

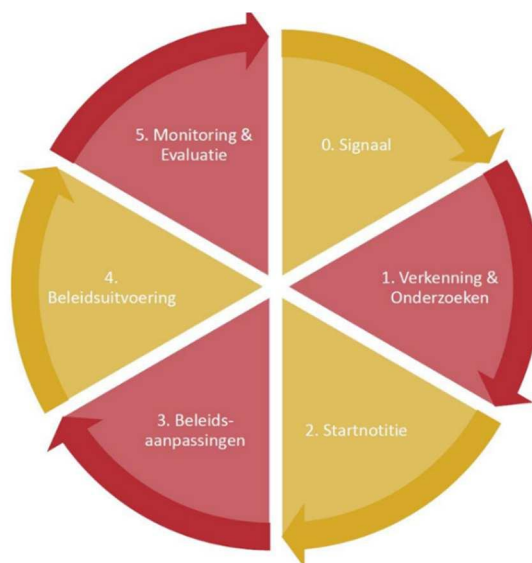
# Plan *monitor leefomgeving Zuid-Holland*

Maart 2020

Provincie Zuid-Holland

## Doel

Het doel van de *monitor leefomgeving Zuid-Holland* is het systematisch en navolgbaar in beeld brengen van de 'staat van de leefomgeving' in Zuid-Holland. We doen dit ter ondersteuning van de beleidscyclus, waarin monitoring (samen met evaluatie) aanleiding kan geven beleid aan te passen of nieuw beleid te ontwikkelen. De monitor moet daarom structureel periodiek worden geactualiseerd.



Monitoring als onderdeel van de beleidscyclus. Bij de provincie Zuid-Holland is deze cyclus uitgewerkt in de vorm van de [langetermijnagenda \("LTA"\) omgevingsbeleid](#).

De monitor is gericht op de daadwerkelijke ontwikkelingen 'buiten'. Dat betekent dat de nadruk ligt op *effect indicatoren* ('outcome') en niet op *prestatie indicatoren* ('output' en/of 'throughput'). De consequentie hiervan is dat de monitor beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld brengt, maar geen uitspraak doet over de effectiviteit, efficiency of legitimiteit van dat beleid. Het betreft *geen* beleidsevaluatie of verantwoording van ingezette middelen. De monitor biedt wel een aanknopingspunt om hierover vragen te stellen en kan aanleiding geven om middelen (beleids)evaluaties verder onderzoek te doen.

Het doel van dit *plan* is beschrijven welke functie de monitor heeft; welke resultaten we opleveren; welke uitgangspunten we hanteren en welke structuur we voorstellen. Daarnaast gaat het plan in op de organisatie, de planning en het budget. Het plan geeft de randvoorwaarden waaronder de inhoudelijke vulling van de monitor plaats kan vinden. In hoofdlijnen gaat het daarbij om de *inhoudelijke opzet en vulling* van de monitor en om de *procedurele borging* van de monitor.

## Aanleiding /achtergrond

Provinciale Staten hebben op 20 februari 2019 de Omgevingsvisie Zuid-Holland en de Omgevingsverordening Zuid-Holland vastgesteld. Als onderdeel van deze vaststelling is een formele Plan m.e.r.-procedure doorlopen. In het bijbehorende rapport - [de Leefomgevingstoets Zuid-Holland](#) – wordt ingegaan op de vraag hoe de Zuid-Hollandse leefomgeving er nu en in de toekomst voor staat en wat het beleid uit de Omgevingsvisie daar aan verandert. Vast onderdeel van een m.e.r.-procedure is dat de commissie m.e.r. een [toetsingsadvies](#) geeft op het milieurapport. In dit rapport adviseert de commissie m.e.r. onder andere om de informatie over de staat

van de leefomgeving; de daarbij gebruikte data en de beoordeling van de staat ('de scores') in het vervolg systematisch en op transparante wijze bij te gaan houden en verantwoorden. Het advies van de commissie is door Gedeputeerde Staten overgenomen. Ook is toen toegezegd de opzet van de monitor ter advies voor te leggen aan de commissie m.e.r.

De *monitor leefomgeving Zuid-Holland* zal vanaf 2021 – wanneer de Omgevingswet in werking treedt - jaarlijks aan Provinciale Staten worden aangeboden. Gelet op de functie van de monitor (ondersteunen bij c.q. vooruitlopend op agendering) én de termijn waarop data over het voorgaande jaar over het algemeen beschikbaar komt, valt te overwegen dat in het najaar te doen. De monitor is tussentijds door eenieder via een web omgeving raadpleegbaar.<sup>1</sup>

## Functie

In de beleidscyclus heeft de monitor een signalerende en agenderende functie. De monitor leefomgeving:

- Geeft inzicht aan eenieder in de kwaliteit van leefomgeving in Zuid-Holland.
- Voedt de langetermijnagenda omgevingsbeleid van de provincie. Uitkomst van de monitor kan aanleiding vormen om een (beleids)evaluatie uit te voeren en vervolgens een verkenning te starten als input voor aanpassing van bestaand beleid of ontwikkeling van nieuw beleid.
- Tot slot heeft de monitor leefomgeving een specifieke functie in geval van het wijzigen of ontwikkelen van nieuw strategisch omgevingsbeleid (zoals in de Omgevingsvisie). De monitoringsgegevens vormen dan input voor een *leefomgevingstoets*. In deze toets – die bij elke beleidswijziging zal worden 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 – schaaft de leefomgevingstoets op naar een m.e.r.-procedure.<sup>2</sup>

De monitor vormt een belangrijke *bouwsteen* bij het opstellen van een leefomgevingstoets (en indien van toepassing: een m.e.r.), maar een dergelijke toets vraagt nog wel om aanvullende informatie en een eigen traject.

## Resultaten

Uitvoering van dit plan levert:

- Een eerste gevulde versie van de monitor leefomgeving. Onderdeel hiervan is (1) de ontwikkeling van een raamwerk –'kapstok'- op waarin de indicatoren logisch een plek hebben; (2) de technische uitwerking van dat raamwerk in een digitale (web-gebaseerd) raadpleegomgeving. (3) De verantwoording van de opzet, operationalisatie en vulling van de monitor, in navolging van het [advies van de commissie m.e.r.](#)
- Afspraken over de organisatorische borging van de monitor. Hieronder vallen onder andere afspraken over het actualiseren; het verder ontwikkelen ('eigenaarschap') van de monitor in de toekomst & de wijze waarop de *overall* concept- en kwaliteitsbewaking wordt georganiseerd.

## Uitgangspunten

Bij de conceptuele uitwerking en vulling van de monitor worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De structuur van de monitor en de indicatoren sluit aan bij de onderwerpen van het provinciale leefomgevingsbeleid. De monitor volgt dit beleid, het coalitieakkoord en de begroting echter niet één-op-één. Ten eerste omdat een kenmerk van een monitor een zeker stabiliteit is, op die manier worden trends en ontwikkelingen zichtbaar en ten tweede om duidelijk een onderscheid te maken met metingen gericht op specifieke *beleidsprestaties*.

<sup>1</sup> Afspraken over actualiseren moeten nog gemaakt worden. Tussentijds geactualiseerde indicatoren publiceren behoort tot de mogelijkheden

<sup>2</sup> Zie <https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer>

- De monitor gaat over de leefomgeving ‘buiten’. De monitor geeft daarmee inzicht in hoe het staat met de leefomgeving. De monitor is geen beleidsevaluatie waarin de effectiviteit van het gevoerde beleid centraal staat. Het beeld van de staat van de leefomgeving biedt valzelfsprekend wel input voor de discussie over dat beleid.
- Zo veel als mogelijk maken we gebruik van wat er aan data al verzameld is en wordt, bijvoorbeeld door het CBS. We sluiten zoveel als mogelijk aan bij reeds bestaande (en in ontwikkeling zijnde) monitor-systemen; dashboards; etc. van de provincie.
- Omgevingsbeleid is organisatiebreed. De monitor ondersteunt de beleidscyclus van de hele organisatie en (dus) is de opzet, vulling en het actualiseren van de monitor een organisatie brede taak. Naast de inhoudelijke opzet en is er aandacht voor de *data governance*.
- Onderdeel van die *data governance* is dat er aan de data die ten grondslag liggen aan de indicatoren eisen worden gesteld wat betreft kwaliteit, openbaarheid, herhaalbaarheid)
- De monitor zoekt een balans tussen het geven van *overzicht* (hoe staat ‘de’ leefomgeving ervoor?) en ingaan op de *diepte* (hoe staat het met een specifiek thema/onderwerp?). Waar mogelijk verwijst de monitor door naar meer specifieke, uitgebreidere informatie.
- Naast dat de monitor onderdeel is van de beleidscyclus, is de op- en uitbouw van de monitor zelf ook een cyclisch proces. Zoals bij het eerste punt is benoemd, is stabiliteit een kwaliteit van een monitor, maar dit wordt telkens afgewogen tegen ‘van toepassing zijn’ op de maatschappelijke opgaven; het geformuleerde beleid en de beschikbaarheid van (betere) indicatoren c.q. data.

## Budget

- De kosten worden vooral gevormd door de ontwikkelkosten van een digitale raadpleegomgeving. De ontwikkelkosten van de 1<sup>e</sup> versie van de monitor passen binnen de kaders en het huidige budget van het omgevingsbeleid.

## Organisatie

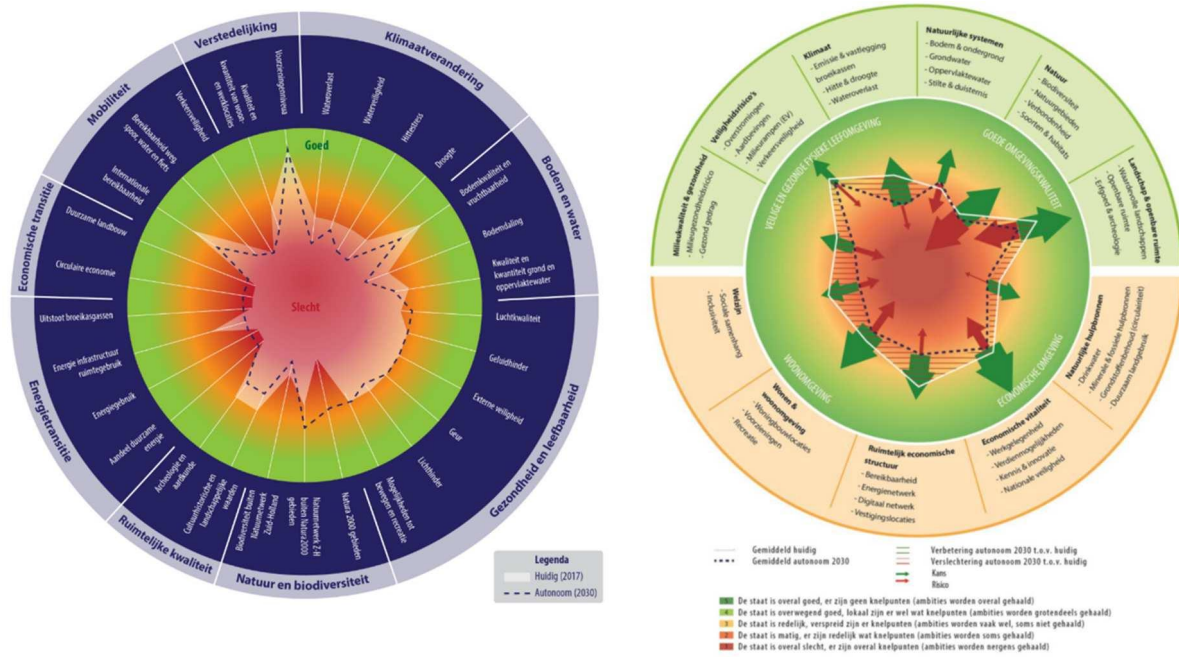
- De ontwikkeling van de monitor leefomgeving wordt getrokken door een projectteam, met hulp van alle vakinhoudelijke expertise van binnen (en indien zinvol: van buiten) de provincie Zuid-Holland.
- De structurele borging (inclusief de bekostiging) van de *monitor leefomgeving* maakt onderdeel uit van het komende *borgingsplan implementatie omgevingswet*. Wat betreft de monitor moet daarin worden vastgelegd op wijze de organisatie brede borging (beheer, actualisatie, kwaliteitsbewaking) gaat plaatsvinden.

## Structuur: samenhang tussen de indicatoren

Wat betreft opbouw van de monitor sluit deze aan bij de thema’s van het leefomgevingsbeleid van de provincie. De uitdaging is daarbij een balans te vinden tussen voldoende brede dekking van de leefomgeving aan de ene kant en overzichtelijkheid, communicatieve waarde en (dus) een bepaalde compactheid ("In de beperking toont zich de meester"). De monitor laat zien wat de staat van de leefomgeving – ‘buiten’ – is. Centraal staat het doel van het omgevingsbeleid 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.

Dit *beschermen* en *benutten* van de leefomgeving wordt uitgewerkt voor specifieke onderwerpen van de leefomgeving: landschap, wonen, bereikbaarheid, natuur, veiligheid, gezondheid, energie etc. In de uitwerking van de indicatoren werken we ook de structuur uit waarin ze gegroepeerd worden. Zie als voorbeeld de eerder door de provincie opgestelde [leefomgevingstoets](#) (links) en het voorbeeld uit de [milieueffectrapportage van nationale omgevingsvisie \(NOVI\)](#) (rechts).



Per thema gaan we in de uitwerking van dit plan opzoek naar een beperkte set van indicatoren die aangeven hoe het ervoor staat. Denk daarbij aan de ontwikkeling van het Bruto Regionaal Product (BRP), de ontwikkeling van de biodiversiteit, de waterkwaliteit en bijvoorbeeld de nabijheid van wonen en werken.

**Doorontwikkeling structuur**

Het primaire doel van de dit monitoringsplan is het maken van een eerste gevulde versie van de monitor leefomgeving en daarbij organisatie breed afspraken maken over het gedeelde eigenaarschap voor de actualisatie daarna. Voor de doorontwikkeling van de monitor willen we hierbij vast twee punten van aandacht noemen die we *proberen* in de eerste versie mee te nemen, maar in ieder geval *agenderen* voor de doorontwikkeling van de monitor leefomgeving.

1. De bestaande en in ontwikkeling zijnde monitors, dashboards etc. van de provincie Zuid-Holland en anderen vormen een belangrijke bron om geschikte indicatoren uit te selecteren. Daarnaast kan vanuit de indicatoren in de monitor leefomgeving met hyperlinks ook worden terugverwezen naar die bronnen. Bovendien kan ook een link worden gelegd met de delen van het *beleid* en de *begroting* die een relatie hebben met de betreffende indicator. De monitor leefomgeving kan zo een centrale positie gaan innemen in de informatievoorziening van de provincie aan burgers, bedrijven, beleid & politiek. Het doorverwijzen via links is daarbij eenvoudig te realiseren, integratie ‘aan de achterkant’ via (gekoppelde) databases een mogelijke vervolgrichting. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk om de actualisering van data in de monitor te automatiseren door een koppeling met de brondata te leggen.
2. Naast de samenhang in programma’s per beleidsveld (klimaat; mobiliteit; verstedelijking; ...) is er nog een tweede vorm van samenhang die kenmerkend is voor *leefomgevingsbeleid*: de geografische samenhang. Een deel van het beleid en/of de indicatoren zullen over Zuid-Holland als geheel gaan, maar vaak zal de indicatordata ook op een lager geografisch schaalniveau beschikbaar zijn, denk aan administratieve indelingen zoals per gemeente of wijken/buurtten of in de vorm van “contouren” zoals bijvoorbeeld bij geluid. Naast het *beleid* in de cirkels centraal te stellen – met de doelen van de Omgevingswet als ‘hart’ – kunnen

ook *gebieden* als uitgangspunt worden genomen (mits de data beschikbaarheid en kwaliteit dat toelaat) zodat een gebiedsgerichte monitoring van de staat van de leefomgeving kan plaatsvinden. Dit onderscheid maken tussen gebieden is iets wat de commissie m.e.r. naar aanleiding van de eerder door de provincie uitgevoerde leefomgevingstoets aanbeveelt.

Deze 'regionalisering' van de monitor is niet alleen interessant voor de provincie zelf, bijvoorbeeld in het kader van een gebiedsgerichte aanpak, maar ook voor regionale partners zoals gemeenten.

## Indicatoren

De 'ideale' indicator of set van indicatoren werkt signalerend voor het betreffende beleidsveld. De waarde van de indicator, of de ontwikkeling daarvan in de tijd *agendeert* de noodzaak tot reflectie op het gevoerde beleid.

- De indicatoren gaan over de leefomgeving zelf ('buiten'). Dat betekent dat de nadruk ligt op *effect indicatoren* ('outcome') en niet op *prestatie indicatoren* ('output'). De consequentie hiervan is dat de monitor beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld brengt, maar geen uitspraak doet over de effectiviteit, efficiency of legitimiteit van dat beleid. Dit houdt tevens in dat de provincie niet per se rechtsreeks invloed kan uit oefenen op de indicator (causaliteit tussen beleid en staat van de leefomgeving). Denk bijvoorbeeld aan het *bruto regionaal product (BRP)*. Dit is een maat om de stand van de regionale economie te beschrijven en te vergelijken met andere regio's. De omvang van het BRP is echter van (heel) veel meer afhankelijk dan het provinciale beleid alleen. De monitor biedt een aanknopingspunt om vragen te stellen en via (beleids)evaluaties dieper onderzoek te doen.
- Een indicator beschrijft voor een bepaald onderwerp de staat van de leefomgeving. Deze informatie wordt beleidsrelevant wanneer deze staat wordt afgezet tegen de gewenste staat van de leefomgeving. Voor de monitor *sec* is deze stap niet per se nodig. Om echter de stap naar een leefomgevingstoets/ plan m.e.r. te zetten is de vraag naar de *staat* van de leefomgeving en het (beleidsmatige) *oordeel* daarover relevant. We zullen de indicatoren afzetten tegen een *referentiewaarde*. Afhankelijk van de indicator kan het type referentiewaarde verschillen. Soms kan de waarde indicator gerelateerd worden aan een kwantitatieve norm (bijvoorbeeld: luchtkwaliteit in de vorm van concentratie PM<sub>10</sub>) of beleidsdoel. Vaak is zo'n kwantitatieve referentiewaarde echter niet voor handen, en zal de waarde van de indicator meer aan een ontwikkelingsrichting gerelateerd kunnen worden: "geen achteruitgang van..."; "verbeteren van ...". De referentie zal door de waarde van de indicator te vergelijken met voorgaande jaren (trendmatige ontwikkeling). Een voorbeeld kan de "openheid van het landschap" zijn. Een derde optie is door de waarde van de indicator te vergelijken met de waarde in andere gebieden, een *benchmark*. Denk bijvoorbeeld aan de indicator die iets zegt over de "innovatie door het bedrijfsleven". De keuze voor een bepaalde referentie zal onderbouwd moeten worden in de toelichting bij de indicator.
- De monitor bevat in ieder geval de onderwerpen die volgens de EU richtlijn<sup>3</sup> aan bod moeten komen in een milieueffectrapportage waarvoor de monitor een bouwsteen vormt. Dat zijn: (a.) de bevolking en de menselijke gezondheid; (b.) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van de Wet natuurbescherming beschermde habitats en soorten; (c.) land, bodem, water, lucht en klimaat; (d.) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap; (e.) de samenhang tussen de onder (a) tot en met (d) genoemde factoren.<sup>4</sup>
- Door bestaande indicatoren te gebruiken is het mogelijk om trends en ontwikkelingen over een langere periode in beeld te kunnen brengen. Dat betekent ook dat dataverzameling periodiek moet plaatsvinden. Zoveel mogelijk wordt daarom aangesloten bij of afgetapt van bestaande dataverzamelingen door de provincie zelf of bijvoorbeeld het CBS.

<sup>3</sup> Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Dit is uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving in de Wet milieubeheer, hoofdstuk 7

<sup>4</sup> Punt (e), de samenhang, komt niet expliciet in de monitor aan bod. De afruilen zullen specifiek in de leefomgevingstoets/planMER benoemd worden.

- Bron data is ‘openbaar, tenzij’ en de monitoringsdata is ‘open data, tenzij’. Naast het in beeld brengen van de staat wordt ook in de monitor verantwoord waarom die indicator is gekozen, welke data is gebruikt, welke bewerkingen van de data eventueel zijn uitgevoerd en wat de kwaliteit van de data is. We maken bij deze uitwerking gebruik van [het stappenplan rondom de meetbaarheid, controleerbaarheid en monitoring/evaluatie van data](#).<sup>5</sup>
- Naast de verantwoording per indicator vraagt ook de set als geheel en wijzigingen daarin een verantwoording. Waar de monitor idealiter de discussie over ‘doen we de dingen goed?’ & ‘doen we de goeden dingen?’ voedt; dient er ook reflectie op de monitor zelf plaats te vinden en kunnen in de tijd indicatoren worden aangepast.

## Stappen inhoudelijke vulling opzet en ‘versie 1’

1. In thematische workshops gaan we geschikte indicatoren bepalen<sup>6</sup>.
  - a. Het gaat om het **vertalen** van het abstracte ‘staat van de leefomgeving’ naar meetbare/kwantificeerbare indicatoren. In deze stap staat de vraag wat een goede indicator zou zijn centraal; niet de (beschikbare) data
  - b. De indicatoren uit stap (a) meetbaar **operationaliseren**. Welke gegevens kunnen we gebruiken, welke bewerkingen zijn nodig? In deze stap staat het opstellen van een *haalbare/uitvoerbare* indicator centraal. Het gaat om de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens, waarbij criteria als omvang van de gegevensverzameling, kwaliteit van de gegevens, toegankelijkheid/openbaarheid en beschikbaarheid op de langere termijn criteria zijn
  - c. Eventueel iteratie van stap (a) en (b): **optimaliseren** tussen ‘best’ en ‘haalbaar’.<sup>7</sup>
2. Het beschrijven van de staat van de leefomgeving alleen is in het kader van planMER onvoldoende. De *huidige* staat moet geconfronteerd worden met een bepaalde *referentiewaarde* (zie ook de toelichting eerder). Kortom: **beoordelen**. We werken dit per indicator uit in thematische workshops.
3. Indicator beschrijving opstellen  
Per indicator moet een indicatorblad worden opgesteld om de indicatoren en gemaakte keuzes te **beschrijven**:
  - Beschrijving van de relatie indicator en thema
  - Relatie provinciaalbeleid en indicator(en)
  - Beschrijving van huidige staat van de leefomgeving; en ontwikkeling in de tijd
  - Staat van de leefomgeving en de referentiewaarde
  - Technische toelichting & gebruikte bronnen
  - Verwijzing naar meer informatie (beleid; achtergrondrapporten; data; andere monitors)
  - Naast de hierboven beschreven *openbare informatie* die onderdeel uitmaakt van de monitor, nemen we voor *intern* gebruik ook informatie per indicator op. Bijvoorbeeld wie contactpersoon is; indien van toepassing of de data al periodiek door de provincie wordt aangeschaft; ...
4. Parallel: **technische uitwerking** raadpleegomgeving (website/database)
5. Geschikt maken van data, tekst in digitale vorm om te **publiceren**.

<sup>5</sup> Zie ook het [raamwerk dat ontwikkeld is voor Gegevenskwaliteit in de Omgevingswet](#).

<sup>6</sup> Voorafgaand aan deze thematische workshops heeft op 30/1/2020 een brede bijeenkomst plaatsgevonden met als hoofddoel het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld *wat* de monitor gaat worden en *hoe* we dat gaan aanpakken.

<sup>7</sup> NB: het kan ook zijn dat het voor bepaalde thema’s op dit moment een passende indicator nog te operationaliseren is, maar bijvoorbeeld wel in ontwikkeling is. Transitie naar een *circulaire economie* is hiervan een voorbeeld: monitoring van dat thema is in ontwikkeling.