



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## **GS-Voorstel**

Besluitnummer  
PZH-2021-769077989 DOS-2016-  
0004358

Status  
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten  
18 mei 2021

Eindtermijn  
n.v.t.

### **Onderwerp**

Eerste versie monitor leefomgeving Zuid-Holland

### **Advies**

1. In te stemmen met de eerste versie van de monitor leefomgeving Zuid-Holland, waarmee deze ter bespreking wordt aangeboden aan PS alvorens deze definitief vastgesteld wordt.
2. Vast te stellen de brief aan Provinciale Staten, waarin zij geïnformeerd worden over de eerste versie van de monitor leefomgeving Zuid-Holland.
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting over het voorstel Eerste versie monitor leefomgeving Zuid-Holland.

### **Besluit GS**

Vastgesteld met een machtiging voor de portefeuillehouder om in de Monitor Leefomgeving voor de onderdelen van de portefeuille van mevrouw Koning in de cirkeldiagrammen Indicatoren wanneer de binnenring grijs gekleurd is ditzelfde te laten gelden voor de buitenring.

### **Bijlagen**

- GS-brief aan Provinciale Staten – Aanbieding eerste monitor leefomgeving Zuid-Holland
- Monitor leefomgeving Zuid-Holland – Opzet en indicatoren en scores
- Monitor leefomgeving Zuid-Holland – Kleurscore indicatoren
- Verbetering beleidsinformatie, inclusief voorbeelduitwerking van de 'beleidsstreng' Oppervlaktewater

## 1 Toelichting voor het College

Zie GS-brief aan Provinciale Staten.

De huidige versie van de monitor leefomgeving Zuid-Holland, hierna te noemen de monitor, is een verbeterde versie ten opzichte van de versie die op 16 maart 2021 in GS is besproken. Voor die bespreking was een aantal beoogde verbeteringen van de monitor geagendeerd en aan de orde gekomen. Ook is gesproken over de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de monitor, en de kleurscores van de inliggende indicatoren. Op dat vaststellingsvraagstuk wordt eerst ingegaan, daarna puntsgewijs op hoe is omgegaan met de beoogde verbeteringen.

### Het vaststellingsvraagstuk

Voor het antwoord op het vaststellingsvraagstuk zijn de volgende aspecten relevant:

- Vanuit de beleids- of P&C-cyclus geldt er geen principe dat de monitor per definitie vastgesteld zou moeten worden door Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Het ligt wel voor de hand om tussen beiden af te spreken dat er een monitor is. Die afspraak is in principe al gemaakt bij de behandeling van de Omgevingsvisie, waarbij is afgesproken dat een monitor zal worden ontwikkeld.
- De indicatoren uit de monitor leefomgeving hebben een specifieke functie in geval van het wijzigen of ontwikkelen van nieuw strategisch Omgevingsbeleid (zoals in de Omgevingsvisie). De indicatoren vormen dan de basis 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 – schaalde de leefomgevingstoets op naar een m.e.r.-procedure. De indicatoren uit de monitor vormen dan een belangrijke bouwsteen bij het opstellen van een plan-m.e.r. Afhankelijk van de aard van de beleidswijziging, zullen aanvullende indicatoren benoemd kunnen worden, of kunnen bepaalde indicatoren als minder relevant worden bestempeld. In het licht van deze toepassing van de indicatoren uit de monitor is het wenselijk om met Provinciale Staten af te spreken dat de indicatoren uit de monitor het vertrekpunt zijn.
- Indien er sprake is van een plan-m.e.r.-procedure, stelt Gedeputeerde Staten de Nota Reikwijdte en Detailniveau vast, maar Provinciale Staten uiteindelijk de plan-m.e.r. zelf. En daarmee zowel de van toepassing zijnde indicatoren, als de kleurscore op deze indicatoren. In het geval van een plan-m.e.r.-procedure zal er in de praktijk voor zowel voor het bepalen van de indicatoren, als voor het bepalen van de kleurscores, nadrukkelijk gebruik gemaakt worden van advies van de commissie m.e.r. De plan-m.e.r.-procedure is daarnaast een formeel juridisch proces, waarbij ook een rechtsgang mogelijk is.

Met in achtneming van de bovenstaande aspecten, is het voorstel om qua vaststelling het volgende werkingsprincipe aan te houden:

- Provinciale Staten wordt uiteindelijk gevraagd om de monitor leefomgeving Zuid-Holland, en daarmee de inliggende indicatoren vast te stellen. En daarmee ook de indicatoren van de monitor leefomgeving Zuid-Holland te definiëren als vertrekpunt voor toekomstige plan-m.e.r.-procedures, die uiteindelijk ook ter vaststelling aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

- Bij de jaarlijkse aanbieding van een geactualiseerde versie van de monitor, zullen eventuele voorstellen tot wijziging van indicatoren ook ter instemming worden voorgelegd aan Provinciale Staten. Ook het invullen van indicatoren die al wel in beeld zijn, maar nu nog 'op grijs staan', vallen daaronder.
- Bij het uitkomen van een jaarlijkse geactualiseerde versie van de monitor leefomgeving Zuid-Holland, vooral bedoeld als onderdeel van de beleidscyclus, is de kleurscore van de indicatoren gebaseerd op 'professionele beoordeling' vanuit de ambtelijke organisatie en valt daarmee onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. De jaarlijkse kleurscore op de indicatoren wordt daarom ter kennisname aan Provinciale Staten aangeboden. In lijn met wat de monitor beoogt, namelijk agenderend te zijn in de noodzaak tot reflectie op het gevoerde beleid. De monitor dient om Provinciale Staten te ondersteunen in haar agenderende rol in dat kader.

Voor nu is het voorstel om de huidige versie van de monitor ter bespreking aan te bieden aan Provinciale Staten. En daarmee het gesprek aan te gaan met Provinciale Staten over de rol van de monitor in de beleidscyclus en de verdeling van verantwoordelijkheden, voordat de monitor ter vaststelling aan Provinciale Staten wordt aangeboden. Het bovenstaande werkingsprincipe is daarbij voorgesteld. In lijn met het bovenstaande voorstel zijn de monitor zelf en kleurscores per indicator opgenomen als aparte bijlagen.

Hieronder wordt nu puntsgewijs ingegaan op de doorvoering van wijzigingen in de monitor.

#### Het verhaal rond de monitor

De huidige monitor is opgezet als een monitor die de staat van de leefomgeving in Zuid-Holland in beeld brengt, hoe het 'buiten' ervoor staat in de provincie Zuid-Holland. De nadruk ligt op effectindicatoren ('uitkomst') en niet zozeer op prestatie indicatoren ('bereikte resultaten'). De monitor brengt de beleidsrelevante ontwikkelingen in de leefomgeving in beeld, maar doet nadrukkelijk geen uitspraak over de effectiviteit, efficiëntie of legitimiteit van provinciale beleidskeuzes en of de beleidsprestaties worden gehaald. De rode kleur bij een indicator brengt echter wel de associatie met zich mee dat we het 'niet goed doen', in plaats van de beoogde conclusie dat 'het er (nog) niet goed voorstaat'.

Een optie zou zijn om de toegepaste kleurscores minder prominent in te kleuren door simpelweg zachtere kleuren te gebruiken. Het risico is daarbij dat dan echter ook de signaalfunctie dat de leefomgeving op die onderdelen niet op orde is, de indicatoren staan niet voor niets op rood, verloren gaat. Om de signaalfunctie te behouden, is ervoor gekozen om de kleurstelling te behouden. Daarmee speelt ook mee dat de presentatie van de eerdere Leefomgevingstoets niet tot verontruste reacties heeft geleid.

We zullen het verhaal over de betekenis van de kleurscores in de monitor zoveel mogelijk blijven herhalen en toelichten in zowel de presentatie van de monitor zelf, als in de communicatie over de monitor. Daarnaast hebben we aan de bijgevoegde brief aan Provinciale Staten een extra toelichting opgenomen over het traject verbetering beleidsinformatie. Hierin worden zowel de beleidslogica tussen enerzijds impact in de leefomgeving en anderzijds het afspreken van concrete beleidsprestaties voor de kortere termijn, als de beoogde stappen in het groeipad naar

het onderbouwd beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciaal beleid extra toegelicht.

#### De invloed van de provincie Zuid-Holland op de indicatoren

De monitor leefomgeving Zuid-Holland kent een aantal indicatoren, waar we als provincie maar beperkt invloed op hebben. Bijvoorbeeld luchtkwaliteit. De neiging is daarbij om de indicator 'smal' te definiëren, op die onderdelen waar wij als provincie wel invloed op hebben. De monitor leefomgeving is niet alleen bedoeld om te agenderen of er aanpassingen in het provinciaal beleid noodzakelijk zijn, de indicatoren zijn ook beoogd om te dienen als houvast bij leefomgevings-toetsen en plan-m.e.r.-procedures. Voor die toepassing is een smalle definitie van de indicatoren onwenselijk.

Bij de verbeterde versie van de monitor hebben we een extra toelichting toegevoegd, waarin is aangegeven hoe en in hoeverre wij als provincie Zuid-Holland de indicator beïnvloeden. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat dit in zekere zin ook afhankelijk is van de verhouding tot de indicator die we onszelf toebedelen. Er kan bij individuele indicatoren ongetwijfeld beargumenteerd worden dat we als provincie meer zouden kunnen doen als daarvoor de politieke wil bestaat.

#### Het apart weergeven van de trend per indicator

De monitor leefomgeving Zuid-Holland is opgezet als een monitor die de staat van de leefomgeving in Zuid-Holland in beeld brengt als momentopname. Door die opzet houdt de monitor binnen de individuele indicatoren geen rekening met hoe de ontwikkeling, de trend, in de afgelopen jaren is geweest. Die trend werd eerder bij een aantal indicatoren wel meegenomen in het bepalen van de kleurscore van de indicator. Omdat het transparanter en beter herleidbaar te laten zijn is de trend nu als los onderdeel toegevoegd. De trend geeft aan of de ontwikkeling de goede of juiste de verkeerde kant opgaat, terwijl het doel nog niet bereikt kan zijn.

#### Het ontwikkelen van een meer eenduidig afwegingskader voor de kleurscores

Conform het advies van de commissie m.e.r. bij de originele Leefomgevingstoets (bij de vaststelling van het Omgevingsbeleid in februari 2019), is het van belang om de staat van de leefomgeving systematisch, op een herleidbare manier en op transparante wijze bij te houden. En dus ook te beoordelen. Om die reden is het wenselijk om toe te werken naar een uniform en kwantitatief afwegingskader om de kleurscores in te vullen.

Tot nu toe is bij de invulling gebruik gemaakt van 'professionele beoordeling' uit de ambtelijke organisatie. In de afgelopen periode is het gesprek gevoerd of het mogelijk is om te komen tot een meer kwantitatief gespecificeerde definitie. Hoewel de wens om de scores kwantitatief te specificeren uniform werd gedeeld, bleek het niet mogelijk te komen tot een specificatie die op alle indicatoren toepasbaar is. Het ontwikkelen van gekwantificeerde definities is echt iets dat per indicator zal moeten worden opgepakt.

#### Het beschikbaar maken van een regionale versie van de monitor leefomgeving

De huidige monitor leefomgeving Zuid-Holland aggregereert naar de staat van de leefomgeving op het niveau van de provincie als geheel. Het is daarmee in zekere zin een optelsom van regionale

verschillen, terwijl juist die regionale verschillen relevant zijn voor de beschouwing van de opgaven op regionaal niveau. Er zit nadrukkelijke meerwaarde in het beschikbaar hebben van een monitor leefomgeving op regionaal niveau.

Het doorontwikkelen van de monitor naar een versie die kan 'meebewegen' naar ook een regionale indeling is een waardevolle doorontwikkeling die echter niet op korte termijn is door te voeren. Relevant is daarbij dat een monitor die kan 'meebewegen' naar een regionale indeling om praktische redenen niet meer opgebouwd zou moeten worden uit kleurscores op basis van 'professionele beoordeling'. De doorontwikkeling naar een regionale monitor wordt meegenomen als wens naar de toekomst.

#### Het perspectief op wat er nu al wordt gedaan per indicator

De monitor geeft inzicht in hoe het er 'buiten' in de leefomgeving voor staat, maar zegt in principe niets over wat er nu al gedaan wordt om de leefomgeving buiten er beter voor te laten staan in de toekomst. Gedeeltelijk is uit de trend af te leiden of het de goede kant opgaat, maar dat zegt niet per definitie dat we ook afgesproken doelen (op tijd) gaan halen. Om die reden hebben we per indicator apart het perspectief toegevoegd. Of de doelen bij ongewijzigd beleid, oftewel de autonome ontwikkeling, naar verwachting worden gehaald.

In de bijlagen bij de brief aan Provinciale Staten is de eerste, gevulde versie van de monitor leefomgeving Zuid-Holland opgenomen. De informatie is voor nu opgenomen in de vorm van een document. De monitor komt daarnaast beschikbaar als online digitale raadpleegomgeving, als onderdeel van het Omgevingsbeleid. In bètaversie, wat wil zeggen dat de digitale omgeving nog in ontwikkeling is, is de online raadpleegomgeving naar verwachting vanaf 1 juni 2021 beschikbaar via: <https://monitorleefomgeving.zuid-holland.nl/>.

#### Vervolgproces

Zie GS-brief aan Provinciale Staten.

#### Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Programma 1 - Samen werken aan Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

#### Juridisch kader

Zie GS-brief aan Provinciale Staten.

## **2 Voorafgaande besluitvorming**

In de GS-brief "Monitoringsplan voor monitor Leefomgeving Zuid-Holland" d.d. 17 maart 2020 (PZH-2020-729929277) hebben GS Provinciale Staten eerder geïnformeerd over hoe de ontwikkeling van een *Monitor leefomgeving Zuid-Holland* wordt opgezet. In deze brief is aangegeven dat als vervolgstap een set indicatoren wordt uitgewerkt.

Daarnaast is tijdens de bespreking van de Jaarstukken 2019 in de PS-vergadering van 3 juni jl. gesproken over het zichtbaar maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het

provinciaal beleid. In de GS-brief "Monitor leefomgeving Zuid-Holland en doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal beleid" d.d. 29 september 2020 (PZH-2020-752440640) hebben GS Provinciale Staten geïnformeerd over de stand van zaken rond de monitor leefomgeving en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hierbij is aangegeven dat de mate waarin indicatoren een juist beeld geven van doelmatigheid en doeltreffendheid en in welke mate al ons beleid daarmee meetbaar/zichtbaar gemaakt kan worden nog onderwerp is van onderzoek en verdere gedachtevorming.

### **3 Proces**

Zie GS-brief aan Provinciale Staten.

### **4 Participatie en rolname**

Niet van toepassing.

### **5 Communicatiestrategie**

Naast de formele publieksamenvatting zal er over het aanbieden van de eerste monitor leefomgeving Zuid-Holland aan Provinciale Staten worden gecommuniceerd via een officieel nieuwsbericht en een twitterbericht.