

Onderwerp

Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Vorig jaar is een eerste versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland aan Provinciale Staten aangeboden om het gesprek aan te gaan over de opzet van de monitor en de rol van de monitor in de beleidscyclus. Een geactualiseerde versie van de monitor wordt nu opnieuw aan Provinciale Staten aangeboden. Bij de actualisatie is, mede naar aanleiding van het gesprek met Provinciale Staten, de opzet van de monitor aangepast. Hiermee wordt de geactualiseerde versie van de monitor de eerste echte versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland.

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland wordt nu voorgelegd met het verzoek om in te stemmen met het kader en de opzet van monitor en het jaarlijks actualiseren van de monitor. Feitelijk start daarmee vanaf nu de jaarlijkse monitoring.

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland is een weergave van de staat van de leefomgeving 'buiten' in de Provincie Zuid-Holland. De monitor beschrijft deze staat van de leefomgeving aan de hand van (een beperkt aantal) indicatoren, gegroepeerd in thema's. Een belangrijk kenmerk van de monitor is dat het een zekere stabiliteit biedt. Op die manier worden langjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar. De uitdaging is het vinden van een juiste balans tussen voldoende brede dekking van de leefomgeving aan de ene kant en overzichtelijkheid, communicatieve waarde en (dus) een bepaalde compactheid aan de andere kant.

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland brengt (beleidsrelevante) ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld. De monitor doet echter geen uitspraak over de relatie met provinciaal beleid of de effectiviteit, efficiëntie of legitimiteit van provinciale keuzes binnen het provinciaal beleid.

Context

Het daadwerkelijke moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet is momenteel voorzien op 1 januari 2023. Voor de ontwikkeling van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland staat het doel van het Omgevingsbeleid centraal, zoals dat in de Omgevingswet is geformuleerd (artikel 1.3):

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
- en -

2. Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met het beschikbaar hebben van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland lopen we vooruit op de daadwerkelijk inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Korte terugblik

Provinciale Staten hebben op 20 februari 2019 de Omgevingsvisie Zuid-Holland vastgesteld. De visie is één van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Gekoppeld aan de Omgevingsvisie is op dat moment een procedure voor een Milieueffect-rapportage (planMER) uitgevoerd, met als resultaat de Leefomgevingstoets Zuid-Holland. De staat van de leefomgeving werd hierin aan de hand van het 'rad van de leefomgeving' verbeeld. Dit rad verbeeldde per thema op hoofdlijnen aan de hand van een dertigtal indicatoren de huidige situatie van de leefomgeving. Daarbij is ook een inschatting gegeven van de verwachte (autonome) ontwikkeling.

De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft over de inhoud van de Leefomgevingstoets van destijds een advies uitgebracht. De commissie adviseerde hierin onder andere om de informatie over de staat van de leefomgeving systematisch en op transparante wijze bij te gaan houden. Gedeputeerde Staten hebben dit advies overgenomen en toegezegd een monitor te ontwikkelen, als onderdeel van de beleidscyclus Omgevingsbeleid.

Vorig jaar is de eerste versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland aan Provinciale Staten aangeboden. In de Integrale Commissie van 8 september 2021 is over de monitor het gesprek gevoerd. Bij het gesprek is verzocht om een geactualiseerde versie van de monitor te ontvangen gelijktijdig met het aanbieden van de Kadernota. Mede op basis van het gesprek in de Integrale Commissie, en conform verzoek, wordt de geactualiseerde versie van de monitor aan Provinciale Staten aangeboden.

Inhoud

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Voor de volledigheid, de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland is een weergave van de staat van de leefomgeving 'buiten' in de provincie Zuid-Holland. De monitor beschrijft deze staat van de leefomgeving aan de hand van een set van indicatoren, gegroepeerd in thema's. De nadruk ligt op effectindicatoren ('uitkomst') en niet op prestatie indicatoren ('bereikte resultaten'). De monitor betreft een visueel vormgegeven raamwerk, in de vorm van een wiel (of een rad), waarin een set van indicatoren een logische plek is gegeven. Per indicator van het wiel is met een kleurcodering de staat van de leefomgeving op die indicator weergegeven.

Een belangrijk kenmerk van de monitor is stabiliteit. Op die manier worden langjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar. De keuze voor indicatoren en indeling van de monitor sluit daarom zoveel mogelijk aan bij de beleidsthema's binnen het provinciale leefomgevingsbeleid, maar volgt met name tussentijds wijzigende coalitieakkoorden en de begroting niet één-op-één. De huidige indeling van de monitor beoogt een stabiele basis in zich te hebben.

Bij het vullen van de monitor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van data die al verzameld is en wordt, bijvoorbeeld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Omgevingsdiensten en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). We sluiten zoveel als mogelijk aan bij bestaande (en in ontwikkeling zijnde) monitorsystemen en in sommige gevallen bij monitoringsgegevens van decentrale overheden. Naast de inhoudelijke opzet is er ook aandacht voor de data governance. We stellen eisen aan de data die ten grondslag ligt aan de indicatoren voor wat betreft de kwaliteit, de openbaarheid en de herhaalbaarheid. Openbaarheid en toegankelijkheid van de databronnen is voor zover mogelijk altijd het uitgangsprincipe.

Actualisatie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Vorig jaar is de eerste versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland beschikbaar gekomen. De huidige versie van de monitor is geactualiseerd, waarbij niet alleen de kleurscores zijn aangepast, maar de opzet van de monitor ook een aantal wijzigingen heeft ondergaan. De belangrijkste aanleidingen voor die wijzigingen zijn:

- Ervaringen vanuit het doorlopen van planMER-procedures voor de module Energietransitie en de gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder;
- Apart advies van de Commissie m.e.r. over de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland.

Bij de actualisatie is de opzet van de monitor aangepast. Hiermee wordt de geactualiseerde versie van de monitor de eerste echte versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland.

De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd zijn:

1. Aanpassing ten behoeve van definitie van de 'Referentiesituatie';
Met name ten behoeve van het uitvoeren van planMER-procedures en leefomgevingstoetsen is er behoefte aan een goede beschrijving van de zogeheten 'Referentiesituatie'. Hoe staat het er in het nu voor en wat is de verwachte 'autonome ontwikkeling' bij ongewijzigde beleid? In de vorige versie van de monitor was een score opgenomen voor de huidige situatie en wat de ontwikkelrichting van de laatste jaren was. In de geactualiseerde monitor is ook de verwachting voor de toekomst (bij ongewijzigd beleid) toegevoegd.
2. Definiëren van expliciete beoordelingscriteria;
Bij de vorige versie van de monitor was de kleurscore in principe gebaseerd op professionele beoordeling vanuit de betrokken deskundigen (*expert judgement*). Mede op basis van het aparte advies van de Commissie m.e.r. is de professionele beoordeling nu vervangen door een expliciete definitie per indicator van het beoordelingscriterium. (De kleurscore voor de verwachting voor de toekomst is uiteraard wel nog steeds gebaseerd op een inschatting op basis van ervaring.)
3. Toevoegen van Brede Welvaart (sociale leefomgeving) aan de monitor;
Naar aanleiding van het aparte advies van de Commissie m.e.r. en gezien het feit dat in Provinciale Staten eerder ook het belang van het sociale domein aan de orde is geweest, is een onderdeel Brede Welvaart toegevoegd aan de monitor. Daarmee heeft de verwevenheid tussen de fysieke leefomgeving en de sociale leefomgeving een plek gekregen.

Omvang van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

De uitdaging bij de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland is het vinden van een juiste balans tussen voldoende brede dekking van de leefomgeving aan de ene kant en overzichtelijkheid, communicatieve waarde en (dus) een bepaalde compactheid aan de andere kant. Om die reden beogen wij de omvang van de monitor te 'begrenzen' op:

- Circa 35 indicatoren die hoofdzakelijk gericht zijn op de fysieke leefomgeving;
- Circa 10 indicatoren die hoofdzakelijk geassocieerd worden met Brede Welvaart.

Hiermee ontstaat een monitor die met in totaal maximaal 45 indicatoren voldoet aan het streven naar compactheid.

Het toevoegen van het onderdeel Brede Welvaart heeft gezorgd voor het verschuiven van een aantal indicatoren binnen de monitor. Verder dient voor dit onderdeel nog een nader beschouwing plaats te vinden welke indicatoren daar op te nemen. Vanuit het aparte advies van de Commissie m.e.r. zijn daar een aantal mogelijkheden voor aangereikt.

Door de monitor te begrenzen, dienen bij toekomstige toevoegingen van indicatoren ook indicatoren te vervallen. Daarmee wordt toegewerkt naar een set van meest essentiële indicatoren om zowel de fysieke leefomgeving als het perspectief vanuit Brede Welvaart te duiden.

In de bijlage *Geactualiseerde versie Monitor Leefomgeving Zuid-Holland* vindt u een gedetailleerde omschrijving van huidige versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland en de wijzigingen die zijn doorgevoerd. Naast de eerder genoemde wijzigingen zijn ook de opmerkingen vanuit het gesprek in de Integrale Commissie meegenomen. In een aparte bijlage *Monitor Leefomgeving Zuid-Holland – Beoordelingscriteria per indicator* is per indicator de definitie van het beoordelingscriterium terug te vinden. De bijlage *Monitor Leefomgeving Zuid-Holland – Kleurscores indicatoren* bevat per indicator (de toelichting op) de kleurscores.

De informatie is voor nu opgenomen in de vorm van de bijgevoegde documenten. De monitor is daarnaast beschikbaar als online digitale raadpleegomgeving, te raadplegen via: <https://monitorleefomgeving.zuid-holland.nl/>. De bedoeling is om in de toekomst geactualiseerde versies van de monitor alleen digitaal te publiceren.

Relatie met inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciaal beleid

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland brengt de beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld, maar doet geen uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale beleidskeuzes. In aanvulling op de monitoring hebben GS aan PS toegezegd om het beleid van de provincie op gezette tijden te evalueren (doeltreffendheid en doelmatigheid).¹ Het gaat om de volgende zinsnede: *Voor de fase van monitoring en beleidsevaluaties is nu vastgelegd dat nieuw beleid na 2 jaar en staand beleid minimaal iedere 4 jaar wordt geëvalueerd.* GS hebben toegezegd hiervoor een planning op te nemen in de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid (LTA). Het actuele overzicht van deze planning is in de LTA te vinden.² Het raamwerk van de

¹ GS-brief Beleidsevaluaties en subsidies, 6 mei 2021.

² Provincie Zuid-Holland, Lange Termijnagenda, <https://lta.zuid-holland.nl/5/>.

Monitor Leefomgeving Zuid-Holland biedt handvatten voor de uitwerking van de beleidslogica tussen enerzijds impact in de leefomgeving op lange termijn en anderzijds het afspreken van concrete beleidsprestaties voor de kortere termijn. De monitor zelf is geen evaluatie van specifieke beleidsprestaties of verantwoording van ingezette middelen.

Zoals vorig jaar bij het aanbieden van de monitor aangegeven werkt de provincie Zuid-Holland aan het ingezette groeipad naar inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid om te kunnen verantwoorden, leren en bijsturen. Op grond van de planning in de LTA wordt momenteel gewerkt aan het in kaart brengen van de benodigde informatie om de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle beleidskeuzes in het Omgevingsbeleid te kunnen evalueren. Aan de hand van de stappen zoals uitgewerkt in de beleid-data-cyclus wordt gewerkt aan het op orde brengen van de benodigde informatie.

Toekomstige doorontwikkeling

Naast dat de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland onderdeel is van de beleidscyclus, is doorontwikkeling van de monitor zelf ook een cyclisch proces. Om trends zichtbaar te maken is stabiliteit een belangrijke kwaliteit van een monitor. Dit wordt echter telkens afgewogen tegen 'van toepassing zijn' op de maatschappelijke opgaven; het geformuleerde beleid en de beschikbaarheid van (betere) indicatoren c.q. data. Tussen de eerste versie van de monitor en de huidige versie heeft een aanzienlijke doorontwikkeling plaatsgevonden, met name in de opzet van de monitor. Het ligt in de lijn der verwachting dat de toekomstige doorontwikkeling zich meer zal richten op doorontwikkeling binnen individuele indicatoren en het toevoegen of uitwisselen van individuele indicatoren.

De monitor is beschikbaar als online digitale raadpleegomgeving. Binnen deze digitale raadpleegomgeving zullen bij de individuele indicatoren in voorkomende gevallen extra informatie, duiding en of relevantie visualisaties worden toegevoegd. De basis opzet en de informatie zoals opgenomen in de bijgevoegde bijlagen zal daarbij niet wijzigen.

Proces

Bij de eerdere opzet en invulling van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland zijn adviesgesprekken gevoerd met de Commissie m.e.r., de DCMR Milieudienst Rijnmond (het bevoegd gezag als het gaat om het uitvoeren van planMER-procedures en leefomgevingstoetsen) en de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL). Ook is het PBL vanuit de Monitor NOVI in het beginstadium betrokken geweest bij de ontwikkeling van de indicatorenlijst.

Voor specifiek de huidige geactualiseerde versie van de monitor is gericht een apart advies aan de Commissie m.e.r. gevraagd. Bij de bespreking in de Integrale Commissie van 8 september 2021 kwam aan de orde in hoeverre de monitor door buitenstaanders te begrijpen is. Ten aanzien van deze begrijpbaarheid is advies gevraagd aan het zogeheten Expertpanel Gebruiksvriendelijkheid. Ook is opnieuw een gesprek gevoerd met het PAL.

Advies Commissie m.e.r.

Op 8 maart 2022 heeft de Commissie m.e.r. een advies uitgebracht over de opzet en uitwerking monitor (zie bijlage “*Monitor Leefomgeving van de provincie Zuid-Holland - Advies over opzet en uitwerking Monitor Leefomgeving*”). Het advies van de Commissie m.e.r. is baseert op de versie van de monitor zoals die vorig jaar aan Provinciale Staten is aangeboden. Het advies is globaal op te delen in:

- Algemene adviespunten over de opzet en uitwerking van de monitor;
- Observaties bij de toepassingsgebieden;
- Observaties en aandachtspunten bij thema’s en indicatoren.

In algemene zin constateert de Commissie m.e.r. dat de beoordeelde versie van de monitor een uitstekende basis biedt voor een goed gesprek. De Commissie m.e.r. adviseert de monitor verder te ontwikkelen aan de hand een systematische aanpak, waarvan de eveneens wordt geconstateerd dat de aanpak voor een groot deel al in (de eerste versie van) de monitor aanwezig was.

In de bijgevoegde reactie vanuit Gedeputeerde Staten op het advies, zie bijlage *Reactie advies Monitor Leefomgeving van de provincie Zuid-Holland*, is gedetailleerd aangegeven hoe het advies in de huidige actualisatieslag of bij toekomstige doorontwikkeling van onze monitor wordt meegenomen.

Advies Expertpanel Gebruiksvriendelijkheid

Het advies van het Expertpanel Gebruiksvriendelijkheid, onderdeel van het initiatief [Gebruiker Centraal](#), richt zich op de opzet van de digitale raadpleegomgeving. Het advies bestaat uit diverse opmerkingen van individuele adviseurs vanuit het panel. Er is geen concreet rapport van beschikbaar. Het advies gaat op hoofdlijnen over:

- Het gebrek aan toelichting op opzet, doel en doelgroep van de monitor;
- Het voorkomen van een te hoge informatiedichtheid op individuele pagina’s binnen de digitale raadpleegomgeving;
- Visualisaties zijn voor buitenstaanders niet altijd overzichtelijker.

Daarnaast zijn meer gedetailleerde tekstuele en leesbaarheidsadviezen gegeven.

Op basis van het advies van het Expertpanel is in de digitale raadpleegomgeving meer toelichting en uitleg van het doel en de doelgroep opgenomen. De inhoud van deze informatie is terug te vinden in de bijlage *Toelichting Monitor Leefomgeving Zuid-Holland*. Een uitleg van de monitor waar ook in de Integrale Commissie om is gevraagd.

De te hoge informatiedichtheid wordt tegengegaan door de digitale raadpleegomgeving overzichtelijker op te bouwen. De opbouw van het ‘wiel’ van de monitor zal met behulp van een startscherm beter worden toegelicht. Qua visualisatie, zal de set van indicatoren van de monitor, naast de presentatie als een wiel, ook in een lijstweergave worden toegevoegd. Overige tekstuele en leesbaarheidsadviezen zijn voor zover mogelijk aangepast of verwerkt.

Afgesproken is dat de gewijzigde versie van de monitor nog een keer besproken zal worden met het Expertpanel. Het resultaat daarvan zal bij een volgende doorontwikkeling worden meegenomen.

Gesprek met de PAL

Tot slot heeft op 22 april 2022 opnieuw een gesprek plaatsgevonden met de PAL over de doorontwikkelde versie van de monitor. De doorontwikkeling is daarbij goed ontvangen. Concreet is afgesproken om voor de invullingen van de indicator over de fysieke landschapkenmerken het vervolggesprek aan te gaan met de adviescommissie.

Procedure

Juridische en beleidsmatige consequenties

De indicatoren uit de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland hebben een specifieke functie als het gaat om het wijzigen of ontwikkelen van nieuw strategisch Omgevingsbeleid (zoals in de Omgevingsvisie). De indicatoren vormen dan de het vertrekpunt voor een leefomgevingstoets. In deze toets – die bij elke beleidswijziging zal worden uitgevoerd – wordt ter ondersteuning van de besluitvorming, aan de hand van de indicatoren uit de monitor, een inschatting gemaakt van de leefomgevingseffecten van het gewijzigde beleid. In bepaalde gevallen – wanneer een milieueffectrapportage verplicht is – schaaft de leefomgevingstoets op naar een m.e.r.-procedure. De indicatoren uit de monitor vormen een belangrijke bouwsteen bij het opstellen van een leefomgevingstoets (en indien van toepassing een planMER). Een dergelijke toets vraagt echter nog wel om aanvullende informatie en een eigen traject, waarbij de uiteindelijke set van relevante indicatoren en de bijbehorende kleurscores nadrukkelijk tot stand komen aan de hand van advies van de commissie m.e.r.

Daarnaast ondersteunt de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland de beleidscyclus van de hele organisatie. De opzet, de vulling en het actualiseren van de monitor is een organisatie brede taak, die wordt opgenomen als onderdeel van het reguliere beleids- en verantwoordingsproces.

Rol van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland en verdeling verantwoordelijkheden

De rol van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland zien wij als tweeledig. Enerzijds zien wij een rol voor de monitor, en een jaarlijkse geactualiseerde versie ervan, als onderdeel van de beleidscyclus. De monitor brengt de beoogde impact op de leefomgeving in beeld aan de hand van benoemde effectindicatoren. Die impact wordt langjarig gemonitord, zodat trends waarneembaar worden. De waarde van een indicator, of de ontwikkeling daarvan in de tijd, kan de noodzaak tot reflectie op het gevoerde beleid agenderen. Provinciale Staten kunnen de monitor gebruiken ter ondersteuning van haar agenderende rol. Anderzijds dienen de indicatoren uit de monitor een rol bij het uitvoeren van toekomstige leefomgevingstoetsen en planMER-procedures.

In de verdeling van verantwoordelijkheden zien wij het volgende werkingsprincipe voor ons:

1. Provinciale Staten wordt nu gevraagd om in te stemmen met de kaders en de opzet van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland (set van indicatoren en beoordelingscriteria per indicator);
2. Bij het jaarlijks aanbieden van een geactualiseerde versie van de monitor zullen, indien van toepassing, voorstellen tot wijziging van de kaders en de opzet opnieuw worden voorgelegd aan Provinciale Staten;
3. Indien bij het jaarlijks aanbieden van de geactualiseerde versie van de monitor alleen sprake is van (eventuele) wijziging van de kleurscores, zal de geactualiseerde monitor (digitaal) ter kennisname aan Provinciale Staten worden aangeboden.

Vervolgproces

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland wordt nu voorgelegd met het verzoek om in te stemmen met de kaders en opzet van monitor en het jaarlijks actualiseren van de monitor. Feitelijk start daarmee vanaf nu de jaarlijkse monitoring.

Een volgende geactualiseerde versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland zal in 2023 aan Provinciale Staten wordt aangeboden, gelijktijdig met het aanbieden van de Kadernota.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 17 mei 2022, met het besluitnummer PZH-2022-806153202;

Gelet op Artikel 143, lid 2 van de Provinciewet;

Besluiten:

1. In te stemmen met het kader en de opzet van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland, de inliggende set aan indicatoren en de beoordelingscriteria per indicator, waarmee wordt aangegeven hoe het er 'buiten' in de leefomgeving van Zuid-Holland voor staat.
2. In te stemmen met het jaarlijks aanbieden van een geactualiseerde versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland gelijktijdig met het aanbieden van de Kadernota.

Den Haag, 12 oktober 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

B.S.M. Sepers

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Geactualiseerde versie Monitor Leefomgeving Zuid-Holland;
- Monitor Leefomgeving Zuid-Holland – Beoordelingscriteria per indicator;
- Monitor Leefomgeving Zuid-Holland – Kleurscores indicatoren;
- “Monitor leefomgeving van de provincie Zuid-Holland - Advies over opzet en uitwerking monitor leefomgeving”, Commissie m.e.r., 8 maart 2022;
- GS-brief aan Commissie m.e.r. - Reactie advies Monitor Leefomgeving Zuid-Holland;
- Bijlage GS-brief aan Commissie m.e.r - Provinciale reactie op suggesties en overwegingen bij indicatoren;
- Toelichting Monitor Leefomgeving Zuid-Holland.

Den Haag, 17 mei 2022

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit