

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 april 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-851896705
DOS-2016-0004358

Bijlagen
3

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Actualisatie Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Geachte Statenleden,

Korte introductie

Volgens afspraak wordt een geactualiseerde versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland gelijktijdig met het aanbieden van de Jaarrekening aan Provinciale Staten aangeboden.

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 aantal indicatoren, gegroepeerd in thema's. Een belangrijk kenmerk van de monitor is dat het een zekere stabiliteit en continuïteit biedt. Op die manier worden langjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar. De uitdaging is het vinden van een juiste balans tussen voldoende compleetheid en brede dekking van de leefomgeving aan de ene kant en overzichtelijkheid, communicatieve waarde en (dus) een bepaalde compactheid aan de andere kant. Voor de monitor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van openbaar beschikbare data. De monitor brengt (beleidsrelevante) ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld. De monitor doet geen uitspraak over de relatie met provinciaal beleid of de effectiviteit, efficiëntie of legitimiteit van provinciale keuzes binnen het provinciaal beleid, dus is vooral signalerend.

Sinds 2022 wordt een geactualiseerde versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland jaarlijks aan Provinciale Staten aangeboden. De voorgaande jaren gebeurde dit gelijktijdig met de Kadernota. Conform de toezegging bij de behandeling van de Jaarrekening van 2022, wordt de monitor vanaf nu gelijktijdig met de Jaarrekening aangeboden. De monitor kan uiteraard bij de behandeling van de Kadernota wederom worden betrokken in de dan voorliggende besluitvorming.

Context

Inmiddels is op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking getreden. 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.

Vanuit het bovenstaande doel is het nodig om zicht te hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. De monitor geeft daar invulling aan.

Terugblik

Sinds 2022 wordt een geactualiseerde versie van de monitor jaarlijks aan Provinciale Staten aangeboden. De voorgaande jaren gebeurde dit gelijktijdig met de Kadernota, vanaf nu wordt de monitor gelijktijdig met de Jaarrekening aangeboden.

Vanuit de vereisten uit de Omgevingswet richt de monitor zich op de daadwerkelijke ontwikkelingen in de leefomgeving 'buiten'. De monitor brengt de beoogde impact op de leefomgeving in beeld aan de hand van een set van indicatoren. Na verloop van tijd is die impact langjarig gemonitord, zodat trends waarneembaar worden. Binnen de monitor ligt de nadruk op indicatoren die de impact in de leefomgeving in beeld brengen en niet op prestatie indicatoren van het eigen provinciaal beleid. De consequentie hiervan is dat de monitor beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving wel in beeld brengt, maar geen uitspraak doet over de effectiviteit, efficiëntie of legitimiteit van provinciaal beleid. De monitor biedt wel een aanknopingspunt om hierover vragen te stellen en kan aanleiding geven om middels (beleids)evaluaties verder onderzoek te doen.

In de beleidscyclus is de monitor de volgende functies toegedicht:

- Inzicht te geven aan eenieder in de kwaliteit van leefomgeving in Zuid-Holland.
- Input te leveren voor aanpassing van bestaand beleid of ontwikkeling van nieuw beleid, waaronder het voeden van de langetermijnagenda Omgevingsbeleid.
- Een specifieke rol te vervullen bij wijzigen of ontwikkelen van nieuw strategisch Omgevingsbeleid (zoals in de Omgevingsvisie). De monitor vormt dan het vertrekpunt voor een leefomgevingstoets. In deze toets – die bij elke beleidswijziging wordt uitgevoerd – wordt ter ondersteuning van de besluitvorming een inschatting gemaakt van de leefomgevingseffecten van het gewijzigde beleid. In bepaalde gevallen -wanneer een Milieueffectrapportage verplicht is – schaalde de leefomgevingstoets op naar een m.e.r.-procedure of een verbrede m.e.r. procedure met de omgevingseffectrapportage (OER). De indicatoren uit de monitor vormen dan het vertrekpunt, maar een dergelijke toets vraagt in voorkomende gevallen nog wel om aanvullende informatie en een eigen traject.

In 2022 zijn de kaders en de opzet van de monitor (set van indicatoren en beoordelingscriteria per indicator) voor het eerst vastgesteld door Provinciale Staten. Tevens is daarbij het onderstaande werkingsprincipe en verdeling van verantwoordelijkheden afgesproken:

- Provinciale Staten hebben ingestemd met de kaders en de opzet van de monitor (set van indicatoren en beoordelingscriteria per indicator);
- 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;
- 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.

Inhoud

De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

De monitor beschrijft deze staat van de leefomgeving aan de hand van een set van indicatoren, gegroepeerd in thema's. De monitor betreft een visueel vormgegeven raamwerk, in de vorm van een rad, waarin de set van indicatoren en thema's een logische plek is gegeven. Per indicator van het rad is met een kleurcodering de staat van de leefomgeving op die indicator weergegeven. Om een goede aansluiting te hebben met de landelijke systematiek is in de monitor leefomgeving de thema-indeling overgenomen van het zogeheten [Rad van de Leefomgeving vanuit de nationale Omgevingsvisie](#). In dit rad wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het beschermen van de fysieke leefomgeving en anderzijds het vervullen van maatschappelijke behoeften zoals omschreven in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Met name ten behoeve van de specifieke rol bij planMER-procedures en leefomgevingstoetsen, waarbij er behoefte is aan een goede beschrijving van hoe het er nu voorstaat en wat de verwachte 'autonome ontwikkeling' bij ongewijzigde beleid is, de zogeheten referentiesituatie, is per indicator naast een kleurscore voor de huidige situatie ook een kleurscore voor de verwachte langjarige ontwikkeling opgenomen.

De keuze voor indicatoren en indeling van de monitor sluit zoveel mogelijk aan bij de beleidsthema's binnen het provinciale leefomgevingsbeleid en de begroting, maar volgt met name coalitieakkoorden en de begroting niet één-op-één. De monitor richt zich op de staat van de leefomgeving 'buiten', waarbij stabiliteit een belangrijk kenmerk is. De gekozen indicatoren beogen deze stabiele basis in zich te hebben. De uitdaging bij de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland is verder 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.

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.

De monitor is beschikbaar als [online digitale raadpleegomgeving](#), waarbij zowel een visualisatie van de monitor als een 'wiel' is opgenomen, maar ook een lijstweergave van de set van indicatoren beschikbaar is. Binnen deze digitale raadpleegomgeving zijn bij individuele indicatoren in voorkomende gevallen extra informatie, duiding en of relevantie visualisaties toegevoegd en is in sommige gevallen ook een 'doorklik mogelijkheid' opgenomen naar relevante meer gedetailleerde monitors, zoals bijvoorbeeld de [Woonbarometer](#) en de [Monitor Klimaatadaptatie](#).

Reactie op openstaande toezegging IC/T2023.012

Bij de vorige behandeling van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland, in de toenmalige Integrale Commissie, zijn aantal vragen gesteld met betrekking tot de indicatoren van de monitor. In de bijlagen vindt u de reactie op deze vragen en de overwegingen daarbij. Wij hopen met deze beantwoording de openstaande toezegging te hebben afgedaan.

Actualisatie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Bij de huidige actualisatie van de monitor is geen (her)definitie van individuele indicatoren aan de orde. Voor een overzicht van de al dan niet geactualiseerde kleurscores van individuele indicatoren binnen de monitor wordt verwezen naar de bijlagen. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van:

- Indicatoren waarvoor nieuwe data beschikbaar is gekomen die, al dan niet, tot wijziging van de kleurscore heeft geleid;
- Indicatoren waarvoor geen nieuwe data beschikbaar is gekomen en de kleurscore dus niet is aangepast;
- Indicatoren die nog in ontwikkeling zijn.

Duiding van de geactualiseerde Monitor Leefomgeving Zuid-Holland

Uit een vergelijking tussen de kleurscores in 2023 en 2024 komt het volgende beeld naar voren:

Kleurscore	Aantal in 2023		Aantal in 2024	
	In het nu	Op termijn	In het nu	Op termijn
Groen	8	5	8	6
Oranje	16	25	14	23
Rood	13	7	14	8
Grijs (nog in ontwikkeling)	4	4	5	4
Totaal	41	41	41	41

Kijkend naar de totalen, dan zijn er geen grote verschillen in de totalen van de kleurscores tussen beiden jaren te herkennen. In beide jaren kleuren slechts 8 van de 41 indicatoren groen, een aantal dat op termijn naar verwachting lager zal zijn.

De meest opvallende verschillen in kleurscores binnen indicatoren zijn terug te vinden bij Energiegebruik en Verkeerslachtoffers. Voor de indicator Energiegebruik geldt dat het energiegebruik sinds 2019 is gedaald met 16,9%, terwijl een doelstelling geldt van een daling met 8,5% voor 2030. De kleurscore voor het nu is daarmee van rood naar groen gegaan. Het energieverbruik in de jaren 2020-2022 was echter atypisch vanwege diverse internationale ontwikkelingen, waaronder Corona en de Russische inval in Oekraïne. Of deze daling in het energiegebruik zich meerjarig blijft voordoen is nog de vraag, waardoor de kleurscore op termijn nog steeds oranje kleurt.

De indicator Verkeerslachtoffers laat een omgekeerde ontwikkeling zien. Van een groene kleurscore in 2023 naar een rode kleurscore in 2024. Tot 2027 geldt voor deze indicator dat het omslagpunt tussen een rode en groene kleurscore bij 100 verkeersdoden per jaar ligt. Sinds 2016 fluctueert het aantal slachtoffers en de laatste jaren is er sprake van een stijging. In 2022 was er sprake van 110 verkeersdoden, waarmee de indicator nu rood scoort. Gezien de stijgende trend geldt voor op termijn eveneens een rode kleurscore, waar die in 2023 nog oranje werd ingeschat.

Voor duiding van de overige veranderingen in kleurscores bij indicatoren wordt verwezen naar de bijlagen.

Aanpalende instrumenten: ontwikkeling Beleidsmonitor Zuid-Holland

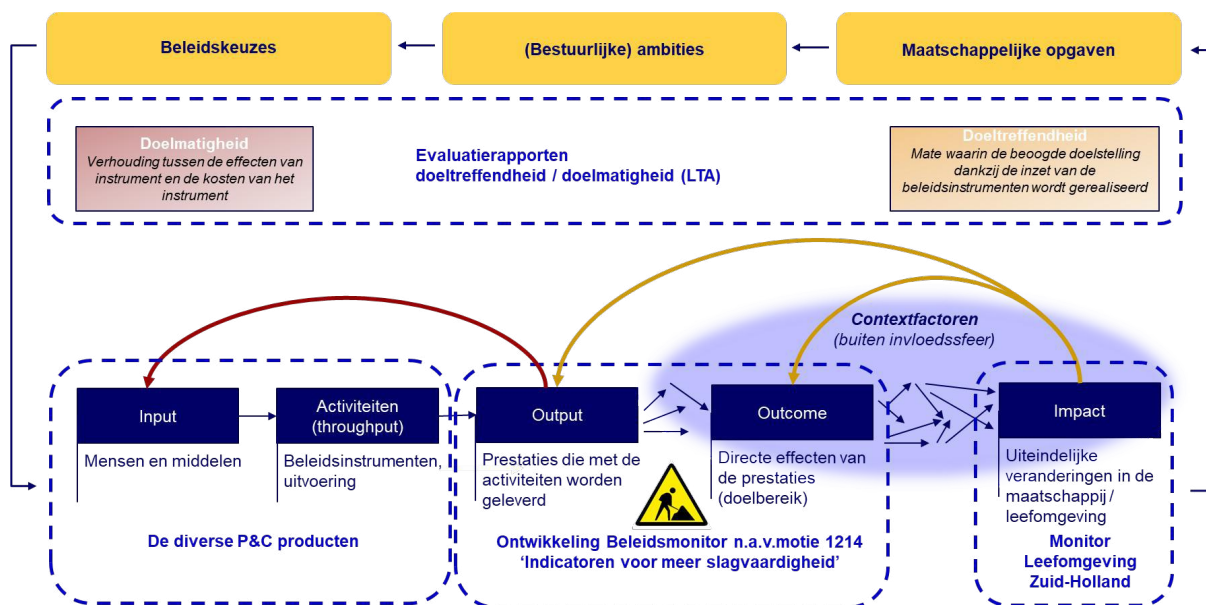
De Monitor Leefomgeving Zuid-Holland brengt de beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld, maar bevat geen relatie met doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale beleidskeuzes. Kortom, aan de hand van de monitor over de leefomgeving kunnen geen uitspraken over de bijdrage van de provincie Zuid-Holland aan ontwikkelingen worden gedaan. Om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid hebben Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten toegezegd om het beleid van de provincie op gezette tijden te evalueren, waarbij is vastgelegd dat nieuw beleid na 2 jaar en staand beleid minimaal iedere 4 jaar wordt geëvalueerd. Gedeputeerde Staten 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.

Provinciale Staten hebben op 14 juni 2023 bij de behandeling van de Jaarrekening 2022 middels de [motie 1214 "Indicatoren voor meer slagvaardigheid"](#) Gedeputeerde Staten opgeroepen om:

- Vanaf de begroting voor 2024 bij elke beleidsprestatie (minimaal) een beleidsindicator te formuleren, waarmee de doelstelling voor dat jaar concreet en meetbaar wordt;
- Bij de jaarrekening vanaf 2024 naast de financiële resultaten helder terug te koppelen op het behalen van de beleidsindicator met beknopte toelichting;
- Ook bij de jaarrekening 2023 al te zoeken naar een manier om het doelbereik per beleidsprestatie in beeld te brengen.

In het behandelvoorstel voor deze motie hebben we aangegeven een Beleidsmonitor Zuid-Holland te ontwikkelen. Op woensdag 28 februari heeft een technische sessie plaatsgevonden over beleidsmonitoring en evaluatie. In deze technische sessie is het raamwerk van de uitwerking van de beleidstheorie tussen impact in de leefomgeving op lange termijn enerzijds en het afspreken van concrete beleidsprestaties voor de kortere termijn anderzijds toegelicht. Dit raamwerk is weergegeven in figuur 1. In het raamwerk zijn de (beoogde) informatieproducten voor Provinciale Staten weergegeven.

De Beleidsmonitor is momenteel nog in ontwikkeling, en heeft nadrukkelijk als doel om de geleverde prestaties ('output' en/of 'outcome') in beeld te brengen, waarmee het raamwerk van de benodigde informatie over verantwoording van ingezette middelen, geleverde beleidsprestaties en waargenomen impact binnen de leefomgeving wordt gecompleteerd.



Figuur 1: Raamwerk informatieproducten Provinciale Staten.

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.

Een specifiek te verwachten toekomstige doorontwikkeling betreft de Economische vitaliteitsindicatoren (werkloosheidspercentage en ondernemersvertrouwen) en de indicator Bedrijventerreinvoorraad. De verwachting is dat deze in de toekomst worden herzien. Dit omdat deze indicatoren zijn verouderd en/of niet meer volledig aansluiten bij het huidige beleid. Daarbij is sprake van datadiscrepantie, door verschillen in datasets, het ontbreken van jaarlijkse data-updates en/of onvolledige databronnen. Dit resulteert in een incompleet beeld en heeft invloed op de analyse en interpretatie van trends en ontwikkelingen. De bovenstaande indicatoren zullen niet vervallen, maar in aanloop naar de volgende actualisatie zullen we komen met een voorstel voor wijziging van de indicatoren en bijbehorende beoordelingscriteria.

Verder betreft het college elk dodelijk ongeval. Ons streven is om zo snel mogelijk naar 0 verkeersslachtoffers te komen. Hoewel de trend van het aantal verkeersslachtoffers in Zuid-Holland een maatschappelijk ongewenste ontwikkeling is en wij onverkort blijven inzetten op veilige infrastructuur, veilig verkeersgedrag en het stimuleren van verkeershandhaving, ligt tegelijkertijd de oorzaak van de verkeersslachtoffers op provinciale wegen in bijna alle gevallen buiten onze invloedssfeer. In 2023 waren volgens de rapportage van de politie weginrichting noch het onderhoud van de weg op enige wijze aanleiding voor de ongevallen. Om die reden stellen wij voor om de indicator Verkeersslachtoffers in de huidige vorm in de monitor te gaan vervangen. Voor het bereiken en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit geldt dat het wel wenselijk is om een indicator over Verkeersveiligheid beschikbaar te hebben in de Monitor Leefomgeving. Ook ten behoeve van mogelijke m.e.r.-procedures bij wijzingen van het

Omgevingsbeleid. Bij de eerstvolgende actualisatie van de monitor komen wij daarom met een voorstel voor een alternatieve indicator over Verkeersveiligheid.

Procedure

Juridische en beleidsmatige consequenties

De indicatoren uit de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland hebben een specifieke functie bij het wijzigen of ontwikkelen van nieuw strategisch Omgevingsbeleid (zoals in de Omgevingsvisie). De indicatoren vormen dan de het vertrekpunt voor een leefomgevingstoets of m.e.r.-procedure. 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.

Vervolgproces

Een volgende geactualiseerde versie van de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland zal in 2025 aan Provinciale Staten wordt aangeboden, gelijktijdig met het aanbieden van de Jaarrekening.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Bijlagen

- Reactie op toezegging Integrale Commissie;
- Advies Naturalis Biodiversiteit Centrum - Indicatoren voor Natuur als onderdeel van de Monitor Leefomgeving van de Provincie Zuid-Holland;
- Actualisatie indicatoren Monitor Leefomgeving Zuid-Holland.