

Opzet interprovinciale indicatorenset voor Milieu, Water, Landbouw en Natuur

Resultaten van het project
Ontwikkeling en actualisering interprovinciale indicatorenset

eindrapport

maart 2002

Van Grunsven Latour Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	5
1.2 Projectorganisatie.....	5
1.3 Doel rapportage.....	6
1.4 Projectrelaties.....	6
1.5 Projectresultaten en structuur van het rapport.....	6
2. Indicatoren voor de provinciale beleidsinvloed.....	7
2.1 Wijze van monitoring.....	7
2.2 Indicatoren.....	8
Tabel 3: indicatoren voor de provinciale beleidsinvloed.....	10
2.3 Implementatie.....	16
2.4 Uitvoering van de meta-evaluatie.....	16
3. Indicatoren voor de doorwerking IPO beleid.....	18
3.1 Wijze van monitoring.....	18
3.2 Indicatoren.....	19
3.3 Implementatie.....	19
Bijlage 1: voorgestelde systematiek voor monitoring en evaluatie.....	20
Bijlage 2: analyse.....	23

Samenvatting

Interprovinciale monitoringrapportage

In 1997 is gestart met de samenstelling van een interprovinciale monitoringrapportage op het gebied van het milieubeleid en dit is jaarlijks herhaald. Het werkproces en de inhoud van de rapportages is sindsdien stapsgewijs verbeterd.

Visie op monitoring en evaluatie

De ICM (Interprovinciale Commissie Monitoring) heeft dit jaar een visie op monitoring en evaluatie ontwikkeld om daarmee een meer gestuurde en planmatige ontwikkeling in de interprovinciale monitoring en evaluatie te kunnen realiseren. Deze visie is medio dit jaar goedgekeurd door de brede overleg- en adviesgroep MWNL. In de visie is expliciet aandacht besteed aan de beoogde opzet van de IPO monitoringrapportages en daartoe zijn de volgende uitgangspunten benoemd:

1. De IPO monitoringrapportage heeft tot doel om publieke en politieke verantwoording af te kunnen leggen over de inzet en de gerealiseerde bijdrage van het IPO en de gezamenlijke provincies aan het milieubeleid en de uitvoering hiervan.
2. De huidige reikwijdte van de IPO monitoringrapportage dient gehandhaafd te blijven, te weten Milieu, Water, Natuur en Landbouw en deze zal eventueel over enkele jaren verder worden uitgebouwd richting een integrale omgevingsrapportage.
3. Er moet worden vastgehouden aan één integrale rapportage en alleen in zwaarwegende gevallen wordt een aparte sectorale rapportage toegestaan.
4. In de IPO monitoringrapportage dient expliciete aandacht besteed te worden aan:
 - a. benchmarking van door de provincies gekozen bijdrage aan het nationale beleid (beleidsinvloed) en de stand van zaken van de duurzaamheid van maatschappelijke processen, de kwaliteit van milieu, water en natuur (omgevingsfactoren).
 - b. de voortgang en doorwerking van het IPO beleid op het provinciale beleid, het beleid van andere bestuurlijke actoren (EU, rijk, gemeenten, waterschappen) en het gebiedsgerichte beleid
5. Er dient expliciet inzicht te worden verkregen in de potentieel bestuurlijke beleidsinvloed van de provincies via uitvoering van een zogenoemde meta-evaluatie.

Resultaten project Actualisatie en ontwikkeling interprovinciale indicatorenset

Vanuit dit bovengenoemde kader is het project Actualisatie en ontwikkeling interprovinciale indicatorenset uitgevoerd en in deze rapportage zijn de resultaten van dit project vastgelegd, bestaande uit:

- een nadere toelichting op de systematiek van monitoring en evaluatie
- de bijbehorende indicatoren
- een globaal zicht op de implementatie.

In het project is veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een nieuwe systematiek voor monitoring om te kunnen voldoen aan de gestelde uitgangspunten, met name uitgangspunt 4.

De ontwikkelde indicatorenset bestaat uit een tweetal onderdelen:

1. *Indicatoren waarmee de beleidsinvloed van de provincies in beeld kan worden gebracht, inclusief de daarbij behorende indicatoren voor relevante omgevingsfactoren.*

Op basis van een lijst van beleidsvelden zijn indicatoren opgenomen waarmee per beleidsveld en per provincie achtereenvolgens inzichtelijk wordt gemaakt:

- De voortgang in de provinciale maatregelen (welke provinciale maatregelen zijn uitgevoerd?)
- De bestuurlijke doorwerking (wat is de invloed van de provinciale maatregelen bij bestuurlijke actoren, te weten gemeenten en waterschappen?).
- De maatschappelijke doorwerking (wat doen de doelgroepen naar aanleiding van de

- bestuurlijke inzet van provincies, gemeenten en/of waterschappen?).
 - Maatschappelijke doelrealisatie (wat zijn de gerealiseerde doelen in termen van maatschappelijke processen? (bijvoorbeeld omvang energiebesparing).
 - Doelrealisatie omgevingskwaliteit (wat zijn de gerealiseerde doelen in termen van de milieu-, water- en natuurkwantiteit/kwaliteit?)
 - Omgevingsfactoren (dit zijn relevante, maar niet of nauwelijks te beïnvloeden indicatoren door provincies).
2. *Indicatoren waarmee de doorwerking van het IPO beleid inzichtelijk kan worden gemaakt.*
 Ten aanzien van het tweede onderdeel is in de onderhavige rapportage een analyse opgenomen over de opzet van deze indicatoren en een voorstel gedaan voor de uitvoering van een beleidsevaluatie van de vigerende IPO Milieuagenda. Nadere concretisering in feitelijke indicatoren kan pas plaatsvinden wanneer de nieuwe IPO Milieuagenda beschikbaar komt.

Consequenties en implementatie

De indicatorenset kan in de komende jaren stap voor stap worden geïmplementeerd in de IPO Monitoringrapportages MWLN, de bijbehorende evaluaties en de voor 2002 geplande meta-evaluatie.

Op hoofdlijnen heeft de hier gepresenteerde werkwijze en bijbehorende indicatorenset realisatie de volgende consequenties:

- Er zal meer nadruk komen te liggen op monitoring in relatie tot de beleidseffectketen. Dit betekent dat indicatoren over voortgang, de doorwerking (zie onderstaande tekstblok), de doelrealisatie en omgevingsfactoren (context) in samenhang gepresenteerd worden zodat er zicht komt op de beleidsinvloed (van de provincies).
- Er dient voor wat betreft de monitoring van de emissies en de kwaliteit van milieu, water en natuur nadrukkelijker te worden aangegeven wat daarbij doelen zijn (monitoring doelrealisatie) en wat algemene omgevingsfactoren zijn die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn vanuit het provinciale beleid (context).
- Er wordt expliciet aandacht gevraagd voor de monitoring en evaluatie van de doorwerking van het IPO beleid (i.c. de IPO Milieuagenda).

Monitoring van de doorwerking

Monitoring van doorwerking staat recent volop in de belangstelling. De doorwerking wordt als cruciaal onderdeel van de beleidscyclus gezien. Kern van het monitoren van de doorwerking is dat men meer zicht wil hebben en geven over de mate waarin veranderingsprocessen in de samenleving plaatsvinden. Deze veranderingen in de samenleving kunnen vaak eerder gemeten worden dan de veranderingen in de effecten. Monitoring van de doorwerking is daarom cruciaal voor sturinginformatie van het beleid.

Monitoring van de doorwerking vindt plaats door in te schatten in hoeverre andere overheden of doelgroepen participeren in de beleidsuitvoering.

Voor een goede implementatie van de voorgestelde wijze van monitoring en de daarbij voorgestelde indicatoren is het nodig dat alle provincies de systematiek implementeren. Belangrijke aandachtspunten zijn het opzetten van training en communicatie over de ontwikkelde systematiek voor provincies en het verankeren en verder operationaliseren van de systematiek in de jaarlijkse provinciale rapportageprojecten en bijbehorende infrastructuur.

Met de gepresenteerde monitoringsystematiek wordt een aanvulling op en aanscherping van de reeds bestaande monitoringsystematieken bij de afzonderlijke provincies geïntroduceerd. Met nadruk zij er op gewezen dat de bestaande wijze van monitoring en de daarvoor ontwikkelde infrastructuren (geoptimaliseerd) gehandhaafd kunnen blijven. Wel dient rekening te worden gehouden met een uitbreiding van de monitoring om zicht te krijgen op de bestuurlijke en maatschappelijke doorwerking van het provinciale beleid. Volledige implementatie van de voorgestelde systematiek zal naar verwachting meerdere jaren vergen. Overigens zijn – op eigen initiatief – diverse provincies reeds gestart met implementatie van de systematiek.

Daarnaast is geconstateerd dat op diverse beleidsterreinen (duurzame landbouw, bedrijfsinnovatie, duurzame bedrijventerreinen, duurzame provinciale overheid, kwaliteit OV en verdroging) er geen interprovinciale uniforme afspraken bestaan over de na te streven kwaliteitsniveaus. Voor een objectieve vergelijking tussen de gerealiseerde doelstellingen is dat in principe wel een voorwaarde. Het is in het onderhavige project niet mogelijk om in eenduidige definities te voorzien omdat de definities beleidsmatig in de provinciale plannen zijn verankerd. Aanpassing van de definities dient allereerst te leiden tot aanpassingen in de beleidsplannen. Om dit te realiseren stellen wij voor dat voor de indicatoren waarvoor nog geen overeenstemming is in de inhoudelijke vakberaden discussies te starten om op termijn te komen tot gezamenlijke definities. Zolang er geen gezamenlijke definities zijn moeten de provincies werken met de eigen definities. Bij rapportage dient er altijd gecontroleerd te worden in hoeverre de verschillen tussen provincies veroorzaakt worden door de gehanteerde definities en zal dit gerapporteerd dienen te worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op initiatief van de Provinciale Coördinatoren Monitoring (PROCOMO's) is in 1997 vanuit het IPO gestart met de samenstelling van een interprovinciale monitoringrapportage en dit is sindsdien jaarlijks herhaald.

In de afgelopen jaren is de inhoud en het proces stapsgewijs verbeterd en zijn in de opzet van de rapportage diverse aanpassingen doorgevoerd als gevolg van veranderingen in de informatiebehoefte en de inzichten en mogelijkheden van de monitoring en bovendien is er van jaar tot jaar relatief veel vrijheid geweest in de keuze van de indicatoren.

Vanuit de ICM (Interprovinciale Commissie Monitoring) is het initiatief genomen om een meer gestuurde en planmatige ontwikkeling in de interprovinciale monitoring en evaluatie te volgen en hiertoe heeft zij een visie ontwikkeld. Deze visie is medio dit jaar goedgekeurd door de brede overleg- en adviesgroep MWNL.

In de visie is ook expliciet aandacht besteed aan de beoogde opzet van de IPO monitoringrapportages en daartoe zijn de volgende uitgangspunten benoemd:

1. De IPO monitoringrapportage heeft tot doel om publieke en politieke verantwoording af te kunnen leggen over de inzet en de gerealiseerde bijdrage van het IPO en de gezamenlijke provincies aan het milieubeleid en de uitvoering hiervan.
2. De huidige reikwijdte van de IPO monitoringrapportage dient gehandhaafd te blijven, te weten Milieu, Water, Natuur en Landbouw en deze zal eventueel over enkele jaren verder worden uitgebouwd richting een integrale omgevingsrapportage.
3. Er moet worden vastgehouden aan één integrale rapportage en alleen in zwaarwegende gevallen wordt een aparte sectorale rapportage toegestaan.
4. In de IPO monitoringrapportage dient expliciete aandacht besteed te worden aan:
 - a. benchmarking van door de provincies gekozen bijdrage aan het nationale beleid (beleidsinvloed) en de stand van zaken van de duurzaamheid van maatschappelijke processen, de kwaliteit van milieu, water en natuur (omgevingsfactoren).
 - b. de voortgang en doorwerking van het IPO beleid op het provinciale beleid, het beleid van andere bestuurlijke actoren (EU, rijk, gemeenten, waterschappen) en het gebiedsgerichte beleid
5. Er dient expliciet inzicht te worden verkregen in de potentieel bestuurlijke beleidsinvloed van de provincies via uitvoering van een zogenoemde meta-evaluatie.

1.2 Projectorganisatie

Vanuit het hiervoor genoemde kader is het project Actualisatie en ontwikkeling interprovinciale indicatorenset uitgevoerd. Het vakberaad monitoring (voormalig de ICM) is opdrachtgever van het project en het RIVM heeft opgetreden als opdrachtnemer, in het kader van de samenwerkingsovereenkomst tussen het IPO, DGM en RIVM. Van Grunsven Latour heeft in samenwerking met een speciaal hiervoor samengestelde begeleidingscommissie het project uitgevoerd. In de begeleidingscommissie hadden zitting: J. Akse (provincie Drenthe), J.W. van de Breggen (IPO), J.B. Broertjes (provincie Flevoland), R. Franken (RIVM), R. Groen (provincie Zuid-Holland), L. Leynse (provincie Zeeland), H. Meulenbeld (provincie Noord-Brabant) en W. van Duijvenbooden (RIVM).

1.3 Doel rapportage

Met de onderhavige rapportage is een nadere uitwerking gegeven aan de systematiek van monitoring en evaluatie, de daarbij behorende indicatorenset en is een globaal beeld geschetst van de benodigde implementatie. De indicatorenset kan in de komende jaren stap voor stap worden geïmplementeerd in de IPO Monitoringrapportages MWLN, de bijbehorende evaluaties en de voor 2002 geplande meta-evaluatie. De werkwijze en indicatorset kan tevens werken als een 'inspiratiebron' voor de ontwikkeling van de provinciale monitoring en evaluatie.

1.4 Projectrelaties

Het project heeft raakvlakken gehad met andere projecten waarin indicatoren ontwikkeld zijn/worden. Bij de uitvoering van het project is daarom rekening gehouden met diverse andere gerelateerde activiteiten vanuit de verschillende provincies, het IPO, RIVM, VROM/DGM, HIMH, LNV, CIW en de gemeenten. In het bijzonder kunnen hier genoemd worden:

- Indicatoren van de planbureaus
- CCO-indicatoren
- Indicatoren voor het landelijk gebied: Uitvoeringscontract/SGB, POP en MING
- De regionale watersysteemrapportages (CIW).
- Ontwikkelingen rond monitoring natuur (LNV/Natuurbeheer en NEM).
- Overige ontwikkelingen rond monitoring LNV (landbouw, groene ruimte)
- Ontwikkelingen op het gebied van indicatoren bij de afzonderlijke provincies
- Bestuursakkoord Nieuwe Stijl.

1.5 Projectresultaten en structuur van het rapport

Zoals reeds is aangegeven zijn in de onderhavige rapportage de resultaten vastgelegd van het project Actualisatie en Ontwikkeling van een interprovinciale indicatorenset. De ontwikkelde indicatorenset bestaat uit een tweetal onderdelen:

1. Indicatoren waarmee de beleidsinvloed van de provincies in beeld kan worden gebracht, inclusief de daarbij behorende indicatoren voor relevante omgevingsfactoren.
2. Indicatoren waarmee de doorwerking van het IPO beleid inzichtelijk kan worden gemaakt.

In de hoofdstukken 2 en 3 is hierop achtereenvolgens ingegaan.

Bijlage 1 bevat een algemene toelichting op de wijze van monitoring en evaluatie. Daarnaast is in bijlage 2 een toelichting opgenomen van de uitgevoerde analyses die hebben geleid tot de indicatorenset.

2. Indicatoren voor de provinciale beleidsinvloed

2.1 Wijze van monitoring

De kern van de ontwikkelde interprovinciale indicatorenset heeft betrekking op indicatoren waarmee de provinciale beleidsinvloed in beeld kan worden gebracht. De beleidsinvloed wordt per provincie in beeld gebracht zodat een vergelijking van de beleidsinvloed tussen de provincies mogelijk is (= benchmark).

Soorten van indicatoren

Om zicht te krijgen op de beleidsinvloed zijn de volgende tussenstations onderkend, waarvoor indicatoren zijn gedefinieerd:

- *Voortgang*
De voortgangsindicatoren hebben betrekking op de voortgang van de provinciale maatregelen en geven aan of de projecten zijn uitgevoerd volgens planning of dat er vertragingen zijn. Deze indicatoren kunnen gebaseerd zijn op de projectregistraties zoals die nu in de provincies ontwikkeld worden (managementrapportages).
- *Doorwerking*
De indicatoren voor de bestuurlijke en de maatschappelijke doorwerking geven aan of de provinciale maatregelen aanslaan bij de bestuurlijke en/of maatschappelijke actoren en in hoeverre de actoren hun eigen (beleids-) handelen hierop hebben aangepast. De monitoring van de doorwerking bestaat momenteel nog niet. In principe moet er van worden uitgegaan dat de monitoringinspanning niet door de actoren uitgevoerd zal worden, maar dat de provincie hiervoor zelf zorgt (vermijden van administratieve last bij derden). De werkzaamheden voor monitoring zullen een normaal en structureel onderdeel van taakuitoefening van de provinciale beleidsmedewerkers moeten vormen. Daarom wordt voorgesteld om deze rapportage in te bedden in de bestaande projectregistraties en managementrapportages. Voorgesteld wordt om periodiek (bijvoorbeeld twee keer per jaar) een globaal overzicht te maken van de voortgang in de doorwerking per thema en per actor. In die gevallen waar sprake is van een mogelijke vertraging kan dan aanvullend evaluatieonderzoek worden uitgevoerd.
- *Doelrealisatie*
De doelrealisatie (maatschappelijk en omgevingskwaliteit) zal gebaseerd zijn op gegevens zoals die nu ook in de huidige IPO monitoringrapportages worden gepresenteerd. In de tabel op het einde van paragraaf 2.2 zijn alle voorgestelde indicatoren per beleidsthema beschreven voor de doelrealisaties, inclusief de hieronder nader toegelichte omgevingsfactoren. Deze vorm van monitoring bestaat naar verwachting reeds voor een groot deel. Wel moet rekening worden gehouden met aanvullingen en aanpassingen doordat de indicatoren geherformuleerd zijn.
- *Omgevingsfactoren*
Het betreft indicatoren waarmee de stand van zaken van de maatschappelijke processen, de kwaliteit van milieu, water en natuur in beeld worden gebracht die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn vanuit het provinciale beleid, maar wel nodig zijn om zicht te houden op de problemen, de autonome ontwikkelingen en de invloed van het generieke beleid (context). Een groot deel van deze monitoring wordt reeds uitgevoerd.

Voor een nadere toelichting op de wijze van monitoring en evaluatie wordt verwezen naar bijlage 2.

2.2 Indicatoren

Er zijn indicatoren afgeleid voor een groot aantal beleidsthema's. Op dit moment is er geen

uniforme onderverdeling van beleidsthema's die in alle provincies gehanteerd wordt. Iedere provincies heeft een eigen indeling. In dit rapport is een voorstel voor een gemeenschappelijke set van beleidsthema's opgesteld (zie onderstaande tabel) op basis van de gekozen hoofdstukindeling van de IPO monitoringrapportage 2002.

Tabel 1: Overzicht van provinciale beleidsthema's

- Water
 - Kwaliteit oppervlaktewater
 - Waterveiligheid
 - Waterbergingen
 - Verdroging
 - Kwaliteit grondwater (t.b.v.drinkwaterkwaliteit)
- Natuur
 - Bescherming kwetsbare natuurgebieden
 - Ontwikkeling PEHS
 - Ontwikkeling natuur buiten EHS
- Leefbaarheid
 - Groen en water in en om de stad
 - Externe veiligheid
 - Verstoring door geluid, stank en licht
- Gebiedsgericht beleid, landelijk gebied per functie (natuur, recreatie, landbouw, drinkwater, wonen en landschap)
- Gebiedsgericht beleid, stedelijk gebied per waarde (economie, woonmilieus, omgevingskwaliteit, duurzaamheid en ruimtegebruik)

- Bedrijven
 - Emissies bedrijvigheid
 - Duurzame bedrijventerreinen
 - Duurzame bedrijven
 - Regionale ontkoppeling
 - Duurzame land- en tuinbouw
- Afval
 - Preventie, hergebruik en nuttige toepassing van afval
- Energie
 - Duurzame energieopwekking per type
 - Energiebesparing en gebruik duurzame energie
- Verkeer
 - Mobiliteit en milieukwaliteit
- Duurzame provinciale overheid (voorbeeldfunctie)
- Bodem
 - Actief bodembeheer
 - Bodembescherming
 - Bodemsanering
 - Stortcapaciteit baggerspecie
 - Nazorg gesloten stortplaatsen voor afval
 - Ontgrondingen
- Lucht
 - Kwaliteit lucht

Voorgesteld wordt dat in de IPO monitoringrapportages specifieke aandacht wordt besteed aan die beleidsthema's waarover gemeenschappelijke afspraken tussen de provincies (al dan niet met derden) zijn gemaakt. Het betreft onder andere windenergie, grondstoffen, convenant benchmarking, Meerjarenafpraak en het Uitvoeringscontract.

Uitwerking van de indicatoren

Onderstaande tabel geeft de basisstructuur aan van de wijze van rapportage over de provinciale beleidsinvloed en daarin is ter verduidelijking een voorbeelduitwerking opgenomen voor het beleidsthema duurzame bedrijventerreinen.

Tabel 2: Graadmeter voor provinciale beleidsinvloed (inclusief voorbeeld duurzame bedrijfsterrinen)							
Beleids-thema	Doorwerking						
	Voortgang provinciale maatregelen (**)	Bestuurlijke doorwerking (**)	Maatschappelijke doorwerking (**)	Maatschappelijke doelrealisatie	Omgevingsfactor en behorend bij maatschappelijke doelrealisatie*)	Doelrealisatie omgevingskwaliteit	Omgevingsfactor en behorende bij omgevingskwaliteit *)
Prov. 1	Conform planning	Geheel	Beperkt	Beperkt		10%	
Prov. 2	Achter	Deels	Geen	geen		1%	

*) De kolommen met de omgevingsfactoren geven inzicht in relevante, maar niet of nauwelijks beïnvloedbare indicatoren door de provincies

***) Ten aanzien van de eerste drie indicatortypes (Voortgang provinciale maatregelen, bestuurlijke doorwerking en maatschappelijke doorwerking) wordt voorgesteld om steeds aan te geven of de status van de doorwerking is: 'voor op planning', 'conform planning', 'beperkte vertraging' of 'grote vertraging' (volgens eigen opgaven van de afzonderlijke provincies).

Op het einde van deze paragraaf is een tabel opgenomen met daarin de voorgestelde indicatoren, zoals in bovenstaande tabel is weergegeven.

Omgaan met verschillen in definities

Voor diverse indicatoren van de doelrealisatie zijn nog geen eenduidige definities beschikbaar die door alle provincies gezamenlijk gebruikt worden. Voor een objectieve benchmark is dat in principe wel een voorwaarde. Immers, anders kunnen verschillen in de benchmark ook hun oorsprong vinden in verschillende definities in plaats van verschillen in de effectiviteit van het provinciale beleid. Beleidsthema's waarbij dit met name speelt zijn:

- duurzame bedrijfsterrinen
- duurzame landbouw (VROM is hiermee doende)
- bedrijfsinnovatie
- verhandelbare emissierechten
- duurzame bedrijven
- duurzame provinciale overheid
- kwaliteit OV

- verdroging (in het kader van de GGOR wordt hieraan gewerkt).

Het is in het onderhavige project niet mogelijk om in eenduidige definities te voorzien omdat de definities beleidsmatig in de provinciale plannen zijn verankerd. Aanpassing van de definities dient allereerst te leiden tot aanpassingen in de beleidsplannen. Om dit te realiseren stellen wij voor dat voor de indicatoren waarvoor nog geen overeenstemming is, in de inhoudelijke vakberaden discussies te starten om op termijn te komen tot gezamenlijke definities. Zolang er geen gezamenlijke definities zijn moeten de provincies werken met de eigen definities. Bij rapportage dient er altijd gecontroleerd te worden in hoeverre de verschillen tussen provincies veroorzaakt worden door de gehanteerde definities en zal dit ook expliciet benoemd dienen te worden.

Tabel 3: indicatoren voor de provinciale beleidsinvloed

<i>Beleidsthema</i>		<i>Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen</i>	<i>Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>	<i>Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>
<i>b e d r ij v e n</i>	Duurzame bedrijventerreinen	voortgang stimuleringsbeleid	aantal bestemmingsplannen waarin voorschriften tav een duurzame inrichting van bedrijventerreinen zijn opgenomen tov totaal aantal bestemmingsplannen met bedrijventerreinen (CCO)	overzicht duurzame projecten (aantal)	locaties/areaal duurzame bedrijfsterreinen (en %) (wel/niet gestimuleerd door provincies)	areaal bedrijfsterreinen
	Duurzame bedrijven	voortgang stimuleringsbeleid	geen	overzicht duurzame projecten (aantal)	aandeel (%) duurzame bedrijven per branche (in omzetten)	aantal bedrijven (per branche)
	Emissies Bedrijvigheid	uitgevoerde bedrijfscontroles (preventief/repressief); invoering kwaliteitszorg handhaving; toetsings- en handhavings-activiteiten	aantal vergunningen op hoofdzaken (VOH) en het aantal vergunningen op maat (VOM (CCO)); aantal overheden dat actief beleid voert tav bedrijfsinterne milieuzorgsystemen (BIM) (CCO)	aantal rapportageplichtige bedrijven met een milieu-jaarverslag en het aantal bedrijven met een publieks- verslag, tov het totaal aantal bedrijven waarvoor een rapportageplicht geldt (CCO); stand van zaken bedrijfsmilieuplannen	mate waarin bedrijfsmilieuplannen zijn geïmplementeerd	klachten; overtredingen; opgelegde sancties
	Regionale ontkoppeling	geen	geen	geen	Bruto provinciaal product per milieudruk (eventueel per milieuthema)	ontwikkeling wereld economie
	Duurzame land- en tuinbouw	voortgang stimuleringsbeleid	geen	overzicht duurzame projecten (aantal)	aantal biologische bedrijven; areaal duurzame landbouw (en %); aandeel productie	areaal landbouw; totaal productie
<i>Beleidsthema</i>		<i>Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen</i>	<i>Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>	<i>Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>
<i>a f v a l</i>	Preventie, hergebruik en nuttige toepassing van afval	voortgang afval beleid	aantal gemeenten met gescheiden inzameling afval	schoner producerengedrag bedrijven	omvang hergebruik en nuttige toepassing van afval, omvang afval ten opzichte van het bruto provinciaal product (preventie)	afvalproductie per doelgroep (huishoudelijk, bedrijven, bouw en overige); verwerking
	Duurzame energieopwekking	voortgang energiebeleid	aantal beschikbare locaties windenergie (PM ook andere vormen van DE)	aantal gerealiseerde locaties voor windenergie (PM ook voor andere vormen	aandeel (%) duurzame energieopwekking (per type)	totale energieopwekking

r g i e				van DE)		
	Energiebesparing en gebruik duurzame energie	voortgang energiebeleid	geen	aantal bedrijven dat meedoet aan afspraken (benchmark/MJA); aantal nieuwbouw en bestaande bouw die voldoen aan EPL = 7 c.q. Oei-traject	aandeel (%) gebruik duurzame energie (per type)	totale energieverbruik
d u r z a m e p r o v i n c i e	Duurzame provinciale overheid	voortgang duurzaamheids-beleid provinciale organisatie	geen	geen	implementatiegraad milieuzorgsystemen; duurzaam inkopen; gebruik secundaire grondstoffen (CCO); inzamelen gescheiden afvalstoffen; gebruik Duurzame Energie en energiebesparing	geen

Beleidsthema		Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen	Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking	Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking	Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie	Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie
B o d e m	Actief bodembeheer	voortgang stimuleringsbeleid	percentage gemeenten dat bodeminformatiesysteem/bodemkwaliteitskaart heeft	geen	aantal/areaal met actief bodembeheer (en %) (gedekt door bodemkwaliteitskaarten)	geen
	Bodembescherming	voortgang beleid bodembescherming	percentage gemeenten dat bodeminformatiesysteem/bodemkwaliteitskaart heeft	geen	aantal/ areaal beschermde bodem (en %) (gedekt door bodemkwaliteitskaarten)	geen
	Bodemsanering	voortgang bodem-saneringsbeleid	aantallen locaties (Wbb, ISV, SEB) onderzocht/beschikt en gesaneerd	geen	aantal/areaal gesaneerde locaties (en %)	geen
	Stortcapaciteit baggerspecie	voortgang acties om stortcapaciteit te realiseren	aantal gemeenten die bereid zijn stortcapaciteit te realiseren	geen	verwachte stortcapaciteit 2005 en restcapaciteit 2001	geen
	Nazorg gesloten stortplaatsen voor afval	voortgang nazorg	geen	geen	aantal/areaal gevallen met nazorg (en %)	geen
	Ontgroningen	voortgang ontgroningen-beleid	PM	PM	locaties ontgroningen (tonnen zand/grind per locatie)	geen
L u c h t	Kwaliteit lucht	voortgang acties om knelpunten op te lossen	aantal (%) gemeenten met actief beleid gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit	geen

V e r k e e r	Mobiliteit en milieukwaliteit	voortgang acties mobiliteitsbeleid	aantal (%) gemeenten dat actief participeert in mobiliteitsbeleid	aantal innovatieve vervoerssystemen (voorbereiding/uitvoering)	aantal (vracht-) autokilometers; kwaliteit OV; modal split;	milieudruk per autokilometer; gewicht auto's; veranderingen brandstofmix; Aantal fiets en OV kilometer
<i>Beleidsthema</i>		<i>Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen</i>	<i>Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>	<i>Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>
W a t e r	kwaliteit water	voortgang acties om knelpunten op te lossen	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op verbeteren waterkwaliteit (aanpak diffuse bronnen)	geen
	Waterveiligheid	voortgang acties om knelpunten op te lossen	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op vergroten waterveiligheid	geen
	Waterbergingen (kan mogelijk worden gecombineerd met thema waterveiligheid)	voortgang acties om knelpunten op te lossen	totstandkoming GGOR (overeenstemming, planvorming, vaststelling en voorbereiding)	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op vergroten waterbergingen	geen
	Verdroging	voortgang GGOR beleid	totstandkoming GGOR (overeenstemming, planvorming, vaststelling en voorbereiding)	geen	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op tegengaan verdroging	geen
	Grondwaterkwaliteit (t.b.v. drinkwater)	voortgang acties om knelpunten op te lossen	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op verbeteren drinkwaterkwaliteit	geen

<i>Beleidsthema</i>		Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen	Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking	Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking	Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie	Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie
<i>N</i>	Bescherming kwetsbare natuurgebieden (nationale parken, wetlands en vogelrichtlijngebieden, beschermde weidevogelgebieden)	voortgang acties gericht op bescherming kwetsbare natuurgebieden	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van planmatige bescherming (areaal)	geen
<i>a</i>	Ontwikkeling PEHS/ecologische verbindingzones (beheersgebieden, natuurontwikkelingsgebieden, reservaatgebieden)	voortgang acties, waaronder ontwikkelings-stadium compensatie-beginsel in provinciaal beleid; toepassingsvorm van compensatie	stadium van provinciale natuur-doeltypenkaarten/beschikbaarheid van benodigde gegevens	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten (verkoopbereidheid)	areaal aankoop; mate van realisatie activiteiten gericht op verbeteren natuur in EHS	geen
<i>t</i>	Ontwikkeling natuur buiten de EHS	voortgang acties natuurbeleid buiten de EHS	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid	mate waarin (%) beoogde partijen natuurbeleid ontwikkelen	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op verbeteren natuur buiten EHS	geen
<i>u</i>						
<i>u</i>						
<i>r</i>						

<i>Beleidsthema</i>		<i>Indicatoren voor voortgang provinciale maatregelen</i>	<i>Indicatoren voor bestuurlijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doorwerking</i>	<i>Indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>	<i>Indicatoren voor omgevingsfactoren behorend bij de indicatoren voor maatschappelijke doelrealisatie</i>
<i>Leeftijd</i>	Groen en water in en om de stad	voortgang acties gericht op realiseren groen en water in en om de stad	aantal (%) gemeenten/water-schappen met actief beleid	geen	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op verbeteren groen en water in en om de stad	geen
	Externe veiligheid	voortgang acties gericht op externe veiligheid	aantal bestemmingsplannen dat de risico's van vervoer van gevaarlijke stoffen in kaart brengt tov totaal aantal relevante bestemmingsplannen (CCO)	aantal Kennisgevingen irt totaal aantal aanwezige kennisgevingsplichtige bedrijven (BRZO) (CCO); aantal VR plichtige bedrijven en aantal in procedure zijnde of goedgekeurde VR's	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op verbeteren veiligheid	geen
	Verstoring	voortgang acties gericht op verstoring;; provincies die een geluiddoel/geluidbeleid/geluidplan hebben vastgesteld (CCO)	aantal (%) gemeenten dat actief verstoringbeleid voert gericht op oplossen knelpunten	mate waarin (%) beoogde partijen deelnemen in oplossen van knelpunten	mate van realisatie geplande activiteiten gericht op tegengaan verstoring	geen
<i>Gebieden</i>	Landelijk gebied	voortgang gebiedsgericht beleid per functie			areaal gebied met gerealiseerde geplande activiteiten per functie (natuur, landbouw, recreatie, drinkwater, wonen, landschap)	geen
	Stedelijke gebied	voortgang gebiedsgericht beleid per functie			areaal gebied met gerealiseerde geplande activiteiten per waarde (economie, woonmilieus, omgevingskwaliteit, duurzaamheid, ruimtegebruik)	geen

2.3 Implementatie

De in dit rapport voorgestelde indicatoren zijn reeds voor een aanzienlijk deel verwerkt in de opzet van de IPO monitoringsrapportage 2002. Met name de indicatoren die betrekking hebben op de doorwerking (bestuurlijk en maatschappelijk) kunnen – gezien het ontbreken van monitoringprogramma's bij de provincies – nog niet integraal worden opgenomen in de rapportage van 2002. Hiertoe is een afzonderlijk implementatietraject nodig. Ondanks de positieve besluitvorming hierover door de adviescommissie MWLN is expliciete aandacht voor het draagvlak van deze uitbreiding in de monitoring nodig. Wij stellen voor om in ieder geval aandacht te besteden aan het geven van nadere toelichting bij het vakberaad monitoring, het overleg van de Procomo's, de projectgroep ter samenstelling van de IPO monitoringrapportage 2002 en het IPO secretariaat. Verder zal afstemming plaats dienen te vinden bij elke afzonderlijke provincie. Immers de informatievoorziening die nodig is om over de ontwikkelde indicatorenset te kunnen rapporteren dient deels nog te worden ontwikkeld bij elke afzonderlijke provincie. Dit kan alleen worden gerealiseerd als elke provincie hiertoe eigenstandig toe besluit. Met andere woorden er is verankering van de systematiek per provincie nodig.

In dit kader stellen wij voor om in 2002 een proefproject uit te voeren om ervaring op te doen met de monitoring van de doorwerking. Gezien de grote inhoudelijke samenhang en uit praktische overwegingen kan dit proefproject worden ondergebracht in het project Beleidsevaluatie 2002.

Verder dient expliciete aandacht besteed te worden aan uniformering in de definities van diverse

indicatoren (zoals duurzame bedrijven, duurzame bedrijventerreinen, etc). Voorgesteld wordt om vanuit het IPO hiertoe een werkplan te ontwikkelen om te komen tot gemeenschappelijke definiëring via de diverse vakberaden.

Afgesproken is om na te gaan of een deel van de huidige monitoringinformatie niet (meer) in de IPO monitoringrapportages behoeft te worden opgenomen, maar dat deze informatie gerapporteerd kan worden via de Milieu- en Natuurbalans en het Milieu- en Natuurcompendium. Het betreft de indicatoren gericht op de omgevingsfactoren (context). Het operationaliseren van het datalogistische systeem DALIS is hiertoe een noodzakelijke voorwaarde. Bovendien ligt het voor de hand dat het IPO een partner wordt in de planbureaus. Nader overleg hierover met het RIVM dient nog plaats te vinden.

2.4 Uitvoering van de meta-evaluatie

Naast de informatie die bestuurders en beleidsmakers nodig hebben vanuit monitoring en beleidsevaluatie is een toenemende behoefte aan een duidelijk en betrouwbaar inzicht in de (inter)provinciale beleidsmatige en de bestuurlijke ruimte voor het milieu-, water- en natuurbeleid om daarmee duidelijk te krijgen waar de aanknopingspunten liggen voor het bestuur om de beleidstekorten ook daadwerkelijk zo efficiënt en effectief mogelijk op te lossen. Het hiervoor benodigde inzicht kan worden verkregen door uitvoering van een 'meta-evaluatie'.

Het te verkrijgen inzicht in de potentiële bestuurlijke en beleidsmatige ruimte van provincies is in de eerste plaats gewenst ten behoeve van de (inter-) provinciale beleidsontwikkeling. Daarnaast zijn de resultaten ook nodig om te komen tot de beoogde provinciale benchmarking van de beleidsinvloed, zoals die in paragraaf 2.2 is beschreven. Immers er bestaan grote verschillen tussen de provincies, zowel qua problemen, als qua beleidsinzet. Een expliciet inzicht in deze verschillen is noodzakelijk om te kunnen komen tot een goede provinciale vergelijking van de beleidsresultaten.

De uitvoering van een meta-evaluatie is vooral een éénmalige aangelegenheid, daarna kan bij majeure beleidswijzigingen de meta-evaluatie worden geactualiseerd.

In het IPO uitvoeringsprogramma is inmiddels opgenomen dat er in 2002 een eerste invulling **3. Indicatoren voor de doorwerking IPO beleid**

3.1 Wijze van monitoring

Zoals in de inleiding is vermeld dient conform de IPO visie op monitoring en evaluatie expliciet zicht te bestaan op de doorwerking van het IPO beleid. Het gaat dan om de doorwerking van het IPO beleid naar EU, rijk, provincies en gemeenten.

De monitoring kan doorgaans met kwalitatieve inschattingen gebeuren, bijvoorbeeld op basis van de expertise van de betrokken beleidsmedewerkers of op basis van gerichte enquêtes. De indicatoren voor doorwerking dienen direct ontleend te worden aan de IPO doelen, zoals omschreven in de Milieuagenda. Om te komen tot een zinvolle invulling van indicatoren voor de monitoring van de doorwerking is het nodig dat:

1. Het beleid concreet en toetsbaar omschreven is.
2. Er ook doorwerking verwacht mag worden.

Ad 1: Concreetheid van het beleid

Het IPO beleid zoals dat in de vigerende Milieuagenda is beschreven richt zich qua doelstellingen op enkele te onderscheiden inhoudelijke categorieën, te weten:

- Interactief: verbeteren van de interactie met andere bestuurlijke actoren.

- Integraal: verbeteren van de beleidsintegratie bij de afzonderlijke provincies en het versterken van beleidsintegratie binnen het IPO.
- Innovatief: ontwikkelen van het beleid en de beleidsuitvoering van met name provincies, om daarmee in te spelen op de beoogde vernieuwende rol van de provincies. Het betreft dan vooral de volgende onderwerpen:
 - Duurzaamheid
 - Biodiversiteit
 - Leefbaarheid
- Informatief: ontwikkelen van een adequate monitoring en evaluatie om hiermee de inzichtelijkheid te vergroten in de voortgang, de resultaten en de kwaliteit van het interprovinciale beleid.

In de nieuwe Milieugenda kunnen andere beleidsdoelen voorkomen maar dat is nu nog onbekend.

Bovengenoemde doelen zijn onvoldoende concreet omschreven om daarvan de doorwerking te kunnen monitoren. Voorwaarde voor een zinvolle monitoring is dat duidelijk is omschreven wat de doelen zijn. Deze doelen dienen nader uitgewerkt te worden in SMARTIES (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch Tijdgebonden, Inspirend, Effectgericht en Samenhangend).

Ad 2: Doorwerking

Voorwaarde voor monitoring van doorwerking is dat er feitelijk sprake is van een duidelijke causale beleidsinvloed. Voor wat betreft de Milieugenda is dit tot op heden niet het geval. De vigerende Milieugenda is eerder een ijkpunt waar reeds geëntameerd provinciaal beleid in doorwerkt dan dat de Milieugenda doorwerkt op het provinciale beleid. De doelen uit de Milieugenda worden hooguit als legalisatie gebruikt bij de uitvoering van de gezamenlijke projecten maar het is niet zo dat deze projecten een causaal gevolg zijn van de doelen uit de Milieugenda.

Tegen de achtergrond van bovengenoemde punten is het niet nuttig om op basis van de huidige Milieugenda de doorwerking te monitoren. Wel is het verstandig om de werking van de Milieugenda te evalueren en daarbij ook bijzondere aandacht te besteden aan het onderscheid tussen de beoogde opzet van de Milieugenda en de feitelijke praktijk.

3.2 Indicatoren

Bovengenoemde problemen maken dat het nu niet zinvol is om indicatoren voor de doorwerking te ontwikkelen.

3.3 Implementatie

Tijdens dit project is in overleg vastgesteld dat de opzet van de monitoring van de doorwerking van het IPO beleid (op basis van de Milieugenda) niet prominent thuis hoort in de monitoringopzet, maar dat hiervoor een evaluatietraject een betere inbedding vormt.

Voorgesteld wordt om in het project IPO beleidsevaluatie 2002 aan de doorwerking van het IPO beleid expliciete aandacht te besteden.

Aanbevolen wordt om expliciete aandacht te vragen voor de wijze van meetbare en afrekenbare formulering van de doelen in de nieuwe IPO Milieugenda (zie ook de IPO visie op monitoring en evaluatie) en daarover aan IVM en Procomo's advies te vragen. Als doelen concreet zijn en als er sprake is van een causale beïnvloeding van IPO doelen naar het provinciale beleid kan invulling plaatsvinden van de monitoring van de doorwerking van het IPO beleid.

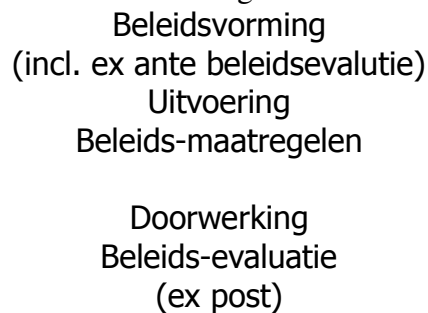
Bijlage 1: voorgestelde systematiek voor monitoring en evaluatie

Inhoud van de bijlage

In deze bijlage is een toelichting gegeven op de wijze van monitoring en evaluatie. Deze bijlage vormt een nadere aanscherping van de IPO visie op dit punt.

Het beoogde beleidsproces

De systematiek gaat uit van een beleidsproces (of –cyclus), waarin 4 fasen zijn onderscheiden, te weten: beleidsvorming, beleidsuitvoering, doorwerking en als vierde proces de ex post beleidsevaluatie (zie figuur 1). Elk van deze stappen in de beleidscyclus vragen specifiek eigen informatie. In onderstaande alinea's zijn de vier stappen in het beleidsproces nader toegelicht, waarbij steeds is aangegeven welke informatie nodig is.



Figuur 1: beleidsproces

Beleidsvorming en ex ante evaluatie

Bij de beleidsvorming wordt het nieuwe beleid voor de duur van een planperiode vastgesteld in een beleidsplan. Dit gebeurt op basis van:

- een analyse van de toestand (monitoring omgevingsfactoren)
- een analyse van de beleidsruimte (bestuurlijk en maatschappelijk)
- de resultaten van de ex post beleidsevaluatie
- de resultaten van een ex ante beleidsevaluatie voor het voorgenomen beleid, waarbij op basis van modelonder-zoek wordt nagegaan welke resultaten van de doorwerking verwacht mag worden.

Uitvoering beleidsmaatregelen

Beleidsuitvoering is gericht op het uitvoeren van de provinciale maatregelen. Tijdens de beleidsuitvoering is het nodig om zicht te hebben op de voortgang van de provinciale maatregelen en de eventuele vertragingen hierin. Deze wordt verkregen op basis van de voortgangsmonitoring.

Doorwerking van het beleid

Veel van de provinciale maatregelen zijn gericht op de beïnvloeding van mede overheden (gemeenten en waterschappen) en de maatschappelijke doelgroepen. Voor de provincie is het essentieel om zicht te hebben en te houden op het verloop van de doorwerking, opdat tijdig kan worden ingegrepen als er onvoldoende sprake is van draagvlak en voortgang. Het verkrijgen van dit inzicht vraagt een nieuwe vorm van monitoring: monitoring van de doorwerking.

Beleidsevaluatie (ex post)

Bij de beleidsevaluatie wordt nagegaan of de gestelde doelen gehaald zijn. Dit gebeurt op basis van de monitoring van de doelrealisatie. Tevens wordt geanalyseerd en beoordeeld wat de oorzaken voor het al dan niet realiseren van beleidsdoelen zijn op basis van specifieke beleidsanalyses.

De beoogde beleidsmonitoring

Ten behoeve van de beleidsondersteuning zijn vier vormen van monitoring nodig (zie figuur 2). In onderstaande alinea's zijn deze vormen van monitoring nader toegelicht.

Beleidsvorming
(incl. ex ante beleidsevaluatie)
Uitvoering
beleids-maatregelen

Doorwerking
Beleids-evaluatie
(ex post)
Monitoring
Voortgang
Monitoring
Doorwerking
Monitoring
Doelrealisatie
Monitoring
Omgevings-
factoren

Figuur 2: samenhang tussen het beleidsproces en monitoring

Monitoring omgevingsfactoren

De functie van de contextmonitoring is om aan bestuur en politiek informatie te geven over de toestand van de provincies, de aangrijpingspunten voor (nieuw) beleid en de mogelijkheden om met partijen tot beleid te komen. De contextmonitoring geeft inzicht in de omstandigheden die in de 'buitenwereld' optreden. Het betreft zowel de fysieke omgeving als de maatschappelijke omstandigheden. Met contextmonitoring wordt een neutrale 'foto' gemaakt van de buitenwereld zonder dat inzicht wordt gegeven in de invloed van het beleid of exogene omstandigheden. De contextmonitoring biedt vooral signalerende informatie.

Voortgangsmonitoring (prestaties)

De functie van de voortgangsmonitoring is om bij te houden in hoeverre de uitvoering van maatregelen/producten door de provincies loopt volgens planning. Met de resultaten van de monitoring is het mogelijk om zonedig middelen tijdens de uitvoering van het beleid tijdig aan te passen. De voortgangsmonitoring biedt inzicht in de inzet van de eigen middelen (geld, capaciteit) en de voortgang van de uitvoering van de provinciale maatregelen.

Monitoring doorwerking

De functie van de monitoring van de doorwerking is om bij te houden in hoeverre de uitvoering van maatregelen door derden loopt volgens verwachting. Met de resultaten van deze monitoring is het mogelijk om zonedig middelen en/of instrumenten tijdens de uitvoering van het beleid tijdig aan te passen. Met monitoring van de doorwerking wordt inzicht verkregen in de mate waarin de provinciale procesmaatregelen hun uitwerking hebben in het beleid en het optreden van mede overheden en bij de doelgroepen.

Monitoring doelrealisatie

De functie van de monitoring van de doelrealisatie is om vast te stellen in hoeverre de provinciale doelen gerealiseerd worden, onder invloed van het beleid. Met de resultaten van deze monitoring is het voor de provincie mogelijk om zonedig de beleidsuitvoering tijdig aan te passen of om zelf de doelen te herformuleren. Deze vorm van monitoring geeft inzicht in de mate waarin de gestelde provinciale doelen zijn gerealiseerd.

Bijlage 2: analyse

In deze bijlage is de achterliggende analyse beschreven hoe gekomen is tot de ontwikkelde indicatorenset. Deze bijlage kan beschouwd worden als een projectverantwoording. Vanuit de uitgevoerde analyses door de begeleidingscommissie en vanuit de evaluatiebijeenkomst van de IPO monitoringrapportage 2001 is een overzicht tot stand gekomen met inhoudelijke aandachtspunten, waaraan in de toekomstige IPO monitoringrapportages aandacht aan besteed dient te worden. Per punt is steeds aangegeven op welke wijze inhoud wordt gegeven aan de opzet van de indicatorenset, zoals die in de eerdere hoofdstukken nader is toegelicht.

A. Reikwijdte van de IPO monitoringrapportages

Terugblik

Monitoring is gestart vanuit de sector Milieu. In de afgelopen jaren is in het kader van de noodzakelijke externe integratie richting het omgevingsbeleid, het werkveld verbreed met de beleidssectoren Water, Natuur, Landbouw en Gebieden, maar nog altijd vanuit de milieu-invalshoek.

Vooruitblik

Beleid zal meer en meer integraal ontwikkeld gaan worden. Beleidsintegratie betekent dat er steeds meer samenhang komt tussen sectorale plannen. Dat kan zowel op interprovinciaal niveau ('Omgevingsagenda'), op provinciaal niveau (omgevingsplannen) en op gebiedsniveau (gebiedsvisionen). Integraal of geïntegreerd beleid vereist een onderbouwde afweging tussen beleidsdoelen van verschillende sectoren en de daarmee samenhangende maatregelen met als doel dat maatregelen uit de verschillende beleidssectoren zich niet of zo min mogelijk onderling tegenwerken.

Gezien de beleidsintegratie is een verdere verbreding van de monitoringsystematiek richting een integrale omgevingsrapportage op termijn dan ook noodzakelijk en onvermijdelijk. Op kortere termijn dient in ieder geval vanuit de milieu-invalshoek de externe integratie met de beleidssectoren Ruimtelijke Ordening, Economie, Verkeer & Vervoer plaats te vinden.

Conclusie

Vooralsnog is bij de ontwikkeling van de indicatorenset uitgegaan van de huidige reikwijdte van de IPO monitoringrapportage: Milieu, Water, Landbouw en Natuur en daarbij rekening houden met de aspecten ruimte, economie en verkeer & vervoer.

B. Landelijke versus provinciale doelen

Terugblik

In het provinciale beleid worden nu nog vaak landelijke doelen aangehaald die maar in beperkte mate door provinciaal handelen kunnen worden beïnvloed. Als voor deze doelen zondermeer indicatoren worden afgeleid zal de uitgevoerde monitoring steeds herbevestigen dat de provinciale bijdrage aan deze landelijke doelstellingen beperkt is. Monitoring kan dan niet veel meer doen dan het blijvend signaleren van de milieuproblematiek.

Vooruitblik

Het is van groot belang om doelen steeds meer toetsbaar en dus meetbaar formuleren. Bovendien zullen provincies meer en meer de landelijke doelen expliciet vertalen in eigen provinciale doelen, waarbij rekening wordt gehouden met de provinciale beleidsruimte. Om meer zicht te krijgen op de potentiële beleidsruimte zal het IPO in 2002 een zogenoemde meta-evaluatie uitvoeren (zie paragraaf 2.4). Met monitoring kan pas effectieve sturingsinformatie worden opgeleverd als er indicatoren worden gekozen die gerelateerd zijn aan de door de provincie te beïnvloeden doelen. Overigens wordt inmiddels bij veel provincies gewerkt aan het opstellen van dit soort 'tussendoelen'.

Conclusie

Het is van belang om de monitoring te richten op die doelen die door provinciaal beleid beïnvloedbaar zijn. Met het onderhavige project wordt hierop ingespeeld voorzover dat nu mogelijk is. Zie tabel 3 op het einde van paragraaf 2.2 (kolommen met omgevingsfactoren). Na uitvoering van het voorziene project "meta-evaluatie" zal rekening moeten worden gehouden met een herijking van de indicatoren (zie verder hoofdstuk 2).

C. Doorwerking van het stimuleringsbeleid

Terugblik

In de afgelopen decennia is milieumonitoring sterk ontwikkeld. Tot 1995 is milieumonitoring met name gericht geweest op het meten van effecten op de milieu-, water- en natuurkwaliteit en het bepalen van de emissies. Hierbij lag de nadruk op het verifiëren of de beoogde (lange termijn) doelen gehaald werden. In de afgelopen jaren is de provinciale monitoring uitgebreid met het structureel volgen van de voortgang van de eigen inspanningen (monitoring van overheidsprestaties). Met deze monitoringopzet kan echter onvoldoende een relatie gelegd worden tussen het eigen handelen en de beïnvloeding hiervan op de behaalde doorwerking bij derden en de daarmee behaalde milieueffecten. Juist deze samenhang is cruciaal om te komen tot effectief bijsturen tijdens de uitvoering van de beleidsuitvoering. Immers, de nadruk in de rol van de provincie komt, naast haar toezichthoudende rol, meer en meer te liggen op haar regievoerende taak. Een duidelijk zicht op de feitelijke bestuurlijke en maatschappelijke doorwerking wordt daarom steeds belangrijker. Dat betekent dan ook dat de aanpak van monitoring aangepast moet worden aan deze ontwikkelingen.

Vooruitblik

De provincie dient als regionale regisseur partijen en actoren te stimuleren in de gewenste richting. Het provinciale handelen levert vaak alleen een indirecte bijdrage aan het reduceren van milieueffecten. Het beleid is in dit soort gevallen gericht op het beïnvloeden van die actoren die wel een meer directe invloed (kunnen) hebben op het vermijden en verminderen van de milieudruk. Deze vorm van milieubeleid voeren is vooral gericht op het faciliteren van de veranderingsprocessen bij de verschillende actoren (andere overheden en doelgroepen). In de IPO visie op monitoring en evaluatie is nader ingegaan op de wijze waarop provincies invulling kunnen geven aan dit veranderingsproces (met de ladder van verandering © Van Grunsven Latour). Om te kunnen bepalen wat de effectiviteit van de genomen procesmaatregelen is geweest, dient na te worden gegaan of en in hoeverre de voortgang in het veranderingsproces is versterkt en in hoeverre dat leidt tot bestuurlijke en maatschappelijke doorwerking in de plannen en gedragingen van de actoren (waterschappen, gemeenten en doelgroepen).

Conclusie

De ontwikkeling van een nieuw type monitoring is nodig. Het betreft de monitoring van de doorwerking van het beleid bij de bestuurlijke en maatschappelijke actoren, waarmee vanuit het beleidsperspectief zicht ontstaat op de feitelijke veranderingen in de causale keten.

D. Zicht op eindeffecten

Terugblik

De milieukwaliteitsdoelen die in de afgelopen decennia zijn gehanteerd zijn op zich zelf geen echte einddoelen van de beleidseffectketen maar randvoorwaarden voor de einddoelen. De einddoelen van de beleidseffectketen waar het om gaat hebben betrekking op natuur (in termen van natuurdoeltypen en de biodiversiteit) en op de mens (leefbaarheid en duurzame gebruiksmogelijkheid van de leefomgeving).

Vooruitblik

In het beleid krijgen de eindeffecten steeds meer nadruk. Het focussen op de einddoelen in plaats van milieukwaliteitsdoelen is cruciaal omdat niet altijd en overal de generiek gestelde milieurandvoorwaarden op de einddoelen afgestemd behoeven te zijn (regionale verschillen, verschillen in specifieke functie-eisen). Bovendien kunnen ook andere factoren van belang blijken dan alleen milieukwaliteit, te weten economische en sociaal-culturele omstandigheden. Echter, gezien de gekozen inperking van de reikwijdte van de IPO monitoringrapportage is daar in de komende periode nog weinig aandacht aan te besteden.

Conclusie

Op termijn is het nodig om indicatoren op te stellen voor de eindeffecten: indicatoren voor de leefbaarheid voor de mens en het duurzame behoud van de mogelijkheden tot gebruik van de 'natuurlijke' waarden in de leefomgeving (klimaat, biodiversiteit, cultuurhistorische waarden, landschap, delfstoffen).

Voor de korte termijn zullen echter geen aparte indicatoren voor duurzaamheid, leefbaarheid en biodiversiteit worden opgenomen en wel om de volgende redenen:

1. Indicator voor duurzaamheid

Milieuproblemen zijn hardnekkig. Het oplossen ervan eist langdurige en ingrijpende veranderingen in maatschappelijke processen. Einddoel hierbij is dat alle maatschappelijke processen in de samenleving duurzaam dienen te worden. Vanuit het IPO is in de afgelopen periode veel aandacht besteed aan het verder operationaliseren van het begrip duurzaamheid. Gezien de gekozen inperking van de reikwijdte van de IPO monitoringrapportage tot het werkgebied van milieu, water, landbouw en natuur is het opnemen van graadmeters voor duurzaamheid niet goed mogelijk omdat daarmee de inhoud van de rapportage buiten de reikwijdte komt. Bovendien is geconstateerd dat het RIVM en diverse provincies reeds doende zijn om te komen tot graadmeterontwikkeling op dit gebied. Daarom is vanuit de begeleidingsgroep van het project besloten om vooralsnog geen duurzaamheidsindicator op te nemen en tot die tijd te werken met een indicator waarmee de ontkoppeling tussen economische groei en milieubelasting in beeld zal worden gebracht.

2. Indicatoren voor leefbaarheid

Ook een integrale indicator voor leefbaarheid valt buiten de huidige reikwijdte van de IPO monitoringrapportage. Daarom is er nog geen integrale indicator ontwikkeld, wel zijn voor die leefbaarheidsaspecten die binnen de reikwijdte van de monitoringrapportage vallen indicatoren opgenomen.

3. Indicatoren voor biodiversiteit

Dit blijft vooralsnog beperkt tot de invulling van natuurwaarden.

E. Gebiedsgericht beleid

De wijze waarop in het kader van de IPO monitoringrapportage aandacht besteed dient te worden aan het gebiedenbeleid kent enkele knelpunten, te weten:

- Het ontbreken van samenhang van indicatorensets die in verschillende beleidskaders ontwikkeld worden.
- Het verkrijgen van inzicht in resultaten en effecten.

Beide knelpunten zijn hieronder toegelicht.

Samenhang indicatoren van relevante kaders

Er zijn/worden momenteel op diverse fronten indicatoren ontwikkeld ten behoeve van het landelijke gebied:

- In het kader van het Uitvoeringscontract gebiedsgericht beleid (UC) is een set van indicatoren gekozen.
- Voor de POP regeling is ook een set van indicatoren beschikbaar.
- In MING zijn indicatoren voor doelenbomen geselecteerd.
- Voor de reconstructiegebieden wordt momenteel gewerkt aan indicatorensets.
- In de RWSR, welke in het kader van de EU kaderrichtlijn nog meer van belang kan gaan worden, zijn voor water ook diverse indicatoren geselecteerd.
- Veel gebieden hebben bovendien al een bestaande monitoring met indicatoren.

Bovendien zijn voor de stedelijke gebieden zijn indicatorensets beschikbaar in het kader van SGB en ISV en voor de GSO gemeenten wordt momenteel gewerkt aan indicatorensets.

De samenhang tussen de sets van indicatoren is onvoldoende duidelijk. Hierbij gaat het niet alleen

om de beleidsmatige samenhang want daarin worden recent gewerkt aan duidelijke afspraken, maar vooral om de analytische samenhang. Voorkomen moet worden dat de verschillen in indicatoren die in het kader van de genoemde beleidskaders gebruikt worden leiden tot verschillen in conclusies over de effectiviteit van het gebiedsgerichte beleid. Op dit is het niet mogelijk om uit te sluiten dat dit kan gebeuren. De UC monitoring is bijvoorbeeld gericht op N en P emissies naar het oppervlaktewater en de RWSR zet in op de feitelijke N en P concentraties in het oppervlaktewater. Het is het goed denkbaar dat er verschillende conclusies getrokken gaan worden over de effectiviteit van gebiedsgericht beleid op basis van deze verschillende indicatoren. Op dit moment is er geen duidelijk platform van waaruit deze samenhang wordt gecoördineerd/ gewaarborgd. Aan het vakberaad monitoring wordt gevraagd hieraan aandacht te geven.

Vanaf volgend jaar kan bij de samenstelling van de IPO monitoringrapportage gebruik worden gemaakt van de rapportages die worden samengesteld in het kader van het Uitvoeringscontract (UC) en POP. Er dient aandacht te zijn voor een afstemming van de verschillende sets indicatoren rond het gebiedsgericht beleid, met name POP, BANS en het Uitvoeringscontract. Afstemming en verwerking van deze indicatoren in de toekomstige IPO monitoringrapportage ligt voor de hand. Hierbij is de verwachting dat de UC set centraal komt te staan.

Aandacht voor effecten

De indicatoren uit het UC monitor hebben voor een deel betrekking op (milieu) effecten en voor het overige op inrichting, aankoop en beheer.

Een van de huidige uitgangspunten bij de monitoring van de indicatoren uit het UC is dat de informatievoorziening op basis van landelijke bestanden en gegevens gebaseerd dient te worden. Deze keuze is ingegeven door de verwachting dat hiermee de informatievoorziening efficiënter geregeld kan worden, als alternatief voor het verzamelen van monitoringsgegevens uit de gebieden afzonderlijk. Van belang is dat in deze bestanden wel voldoende gegevens op gebiedsniveau worden meegenomen.

Conclusie

- Voorgesteld wordt om in de IPO monitoringrapportage in te gaan op het resultaat van het gebiedsgerichte beleid, zowel voor het landelijke als het stedelijke gebied. Met andere woorden aanbevolen wordt om aan te geven in hoeverre de binnen de gebiedsgerichte projecten gestelde doelen gerealiseerd worden
- Voorgesteld wordt om de samenhang van indicatoren die in verschillende kaders gebruikt worden zowel beleidsmatig als analytisch te versterken. Aan het vakberaad monitoring wordt gevraagd hieraan aandacht te besteden.

F. Regionale ontkoppelingindicator

Er is behoefte aan een regionale ontkoppelingindicator, *waarmee de verhouding wordt weergegeven tussen de omvang van de milieubelasting en de omvang van het Bruto Provinciaal Product*. De hiervoor benodigde economische gegevens zijn beschikbaar, maar het verkrijgen van betrouwbare geregionaliseerde milieugegevens vormt een probleem. De problematiek spitst zich toe op de regionale emissieregistratie. Hieraan wordt momenteel in diverse kaders gewerkt. Nadat de gegevens beschikbaar zijn, kan de indicator worden opgenomen in de IPO monitoringrapportage.

G. Bodembescherming

Er is behoefte om aandacht te besteden aan de bodembescherming. Naar verwachting wordt volgend jaar vanuit het ministerie van VROM aandacht besteed aan de monitoring van bodembescherming. Vooruitlopend hierop wordt voorgesteld om vooral aandacht te besteden aan de bestuurlijke doorwerking. In eerste instantie zal de voortgang in beeld gebracht worden. Hiertoe wordt per provincie aangegeven welke status het beleid kent (beleidsvoornemens, opstellen

bodemkwaliteitskaarten, handhaving).

H. Ontgrondingen

Ontgrondingen speelt bij enkele provincies (oosten van het land). Er is een doelstelling om ontgrondingenlocaties verder te spreiden over Nederland. Om dit proces te volgen is een indicator te hanteren waarmee de spreiding van de winninglocaties inzichtelijk wordt gemaakt (hoeveelheden zand/grind in tonnen per locatie). Daarnaast wordt in het kader van de voorbeeldfunctie van de provincies gestreefd om de omvang van het gebruik van secundaire grondstoffen te stimuleren. De verhouding van de omvang van de secundaire grondstoffen ten opzichte van het totaal aan primaire en secundaire grondstoffen vormt hierbij dan de indicator.

I. CCO indicatoren

Er is een nieuwe conceptlijst van CCO indicatoren opgesteld. Deze is voorzover relevant voor de provincies verwerkt in de opzet van de indicatorenset (zie tabel 3 in paragraaf 2.2, waar de CCO indicatoren als zodanig herkenbaar zijn gemaakt).

J. Veiligheid

Er is behoefte om meer aandacht te geven aan het onderwerp ‘veiligheid’, ten aanzien van bedrijven, transport en voedsel. Met name zal vanuit het IPO aandacht besteed moeten worden aan bedrijven. Het betreft:

- Vervoer gevaarlijke stoffen
- Stationaire bronnen
 - Vuurwerkopslagplaatsen
 - Overig

Het RIVM is bezig om te komen tot de opzet van een registratiebureau, conform de brief van de minister van Milieu aan de tweede kamer hierover. Het betreft een drietal indicatoren, te weten risicocontouren, effectafstanden en groepsrisico.

K. Relatie tussen milieu en ruimte

Er is aandacht gevraagd voor de Ruimtelijke Ordening. Een integrale benadering van RO is niet aan de orde. Wel kan via een hoofdstuk ‘Milieu en Ruimte’ expliciete aandacht worden besteed aan dit onderwerp. Het gaat dan, gezien de reikwijdte van de IPO monitoringrapportage, om de invloed van het RO beleid op milieu- en waterproblematiek op te lossen, zoals in de stroomgebiedenbenadering en de zonerings.

Hier kan een benchmark worden gemaakt waarin wordt aangegeven in welke mate dergelijke RO concepten worden toegepast in de provincies: in het streekplan; in de gebiedsvisies en bij het toetsen van bestemmingsplannen.

L. Verkeer

Wil dit thema zinvol behandeld worden dient niet alleen naar de milieuaspecten gekeken te worden maar zal ook het mobiliteitsbeleid meegenomen moeten worden. Met andere woorden: er is een integrale benadering nodig. Er blijkt overigens weinig IPO beleid te zijn op dit onderwerp en daarom is het rijksbeleid als uitgangspunt genomen, zoals vastgelegd in het NMP3 en het NVVP. Indicatoren zijn opgenomen waarmee de mobiliteit in relatie tot het milieu inzichtelijk wordt gemaakt:

- Aantal (vracht-) autokilometers

- Kwaliteit OV
- Modal split
- Totale milieudruk door verkeer
- Milieudruk per gereden kilometer
- Gewicht vervoermiddelen
- Veranderingen brandstofmix
- Aantal fiets- en OV kilometers.

M. Afval

Het vigerende afvalbeleid is rijksbeleid en steeds minder provinciaal beleid. Het betreft namelijk hoogwaardig verwerken van afval richting preventie, hergebruik en nuttige toepassing. Provincies zijn alleen nog betrokken in de vergunningverlening en de nazorg van gesloten stortplaatsen (waarbij te overwegen is om de nazorg te behandelen bij bodem). In de nieuwe IPO adviesstructuur blijft de werkgroep afval nog twee jaar bestaan. Overigens wordt er niet gepleit om afval niet meer op te nemen in de rapportage, maar een andere verkaveling en invulling is wel aan de orde. Er zijn indicatoren opgenomen waarmee preventie, hergebruik en nuttige toepassing van afval in beeld wordt gebracht:

- Omvang hergebruik en nuttige toepassing van afval
- Omvang afval t.o.v. BPP (bruto provinciaal product) (maat voor preventie)
- Vermindering uitputting grondstoffen.

N. Water

De Waterschappen hebben veel relevante informatie en met de RWSR zal de informatieverwerking eenvoudiger worden. In de toekomst kan hiervan nuttig gebruik worden gemaakt. Dit jaar is vooral aandacht besteed aan de prestatie-indicatoren. In de RWSR methodiek zal een selectie worden gemaakt van indicatoren. De lijst van RWSR indicatoren is geanalyseerd en de lijst is zeer uitgebreid. Feitelijke monitoring van al deze indicatoren lijkt niet haalbaar. Ook in RWSR zal er behoefte zijn aan een inperking. Selectie en afstemming kan pas als duidelijk wordt voor welke van deze indicatoren provinciedekkend daadwerkelijk gegevens verzameld zullen gaan worden. Vanuit de provinciale invalshoek ligt het voor de hand om specifiek in te gaan op die onderwerpen waar provincies een directe beleidsrelatie mee kennen. Het betreft de basiskwaliteit van het oppervlaktewater (areaal met goede waterkwaliteit, volgens EU normering), de waterbergingen (areaal met waterberging), de waterveiligheid (areaal zonder risico op wateroverlast/ en overstroming), de drinkwaterkwaliteit (areaal gebied zonder te hoge emissies in (kwetsbare) grondwaterbeschermingsgebieden en de verdroging (areaal verdroogd gebied) en de mate waarin de provinciale maatregelen hebben bijgedragen aan de realisatie van bovengenoemde indicatoren.

O. Bedrijven

Voor dit beleidsthema dient in de toekomst niet alleen aandacht gegeven te worden aan prestaties maar ook de beleidsinvloed hiervan dient in beeld te worden gebracht. Er is nu nog te veel sprake van een managementrapportage in plaats van een monitoringrapportage.

Het is moeilijk om een vertaling te maken van de invloed van vergunningverlening, handhaving, het opstellen van bedrijfsmilieuplannen en andere prestaties in termen van milieurendement (beleidsinvloed). Daar wordt in diverse kaders al geruime tijd mee geworsteld. Ons voorstel is dat hier een specifieke actie op moet komen om dit in beeld te gaan brengen. Uitgangspunt hierbij is dat er per SBI code dan globale schattingen moeten komen over het milieurendement van de genoemde maatregelen. Maar hiertoe zal in overleg met het betreffende vakberaad een nader ontwikkelingsstraject nodig zijn. Voor het in beeld brengen van het beleid gericht op bedrijvigheid

zijn diverse indicatoren opgenomen.

- areaal duurzame bedrijfsterreinen
- vermindering emissies en grondstofgebruik a.g.v. duurzame bedrijventerreinen
- aandeel duurzame bedrijven per branche (in omzetten)
- mate waarin bedrijfsmilieuplannen zijn geïmplementeerd
- vermindering emissies bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag.