onderzoekers zijn verstrekt blijkt dat duidelijk in beeld is waar middelen aan worden uitgegeven en de provincie rapporteert in de jaarstukken duidelijk over de ingezette middelen. In de jaarstukken identificeert de provincie enkele factoren die tot afwijkingen hebben geleid. Enkele voorbeelden van zulke factoren die hebben geleid tot lagere lasten zijn vertragingen in de uitvoering van de aanpak van bodemlocaties (2022) of in de uitvoering van werkplannen door de omgevingsdiensten (2023).

Voorbeelden van factoren die leidden tot hogere lasten zijn het in de begroting opnemen van de werkplannen Spoed en Nazorg van de omgevingsdiensten (2021) en een onbegrote dotatie aan het Nazorgfonds (2022).

Een respondent uit de ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat het team gedurende de geëvalueerde periode voldoende capaciteit in heeft kunnen zetten op deze beleidskeuze. Een betrokkene van de provincie uit wel zorgen over financiering in de toekomst, als specifieke uitkeringen³⁴ vanuit het Rijk voor materiële kosten worden gestopt. Dit kan invloed hebben op de uitvoering van projecten.

Praktijk

Betrokkenen vanuit de omgevingsdiensten geven aan dat de provincie kritisch kijkt naar in te zetten budgetten en onderbouwing daarvan, en dat in goed overleg werkbare afspraken worden gemaakt. Een betrokkene van een gemeente geeft aan dat de provincie de middelen op het gebied van 4D-Ordening effectief heeft ingezet en de omgevingsdiensten in staat heeft gesteld gemeenten te ondersteunen.

8.4 Conclusies en aanbevelingen

Deze sectie reflecteert op de beleidstheorie en de praktijkinventarisatie. We formuleren conclusies met betrekking tot de beleidstheorie, de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de provinciale aanpak. Aan deze conclusies verbinden we ook aanbevelingen voor de toekomst.

8.4.1 Validiteit van de beleidstheorie

De beleidstheorie voor beleidskeuze 7.1.4 staat beschreven in de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening. Een deel van de uitvoering van het beleid is beschreven in de ambtelijke opdrachtbrieven. De beleidstheorie als geheel beschrijft de provinciale aanpak vanuit het perspectief van provinciale taken en bevoegdheden (zoals op het gebied van nazorg en stortplaatsen) en vult dit aan met bovenwettelijke activiteiten en doelen (zoals de provinciale activiteiten op het gebied van 4D-Ordening).

Subdoelen en de bijbehorende uitvoering zijn concreet beschreven in respectievelijk de omgevingsvisie en de opdrachtbrieven. Zo beschrijft de provincie concreet welke resultaten zij verstaat onder 'het optimaal benutten en beheren van de bodem en ondergrond' en in een opdrachtbrief wordt beschreven welke werkzaamheden hieraan ten grondslag liggen.

Onder het subdoel 'beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem' beschrijft de beleidstheorie één resultaat (het afronden of beheersen van alle spoed- en nazorglocaties), terwijl de uitvoeringsactiviteiten onder ditzelfde subdoel bijdragen aan bredere resultaten. Zo beperkt het meewegen van kansen in de aanpak van bodem- en grondwaterverontreiniging in ruimtelijke processen zich niet uitsluitend tot spoed- en nazorglocaties, en dragen provinciale activiteiten op het gebied van diffuse verontreinigingen bij aan een resultaat dat niet in de beleidstheorie wordt genoemd. Ambtenaren van de provincie zien dat deze activiteiten bijdragen aan het resultaat 'inzicht krijgen in de bovenregionale opgaven'. Voor één van de drie subdoelen is geen expliciete doelstelling geformuleerd maar wordt de doelstelling impliciet vastgelegd door de Wet milieubeheer.

³⁴ Specifieke uitkeringen (SPUKS), zijn gelden die het Rijk aan de provincie toekent om specifieke beleidsdoeleinden te bereiken.

De beleidstheorie beschrijft niet waarom de drie subdoelen zijn gekozen om het bovenliggende doel van de beleidskeuze in te vullen, of waarom de gekozen uitvoering volledig invulling geeft aan de gestelde doelen en resultaten. De beleidstheorie maakt bijvoorbeeld geen expliciete koppeling tussen de subdoelen 'optimaal benutten en beheren' en 'beschermen en beheren', die inhoudelijk dichtbij elkaar kunnen liggen.

De beleidstheorie legt een duidelijke link met de energietransitie, klimaatadaptatie en andere ruimtelijke maatschappelijke opgaven buiten beleidsdoel 7.1. De beleidstheorie beschrijft juist deze link als noodzaak voor provinciaal beleid over de bodem. De beleidstheorie legt op deze thema's specifiek verbanden met andere beleidsteams binnen de provincie.

De provincie kiest een rechtmatige rol op terreinen waar zij bevoegd gezag is, bijvoorbeeld door het stellen van regels in omgevingsverordeningen en de uitvoering van VTH-taken. Waar de gemeente bevoegd gezag is, kiest de provincie in de beleidstheorie een faciliterende of stimulerende rol. De beleidstheorie maakt de manier waarop de provincie deze rol invult niet altijd concreet.

Concluderend geeft de provincie met haar beleidstheorie invulling aan wettelijke en bovenwettelijke taken. De provincie beschrijft haar doelen concreet, maar legt niet altijd een expliciete koppeling tussen verschillende doelen, resultaten en activiteiten.

8.4.2 Doeltreffendheid

In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt'?

In de uitvoering van haar beleid sluit de provincie dicht aan bij de beleidstheorie. De provincie heeft invulling gegeven aan elk van de gestelde subdoelen. Op het gebied van de subdoelen beschermen en beheren van het bodem- en grondwatersysteem en de nazorg van stortplaatsen in het kader van de Wet milieubeheer geeft de provincie effectief invulling aan haar wettelijke taken. De werkzaamheden van de provincie hebben direct bijgedragen aan het behalen van de gestelde doelen. Het aanpakken van spoed- en nazorglocaties en de nazorg van stortplaatsen neemt een groot deel in van de beleidstheorie en van de ingezette middelen. De uitvoering van deze taken is lopend en verloopt over het algemeen voorspoedig. Ook op het gebied van bovenwettelijke activiteiten op het gebied van lood, PFAS en 'nieuwe' stoffen is de provincie actief. Met betrekking tot het subdoel optimaal benutten en beheren van de bodem en ondergrond is de doeltreffendheid minder direct aan te wijzen. Wel geven verschillende betrokkenen van omgevingsdiensten en een gemeente aan dat de aanpak van de provincie de omgevingsdiensten in staat heeft gesteld gemeenten te helpen. De provincie heeft echter niet altijd voldoende slagkracht om het meewegen van bodembelangen in ruimtelijk beleid te forceren.

In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert?

De context van het Nederlandse bodembeleid is sterk aan verandering onderhevig. De Omgevingswet heeft veel provinciale bevoegdheden bij gemeenten neergelegd. Tegelijkertijd vragen bovenlokale opgaven, zoals de aanpak van PFAS, zeer zorgwekkende stoffen en andere nieuwe stoffen om een bovenlokale aanpak. De provincie handelt proactief en heeft ingezet op een 'warme overdracht' van bodemtaken en werkt aan verkenningen en beleid op het gebied van PFAS, zeer zorgwekkende stoffen en andere nieuwe stoffen.

Deze veranderende context vraagt om een bezinning op de rol die de provincie op wil pakken in het bodembeleid dat zich binnen de provincie afspeelt. De huidige beleidstheorie is voor een groot deel gericht op het uitvoeren van wettelijke taken. Nu een groter deel van de verantwoordelijkheid voor bodemtaken bij gemeenten ligt, in combinatie met de huidige limieten van de provinciale inzet op het bevorderen van goede benutting en beheer van de bodem en ondergrond, bestaat de mogelijkheid dat de huidige indeling van de beleidstheorie de komende jaren onvoldoende aansluit bij de behoeften die gemeenten hebben.

Aanbeveling aan GS: bepaal of de in het bodembeleid gestelde doelen en resultaten nog aansluiten bij de veranderde context en bij behoeften van stakeholders in de provincie.

Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen, en welke aanvullende activiteiten heeft de provincie ondernomen?

Beleidskeuze 7.1.4 vult de provincie voor een groot deel in door het uitvoeren van wettelijke taken, zoals het aanpakken van spoed- en nazorglocaties en de nazorg van stortplaatsen. De provincie vervult hier een presterende rol. Naast de invulling van wettelijke taken vervult de provincie ook bovenwettelijke stimulerende en faciliterende rollen. Deze vult zij in op het gebied van het benutten en beheren van de bodem en ondergrond, bijvoorbeeld door het bevorderen van 4D-Ordening in ruimtelijke plannen van gemeenten. De provincie onderneemt onder het subdoel beschermen en beheren van het bodem en grondwatersysteem activiteiten om de gezondheidsgevolgen van diffuus lood in de bodem te beperken en in kaart te brengen. Daarnaast doet de provincie onderzoek naar 'nieuwe' gevaarlijke stoffen, zoals PFAS.

*In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend?
En welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de
Omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het
gebied van bodem?*

De provincie heeft met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taken een rol ingevuld die aansluit bij de eigen rol als bevoegd gezag. Waar de provincie bevoegd gezag is voor verontreinigingen of nazorg, heeft de provincie een uitvoerende rol opgepakt. Op het gebied van aanvullende taken, zoals de bevordering van 4D-Ordering, heeft de provincie via de omgevingsdiensten een ondersteunende of faciliterende rol opgepakt. Verschillende stakeholders zien de provinciale rol hier als zeer waardevol. Door het ontbreken van 'harde' instrumenten is de slagkracht van de provincie echter beperkt. Betrokkenen binnen en buiten de provincie geven aan dat een strengere lijn van de provincie, en daarmee een meer rechtmatige rolinvulling, zou helpen om de belangen van de bodem en ondergrond voldoende mee te laten wegen in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Zowel de afweging over de inzet van 'harde' instrumenten als de afweging over de provinciale rolinvulling in de veranderde beleidscontext vragen positiebepaling van de provincie. De keuze voor een 'harde' inzet moet niet lichtvaardig genomen worden. Een dergelijke keuze kan beperkingen opleggen voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Daarnaast geven gesprekspartners van gemeenten aan dat een harde lijn vooral werkt als deze gepaard gaat met handelingsperspectief voor deze gemeenten, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van middelen of inhoudelijke ondersteuning.

Aanbeveling aan PS: maak expliciet welke rol de provincie op welk vlak wil innemen en hoe de provincie een rol wil invullen. Op bovenlokale thema's zoals de aanpak van PFAS ligt een provinciale rol voor de hand. Een harde rol en scherpe kaders kunnen gemeenten helpen invulling te geven aan hun bodemtaken, maar ze kunnen ook zorgen voor beperkingen op ruimtelijke ontwikkelingen.

Betrokkenen binnen de provincie en van gemeenten en omgevingsdiensten geven aan weinig vertrouwen te hebben in de mogelijkheid voor met name kleinere gemeenten om invulling te geven aan hun 'nieuwe' taken. Deze verwachting wordt gesterkt door het verwachte 'ravijnjaar'. Hiermee ontstaat het risico dat taken die voorheen provinciaal waren, niet meer uniform en gecoördineerd worden uitgevoerd door gemeenten. Op die manier kan er in de provincie een ongelijk speelveld ontstaan met betrekking tot bodembeleid.

Betrokkenen van gemeenten stellen dat zij de provincie nodig hebben om gedegen afwegingen te kunnen maken op het gebied van bodem en ondergrond, en om goed met andere gemeenten

te kunnen samenwerken. Eén van de gemeentelijke betrokkenen geeft aan dat het belang van provinciale ondersteuning wordt onderstreept door het gemeentegrensoverschrijdende karakter van verschillende opgaven in de bodem en de ondergrond. Verschillende betrokkenen van gemeenten uiten hierbij de wens dat zij niet alleen met de omgevingsdienst werken, maar dat ook de provincie zelf betrokken en zichtbaar blijft.

Het is belangrijk te benadrukken dat de provincie met de komst van de Omgevingswet expliciet niet langer het bevoegd gezag is voor een deel van de bodemtaken. De provincie is dus niet verplicht om hierin een rol op zich te nemen. Toch vragen verschillende gesprekspartners van de provincie dat de zij een coördinerende en regisserende rol houdt, om te waarborgen dat de uitvoering van de bodemtaken door gemeenten slaagt.

Deze tegenstelling tussen de oproep van gemeenten uit de provincie en de provinciale taakstelling maakt dat het van belang is dat de provincie een heldere positie inneemt over de manier waarop zij omgaat met deze oproep. De provincie kan een tekort aan capaciteit en kennis bij gemeenten niet direct wegnemen. Wel is het raadzaam de doorwerking van de Omgevingswet bij gemeentelijk bodembeleid nauwkeurig te monitoren en om aan de hand van deze monitoring eventuele activiteiten op te zetten.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie: blijf als provincie betrokken bij gemeenten en monitor de doorwerking van de Omgevingswet in de praktijk. Gemeenten uiten de behoefte aan zichtbaarheid en betrokkenheid van de provincie. Breng daarom ook in kaart welke contactpersonen bij welke gemeenten aanwezig zijn op welk thema.

Daarnaast biedt de inwerkingtreding van de Omgevingswet een kans voor de 'zachte' beleidslijn van de provincie. Omdat gemeenten op dit moment vorm moeten geven aan hun bodemtaken, is er een kans voor de provincie om middels een faciliterende rolinvulling zowel gemeenten te ondersteunen als om de eigen beleidsdoelen zo goed mogelijk te laten landen in gemeentelijke omgevingsplannen.

Aanbeveling aan GS en ambtelijke organisatie: zet vanuit een faciliterende rol in op de ondersteuning van gemeenten in het vormgeven van hun bodemtaken in hun omgevingsplannen.

*Welke rol heeft de provincie ingenomen ten opzichte van het Rijk,
en hoe is deze rolinvulling door het Rijk ervaren?*

De provincie vult een adviserende rol in richting het Rijk. De provincie doet dit onder meer op het gebied van geothermie, mijnbouw, saneringslocaties, lood en PFAS. Betrokkenen

van het Rijk geven aan dat de provincie een waardevolle sparringpartner is, onder meer door de grote aanwezigheid van saneringslocaties. In vergelijking met andere provincies speelt de provincie Zuid-Holland op verschillende bodemthema's een trekkende rol. Een betrokkene van de Rijksoverheid geeft aan ook in de toekomst een coördinerende rol van de provincie te zien, bijvoorbeeld op het gebied van PFAS.

In hoeverre is de provincie in staat met haar beleid aan te sluiten op actuele vragen uit de maatschappij en in welke mate zijn er systemen ingericht om hierin te prioriteren?

Naast de invulling van de wettelijke taken kijkt de provincie actief naar actuele vragen uit de maatschappij. De provinciale activiteiten op het gebied van PFAS en lood zijn hier voorbeelden van. Het oppakken van deze activiteiten gebeurt niet middels een ingericht systeem. Uit de praktijkinventarisatie volgt niet dat dit een probleem is. Verschillende betrokkenen prijzen de provincie juist om haar aanpak op deze onderwerpen.

Welke rol vervult het team Bodem ten opzichte van andere thema's binnen de provincie en hoe is de samenwerking met andere thema's belegd?

Het provinciale beleid op het gebied van bodem en ondergrond raakt andere provinciale thema's. Enkele voorbeelden hiervan zijn ecologie, water en cultuurlandschap. De samenwerking tussen team Bodem en ondergrond en andere teams is op projectmatige basis belegd, bijvoorbeeld bij het beschermen en beheren van bodem en grondwater, en bij de aanpak van stortplaatsen. De samenwerking tussen thema's is niet structureel vormgegeven. In de uitvoering van dergelijke projecten hoeft dit echter geen probleem te zijn. Wel geven enkele betrokkenen binnen de provincie aan dat verschillende teams elkaar niet altijd makkelijk vinden wanneer zij elkaar of de inhoud van elkaars werk onvoldoende kennen.

De provincie heeft deze interne samenwerking nog niet bij alle bodem- en wateropgaven gevonden. Betrokkenen vanuit verschillende partijen – binnen en buiten de provincie – geven aan dat er verbetering mogelijk is van de samenhang tussen het thema bodem en andere thema's zoals als bodemdaling, grondwater, natuur, energie, en woningbouw. Verschillende betrokkenen stellen dat voor actuele opgaven zoals de aanpak van PFAS en zeer zorgwekkende stoffen, het voldoen aan de Kaderrichtlijn water, en het aanleggen van energienetwerken een thema-overschrijdende aanpak nodig is waarbij betrokkenen uit verschillende velden met elkaar samenwerken. Betrokkenen binnen de provincie geven aan dat de provinciale inzet op kansen voor de aanpak van bodemverontreiniging in ruimtelijke plannen beperkt is, omdat de provincie niet standaard wordt betrokken bij ruimtelijke processen.

Aanbeveling aan GS en de ambtelijke organisatie: breng in kaart welke verbindingen er binnen de provincie zijn met andere beleidsthema's. Leg deze verbindingen actief aan als deze in de praktijk nog niet gelegd zijn. Een structureel gremium is hier niet noodzakelijk: het is met name van belang dat beleidsteams goed op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden zodat zij elkaar op de juiste momenten kunnen betrekken. De bestaande beleidstheorie biedt hier al een goede basis voor.

8.4.3 Doelmatigheid

Uit de provinciale stukken is geen eenduidig beeld van doelmatigheid te schetsen. De voortgang op gestelde doelen en de koppeling aan de ingezette middelen zijn voor Provinciale Staten en een breder publiek niet eenvoudig in te zien. De beschikbare gegevens laten zien dat het grootste deel van het provinciale budget afkomstig is van het Rijk en dat deze middelen direct worden ingezet voor het vervullen van wettelijke taken.

Het grootste deel van het provinciale budget bestemd voor bodem en ondergrond komt ten goede aan projecten die direct verbonden zijn aan het uitvoeren van wettelijke taken. Ook onder- en overbestedingen zijn in de meeste gevallen toe te schrijven aan deze projecten.

Met betrekking tot 4D-Ordering stellen verschillende betrokkenen dat de provincie de omgevingsdiensten met haar middelen en opdrachten in staat heeft gesteld om gemeenten effectief te ondersteunen. Over de inzet van de provinciale middelen geven gesprekspartners van omgevingsdiensten terug dat de provincie dit over het algemeen effectief doet. De beschikbaarstelling van middelen voor de uitvoering door omgevingsdiensten komt middels kritische gesprekken tot stand. Deze overwegingen maken het aannemelijk dat de provincie doelmatig handelt.

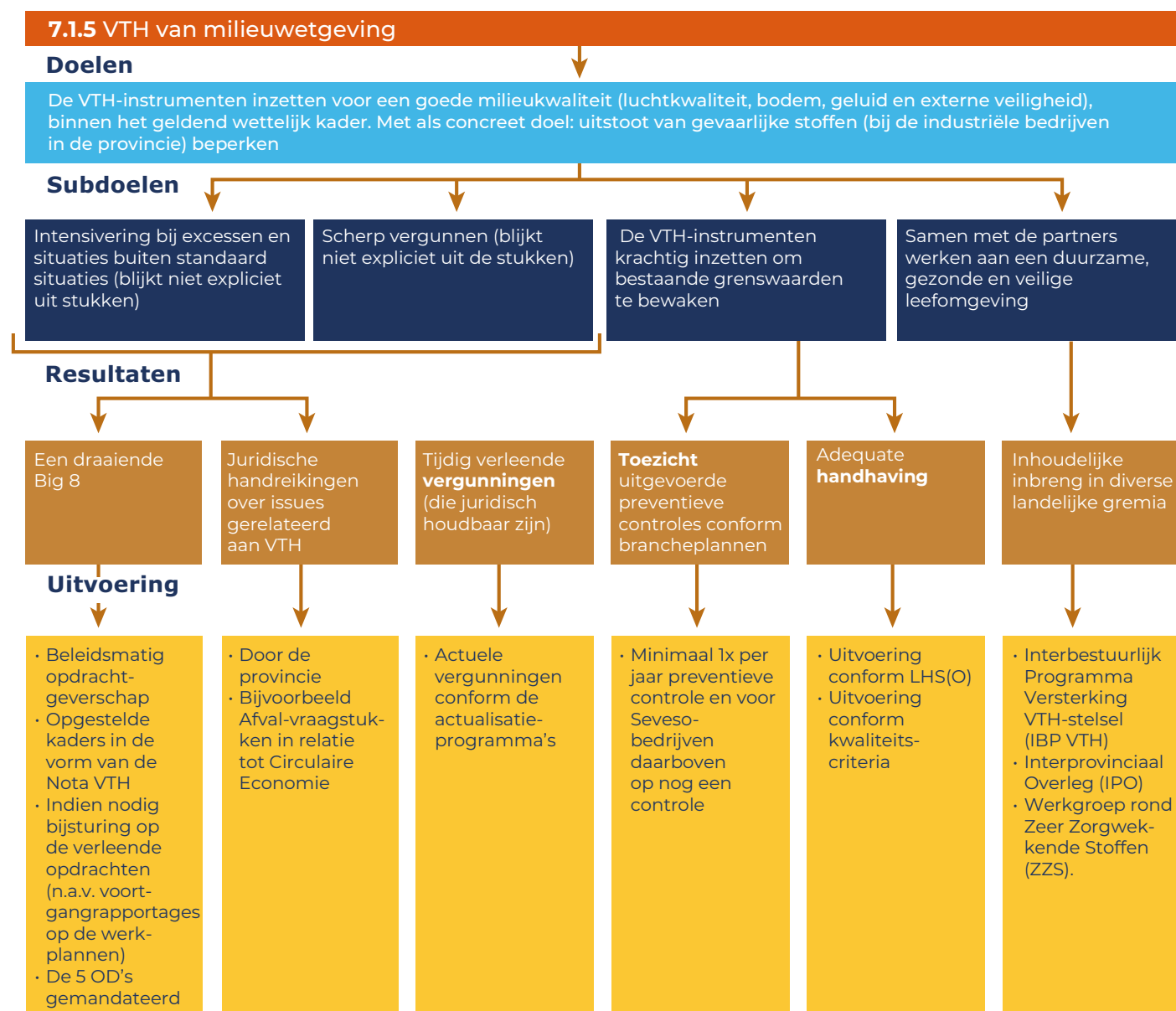
Uit de praktijkinventarisatie volgt een kans waarmee de doelmatigheid van de provincie mogelijk versterkt kan worden. Deze kans heeft betrekking op de mate waarin de provincie integraal werkt. In de praktijkinventarisatie bleek dat betrokkenen binnen de provincie elkaar niet altijd weten te vinden, wanneer zij aan hetzelfde onderwerp werken of wanneer een casus meerdere beleidsterreinen raakt. Meer verbinding en het delen van ontwikkelingen kan hier mogelijk leiden tot een effectievere en doelmatigere aanpak.

Aanbeveling aan GS: zorg dat voor Provinciale Staten beter inzichtelijk wordt gemaakt welk onderdeel van de budgetten ingezet wordt voor welke beleidsprestatie, zodat er een duidelijke koppeling te maken is tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen.

HOOFDSTUK 9

Deeleveluatie beleidskeuze 7.1.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van milieuwetgeving

Figuur 7. Doelenboom beleidskeuze 7.1.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van milieuwetgeving, opgesteld door middel van de beleidsdocumentatie en aanvullende gesprekken.



9.1 Introductie

Binnen de overkoepelende ambitie van de provincie Zuid-Holland om de milieukwaliteit in de provincie te verbeteren om daarmee bij te dragen aan de gezondheid en veiligheid van haar inwoners, vormt vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuwetgeving één van de beleidskeuzes. Paragraaf 9.2 beschrijft het beleid, paragraaf 9.3 gaat vervolgens in op de manier waarop beleid in de praktijk is gebracht. Paragraaf 9.4 gaat in op ZZS. Paragraaf 9.5 bevat de conclusies en aanbevelingen van deze deelevaluatie.

9.2 Beleidstheorie

De provincie Zuid-Holland is het bevoegd gezag voor circa 350 industriële bedrijven. VTH is het sluitstuk van vrijwel alle beleidskeuzes binnen beleidsdoel 7.1, maar is daarnaast ook een beleidskeuze op zichzelf. Daarom wordt ook voor VTH de beleidstheorie in beeld gebracht. In Figuur 7 staan de doelen weergegeven, in de paragrafen hieronder worden die verder toegelicht.

9.2.1 Doel

Uit de omgevingsvisie komt het doel naar voren om de VTH-instrumenten in te zetten voor een goede milieukwaliteit (luchtkwaliteit, bodem, geluid en externe veiligheid), binnen het geldend wettelijk kader. De provincie Zuid-Holland geeft in haar omgevingsvisie concreet aan de uitstoot van gevaarlijke stoffen bij de industriële bedrijven in te provincie te willen beperken.

9.2.2 Subdoelen

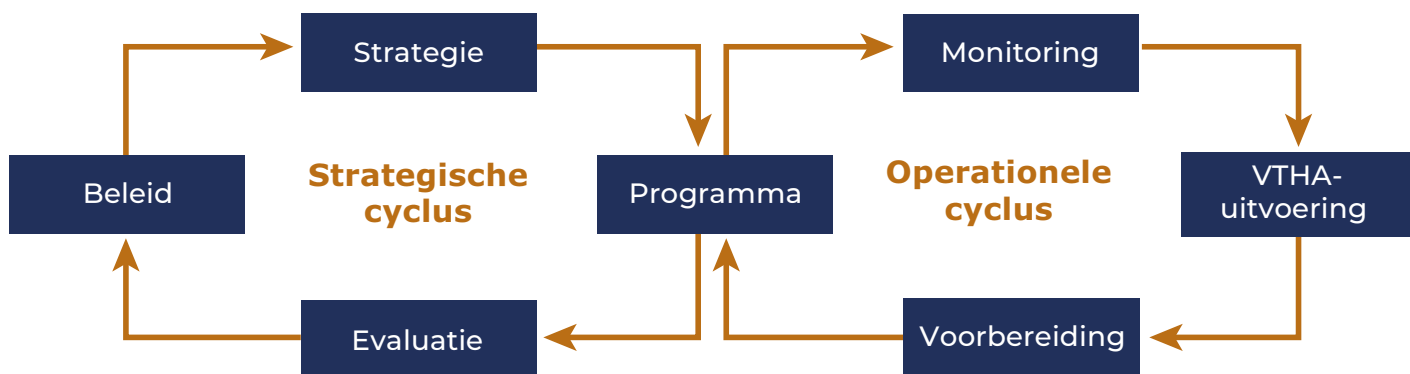
Bij het beschermen tegen negatieve milieuaspecten wil de provincie de VTH-instrumenten krachtig inzetten om bestaande grenswaarden te bewaken en zo een gezonde en veilige leefomgeving te bevorderen. Uit de gesprekken en uit bijvoorbeeld de beleidskeuze luchtkwaliteit blijkt in zoveel woorden dat de provincie scherp wil vergunnen om haar doelen te halen.

Uit de omgevingsvisie blijkt bovendien dat het VTH-instrument, naast regulering van industrie, ook wordt ingezet voor de bescherming van natuurgebieden binnen de provincie.

In de (interne) beleidstheorie VTH uit oktober 2023 wordt het doel genoemd dat Zuid-Holland samen met de partners aan een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving werkt voor mens en natuur. Hiermee legt de provincie nadruk op het feit dat ze niet als enige verantwoordelijk is voor het zorgen voor de leefomgeving, maar dat dit een gezamenlijke opgave is. Ook wordt in de beleidstheorie het doel benoemd dat bedrijven veilig moeten zijn, met zo min mogelijk emissies naar water, lucht of bodem, om zo een gezonde en veilige leefomgeving te behouden en waar mogelijk te bevorderen (luchtkwaliteit, bodem, geluid, externe veiligheid).

Bovendien benoemt de (interne) beleidstheorie VTH uit oktober 2023 onder 'uitkomsten' het volgende doel van de inzet van VTH: het voorkomen en oplossen van knelpunten in de leefomgeving die kunnen ontstaan als gevolg van milieubelastende activiteiten die door bedrijven worden uitgevoerd. Bij het beschermen tegen negatieve milieuaspecten worden VTH-instrumenten ingezet om bestaande grenswaarden te bewaken en zo een gezonde en veilige leefomgeving te bevorderen.

In de Nota VTH 2018-2021 en Nota VTH 2024-2027 staat de beleids- en uitvoeringscyclus beschreven. De provincie Zuid-Holland werkt volgens de BIG 8. De BIG 8, ook wel de regionale beleidscyclus, houdt een achttvormige cyclus in met daarbinnen acht stappen die samen de beleidsvorming en uitvoering vormen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het is daarmee een samenhangende beleids- en uitvoeringscyclus voor VTH in het omgevingsrecht, bestaande uit een strategische en een operationele cyclus. De beleidscyclus ligt bij het bevoegde gezag, de provincie Zuid-Holland, en de operationele cyclus ligt grotendeels bij de omgevingsdiensten. De BIG 8 is schematisch weergegeven in Figuur 8.



Figuur 8. De gesloten beleids- en uitvoeringscyclus (de BIG 8) van de provincie Zuid-Holland

9.2.3 Resultaten

In de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma zijn geen duidelijke resultaten onderscheiden op het gebied van VTH.

In de interne beleidstheorie uit 2023 worden de volgende uitkomsten genoemd voor de beleidskeuze VTH:

- Wet- en regelgeving vanuit het Rijk en Europa en de verordening van de provincie zijn er om de fysieke leefomgeving te beschermen en het milieu te ontzien. In een aantal gevallen kan er een ontheffing of vergunning aangevraagd worden om een (milieubelastende) activiteit te ontplooiën.
- Om zorg te kunnen dragen voor een goede milieukwaliteit (luchtkwaliteit, bodem, geluid en externe veiligheid) wil de provincie Zuid-Holland de uitstoot van gevaarlijke stoffen bij de bedrijven beperken binnen het wettelijk kader, zonder de economische belangen uit het oog te verliezen.

De beleidstheorie uit 2023 maakt onderscheid tussen de resultaten (output) van team VTH van de provincie, en de resultaten van de omgevingsdiensten.

Resultaten van team VTH:

- Opgestelde kaders in de vorm van de Nota VTH (deze bevat de provinciale visie en koers, en de daarbij horende uitvoeringskaders van vergunningverlening, toezicht en handhaving).
- Juridische handreikingen over vraagstukken gerelateerd aan VTH (hierbij wordt het voorbeeld gegeven van afvalvraagstukken in relatie tot circulaire economie).
- Inhoudelijke inbreng in diverse landelijke gremia: het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH), het Interprovinciaal Overleg (IPO), en de werkgroep rond Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).
- Indien nodig bijsturing op de verleende opdrachten aan de diensten (naar aanleiding van voortgangsrapportages over de werkplannen).
- Resultaten door de vijf omgevingsdiensten:
- Vergunningverlening: tijdig verleende vergunningen (die juridisch houdbaar zijn) en actuele vergunningen conform de actualisatieprogramma's.
- Toezicht: uitgevoerde preventieve controles conform brancheplannen (minimaal één keer per jaar preventieve controle, en voor Seveso-bedrijven daarbovenop nog een controle).

9.2.4 Uitvoering

Gedeputeerde Staten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-activiteiten en rapporteren hierover aan Provinciale Staten. De uitvoering van de provinciale VTH-taken gebeurt door de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. De provincie Zuid-Holland geeft in haar omgevingsvisie aan waar noodzakelijk zelf de regie te pakken om hier sturing aan te geven en nieuw beleid te ontwikkelen. Zo kan het VTH-instrument volgens die visie ingezet worden voor gewenste transities richting een duurzamer energiebeleid en circulaire economie, via het stellen van aangescherpte voorwaarden of door ruimte te scheppen voor experimenten 'op verantwoorde wijze'. Om kennis en kwaliteit van het gebruik van VTH-instrumenten voortdurend te verbeteren, zijn de kwaliteitscriteria van kracht voor de uitvoering van deze provinciale taken.

In de omgevingsvisie is opgenomen dat de provincie werkt aan een digitale en altijd actuele vergunning, zodat het voor iedereen duidelijk is wat bedrijven mogen en aan welke regels moet worden voldaan. Deze informatie is tevens voor iedereen opvraagbaar.

De beleidstheorie 2023 maakt onderscheid tussen de activiteiten van team VTH van de provincie, en de activiteiten van de omgevingsdiensten.

Team VTH:

- draagt zorg voor het beleidsmatig opdracht geven van de VTH-taken Milieu aan de omgevingsdiensten. Team VTH stelt de inhoudelijke kaders waarbinnen de uitvoering van de (gemandateerde) VTH-taken plaatsvindt, beoordeelt de uitvoering aan de hand van de voortgangsrapportages die de diensten opstellen, en stuurt waar nodig bij.
- ziet erop toe dat de diensten voldoen aan de kwaliteitscriteria.
- coördineert trajecten rond VTH met grote bestuurlijke en maatschappelijke impact.
- levert input voor lobby met als doel aanpassing regelgeving, denk hierbij aan ZZS en p-ZZS; afvalstoffen.
- draagt bij aan de uitvoering van MER-taken.
- verzorgt interne en externe kennisdeling en neemt deel aan landelijke gremia.

De vijf omgevingsdiensten:

- beoordelen of activiteiten uit de vergunningaanvraag vallen binnen de wet- en regelgeving, en schrijven waar nodig mitigerende maatregelen voor zodat milieubelastende activiteiten binnen de huidige wet- en regelgeving toegestaan kunnen worden. Daarnaast behandelen zij bezwaar en beroep tegen de vergunningsbeschikkingen en geven zij uitvoering aan het actualisatieprogramma vergunningen.
- houden onder meer (administratief) toezicht bij de uitvoering van (on)aangekondigde fysieke inspecties bij bedrijven bedoeld om het naleven van vergunningen te controleren. Ook beoordelen zij diverse (verplichte) rapportages, conform de brancheplannen. Daarnaast handelen zij klachten (van burgers) af en bestrijden zij incidenten.
- behandelen bezwaar en beroep tegen handhavingsbesluiten. Bij handhaving worden bij het constateren van een overtreding de landelijke regels gehanteerd om te bepalen welk instrument er ingezet wordt (last onder dwangsom, bestuurlijke boete, proces-verbaal, etc). Hier komen beleid en uitvoering samen.

De kennis en het netwerk van de omgevingsdiensten helpen volgens de omgevingsvisie bij de vormgeving van het provinciaal beleid op het gebied van een gezonde en veilige leefomgeving, de circulaire economie en de energietransitie. De provincie geeft aan op deze manier samen met de omgevingsdiensten na te gaan in hoeverre vergunningverlening, toezicht en handhaving daarvoor kan worden ingezet. De provincie geeft niet aan op welke manier dit geborgd en gemonitord wordt.

Opdrachtgeverschap

Op het invullen van het opdrachtgeverschap wordt in de omgevingsvisie en omgevingsprogramma niet verder ingegaan.

In de interne beleidstheorie uit 2023 wordt toegevoegd dat de vijf omgevingsdiensten de VTH-taken in mandaat uitvoeren. De provincie en de omgevingsdiensten maken ten aanzien van die taken jaarlijks afspraken over de prioriteiten en waar de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Beleidsmatig opdrachtgeverschap aan de diensten ligt bij team VTH en ambtelijk opdrachtgeverschap ligt bij team AOG.

In de Nota VTH 2018 – 2021 en in de Nota VTH 2024 – 2027 staat het uitvoeringskader van de provincie Zuid-Holland op het gebied van VTH in meer detail beschreven.

9.3 Evaluatiebevindingen

In deze paragraaf wordt eerst een reflectie gegeven op de beleidstheorie van de provincie Zuid-Holland op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder. Vervolgens worden de bevindingen uit de gesprekken besproken in paragraaf 9.3.1 Doeltreffendheid. In paragraaf 9.3.2 worden de bevindingen uit de doelmatigheidsanalyse besproken.

9.3.1 Doeltreffendheid

9.3.1.1 Organisatie bij de provincie

Het VTH-team bij de provincie bestaat uit circa 13 fte. Er wordt vanuit de inhoudelijke lijn veel geschakeld met het VTH-team, maar vaak ook direct met de omgevingsdiensten. Het VTH-team krijgt veel mee, maar door de directe lijnen met de uitvoering is dit niet altijd alles, of krijgt het team informatie pas later. Het team is zeer goed in staat om mee te denken over VTH-strategieën en instrumentarium. Meestal lopen de zaken richting de uitvoering goed, maar een enkele keer wordt aanwezige VTH-kennis niet (in een vroeg stadium) benut.

Gesprekspartners antwoorden wisselend op de vraag of VTH een apart beleidsterrein is of slechts een instrument dat wordt ingezet om andere beleidsdoelen te halen. Sommigen zien VTH alleen als instrumentarium en anderen als aparte beleidskeuze, omdat vanuit VTH bepaalde accenten worden gelegd en keuzes worden gemaakt. Een voorbeeld daarvan is de inzet op scherp vergunnen. Door sommige gesprekspartners wordt daarom beargumenteerd dat er zich wel degelijk beleidsruimte bevindt op dit gebied. Daarbij wordt als argument gegeven dat er veel geld in omgaat en dat het aan de politiek is hoeveel budget zij vinden dat erheen gaat, daar zit dus een politieke keuze.

De stukken omschrijven het doel van het VTH-beleid van de provincie Zuid-Holland als volgt: het inzetten van VTH-instrumenten voor een goede milieukwaliteit (luchtkwaliteit, bodem, geluid en externe veiligheid), binnen het geldend wettelijk kader. Met als concreet doel de uitstoot beperken van gevaarlijke stoffen (veroorzaakt door de industriële bedrijven in de provincie). Dit doel wordt door de gesprekspartners herkend.

De gesprekspartners, waaronder de omgevingsdiensten, vinden de provincie ambitieus op het gebied van VTH. Tot enkele jaren geleden werden de omgevingsdiensten volgens hen vooral via budgetten gestuurd. Door diverse incidenten is dat veranderd: er wordt nu veel meer gestuurd op toezichtniveaus en er ligt meer focus op 'probleembedrijven' en incidenten.

Gesprekspartners zien dat de provincie scherpte opzoekt bij het inzetten van de instrumenten. 'Helaas houdt dat niet altijd stand bij de rechter, maar het gebeurt wel.' De provincie ziet dit zelf ook, ze willen graag streng optreden, maar dat blijkt in de praktijk toch vaak lastig. 'Sommige bedrijven bewegen wel mee, maar anderen duwen terug.'

9.3.1.2 Subdoelen

Intensivering bij excessen en situaties buiten standaard situaties

De omgevingsdiensten herkennen dat er de afgelopen periode meer is ingespeeld op incidenten. De jaren daarvoor lag de focus meer op budgetten en het afvinken van de werkprogramma's. Nu is er meer aandacht voor 'probleembedrijven'. Gesprekspartners geven aan dat deze verandering zowel in aandacht als budgettering te merken is.

Scherp vergunnen

Afgelopen periode is er door de provincie ingezet op scherp vergunnen. De omgevingsdiensten herkennen deze ambitie en inzet en werken zeer nauw samen met de provincie.

De gesprekspartners geven aan dat de provincie nog duidelijk op scherp vergunnen inzet, maar steeds vaker wordt teruggefloten door de rechter. Dat komt met name doordat de provincie graag wil inzetten op BBT-plus, maar dat het juridisch moeilijk afdwingbaar is om verder te gaan dan de huidige Europese BBT-normen. De provincie is daarin afhankelijk van een goede dialoog met bedrijven, waarin de provincie bedrijven probeert te verleiden tot méér. De maatwerkaanpak van het Rijk waar de provincie op aan probeert te sluiten helpt daarbij. Ook zorgt deze aanpak volgens de gesprekspartners wel voor meer besef bij bedrijven en zijn sommige bedrijven wél gemotiveerd een stap extra te zetten. De provincie geeft aan dat het inzetten op scherp vergunnen loopt, maar wel langzaam. Het inzetten op scherp vergunnen kost veel tijd en capaciteit, die op dit moment bij zowel de provincie als de omgevingsdiensten niet ongelimiteerd voorhanden zijn. Vooralsnog zet de provincie nog wel in op scherp vergunnen en heeft ze dit beleid, na meerdere keren te zijn teruggefloten door de rechter, niet aangepast. Omgevingsdiensten geven aan dat de provincie tijdelijk budget vrijmaakt om meer uren te kunnen besteden aan een zaak als dat nodig is, of om daar iemand voor in te huren.

De provincie vindt op het gebied van scherp vergunnen de gemeente Rotterdam aan haar zijde. De gemeente Rotterdam heeft hoge ambities op het gebied van onder andere luchtkwaliteit en zet daarvoor zelf ook in op scherp vergunnen. De gemeente en de provincie weten elkaar goed te vinden.

De provincie probeert bij het Rijk te lobbyen om de regelgeving aan te scherpen, zodat scherp(er) vergunnen in de toekomst juridisch houdbaar wordt. De provincie probeert onder andere de urgentie van scherpere regelgeving voor pZZS (potentieel zeer zorgwekkende stoffen) over te brengen.

Krachtige inzet van de VTH-instrumenten om bestaande grenswaarden te bewaken

De gesprekspartners geven aan dat het goed lukt om de bestaande grenswaarden te bewaken en dat als dat in een enkel geval niet lukt, de omgevingsdiensten meteen schakelen en hierop inspelen. Vervolgens wordt er in samenspraak afgestemd of er vervolgstappen moeten worden ondernomen, zoals het vrijmaken van meer budget en/of het geven van een aanvullende opdracht aan de omgevingsdiensten.

Samen met de partners werken aan een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving

De provincie heeft een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met de omgevingsdiensten en probeert de lijnen kort te houden en signalen snel op te vangen. De provincie probeert flexibel in te spelen op signalen en waar nodig de opdrachten tussentijds aan te passen, om zo incidenten te voorkomen en de gezondheid en het milieu in de provincie te verbeteren. Indien nodig wordt er ook bijgestuurd op de verleende opdrachten, naar aanleiding van de voortgangrapportages over de werkplannen.

In een aantal NOVEX-gebieden werkt de provincie samen met andere stakeholders, met name medeoverheden. Een groot voorbeeld daarvan is het NOVEX-gebied de Rotterdamse haven.

De provincie werkt vooral nauw samen met de gemeente Rotterdam. In dat gebied spelen veel VTH-vraagstukken, zitten veel provinciale bedrijven en de gemeente Rotterdam is naast de provincie de grootste opdrachtgever van DCMR. De provincie heeft op het gebied van VTH in mindere mate contact met de andere grote gemeenten, zoals de gemeente Den Haag. Met veel andere, met name kleinere gemeenten vindt er minder contact plaats buiten de geplande AB-vergaderingen en ander bestuurlijk contact. Redenen die worden gegeven zijn de typen vraagstukken die leven binnen die gemeenten, de omvang van die vraagstukken en de capaciteitsverdelingsmogelijkheden.

De provincie ziet wel een regierol voor zich in het stimuleren van samenwerking in de regio en ziet de meerwaarde die samenwerking kan hebben voor goed functionerende omgevingsdiensten. Er is een gezamenlijk PDC voor alle de vijf de diensten, maar nog niet alle omgevingsdiensten hebben deze op dezelfde manier geïmplementeerd in hun bedrijfsvoering.

9.3.1.3 Resultaten

Een draaiende BIG 8

De provincie stelt eens in de drie jaar de Nota VTH op. De Nota VTH 2018-2021 is verlengd tot 2024, toen is de Nota VTH 2024-2027 in werking getreden. De omgevingsdiensten stellen een Meerjarenprogramma op en vertalen dit door in jaarlijkse werkplannen. Iedere deelnemer heeft volgens de omgevingsdiensten de ruimte om eigen accenten te leggen in het werkplan.

Vanuit het opdrachtgeverschap van de provincie is een vaste jaarcyclus voor alle vijf de omgevingsdiensten ingericht. Rond de zomer stelt de provincie een 'startbrief' op met daarin onder andere de voorgestelde prioriteiten en het financiële kader. De omgevingsdiensten maken op basis daarvan een jaarplan, dat vervolgens besproken wordt met de provinciale opdrachtgevers. Aan het einde van het jaar volgt dan de opdrachtbrief aan de omgevingsdiensten voor het volgende jaar.

Voor iedere omgevingsdienst heeft de provincie een aparte accounthouder. Ook aan de kant van de omgevingsdiensten is er steeds een accountmanager voor de provincie. De accounthouder van de provincie en de omgevingsdienst schakelen meestal wekelijks met elkaar. Bij een enkele omgevingsdienst zit niet de accountmanager, maar de inhoudelijk betrokkene aan tafel met de provincie. Elk van de omgevingsdiensten bepaalt zelf hoe ze dit precies inrichten en wie zij aan laten sluiten. Driemaal per jaar levert iedere omgevingsdienst een voortgangsrapportage op. Aan de hand daarvan monitort de provincie of de diensten functioneren en opereren zoals afgesproken. Tijdens voortgangsgesprekken tussen de diensten en de provincie worden driemaal per jaar de gerealiseerde cijfers en toelichting besproken die voortkomen uit de voortgangsrapportages. Bij de laatste voortgangsrapportage van het jaar hebben de omgevingsdiensten de mogelijkheid om inbreng te leveren voor het beleid van de provincie.

Er lopen in principe twee lijnen tussen de provincie en de omgevingsdiensten. Allereerst de inhoudelijke dossierlijn: die loopt via het bestuurlijk overleg met de omgevingsdiensten. Ten tweede de opdrachtlijn: die loopt via de accounthouders en gaat vooral over wat de omgevingsdiensten voor de provincie gaan doen en op welke manier. De gesprekspartners geven aan dat er in principe voldoende verbinding is tussen die twee lijnen, omdat ze beide via de milieuafdeling binnen de provincie lopen. Verder zijn er ongeveer driemaal per jaar kennisoverleggen voor zowel handhaving als vergunningverlening.

De provincie geeft aan dat de cycli wat haar betreft goed op elkaar aangesloten zijn voor een draaiende BIG 8, en dat er zowel formeel als informeel goed contact en een goede verbinding bestaat. Op de vraag of de BIG 8-uitwisseling goed werkt, wordt door de omgevingsdiensten aangegeven dat de provincie steeds beter luistert naar de signalen van de omgevingsdiensten. Als voorbeeld wordt gegeven dat er nu veel contact is met de provincie over de manier waarop de provinciale verordening moet worden aangepast naar aanleiding van de veranderingen ingegeven door de Omgevingswet. De omgevingsdiensten geven onder andere aan: 'We hebben een signaleringsfunctie en adviseringsfunctie. De provincie bepaalt vervolgens wat ze met die signalen en adviezen doet.'

De omgevingsdiensten geven aan dat zij andersom niet altijd betrokken worden bij het beleid dat de provincie opstelt. Bij de Nota VTH worden de diensten naar eigen zeggen nauw betrokken, maar dat is bij milieubeleid zeker niet altijd het geval. Volgens de omgevingsdiensten is hier verbetering mogelijk. Deze verbetering is volgens hen ook relevant voor de provincie: VTH is immers een belangrijk instrument waarmee het milieubeleid in de praktijk gerealiseerd wordt.

De omgevingsdiensten geven aan dat er geen vaste en heldere structuren zijn om inbreng van de omgevingsdiensten te verzamelen en mee te nemen in het beleid van de provincie. 'Dat gebeurt vaak ad hoc.'

Gesprekspartners geven bovendien aan dat de Nota VTH erg leidend is voor de omgevingsdiensten en daarmee meteen voor de hele regio. Keuzes in de Nota VTH kunnen invloed hebben op de andere deelnemers van de diensten, zoals de gemeenten in de provincie. Die worden echter niet altijd door de provincie betrokken bij het opstellen ervan.

De provincie schakelt veel met de gemeente Rotterdam op het gebied van VTH. Dit gebeurt naast gebiedspecifieke vraagstukken voor met name de haven van Rotterdam onder andere op het gebied van de voorbereiding van de DB- en AB-vergaderingen. De nauwe samenwerking hangt onder andere af van de goede banden en nauwe contacten: gesprekspartners vragen zich af of de situatie hetzelfde zou zijn als deze functies door andere personen bekleed zouden worden. De samenwerking is niet geborgd in bepaalde vaste processen of structuren. Gesprekspartners geven aan dat inwoners zich vaak niet bewust zijn van welke verantwoordelijkheden bij welke partij liggen. Daardoor kijken ze vaak automatisch naar de gemeente bij milieuzorgen en -klachten. Gesprekspartners geven aan dat korte lijnen tussen de gemeenten, provincie en omgevingsdiensten daarom belangrijk zijn.

De gesprekspartners geven aan dat er op de regionale beleidscyclus in de provincie Zuid-Holland nog winst te behalen valt. 'Nu heeft iedere dienst zijn eigen programma, daar kan meer lijn in gebracht worden.' De provincie Zuid-Holland ziet dat ook: 'Wij zitten in iedere dienst tenslotte.' De provincie zet er daarom op in dat er meer gewerkt gaat worden aan de gezamenlijke beleidsdoelen en dat er meer samengewerkt wordt tussen diensten. De provincie geeft het voorbeeld van een project rond afvalbedrijven, waarin de provincie actief de samenwerking opzoekt en het project faciliteert.

De omgevingsdiensten geven aan dat zij nog enige mate van structuur in de gezamenlijke processen met de provincie missen. Er wordt volgens hen nog te veel ad hoc opgepakt. Voorbeelden daarvan zijn de natuurwetgeving en de wijzigingen in regelgeving sinds de invoering van de Omgevingswet. Met betrekking tot de Omgevingswet moeten veel processen nog een vaste vorm krijgen volgens de omgevingsdiensten, zoals de processen rondom verklaringen van geen bedenkingen, wettelijk advies en instemming. Ook vertoont het DSO nog een aantal kinderziektes, waar men steeds gaandeweg achter komt. De omgevingsdiensten hebben bovendien niet helemaal zicht op het sluiten van de BIG 8. Ze geven signalen af, maar zien niet altijd wat daarmee gebeurt. Er zijn daarbij per domein verschillende inhoudelijke overleggen, maar er is weinig zicht op hoeveel er precies gebeurt met de inbreng aangaande beleid. Er wordt aangegeven dat er bij DCMR jaren geleden een vast BIG 8-overleg bestond, waarbij de beleidscyclus heel systematisch met verschillende betrokkenen werd doorgesproken. Daarbij werden er vragen gesteld over wat er goed ging, waar ze stonden en wat aandachtspunten waren. Dat overleg werd als erg prettig ervaren, maar bestaat nu niet meer in deze vorm.

Juridische handreikingen over vraagstukken gerelateerd aan VTH

Vanuit de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat juridische handreikingen in principe nuttig worden gebruikt en dat de omgevingsdiensten ook actief om inbreng wordt gevraagd.

Tijdig verleende vergunningen (die juridisch houdbaar zijn)

De vergunningverlening loopt volgens de gesprekspartners over het algemeen goed. De provincie zet duidelijk in op scherp vergunnen, hoewel de juridische houdbaarheid daarvan vaak wel onzeker is. De betrokkenen vinden het wel een goede zet van de provincie dat die zich daar hard voor maakt en ook duidelijk een boodschap meegeeft aan het Rijk voor striktere regelgeving en normen.

De provincie heeft een actualisatiebeleid, waarbinnen de vergunningen van de Seveso-bedrijven (voor invoering Omgevingswet: Brzo) iedere vijf jaar onder de loep genomen worden. De provincie benoemt die frequentie echt als ondergrens en dat er waar nodig vaker wordt geactualiseerd.

De provincie is initiator van het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). De provincie is dit programma in 2019 gestart, mede als gevolg van een motie van Provinciale Staten. In de eerste jaren betrof de provincie hier vooral DCMR bij en gaf ze opdracht voor het uitwerken van dit programma. Op dit moment wordt steeds meer met het digitale programma Digi-V gewerkt en worden de andere vier omgevingsdiensten in de provincie steeds meer betrokken. Het programma is bovendien opgenomen in pijler 3 van het IBP VTH.

Toezicht - Uitgevoerde preventieve controles conform brancheplannen

Het toezicht verloopt zoals vastgelegd in de werkplannen en afgesproken met de omgevingsdiensten. De provinciale mba's krijgen minimaal één keer per jaar een preventieve controle, de Seveso-bedrijven krijgen een zwaardere controle.

Adequate handhaving

De handhaving vindt plaats conform de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) en de omgevingsdiensten voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de uitvoering.

Inhoudelijke inbreng in diverse landelijke gremia

Op het gebied van VTH wil de provincie Zuid-Holland graag de rol van koploper innemen en deelnemen in (landelijke) gremia. Tijdens het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH) nam de provincie in een aantal werkgroepen en pijlers plaats en was ze van een enkele werkgroep zelfs de trekker, zoals van de werkgroep die werkte aan een modelmandaat voor omgevingsdiensten. In dergelijke werkgroepen komt de provincie de grote steden en de grotere omgevingsdiensten, zoals DCMR, tegen. De kleinere gemeenten en omgevingsdiensten uit de regio treft de provincie in zulke werkgroepen minder.

De provincie Zuid-Holland is zowel bestuurlijk als ambtelijk actief in de overlegstructuur van het IPO voor Milieu, Toezicht en Handhaving.

De provincie Zuid-Holland neemt zitting in de landelijke werkgroep over Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en probeert daar actief te lobbyen voor strengere normen en het juridisch verankeren van potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS).

Een aantal gesprekspartners is van mening dat het ministerie van IenW nog steeds te weinig invulling geeft aan hun rol als stelselverantwoordelijke. Het IBP VTH is afgerond, maar aan de opvolging wordt nog wel gewerkt. De provincie Zuid-Holland probeert een steentje bij te dragen aan de opvolging en de urgentie over te brengen van een stevige rol voor het ministerie.

De omgevingsdiensten geven aan dat zij niet volledig zicht hebben op de verschillende gremia waarin de provincie zitting neemt en het lobbyen door de provincie Zuid-Holland bij het Rijk. De omgevingsdiensten zouden hierover graag beter op de hoogte worden gehouden.

Neveneffecten en externe ontwikkelingen

Gesprekspartners zien nieuwe risico's in de energietransitie. Dit is een onderwerp dat vooral in het havengebied speelt, en dan met name het bewerken, opslaan en transporteren van waterstof betreft. Gesprekspartners vanuit de provincie geven aan dat zij hierin voornamelijk een lobbyrol richting het Rijk innemen.

Met citizen science geeft de provincie onder andere invulling aan burgerparticipatie. Voor de uitrol en ondersteuning van de burgermeetnetwerken geeft de provincie opdracht aan DCMR. De inhoudelijke inzet is belegd bij andere inhoudelijke beleidsterreinen, zoals luchtkwaliteit.

Een wijziging die heeft plaatsgevonden in het kader van de Omgevingswet, is het heffen van leges voor Milieu Belastende Activiteiten. In oktober 2022 heeft Provinciale Staten hier een besluit over genomen. De reden is kostendekking van het proces van de vergunningverlening van Milieu Belastende Activiteiten.³⁵

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de gesprekken met de provincie volgens de omgevingsdiensten niet veel veranderd. De contacten zijn nu wel veel intensiever, omdat er veel gewijzigd is en de partijen daar hun weg in moeten vinden. De verwachting is dat de frequentie en intensiteit van de gesprekken tussen de omgevingsdiensten en de provincie weer af zal nemen als de processen van de Omgevingswet allemaal goed lopen. Op sommige beleidsterreinen zijn partijen verder in dit proces dan op andere. Op het gebied van bodemzaken wordt bijvoorbeeld nog veel volgens de oude wetgeving gehandeld. De Omgevingswet heeft volgens de omgevingsdiensten veel zaken niet eenvoudiger of beter gemaakt, maar (tot nu toe) alleen complexer en ingewikkelder. De wet zorgt op dit moment voor veel administratie en voor veel bedrijven is het volgens de omgevingsdiensten nog niet altijd duidelijk wat de wetgeving behelst. Sommige gesprekspartners vanuit de

omgevingsdiensten denken dat het nog wel tien jaar duurt voor de processen vanuit de Omgevingswet helemaal soepel zullen lopen. De provincie probeert hierbij een actieve rol in te nemen, maar dat gebeurt volgens de omgevingsdiensten vaak nog ad hoc en soms ook versnipperd over de verschillende afdelingen en kennisvelden binnen de provincie.

Een externe ontwikkeling die de uitvoering van het VTH-beleid in de weg zit, is de staat van de arbeidsmarkt. Het is voor omgevingsdiensten moeilijk de juiste mensen en expertise binnen te halen in vaste dienst en te behouden. Er is een landelijke wervings- en naamsbekendheidscampagne voor omgevingsdiensten, die hopelijk iets zal helpen. Ook de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten zelf zetten actief in op werving, door het initiatief De Betere Wereldbaan. Dit betreft een campagne met een website om de vacatures bij de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten onder de aandacht te brengen. Een onderdeel hiervan is een traineeship voor alle vijf de omgevingsdiensten gezamenlijk. Bovendien moedigt de provincie omgevingsdiensten aan om elkaars expertise onderling in te zetten.

9.3.2 Doelmatigheid

9.3.2.1 Budget en realisatie

De verschillen tussen de begroting en de realisatie waren in de jaren 2020-2023 op de beleidsprestatie VTH klein. Het hoogste percentuele verschil was 7% onderbesteding in 2023. Die onderbesteding wordt in de jaarstukken van 2023 als volgt toegelicht: 'De onderbesteding bij de omgevingsdiensten wordt onder andere veroorzaakt door € 1 mln onderbesteding in het gereserveerde indexatiebudget. In de Begroting 2023 (en 2022) is conform het provinciaal indexeringsbeleid structureel indexatiebudget voor de omgevingsdiensten gereserveerd. In 2023 hebben de diensten geen gebruik gemaakt van de volledige beschikbare indexatieruimte. Daarnaast is € 0,4 mln vrijgevallen na afrekening van de werkplannen 2022 en zijn er diverse overige onderbestedingen van totaal € 0,3 mln. Deze middelen vloeien terug naar de algemene middelen.'

Bijstellingen in de begrotingen op het gebied van VTH hebben vaak een technisch karakter en toelichting. Bijvoorbeeld in de begroting van 2021 gaat het om een structurele bijstelling naar beneden van de indexatie van de omgevingsdiensten van € 350.000 en een incidentele vrijval van reserve frictiekosten RUD van € 105.000.

³⁵ Provincie Zuid-Holland (2022). Statenvoorstel Vaststellen Legesverordening Milieubelastende Activiteiten Zuid-Holland 2023.

De jaarstukken geven weinig idee van de uitsplitsing van de middelen van VTH over de verschillende andere domeinen. In het document van de provincie Zuid-Holland met daarin een uitsplitsing in producten en deelproducten. Hierdoor kan er ook voor andere beleidsterreinen, zoals luchtkwaliteit en geur, lastig een beeld worden geschetst hoeveel middelen daar in totaal per jaar aan worden besteed.

Tabel 6. Budget en realisatie beleidskeuze vergunningverlening, toezicht en handhaving (bedragen x € 1.000). In 2019 hanteerde de provincie een andere systematiek waardoor er voor dat jaar geen cijfers bekend zijn op het niveau van deze beleidskeuze.

Beleidsprestaties	Begroting	Realisatie	Verschil
2019	-	-	-
2020	52.946	49.512	3.434
2021	53.232	51.740	1.492
2022	54.605	52.106	2.499
2023	60.771	56.641	4.130
2024	63.785	n.t.b.	n.t.b.

Praktijk

Tot enkele jaren geleden werden de diensten volgens de gesprekspartners vooral via budgetten gestuurd. Door diverse incidenten is dat veranderd: er wordt nu veel meer gestuurd op toezichtniveaus en er ligt meer focus op probleembedrijven en incidenten. Daar is ook budget voor en er wordt waar nodig gaandeweg bijgestuurd. Deze aanpak wordt als prettig ervaren door de betrokkenen.

9.4 ZZS

Beleid

In de beleidsstukken is versnipperd beleid op ZZS te vinden. In het omgevingsprogramma 2019 – 2024 komt alleen het in beeld brengen van (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen voor bij de maatregel kennisontwikkeling grondwaterkwaliteit en – kwantiteit. In de omgevingsvisie 2019 – 2024 wordt het uitvoeren van beleid rond ZZS als wettelijke taak van de provincie genoemd in beleidskeuze 7.1.1 Luchtkwaliteit en geurhinderbeleid. Op het gebied van bodem wordt in de omgevingsvisie genoemd dat de provincie steeds meer te maken krijgt met nieuwe en met zeer zorgwekkende stoffen die diffuus voorkomen en waar een lokale aanpak geen soelaas biedt. Onder de beleidskeuze VTH wordt in de omgevingsvisie 2019 – 2024 gesteld 'Van (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen willen we snel helderheid over de risico's. Daarom gaan we in gesprek met bedrijfsleven, gemeenten, Rijk en Europa voor transparantie en betere wet- en regelgeving.'

In de beleidstheorie van Luchtkwaliteit en geurhinderbeleid uit 2023 worden ZZS niet apart genoemd. In de beleidstheorie van beleidsprestatie VTH is opgenomen dat het team VTH input levert voor lobby met als doel aanpassing regelgeving op het gebied van ZZS en pZZS en dat team VTH input levert in de landelijke werkgroep rond ZZS.

In de Nota VTH is bovendien een paragraaf en een bijlage over de aanpak van ZZS opgenomen. In de Nota VTH 2018-2021 staan de volgende voornemens op het gebied van ZZS:

'In de periode 2018 -2021 zijn daarmee de volgende hoofdacties te verwachten:

- Een voortschrijdende uitvraag aan bedrijven die erop gericht is voor alle bedrijven in Zuid-Holland zicht te krijgen op Zeer Zorgwekkende Stoffen en het verkregen inzicht te verwerken in actuele vergunningen Voor de gewenste voortgang van onze stapsgewijze benadering zijn wij afhankelijk van het Rijk (o.a. verduidelijking regelgeving m.b.t. mengsels);
- Een bijdrage vanuit de provincie aan de door het Rijk te ontwikkelen nationale kennisinfrastructuur Zeer Zorgwekkende Stoffen tussen RIVM, Rijkswaterstaat en Brzo-diensten (na invoering Omgevingswet: Seveso) en een goede verbinding hiervan met de Europese kennisinfrastructuur;
- Een voortgaande bezinning – vanuit de Zuid-Hollandse bestuurspraktijk – op de mogelijkheden om de toepassing van Europese en nationale regelgeving waar mogelijk te versnellen, waar wenselijk te doen verhelderen en waar noodzakelijk te doen bijstellen.

Deze acties vragen om professionele en intensieve samenwerking van het ambtelijke beleidsmatig opdrachtgeverschap en de omgevingsdiensten met DCMR als Brzo-omgevingsdienst (na invoering Omgevingswet: Seveso) voorop.'

ZZS worden dus op verschillende plekken benoemd in het provinciaal beleid en lijkt niet duidelijk op één plek belegd te zijn. Er lijkt daarbij geen eenduidig (sub)doel te zijn geformuleerd in het beleid met betrekking tot ZZS.

Praktijk

In de gesprekken blijkt dat binnen de provincie ZZS in de praktijk een deelopdracht is binnen de beleidskeuze 7.1.5 VTH. ZZS is dus niet ondergebracht bij één of meerdere van de compartimenten lucht, bodem of water. In de gesprekken komt naar voren dat ZZS binnen de provincie Zuid-Holland primair vanuit VTH-perspectief wordt benaderd. De focus licht daarbij op de emissies door provinciale bedrijven.

In 2024 is er een ambtelijke opdracht opgesteld en vastgesteld binnen de provincie voor ZZS. Daarin stelt de provincie als doel om vóór 2050 uit te komen op een gifvrije leefomgeving, waarbij ZZS zoveel mogelijk uit de leefomgeving worden geweerd en waarbij risico's voor mens en milieu zich onder een verwaarloosbaar niveau bevinden. In de ambtelijke opdracht staat bovendien dat Zuid-Holland kiest voor een maximaal scherpe toepassing van het beschikbare VTH-instrumentarium om emissies van ZZS en ook (p)ZZS te minimaliseren voor inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag.

De verbinding met andere domeinen, zoals lucht en bodem, wordt daarbij wel gelegd. Er is geen sprake van een programmatische aanpak op ZZS binnen de provincie. Wel wordt ambtelijk geprobeerd samenloop met andere dossiers, zoals woningbouw, circulaire economie en energietransitie te signaleren en te agenderen.

De omgevingsdiensten krijgen de opdracht van de provincie om de emissies terug te dringen. De provincie zet daarvoor in op voortdurende minimalisatie en de verplichte Vermijdings- en reductieplannen, die eens per vijf jaar moeten worden ingediend. De provincie Zuid-Holland heeft besloten pZZS te willen zien en behandelen als ZZS en geven ook die opdrachten aan de omgevingsdiensten. Omdat pZZS niet zijn verankerd in wettelijke regelgeving is het in de praktijk soms lastig om deze normen af te dwingen bij bedrijven. Als vergunningen daarom worden vaak aangevochten door bedrijven, kunnen ze stranden bij de rechter. De provincie probeert ook gemeenten aan te moedigen aan emissiereductie van ZZS te werken, dit doet de provincie onder andere via de omgevingsdiensten.

De provincie gaat actief met afvalbedrijven in gesprek om te kijken hoe zij emissiereductie kunnen bereiken. Omdat afvalbedrijven vaak niet goed weten wat er precies ziet wat er in de afvalstromen zit die zij binnenkrijgen, is het lastig daar grip op te krijgen.

Richting het rijk wordt, zoals voorgenomen in de beleidstheorie van VTH, actief gelobbyd voor aanscherping van het beleid en regelgeving. De provincie Zuid-Holland neemt zitting in de landelijke werkgroep van het IPO over Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en probeert daar actief te lobbyen voor strengere normen en het juridisch verankeren van potentiële zeer zorgwekkende stoffen (pZZS). Ook participeert de provincie Zuid-Holland ambtelijk in het Impulsprogramma Chemische Stoffen van het IPO.

Uit de gesprekken komt dat er wordt getwijfeld of het de provincie gaat lukken het doel van 2050 te behalen. Dit is deels doordat zij niet de juiste kaders en instrumenten hebben om de emissiereductie af te dwingen en doordat niet alle emissie goed in kaart is, bijvoorbeeld door weinig zicht op ZZS bij afvalbedrijven.

Budget en Realisatie ZZS

In de begroting 2022 is opgenomen dat vanaf 2024 tot en met 2027 jaarlijks € 300.000 toegevoegd wordt aan het budget van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). 'De middelen zijn bedoeld voor o.a. onderzoek naar (p)ZZS bij complexe bedrijven en in de afvalverwerking voor wat betreft vergunningverlening, toezicht, handhaving en regelgeving.'

In de jaarstukken is ZZS steeds alleen terug te vinden in de inhoudelijke toelichting, niet in de kostenoverzichten en aan de inhoudelijke toelichting worden ook geen bedragen gekoppeld.

In het datadocument met financiële gegevens van de provincie Zuid-Holland is één van de deelproducten onder beleidsprestatie 7.1.5 is 'Beleid en uitvoering ZZS'. Uit het datadocument komt dat er tot en met 2021 geen middelen begroot of uitgegeven zijn aan dat deelproduct. In 2022 is er € 200.000 begroot en € 532.960 uitgegeven aan het deelproduct m.b.t. ZZS. In 2023 was er € 774.736 begroot en € 571.959 uitgegeven. In 2024 is € 500.000 begroot.

9.5 Conclusies en aanbevelingen

9.5.1 Validiteit van de beleidstheorie

Voor VTH was het niet eenvoudig een samenhangende beleidstheorie op te stellen. Dit komt onder meer doordat niet alle beleidskeuzes duidelijk in het omgevingsbeleid opgenomen zijn en ook omdat VTH veel wordt ingezet om doelen uit andere beleidsterreinen te verwezenlijken, zoals luchtkwaliteit, bodem en externe veiligheid.

Behalve het bewaken van de wettelijke en bestaande grenswaarden, zijn de andere doelen en resultaten lastig in concrete prestaties vast te leggen. Het is moeilijk uit te drukken wanneer doelen als 'intensivering bij excessen', 'scherp vergunnen' en 'samenwerken met partners' precies behaald zijn. De subdoelen kunnen bijdragen aan de beoogde impact, maar het blijft moeilijk om te formuleren wanneer dit geslaagd is.

De subdoelen op het gebied van VTH zijn weinig of niet concreet in het omgevingsbeleid opgenomen. Veel subdoelen en resultaten zijn verankerd in de Nota VTH of in coalitieakkoorden. Daardoor zijn veel onderdelen van het beleid niet (direct) vastgesteld door Provinciale Staten.

9.5.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de beleidskeuze VTH in de periode 2019 – 2024 wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van de in het evaluatiekader opgestelde vragen over doeltreffendheid, inclusief specifieke vragen voor deze beleidskeuze. Per vraag worden steeds de aanbevelingen meegegeven.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de theorie?

De stakeholders herkennen het hoofddoel en de subdoelen van de provincie op het gebied van VTH. Er is een omslag zichtbaar geweest van het sturen op budgetten naar het sturen op inhoud. Hierdoor is er onder andere meer ruimte om te intensiveren bij excessen en om in te spelen op situaties buiten de standaardsituaties.

Ook de inzet op scherp vergunnen wordt zeer herkend. Scherp vergunnen is echter niet in die mate terug te vinden in het omgevingsbeleid. Scherp vergunnen is wel opgenomen in de Nota VTH, is staande praktijk, en wordt ook als zodanig door de stakeholders herkend. Resultaten op scherp vergunnen blijken in de praktijk lastig te behalen, doordat het moeilijk afdwingbaar is om verder te gaan dan de wettelijk geldende normen. Doordat er geen concreet resultaat met betrekking tot scherp vergunnen in omgevingsbeleid is vastgelegd, is niet goed vast te stellen of dat subdoel behaald is. Er is wel vast te stellen dat de provincie daar de laatste jaren op heeft ingezet en daar ook haar opdrachtverstrekking op heeft aangepast.

Uit de praktijkfase blijkt dat het in principe gelukt is om de wettelijke grenswaarden te bewaken. Als dat in een enkel geval niet lukte of dreigde niet te lukken, werd daar adequaat op ingespeeld en geschakeld met de omgevingsdiensten.

Op dit moment worden de inhoudelijke beleidskeuzes van de provincie door de samenwerkingspartners herkend, maar deze zijn niet altijd terug te vinden in het omgevingsbeleid. Voorbeelden daarvan zijn het intensiveren bij excessen en het inzetten op scherp vergunnen. Vaak worden de inhoudelijke beleidskeuzes wel opgenomen in de Nota VTH. Dit is echter niet een door Provinciale Staten vastgesteld beleidskader.

Er wordt wisselend ervaren dat VTH een eigen beleidskeuzes op zichzelf is. De beleidstheorie bleek op basis van het omgevingsbeleid niet in één oogopslag op te stellen, doordat de visie op VTH in het omgevingsbeleid niet duidelijk in beleidskeuzes met resultaten is gevat. Aan de andere kant is er wel duidelijk inzet gepleegd vanuit VTH bovenop het bewaken van de wettelijke grensnormen.

Aanbeveling aan GS: leg de beleidskeuzes op het gebied van VTH vast in het omgevingsbeleid.

Aanbeveling aan PS: maak een heldere keuze of VTH een aparte beleidsprestatie is met eigen beleidskeuzes, richt die vervolgens zo in dat ze een heldere beleidstheorie vormen en verbind concrete resultaten aan de (sub)doelen.

Aanbeveling aan GS: maak een duidelijke afweging welke inzet de provincie precies pleegt en welk doel zij beoogt op scherp vergunnen, en verwerk dit vervolgens in het omgevingsbeleid.

In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt'?

De inzet van de provincie heeft bijgedragen aan het hoofddoel. De provincie heeft met de verschillende activiteiten het VTH-instrumentarium ingezet voor een goede leefkwaliteit binnen het geldend kader. Daarnaast heeft zij aanvullende activiteiten ingezet, zoals de inzet op scherp vergunnen en intensivering bij excessen, om het concrete doel op het gebied van beperking van uitstoot van gevaarlijke stoffen te verwezenlijken.

Welke rol vult het team VTH in ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe is de samenwerking met andere thema's belegd?

De samenwerking binnen het team VTH én tussen het team VTH en de rest van de ambtelijke organisatie verloopt goed. Er is veel VTH-kennis en andere beleidsafdelingen worden goed geadviseerd over het gebruik van VTH-instrumentarium. De contacten met de diensten alsmede hun opdrachtgeverschap zijn in dit team professioneel vormgegeven. Doordat er vanuit veel beleidsterreinen direct met de omgevingsdiensten wordt geschakeld, wordt het team VTH niet altijd (meteen) betrokken. Meestal loopt dit goed, maar een enkele keer worden hierdoor kansen en kennis van het VTH-team onderbenut.

Doordat op dit moment ook tussen inhoudelijke afdelingen en omgevingsdiensten wordt geschakeld en doordat het team VTH niet altijd (vroegtijdig) wordt betrokken bij de strategie voor het gebruik van VTH-instrumentarium door andere afdelingen, wordt soms pas op een later moment ontdekt dat het team VTH een waardevolle inbreng had kunnen leveren.

Aanbeveling aan de ambtelijke organisatie: zorg dat de afdelingen binnen de provincie het team VTH op tijd weten te vinden bij het maken van beleid, zodat zij hun kennis en ervaring al in een vroeg stadium kunnen inzetten.

In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend?

De provincie wil graag voorop lopen op het gebied van het inzetten van het VTH-instrumentarium voor een gezonde en veilige leefomgeving. Het past daarbij dat zij niet slechts de wettelijke grenswaarden bewaakt, maar ook andere activiteiten oppakt om bij te dragen aan haar hoofddoel. Ook de regie- en faciliterende rol richting de omgevingsdiensten past bij de provincie en de ambities die zij voor de omgevingsdiensten heeft.

De provincie heeft met haar partners duidelijk gewerkt aan een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. De provincie zet in op de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en ook op de samenwerking tussen de diensten onderling. Die wens is onder andere vastgelegd in de coalitieakkoorden van 2019 en 2023 en wordt uitgevoerd met het project Doorontwikkeling Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Dit is nog niet vastgelegd in het omgevingsbeleid. De samenwerking met medeoverheden heeft de provincie vooral ingevuld door samen op te trekken met de gemeente Rotterdam. Dit is door de omvang van deze gemeente en de grote industrie een logische keuze, maar zorgt er wel voor dat de verbinding met de andere gemeenten achterblijft. Richting het Rijk neemt de provincie Zuid-Holland zoals voorgenomen vooral een lobbyrol in. De provincie neemt in diverse gremia zitting en vraagt openlijk om de stelselverantwoordelijkheid door het ministerie van IenW beter te laten invullen. De stakeholders hebben niet altijd zicht op

wat de provinciale inzet in de verschillende overlegstructuren en werkgroepen precies is en wat voor resultaat de provincie hiermee behaalt. Doordat er weinig concrete resultaten geformuleerd waren voor dit subdoel, is het moeilijk om aan te geven of het doel behaald is.

Aanbeveling aan GS: kijk waar het mogelijk is om (kleinere) gemeenten te betrekken bij VTH en welke samenwerkingskansen er liggen.

In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert?

De processen met betrekking tot de ingevoerde Omgevingswet moeten nog een vaste vorm krijgen, dat is soms nog zoeken samen met de samenwerkingspartners. Verder heeft de verandering van budgetgestuurde aanpak naar inhoudelijk gestuurde aanpak ervoor gezorgd dat er flexibel in te spelen is op externe ontwikkelingen of wijzigende keuzes in beleid. Daarnaast zet de provincie in op een lobby bij het Rijk om de landelijke regelgeving aan te passen, om zo als provincie in de toekomst te kunnen inspelen op externe ontwikkelingen.

Er zijn op dit moment over het algemeen weinig veranderingen voorzien in de beleidscontext.

Op bepaalde domeinen, zoals luchtkwaliteit, komen er strengere normen aan. Het is belangrijk om de middelen en capaciteit daarvoor te kunnen vrijmaken als dit aan de orde komt.

In hoeverre functioneert de BIG 8-cyclus tussen de provincie en de omgevingsdiensten bij het identificeren van knel- en verbeterpunten in de uitvoering van provinciaal beleid?

Er zijn verschillende overlegstructuren ingericht met de omgevingsdiensten, waaronder de inhoudelijke dossierlijn en de opdrachtlijn. In de opdrachtlijn is door middel van de voortgangsrapportages in de laatste voortgangsrapportage van het jaar ruimte ingebouwd voor inbreng vanuit de omgevingsdiensten voor het beleid. De omgevingsdiensten ervaren echter niet dat al hun signalen goed landen en missen soms een terugkoppeling vanuit de provincie. Ook missen ze een structuur waarin zij signalen kunnen geven en vervolgens te zien en mee te krijgen wat daarmee gebeurt. De BIG 8-cyclus is in principe ingericht door de provincie, maar doordat niet altijd duidelijk is wat er met signalen wordt gedaan, moet men zich afvragen of deze cyclus momenteel optimaal draait. Ook lijkt er nog winst te behalen door omgevingsdiensten te betrekken bij het opstellen van het bredere milieubeleid van de provincie. De diensten geven aan daar op dit moment weinig bij betrokken te worden.

Aanbeveling aan GS: de BIG 8-cyclus kan meer sluitend gemaakt worden door duidelijker te formuleren wanneer omgevingsdiensten inbreng kunnen geven over het beleid, waar zij met signalen terecht kunnen en op welke manier de provincie vervolgens opvolging geeft aan die inbreng en signalen.

Op welke manier maakt de provincie afwegingen over de inzet van VTH op verschillende thema's?

Op ieder beleidsterrein worden specifieke keuzes gemaakt met betrekking tot de inzet van VTH; deze worden gebundeld in de Nota VTH en verwerkt in de werkplannen. Op het gebied van VTH zijn er enkele overkoepelende beleidskeuzes zoals het intensiveren bij excessen en het inzetten op scherp vergunnen.

Welke keuzes, doelen, subdoelen en maatregelen zijn er met betrekking tot ZZS en hoe heeft de provincie hier binnen VTH invulling aan gegeven?

Het beleid aangaande ZZS is weinig terug te vinden in het officiële omgevingsbeleid van de provincie. In de nota VTH zijn een aantal voorgenomen acties geformuleerd. Intern is er een ambtelijke opdracht gegeven en is het doel gesteld om vóór 2050 uit te komen op een gifvrije leefomgeving, waarbij ZZS zoveel mogelijk uit de leefomgeving worden geweerd en waarbij risico's voor mens en milieu zich onder een verwaarloosbaar niveau bevinden. In de ambtelijke opdracht staat bovendien dat Zuid-Holland kiest voor een maximaal scherpe toepassing van het beschikbare VTH-instrumentarium om emissies van ZZS en ook (p)ZZS te minimaliseren voor inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag.

Hiermee is er een helder doel op het gebied van ZZS. Dit is echter niet door Provinciale Staten in een beleidskader vastgesteld en is niet makkelijk te vinden in het omgevingsbeleid.

De inzet op ZZS wordt binnen de provincie voornamelijk ingericht vanuit VTH. De verbinding met andere domeinen wordt wel gelegd, maar er is binnen de provincie geen sprake van een programmatische aanpak op ZZS. Door een programmatische aanpak kan de verbinding met andere domeinen bijvoorbeeld beter worden gelegd en kunnen de doelen in concrete acties en mijlpalen worden vertaald.

Aanbeveling aan GS: zorg dat het beleid en doelen aangaande ZZS worden vastgelegd in het omgevingsbeleid van de provincie.

Aanbeveling aan GS: onderzoek op welke manier het ZZS-beleid goed verankerd kan worden binnen de provincie, zoals bijvoorbeeld middels een programmatische aanpak op ZZS.

9.5.3 Doelmatigheid

In vergelijking met de andere beleidsprestaties is het budget voor VTH groot. Ter vergelijking: voor beleidsprestatie 7.1.1 luchtkwaliteit en geurhinder wordt jaarlijks ongeveer € 900.000 begroot en uitgegeven. Voor beleidsprestatie 7.1.5 VTH de laatste jaren ongeveer € 60.000.000 per jaar. Absoluut zijn de verschillen tussen begroting en realisatie van VTH vergeleken met de andere beleidsprestaties onder beleidsdoel 7.1 veel groter, relatief zijn deze door de hoge bedragen een stuk lager. Het hoogste percentuele verschil tussen begroting en realisatie voor VTH was 7% onderbesteding in 2023. De uitleg die voor de verschillen wordt gegeven in de jaarstukken, voorjaarsnota en najaarsnota zijn voor VTH vaak van technische aard. In 2023 is bijvoorbeeld de indexatieruimte niet volledig benut door de omgevingsdiensten. Het is lastig om uit de stukken uit de P&C-cyclus vast te stellen of er ook door inhoudelijke redenen verschillen in uitgave zijn opgetreden.

Het leeuwendeel van het budget van beleidsdoel 7.1 gaat dus naar VTH, waaronder ook veel middelen voor de VTH-taken en opdrachten aan omgevingsdiensten van andere beleidskeuzes. Er is alleen weinig inzicht in de manier waarop de middelen van 7.1.5 worden verdeeld over de andere beleidskeuzes. Het is op dit moment lastig voor een Provinciale Statenlid om te ontcijferen hoeveel middelen er bijvoorbeeld precies naar het beleidsdoel luchtkwaliteit gaan. Een splitsing in subdoelen is daardoor ook lastig te maken.

Aanbeveling aan GS: zorg dat voor Provinciale Staten beter inzichtelijk wordt gemaakt welk onderdeel van de budgetten ingezet wordt voor welke beleidsprestatie, zodat er een duidelijke koppeling te maken is tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen.

BIJLAGE 1

Evaluatiekader

Zie hieronder de aanvullende vragen per deelevaluatie en daaronder het algemene evaluatiekader.

Deelevaluatie Luchtkwaliteit en geurhinder

Aanvullende vraag	Plaats in evaluatiekader
In hoeverre zijn er aanvullende mogelijkheden voor de provincie om doelmatiger te werken in het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder?	Aanbevelingen
Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder?	Praktijk/Uitvoering
Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen naast de activiteiten die staan beschreven in het omgevingsbeleid en in de beleidstheorie?	Praktijk/Uitvoering
Welke rol vult het team luchtkwaliteit en geurhinder in ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe is samenwerking met andere thema's belegd?	Praktijk/Uitvoering
Het provinciale beleid en handelen met betrekking tot ZZS valt deels onder de scope van deze deelevaluatie. Stikstof valt niet onder deze deelevaluatie, omdat dit elders in de provincie belegd is.	Algemeen

Deelevaluatie geluid

Aanvullende vraag	Plaats in evaluatiekader
Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen, en welke aanvullende activiteiten heeft de provincie ondernomen?	Praktijk/Uitvoering
In hoeverre wordt geluid vanuit het perspectief van brede welvaart meegewogen bij het nemen van besluiten op andere thema's, bijvoorbeeld in de woningbouw?	Praktijk/Resultaten
In hoeverre is er in het doelbereik van het provinciale geluidsbeleid verschil tussen berekend, gemeten en ervaren geluid en zijn er lokale verschillen?	Praktijk/Resultaten
In hoeverre heeft het provinciale geluidsbeleid een invloed gehad op de gezondheidseffecten door geluidshinder?	Praktijk/Resultaten

Deelevaluatie externe veiligheid

Aanvullende vraag	Plaats in evaluatiekader
Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen om zich voor te bereiden op de omgevingswet?	Praktijk/Uitvoering
In hoeverre is de provincie erin geslaagd een beleidsneutrale overstap te maken naar de omgevingswet in de geest van de omgevingswet?	Praktijk/Resultaten
Welke rol heeft de provincie ingenomen ten opzichte van het Rijk, en hoe is deze rolinvulling door het Rijk ervaren?	Algemeen
In hoeverre is het team externe veiligheid erin geslaagd het perspectief van externe veiligheid te agenderen bij andere beleidsdomeinen, waaronder de energietransitie en woningbouw?	Praktijk/Resultaten

Deelevatorbodem

Aanvullende vraag	Plaats in evaluatiekader
Welke rol heeft de provincie ingenomen ten opzichte van het Rijk, en hoe is deze rolinvulling door het Rijk ervaren?	Praktijk/Uitvoering
Welke rol vult het team bodem in ten opzichte van andere thema's binnen de provincie en hoe is samenwerking met andere thema's belegd?	Praktijk/Uitvoering
In hoeverre is de provincie in staat met haar beleid aan te sluiten op actuele vragen uit de maatschappij en in welke mate zijn er systemen ingericht om hierin te prioriteren?	Praktijk/Uitvoering
Welke activiteiten heeft de provincie ondernomen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen, en welke aanvullende activiteiten heeft de provincie ondernomen?	Praktijk/Uitvoering
Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van bodem?	Praktijk/Uitvoering

DeelevatorVTH

Aanvullende vraag	Plaats in evaluatiekader
In hoeverre functioneert de big-8 cyclus tussen de provincie en de omgevingsdiensten in het identificeren van knel- en verbeterpunten in de uitvoering van provinciaal beleid?	Praktijk/Uitvoering
Welke rol vult het team VTH in ten opzichte van thema's binnen de provincie en hoe is samenwerking met andere thema's belegd?	Praktijk/Uitvoering
Op welke manier maakt de provincie afwegingen over de inzet van VTH op verschillende thema's?	Praktijk/Uitvoering
Welke keuzes, doelen, subdoelen en maatregelen zijn er met betrekking tot ZZS en hoe heeft de provincie hier binnen VTH invulling aan gegeven?	Algemeen

	1. Theorie	2. Praktijk	3 & 4 Analyse
Ambitie	- Welke ambitie heeft de provincie gesteld? - Hoe sluit de ambitie aan op de maatschappelijke opgaven? - Welk budget was er voor de ambitie en waarom? - Welke rol ziet de provincie voor zichzelf en anderen in het realiseren van de ambitie?	- In hoeverre is de ambitie behaald? - Welk budget is uitgegeven aan de ambitie? - Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie?	3. Doeltreffendheid - In hoeverre komt de praktijk overeen met de theorie? - In hoeverre heeft de beleidstheorie 'gewerkt' (de relatie tussen uitvoering, resultaten, subdoelen, doelen en ambitie) - In hoeverre was de gekozen rol van de provincie passend? - In hoeverre blijft het huidige beleid doeltreffend als de beleidscontext verandert? 3. Doelmatigheid - In hoeverre waren er (kosten)effectievere alternatieven denkbaar? - In hoeverre waren er systemen ingericht om de doelmatigheid van het handelen te borgen (zoals P&C-cyclus)? - In hoeverre is doelmatigheid meegewogen in de gemaakte keuzes? - In hoeverre blijft het huidige beleid doelmatig als de beleidscontext verandert? 4. Aanbevelingen - Welke verbeterpunten zijn er voor de beleidstheorie van de provincie? - Welke verbeterpunten zijn er voor de uitvoering in de praktijk? - Welke verbeterpunten zijn er voor een verhoogde doeltreffendheid in de toekomst? - Welke verbeterpunten zijn er voor een verhoogde doelmatigheid in de toekomst? - Welke mogelijkheden voor aanvullende inzet heeft de provincie om de doelen te behalen? - Hoe kan de Omgevingswet voor deze verbeteringen gebruikt worden?
Doelen	- Welke doelen heeft de provincie gesteld? - Hoe dragen deze doelen bij aan de ambitie? - Hoe sluiten de doelen aan op de maatschappelijke opgaven binnen en buiten beleidsdoel 7.1? - Hoe hangen de doelen met elkaar samen? - Welk budget was er voor de doelen en waarom? - Welke rol ziet de provincie voor zichzelf en anderen in het bereiken van de doelen?	- In hoeverre zijn de doelen behaald? - Welk budget is uitgegeven aan de doelen? - Hoe is de samenhang tussen de doelen geborgd, binnen beleidsdoel 7.1 en daarbuiten? - Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie?	
Subdoelen	- Welke subdoelen heeft de provincie gesteld? - Hoe dragen deze subdoelen bij aan de doelen? - Hoe sluiten de subdoelen aan op de maatschappelijke opgaven binnen en buiten beleidsdoel 7.1? - Hoe hangen de subdoelen met elkaar samen? - Welk budget was er voor de subdoelen en waarom? - Welke rol ziet de provincie voor zichzelf en anderen in het bereiken van de subdoelen?	- In hoeverre zijn de subdoelen behaald? - Welk budget is uitgegeven aan de subdoelen? - Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd, binnen de beleidskeuze en daarbuiten? - Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie?	
Resultaten	- Welke resultaten heeft de provincie beoogd? - Hoe dragen deze resultaten bij aan de subdoelen? - Hoe sluiten de resultaten aan op de maatschappelijke opgaven binnen en buiten beleidsdoel 7.1? - Hoe hangen de resultaten met elkaar samen? - Welk budget was er voor de resultaten en waarom? - Welke rol ziet de provincie voor zichzelf en anderen in het bereiken van de resultaten?	- In hoeverre zijn de resultaten behaald en/of bijgesteld? - Welk budget is uitgegeven aan de resultaten? - Hoe is de samenhang tussen de resultaten geborgd, binnen de beleidskeuze en daarbuiten? - Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie?	
Uitvoering	- Welke maatregelen werden beoogd om de resultaten te bereiken? - Hoe dragen de maatregelen bij aan de resultaten? - Welke neveneffecten van de maatregelen werden voorzien? - Welke inzet van middelen werd voorzien? - Welke organisatie werd voorzien? - Hoe werd de samenwerking met andere partijen voorzien?	- Welke maatregelen uit de beleidstheorie zijn uitgevoerd en welke aanvullende maatregelen zijn uitgevoerd? - Hebben de maatregelen geleid tot neveneffecten? - Welke middelen zijn ingezet? - Welke organisatie is ingezet? - Hoe is de samenwerking met andere partijen vormgegeven en ervaren?	
7.1.5 VTH	- Welke bijdrage van VTH aan de uitvoering van de doelen werd beoogd? - Hoe werd het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten voorzien? - Welke afspraken waren er tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld over afstemming, besluitvorming en verantwoording? - Welke middelen werden voorzien voor uitvoering van de VTH-taken?	- Hoe heeft VTH bijgedragen aan de uitvoering van de doelen? - Hoe is invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en hoe is dat ervaren? - Hoe is invulling gegeven aan de gemaakte afspraken? - Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?	

BIJLAGE 2

Bronnenlijst

Interne documenten

- Provincie Zuid-Holland (2018). Actieplan Geluid provinciale wegen 2018 – 2023. Te raadplegen via: <https://www.zuid-holland.nl/@21016/actieplan-geluid/>.
- Provincie Zuid-Holland (Geldend van 01-01-2024 t/m heden). Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Lokale Wet- en Regelgeving. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR709961>.
- Provincie Zuid-Holland. (Geldend van 01-01-2024 t/m heden). Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten. Lokale Wet- en Regelgeving. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR709957>.
- Provincie Zuid-Holland (2017). Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018–2021.
- Provincie Zuid-Holland (2023). Nota Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2024–2027.
- Provincie Zuid-Holland (2019). Omgevingsprogramma Zuid-Holland. Te raadplegen via: <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/omgevingsprogramma>.
- Provincie Zuid-Holland (2021). Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.
- Provincie Zuid-Holland (2024). Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.
- Provincie Zuid-Holland (2019). Omgevingsvisie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2021). Omgevingsvisie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2023). Omgevingsvisie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2024). Ontwerp Actieplan Geluid provinciale wegen 2024–2029. Te raadplegen via: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/ontwerp-actieplan-geluid-provinciale-wegen-2024-2029>
- Provincie Zuid-Holland. (geldend van 10-03-2016 t/m heden). Verordening beleidsevaluaties. Lokale Wet- en Regelgeving. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR399163/1>.
- Provincie Zuid-Holland (2014). Verordening nazorgheffing gesloten stortplaatsen. via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR338006/2>.
- Provincie Zuid-Holland (2022). Verordening Provinciaal Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR670675/2>.
- Provincie Zuid-Holland (2023). Voortgangsrapportage Luchtkwaliteit. Te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR338006/2>.
- Provincie Zuid-Holland (2024). Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2022). Statenvoorstel Vaststellen Legesverordening Milieubelastende Activiteiten Zuid-Holland 2023.
- Provincie Zuid-Holland (2022). Tweede Voortgangsrapportage Ontwikkelprogramma Gezond en Veilig Zuid-Holland.

Externe documenten

- CBS (2024). Regionale Monitor Brede Welvaart. Te raadplegen via: www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2024, 20 december). Kamerbrief over Robuust Basisnet en veiligheid spoorwegemplacements. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/robust-basisnet-en-veiligheid-spoorwegemplacements>.
- OZHZ (2024). Virtueel advies over locaties 500 bomen. Te raadplegen via: <https://www.ozhz.nl/nieuws/virtueel-advies-over-locaties-500-bomen/>.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen. Te raadplegen via: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen>.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Te raadplegen via: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>.
- Randstedelijke Rekenkamer (2016). Wat te doen met stilte? Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid – Provincie Zuid-Holland.

BIJLAGE 3

Gecontacteerde stakeholders

Luchtkwaliteit en geur

- Ambtelijk opdrachtgever provincie
- Beleidsmedewerkers gemeente
- Beleidsmedewerkers provincie
- Vier Omgevingsdiensten
- RIVM

Geluidhinder

- Ambtelijk opdrachtgever provincie
- Beleidsmedewerkers van twee gemeenten
- Betrokken burger
- Geluidadviseur
- Havenbedrijf
- Twee Omgevingsdiensten

Externe veiligheid

- Beleidsmedewerker gemeente
- Beleidsmedewerkers provincie
- Medewerkers veiligheidsregio
- Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Bodemkwaliteit

- Ambtelijk opdrachtgever provincie
- Beleidsmedewerkers gemeente
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Vier omgevingsdiensten team spoed en nazorg
- Vier omgevingsdiensten team 4D ordening
- Stortplaats exploitant

VTH

- Ambtelijk opdrachtgever
- Beleidsmedewerker gemeente
- Beleidsmedewerkers provincie
- Vier omgevingsdiensten

Overkoepelend

- Beleidsmedewerker omgevingsbeleid en financiële verantwoording

BIJLAGE 4

Evaluatie-instrumenten (interview-leidraad)

Algemene Inleiding

De provincie Zuid-Holland evalueert momenteel haar beleidsdoel 7.1: Bevorderen verbetering milieukwaliteit en gezondheid. Dit betreft een periodieke evaluatie, die door Gedeputeerde Staten is toegezegd aan Provinciale Staten. Het is inzicht te krijgen in de realisatie van de gestelde ambities en verbeteringen in het handelen van de provincie te signaleren. De evaluatie gaat over de periode 2019 – 2024 en wordt uitgevoerd door Berenschot. Gedeputeerde Staten wil deze evaluatie in het tweede kwartaal van 2025 aanbieden aan Provinciale Staten. Voor de evaluatie gaan we graag met u in gesprek over de werking het beleid van de provincie in de praktijk. In deze interviewleidraad vindt u informatie over het onderzoek en de vragen die wij aan u willen stellen.

[Deevaluatie]

In de evaluatie wordt gekeken naar vijf beleidsprestaties die onder beleidsdoel 7.1 vallen: (1) luchtkwaliteit en verminderen geurhinder, (2) verminderen van Geluidhinder, (3) Externe Veiligheid, (4) beschermen en benutten van de kwaliteiten van het bodem- en grondwater systeem en (5) vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH) van milieuwetgeving. Elk van deze beleidsprestaties worden afzonderlijk onderzocht waarna er ook overkoepelende conclusies worden getrokken. In het interview met u willen we focussen op het onderwerp [Deevaluatie].

Interviewronde om de werking van het beleid in de praktijk te onderzoeken

Het eerste onderdeel van de evaluatie bestond uit het formuleren van de beleidstheorie. Hiermee is inzichtelijk gemaakt welke doelen, subdoelen, resultaten, uitvoering de provincie beoogd had in hun beleid. Dit is samengevat in een doelenboom in bijlage 1 van deze leidraad.

Nu willen we onderzoeken hoe deze beleidstheorie is uitgevoerd in de praktijk. Dit doen we op basis van interviews waarin we bespreken in hoeverre de doelen, subdoelen, resultaten en uitvoering in de praktijk zijn waargemaakt en wat er in de toekomst wellicht beter kan. Voor elke deevaluatie worden ongeveer zes semigestructureerde gesprekken van één uur gehouden, waarvan dit er één is. Van de gesprekken worden aantekeningen voor intern gebruik gemaakt. Respondenten zullen niet traceerbaar geciteerd worden. Indien hier mogelijk toch sprake van is, zal vooraf toestemming worden gevraagd aan de respondent.

Luchtkwaliteit en Geur

Gespreksonderwerpen

Aan het begin van het gesprek nemen we kort de tijd om kennis te maken en de context van het interview nader toe te lichten. Vervolgens willen wij graag de volgende onderwerpen bespreken:

In hoeverre is het gestelde doel van de provincie (het verbeteren van luchtkwaliteit met als doel de gezondheidsschade aan mensen en de schade aan de natuur te beperken en daardoor bij te dragen aan een gezonde woon- en leefomgeving) behaald?

- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen dit doel en andere onderwerpen, zoals externe veiligheid, klimaatadaptatie, energietransitie en woningbouw?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van het doel?
- Hoe is het budget voor dit doel per jaar tot stand gekomen en – waar nodig – aangepast?
- Waar zouden binnen dit doel kosten bespaard kunnen worden of is juist meer mogelijk met extra budget?
- Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet gehad op beleidsmogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder?

In hoeverre zijn de subdoelen die de provincie heeft gesteld (zie bijlage 1) behaald ofwel bijgesteld?

- In hoeverre dragen de subdoelen bij aan het doel van 7.1.1? Waarom wel of niet?
- Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd door de provincie?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van elk van de subdoelen en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Welke resultaten (zie bijlage 1) zijn er op dit thema behaald door de provincie in de periode 2019 – 2024?

- In hoeverre hebben die resultaten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen de resultaten?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in het behalen van die resultaten en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Met welke activiteiten gaf de provincie uitvoering (zie bijlage 1) aan het beleid in de periode 2019 – 2024?

- Welke activiteiten waren bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en welke waren aanvullend daarop?
- Welke organisatie en middelen zijn ingezet door de provincie en in hoeverre waren die toereikend?
- In hoeverre hebben die activiteiten bijgedragen aan de resultaten?
- Heeft de uitvoering geleid tot neveneffecten, zowel gewenst als ongewenst en voorzien als onvoorzien?
- Hoe is de samenwerking met andere partijen en binnen de provincie vormgegeven en ervaren?
- Hoe heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet invloed gehad op de uitvoering?
- In hoeverre sloot de provincie in de uitvoering aan op actuele/urgente vragen uit de maatschappij en hoe is daarin geprioriteerd?

Hoe heeft vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het behalen van de doelen op het thema luchtkwaliteit?

- Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten en hoe is dat ervaren?
- Hoe is er in de praktijk samengewerkt tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld omtrent afstemming, besluitvorming en verantwoording?
- Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?

Bijlage: doelenboom Deelevaaluatie Luchtkwaliteit en Geur

Zie hiervoor figuur 3 in dit rapport.

Geluidhinder

Gespreksonderwerpen

Aan het begin van het gesprek nemen we kort de tijd om kennis te maken en de context van het interview nader toe te lichten. Vervolgens willen wij graag de volgende onderwerpen bespreken:

In hoeverre is het gestelde doel van de provincie (het voorkomen en verminderen van geluidhinder) behaald?

- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen dit doel en andere onderwerpen, zoals externe veiligheid, klimaat adaptatie, energietransitie en woningbouw?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van het doel?
- Hoe is het budget voor dit doel per jaar tot stand gekomen en – waar nodig – aangepast?
- Waar zouden binnen dit doel kosten bespaard kunnen worden of is juist meer mogelijk met extra budget?
- In hoeverre heeft het provinciale geluidsbeleid invloed gehad op de gezondheidseffecten door geluidshinder?
- In hoeverre is er in het doelbereik van het provinciale geluidsbeleid verschil tussen berekend, gemeten en ervaren geluid en zijn er lokale verschillen?

In hoeverre zijn de subdoelen die de provincie heeft gesteld behaald ofwel bijgesteld?

- In hoeverre dragen de subdoelen bij aan het doel van 7.1.2? Waarom wel of niet?
- Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd door de provincie?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van elk van de subdoelen en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Welke resultaten zijn er op dit thema behaald door de provincie in de periode 2019 – 2024?

- In hoeverre hebben die resultaten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen de resultaten?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in het behalen van die resultaten en welke rol werd verwacht van andere partijen?
- In hoeverre worden resultaten voor geluid vanuit het perspectief van brede welvaart meegewogen bij het nemen van besluiten op andere thema's, bijvoorbeeld in de woningbouw?

Met welke activiteiten gaf de provincie uitvoering aan het beleid in de periode 2019 – 2024?

- Welke activiteiten waren bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en welke waren aanvullend daarop?
- Welke organisatie en middelen zijn ingezet door de provincie en in hoeverre waren die toereikend?
- In hoeverre hebben die activiteiten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Heeft de uitvoering geleid tot neveneffecten, zowel gewenst als ongewenst en voorzien als onvoorzien?
- Hoe is de samenwerking met andere partijen en binnen de provincie vormgegeven en ervaren?
- Hoe heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet invloed gehad op de uitvoering van het beleid?

Hoe heeft vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het behalen van de doelen op het thema geluid?

- Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten en hoe is dat ervaren?
- Hoe is er in de praktijk samengewerkt tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld omtrent afstemming, besluitvorming en verantwoording?
- Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?

Bijlage. Doelenboom Deelevaluatie Geluidhinder

Zie hiervoor figuur 4 in dit rapport

Externe veiligheid

Gespreksonderwerpen

Aan het begin van het gesprek nemen we kort de tijd om kennis te maken en de context van het interview nader toe te lichten. Vervolgens willen wij graag de volgende onderwerpen bespreken:

In hoeverre is het gestelde doel van de provincie behaald?

- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen dit doel en andere onderwerpen, zoals externe veiligheid, klimaat adaptatie, energietransitie en woningbouw?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van het doel?
- Hoe is het budget voor dit doel per jaar tot stand gekomen en – waar nodig – aangepast?
- Waar zouden binnen dit doel kosten bespaard kunnen worden of is juist meer mogelijk met extra budget?

In hoeverre zijn de subdoelen die de provincie heeft gesteld behaald ofwel bijgesteld?

- In hoeverre dragen de subdoelen bij aan het doel van 7.1.3? Waarom wel of niet?
- Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd door de provincie?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van elk van de subdoelen en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Welke resultaten zijn er op dit thema behaald door de provincie in de periode 2019 – 2024?

- In hoeverre hebben die resultaten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen de resultaten?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in het behalen van die resultaten en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Met welke activiteiten gaf de provincie uitvoering aan het beleid in de periode 2019 – 2024?

- Welke activiteiten waren bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en welke waren aanvullend daarop?
- Welke organisatie en middelen zijn ingezet door de provincie en in hoeverre waren die toereikend?
- In hoeverre hebben die activiteiten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Heeft de uitvoering geleid tot neveneffecten, zowel gewenst als ongewenst en voorzien als onvoorzien?
- Hoe is de samenwerking met andere partijen en binnen de provincie vormgegeven en ervaren?
- Hoe heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet invloed gehad op de uitvoering van het beleid?
- In hoeverre sloot de provincie in de uitvoering aan op actuele/urgente vragen uit de maatschappij en hoe is daarin geprioriteerd?

Hoe heeft vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het behalen van de doelen op het thema bodem?

- Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten en hoe is dat ervaren?
- Hoe is er in de praktijk samengewerkt tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld omtrent afstemming, besluitvorming en verantwoording?
- Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?

Bijlage. Doelenboom Deevaluatie Externe Veiligheid

Zie hiervoor figuur 5 in dit rapport.

Bodemkwaliteit

Gespreksonderwerpen

Aan het begin van het gesprek nemen we kort de tijd om kennis te maken en de context van het interview nader toe te lichten. Vervolgens willen wij graag de volgende onderwerpen bespreken:

In hoeverre is het gestelde doel van de provincie (het bevorderen van het duurzaam beschermen, benutten en beheren van de bodem en ondergrond) behaald?

- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen dit doel en andere onderwerpen, zoals externe veiligheid, klimaat adaptatie, energietransitie en woningbouw?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van het doel?
- Hoe is het budget voor dit doel per jaar tot stand gekomen en – waar nodig – aangepast?
- Waar zouden binnen dit doel kosten bespaard kunnen worden of is juist meer mogelijk met extra budget?

In hoeverre zijn de subdoelen die de provincie heeft gesteld behaald ofwel bijgesteld?

- In hoeverre dragen de subdoelen bij aan het doel van 7.1.4? Waarom wel of niet?
- Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd door de provincie?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van elk van de subdoelen en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Welke resultaten zijn er op dit thema behaald door de provincie in de periode 2019 – 2024?

- In hoeverre hebben die resultaten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen de resultaten?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in het behalen van die resultaten en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Met welke activiteiten gaf de provincie uitvoering aan het beleid in de periode 2019 – 2024?

- Welke activiteiten waren bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en welke waren aanvullend daarop?
- Welke organisatie en middelen zijn ingezet door de provincie en in hoeverre waren die toereikend?
- In hoeverre hebben die activiteiten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Heeft de uitvoering geleid tot neveneffecten, zowel gewenst als ongewenst en voorzien als onvoorzien?
- Hoe is de samenwerking met andere partijen en binnen de provincie vormgegeven en ervaren?
- Hoe heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet invloed gehad op de uitvoering van het beleid?
- In hoeverre sloot de provincie in de uitvoering aan op actuele/urgente vragen uit de maatschappij en hoe is daarin geprioriteerd?

Hoe heeft vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het behalen van de doelen op het thema bodem?

- Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten en hoe is dat ervaren?
- Hoe is er in de praktijk samengewerkt tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld omtrent afstemming, besluitvorming en verantwoording?
- Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?

Bijlage: Doelenboom Deelevaluatie Bodem

Zie hiervoor figuur 6 in dit rapport.

VTH

Gespreksonderwerpen

Aan het begin van het gesprek nemen we kort de tijd om kennis te maken en de context van het interview nader toe te lichten. Vervolgens willen wij graag de volgende onderwerpen bespreken:

In hoeverre is het gestelde doel van de provincie (het bevorderen van het duurzaam beschermen, benutten en beheren van de bodem en ondergrond) behaald?

- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen dit doel en andere onderwerpen, zoals externe veiligheid, klimaat adaptatie, energietransitie en woningbouw?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van het doel?
- Hoe is het budget voor dit doel per jaar tot stand gekomen en – waar nodig – aangepast?
- Waar zouden binnen dit doel kosten bespaard kunnen worden of is juist meer mogelijk met extra budget?

In hoeverre zijn de subdoelen die de provincie heeft gesteld behaald ofwel bijgesteld?

- In hoeverre dragen de subdoelen bij aan het doel van 7.1.4? Waarom wel of niet?
- Hoe is de samenhang tussen de subdoelen geborgd door de provincie?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in de realisatie van elk van de subdoelen en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Welke resultaten zijn er op dit thema behaald door de provincie in de periode 2019 – 2024?

- In hoeverre hebben die resultaten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Hoe is rekening gehouden met de samenhang tussen de resultaten?
- Welke rol heeft de provincie gepakt in het behalen van die resultaten en welke rol werd verwacht van andere partijen?

Met welke activiteiten gaf de provincie uitvoering aan het beleid in de periode 2019 – 2024?

- Welke activiteiten waren bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en welke waren aanvullend daarop?
- Welke organisatie en middelen zijn ingezet door de provincie en in hoeverre waren die toereikend?
- In hoeverre hebben die activiteiten bijgedragen aan de subdoelen? Waarom wel of niet?
- Heeft de uitvoering geleid tot neveneffecten, zowel gewenst als ongewenst en voorzien als onvoorzien?
- Hoe is de samenwerking met andere partijen en binnen de provincie vormgegeven en ervaren?
- Hoe heeft de inwerkingtreding van de omgevingswet invloed gehad op de uitvoering van het beleid?
- In hoeverre sloot de provincie in de uitvoering aan op actuele/urgente vragen uit de maatschappij en hoe is daarin geprioriteerd?

Hoe heeft vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het behalen van de doelen op het thema bodem?

- Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten en hoe is dat ervaren?
- Hoe is er in de praktijk samengewerkt tussen provincie en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld omtrent afstemming, besluitvorming en verantwoording?
- Welk middelen zijn ingezet en in hoeverre waren die toereikend?

Bijlage: Doelenboom Deelevaluatie VTH

Zie hiervoor figuur 7 in dit rapport.

BIJLAGE 5

Notitie onderzoeksmethodiek

In aanvulling op de in paragraaf 2.3 beschreven methodiek voor het onderzoek, beschrijven we in deze notitie de uiteindelijk uitgevoerde onderzoeksmethodiek met een puntsgewijs overzicht met reflecties en bijbehorende de geleerde lessen voor vervolgonderzoeken.

1. Contact met opdrachtgever

Het hebben van een kernteam, met daarin bredere vertegenwoordiging vanuit het beleidsdoel, en daarnaast een aanpreekpunt vanuit het kernteam waar de tweewekelijkse voortgangsoverleggen mee werden gehouden is zeer bevallen. In het kernteam zaten vanuit één beleidskeuze twee personen en vanuit één beleidskeuze was geen afvaardiging, wat maakte dat niet alle beleidskeuzes evenredig vertegenwoordigd werden. Door de goede betrokkenheid van de collega's die aan deze beleidskeuze werken, zorgde dit tijdens dit traject voor geen problemen of beperkingen.

Geleerde lessen - contact

- Het is aan te raden te zorgen voor een evenredige afvaardiging over de beleidskeuzes vanuit de ambtelijke organisatie voor het kernteam. Anders is er kans dat niet alle belangen en inhoudelijke overwegingen vanuit de beleidskeuzes ingebracht en meegewogen worden.
- Het inplannen van een tweewekelijks voortgangsoverleg met een ambtelijk aanspreekpunt vanuit het kernteam werkt efficiënt en is bevorderlijk voor de voortgang van het onderzoek.

2. Theoriefase

Per beleidskeuze is een doelenboom opgesteld, door middel van bureaustudie op basis van de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en de provinciale begroting. Aanvullende documenten zijn opgevraagd en geanalyseerd. De verwachting was dat de beleidstheorie volledig uit het vastgestelde omgevingsbeleid te halen was voor de beleidskeuzes en daarmee de doelenbomen makkelijk te herleiden zouden zijn. Dat bleek, in verschillende mate per beleidskeuze, soms een opgave te zijn. Aanvullende (interne) documentatie en gesprekken waren nodig, en bleken waardevol, om de beleidstheorieën en doelenbomen volledig te construeren.

Er is per beleidskeuze een gesprek met betrokken beleidsambtenaren gevoerd om de beleidstheorie verder te verfijnen. Tijdens de terugkoppeldag zijn de beleidstheorie en bevindingen besproken en is de samenhang tussen de thema's geëvalueerd. De fase heeft geresulteerd in een vastgestelde doelenboom met verdiepende inzichten per beleidsveld.

Geleerde lessen – theoriefase

- Op basis van alleen het vastgestelde omgevingsbeleid was het niet altijd eenvoudig een samenhangende en logische doelenboom per beleidskeuze te construeren. Heb van tevoren goed scherp wat er precies ligt en hoeveel inzet er nodig is de beleidstheorie te construeren.

3. Praktijkfase

Per beleidskeuze was ruimte voor circa vijf interviews. Dit maakt dat het praktijkbeeld van alle uitgevoerde activiteiten binnen een beleidskeuze over vijf jaar in slechts vijf gesprekken helder moest worden.

De voorgenomen aanpak was om waar mogelijk gesprekken te combineren als gesprekspartners bij meerdere thema's betrokken waren. Dit is echter weinig gebeurd, omdat in praktijk weinig contactpersonen aan meerdere geëvalueerde beleidskeuzes werkten of omdat hierdoor groepsgesprekken niet mogelijk waren. Daarom is soms aanvullende informatie opgevraagd of zijn telefonisch aanvullende gesprekspartners gesproken om een volledig beeld te schetsen.

Met betrekking tot de doelmatigheidsanalyse, zijn er gedurende het onderzoek weinig directe contacten geweest met financieel adviseurs en controllers uit de organisatie. Voor met name de doelmatigheidsanalyse, maar ook voor het onderzoek als geheel, is het van belang hun input tijdig in te bedden.

Geleerde lessen – praktijkfase

- Houd er rekening mee dat met een beperkt aantal interviews per deelevaluatie, er soms aanvullende gesprekken en/of documentatie nodig is om een volledig beeld te schetsen. Houd hier rekening mee in de planning.
- Het verdient aanbeveling om bij de selectie van de gesprekspartners of bij de indeling van de terugkoppeldagen goed na te denken over het tijdig betrekken van de financieel adviseurs en controllers.

4. Rapportage

Gedurende het onderzoek is lang gezocht naar de beste vorm en indeling van het eindrapport. De rapportage bestaat uiteindelijk uit de overkoepelende evaluatie (Deel 1) en de vijf deelevaluaties (Deel 2). Elk van de deelevaluaties beschrijft de beleidstheorie, bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor die beleidskeuzes.

In het overkoepelende verhaal hebben we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen opgenomen die voor alle beleidsvelden gelden en zijn we ingegaan op de samenhang ertussen. Dit heeft geleid tot een conceptrapport, waarop de provincie feedback heeft gegeven.

Geleerde lessen – rapportage

- Doordat er sprake is van vijf deelevaluaties en een overkoepelende evaluatie, was het zoeken naar de beste en meest duidelijke vorm voor een rapportage. Er is lang overwogen de deelevaluaties als losse bijlagen op te nemen, maar uiteindelijk besloten dat het opnemen van de deelevaluaties als hoofdstukken van het rapport de samenhang en leesbaarheid van het geheel versterkt.

5. Validatie

Het instrument van terugkoppeldagen na iedere fase is zeer goed bevallen. Hierdoor waren er veel validatiemomenten in het proces ingebouwd en waren er korte lijnen met de betrokken medewerkers op de verschillende beleidskeuzes. Ook was het prettig dat de terugkoppeldag steeds werd afgesloten met een sessie met het kernteam, om de opgehaalde inbreng terug te geven en de overkoepelende evaluatie inclusief voortgang te bespreken.

Geleerde lessen – validatie

- De terugkoppelsessies met betrokken ambtenaren op verschillende momenten tijdens het onderzoek zijn als prettig ervaren. Het zorgde al vanaf vroeg in het onderzoek voor een gedeeld beeld van de scope van het onderzoek en de vervolgstappen.

6. Bewaking proces en methodiek

Voor dit onderzoek is in lijn met de verordening Beleidsevaluaties van de provincie een onafhankelijke deskundige ingeschakeld door de provincie Zuid-Holland. De opdrachtgever en opdrachtnemer hebben gedurende het traject gezocht naar een werkwijze waarop de input van de onafhankelijk deskundige een goede plaats kon krijgen in het onderzoek. Door middel van tussentijdse rapporten op basis van conceptproducten en door aanwezigheid bij kernteambijeenkomsten is de onafhankelijk deskundige betrokken bij het onderzoeksproces. Tussentijdse aanwezigheid en reflecties van de onafhankelijke deskundigen hebben op een aantal momenten de werkwijze van het onderzoeksteam aangescherpt.

We hebben het als prettig ervaren dat er vanuit beleidsevaluatie-oogpunt afvaardiging was vanuit de provincie in het kernteam. Het was niet altijd helder hoe leidend de protocollen en werkwijzen voor beleidsevaluaties van de provincie waren en in hoeverre hiervan (gemotiveerd) kon worden afgeweken.

Geleerde lessen – bewaking proces en methodiek

- Het is aan te raden om van tevoren een heldere werkwijze met de onafhankelijk deskundige vast te stellen en deze te delen met het onderzoeksteam. Op die manier weet het onderzoeksteam wanneer zij feedback van de onafhankelijk deskundige kan verwachten en hoe zij hiermee om kan gaan.
- Het is aan te raden van tevoren duidelijke afspraken te maken over de verwachtingen over het volgen van werkspraken en protocollen vanuit de provincie, zoals een vast format. Zo is het voor het onderzoeksteam vroeg duidelijk welke ruimte zij hebben om keuzes met betrekking tot het onderzoek en de wijze rapportage te maken.

7. Planning

De in de startbijeenkomst besproken planning met oplevering van het eindrapport eind mei is behaald, met daarin kleine aanpassingen. Zo zijn terugkoppeldagen 3 en 4 iets naar achter geschoven in de tijd, doordat er meer tijd nodig bleek te zijn om de interviews in de praktijkfase in te plannen en plaats te laten vinden. Het onderzoek is uiteindelijk binnen de oorspronkelijke planning opgeleverd.

Geleerde lessen - planning

- Het streven van één terugkoppeldag met daarin 6 aparte sessies bleek agendatechnisch een uitdaging. Sommige sessies hebben daarom bijvoorbeeld één of twee dagen voor de terugkoppeldag plaatsgevonden. Soms is ervoor gekozen de sessie met het kernteam een aantal dagen na de terugkoppeldag te houden.
- Het plannen van de groeps gesprekken voor de praktijkfase was agenda-technisch uitdagend en zorgde voor enige uitloop van de praktijkfase. Houd hier rekening mee in vergelijkbare processen, start zo snel mogelijk met het maken van afspraken met stakeholders en licht hen eventueel vóór de start van het onderzoek al in over hun gewenste deelname aan het onderzoek.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

Toegankelijkheidsrapport

Bestandsnaam: Rapport Overkoepelende evaluatie beleidsdoel 7.1.pdf

Rapport gemaakt door: Berenschot

Bedrijf: [Persoonlijke gegevens en bedrijfsgegevens van het dialoogvenster Voorkeuren > Identiteit.]

Overzicht

Er zijn geen problemen aangetroffen in dit document.

- Handmatige controle vereist: 0
- Goedgekeurd na handmatige controle: 2
- Afgekeurd na handmatige controle: 0
- Overgeslagen: 3
- Goedgekeurd: 27
- Mislukt: 0

Gedetailleerd rapport

Document

Naam van regel	Status	Beschrijving
Machtigingsmarkering voor toegankelijkheid	Goedgekeurd	De markering voor toegankelijkheid moet worden ingesteld
PDF-bestand met alleen afbeeldingen	Goedgekeurd	Document is geen PDF-bestand dat alleen bestaat uit een afbeelding
PDF-bestand met codes	Goedgekeurd	Document is PDF-bestand met codes
Logische leesvolgorde	Goedgekeurd na handmatige controle	Documentstructuur biedt een logische leesvolgorde
Primaire taal	Goedgekeurd	De teksttaal is opgegeven
Titel	Goedgekeurd	Documenttitel wordt weergegeven in de titelbalk
Bladwijzers	Goedgekeurd	Bladwijzers aanwezig in grote documenten
Kleurcontrast	Goedgekeurd na handmatige controle	Document bevat correcte kleurcontrasten

Pagina-inhoud

Naam van regel	Status	Beschrijving
Gecodeerde inhoud	Overgeslagen	Alle pagina-inhoud bevat code
Gecodeerde annotaties	Overgeslagen	Alle annotaties bevatten code
Tabvolgorde	Goedgekeurd	Tabvolgorde is consistent met structuurvolgorde
Tekencodering	Goedgekeurd	Er is een betrouwbare tekencodering
Gecodeerde multimedia	Goedgekeurd	Alle multimediaobjecten bevatten code
Schermflikkering	Goedgekeurd	Pagina veroorzaakt geen schermflikkering
Scripts	Goedgekeurd	Geen ontoegankelijke scripts
Reacties met tijdslimiet	Goedgekeurd	Pagina vereist geen reacties met tijdslimiet
Navigatiekoppelingen	Goedgekeurd	Navigatiekoppelingen zijn niet herhaald

Formulieren

Naam van regel	Status	Beschrijving
Gecodeerde formulervelden	Goedgekeurd	Alle formulervelden bevatten code
Veldomschrijvingen	Goedgekeurd	Alle formulervelden hebben een omschrijving

Alternatieve tekst

Naam van regel	Status	Beschrijving
Alternatieve tekst voor figuren	Goedgekeurd	Alternatieve tekst vereist voor figuren
Geneste alternatieve tekst	Goedgekeurd	Alternatieve tekst die nooit zal worden gelezen
Gekoppeld aan inhoud	Goedgekeurd	Alternatieve tekst moet zijn gekoppeld aan inhoud
Annotatie wordt verborgen	Goedgekeurd	Alternatieve tekst mag de annotatie niet verbergen
Alternatieve tekst voor overige elementen	Overgeslagen	Overige elementen die alternatieve tekst vereisen

Tabellen

Naam van regel	Status	Beschrijving
Rijen	Goedgekeurd	TR moet een onderliggend item van Table, THead, TBody of Tfoot zijn
TH en TD	Goedgekeurd	TH en TD moeten onderliggende items zijn van TR
Koppen	Goedgekeurd	Tabellen moeten koppen bevatten
Regelmaat	Goedgekeurd	Tabellen moeten hetzelfde aantal kolommen per rij bevatten en hetzelfde aantal rijen per kolom
Overzicht	Goedgekeurd	Tabellen moeten een samenvatting bevatten

Lijsten

Naam van regel	Status	Beschrijving
Lijstitems	Goedgekeurd	LI moet een onderliggend item van L zijn
Lbl en LBody	Goedgekeurd	Lbl en LBody moeten onderliggende items van LI zijn

Koppen

Naam van regel	Status	Beschrijving
Juiste insluiting via nesting	Goedgekeurd	Juiste insluiting via nesting

[Terug naar boven](#)