

Behandelingsvoorstel voor de commissie WEM

Onderwerp: Indicatoren water en milieu

Cie-datum : 30 augustus 2004

Cie-nummer: 2004WEM45

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: n.v.t.	inspraak: nee
eerdere behandeling in cie: nee	op:
in PS: nee	op:

Behandelend ambtenaar: F. de Pater

toestel: 3214

Portefuillehouder: J. Binnekamp

Inleiding

Tijdens de behandeling van de jaarrekening 2003 in de commissievergadering WEM van 7 juni hebben de commissieleden verzocht om vóór de behandeling van het PMP, WHP en de begroting 2005 te spreken over de indicatoren in de programmabegroting en over de afstemming van deze indicatoren met het PMP en het WHP. Het voorstel was om deze bespreking op 30 augustus plaats te laten vinden. Als de bespreking leidt tot aanpassingen in de programmabegroting, dan kunnen die bij de begrotingsbehandeling worden ingebracht.

Bijgevoegd vindt u de indicatoren, zoals die in de programmabegroting komen te staan en de doelen zoals die in het WHP en PMP geformuleerd zijn. In de programmabegroting is ernaar gestreefd om vooral indicatoren op te nemen, die betrekking hebben op een maatschappelijk doel, dat we mede met de provinciale inspanningen willen bereiken. Naast indicatoren die het maatschappelijk doel betreffen (maatschappelijke effectindicatoren) hebben we getracht ook voor alle prestaties (deelproducten) indicatoren te benoemen, prestatieindicatoren. Die staan in de productbegroting en in het monitoringsprogramma van de Dienst. In het najaar proberen we een verfijning aan te brengen in het monitoringsstelsel door ook op andere niveaus indicatoren te benoemen. In deze notitie vindt u daar een uitleg over.

Bij de opname van indicatoren in de programmabegroting hebben we een keuze moeten maken voor welke operationele doelen (producten) wel en voor welke doelen geen indicatoren op te nemen, omdat de begrotingssystematiek van ons verlangde een beperking aan te brengen. Voor die keuze hebben we de volgende criteria gebruikt: mate waarin het een 'effectdoel'¹ betreft, meetbaarheid, maatschappelijk belang van het doel en de mate van invloed die de provincie op het doel heeft. Zo zijn we per productgroep gekomen op minimaal 1 en maximaal 3 indicatoren.

De indicatoren in de programmabegroting sluiten goed aan op de operationele doelen van het WHP. De aansluiting van indicatoren in de programmabegroting op het PMP is minder eenduidig. In het vervolg van dit behandelingsvoorstel zullen de afwijkingen worden verklaard.

Vervolg inleiding op pagina 2: ja

Wordt geagendeerd:

[x] om advies over de volgende vraag (vragen):

- Vindt u dat de indicatoren in de programmabegroting en de doelen in PMP en WHP voldoende op elkaar aansluiten?
- Bent u het eens met de wijze waarop we het monitoringsstelsel verder willen ontwikkelen?

Afstemming met doelen in PMP en WHP

Hieronder worden alleen de productgroepen behandeld, waar de afwijking tussen de indicatoren en de doelen verklaard dient worden, omdat de afwijking groot is of omdat de keuze voor de indicator mogelijk onduidelijk is. Per productgroep geven we eerst voor de duidelijkheid de indicator in de programmabegroting aan en vervolgens verklaren we de keuze en mogelijke afwijking met de doelen in PMP/WHP.

PMP:

- ❑ productgroep lucht. Indicator in programmabegroting: het aantal inwoners van Utrecht dat woont in een gebied waar de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden.

Als indicator hadden we kunnen kiezen voor alle stoffen met hun grenswaarden; dan had de indicator goed aangesloten op het operationeel doel in het PMP. Dan zou de indicator echter technisch van aard zijn geweest en weinig betekenis hebben gehad. Op de wijze waarop de indicator nu beschreven is, geeft hij meer inzicht in het maatschappelijk belang van het doel.

- ❑ productgroep bodem. Indicator in programmabegroting: percentage van de werkvoorraad te saneren bodemverontreinigingen gesaneerd.

Deze indicator is geen effectindicator. Oorspronkelijk was er wel een effectindicator benoemd, namelijk 'oppervlak van de bodem dat geschikt is voor de functie', maar deze indicator was nog niet meetbaar te maken. Daarom is gekozen voor een indicator die de bestuurlijke doorwerking van onze inspanningen meet. Het zijn immers vooral gemeenten die saneringen uitvoeren.

Er is niet voor gekozen om in de begroting een indicator op te nemen voor het grondwater (doel 6), omdat tussen de prestaties van de provincie en de kwaliteit van het op te pompen grondwater vaak een vertraging zit van wel 30 jaar.

- ❑ productgroep externe veiligheid. Indicator in programmabegroting: aantal gemeenten met routenet gevaarlijke stoffen

Aangezien we nog niet lang met het onderwerp externe veiligheid bezig zijn, is het nog niet goed mogelijk een goede en meetbare 'maatschappelijke effectindicator' te formuleren. We hebben er daarom voor gekozen een indicator te nemen, die meet wat de bestuurlijke doorwerking is van onze inspanningen (zie ook verderop in dit stuk: verfijning indicatorensysteem), namelijk hoeveel gemeenten er beschikken over een routenet gevaarlijke stoffen.

- ❑ productgroep bouwen en wonen. Indicator in programmabegroting: aantal plannen en projecten waarin rekening is gehouden met de in de MKP vastgelegde kwaliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen en waarbij duurzaam en meervoudig ruimtegebruik zijn meegewogen.

Deze indicator is niet een maatschappelijk effect indicator, maar een indicator die de bestuurlijke doorwerking meet van provinciale inspanningen. De indicator sluit niet geheel aan bij het doel in het PMP, omdat het doel moeilijk meetbaar te maken is. Zoals de indicator nu is geformuleerd, is dat wel het geval.

- ❑ productgroep verkeer. Indicator in programmabegroting: aantal inwoners van Utrecht dat woont in een gebied waar gezondheidsnormen (lucht, geur, veiligheid, geluid) t.g.v. snelwegen en provinciale wegen worden overschreden.

Deze effectindicator betreft het uiteindelijke doel, dat we met de operationele doelen in het PMP willen bereiken.

- ❑ Productgroep bedrijven. Indicator 1 in programmabegroting: aantal milieuklachten over bedrijven onder provinciale bevoegdheid.

Deze indicator is een effectindicator, die een indicatie geeft over het niveau van vergunningverlening en handhaving en sluit daarmee aan bij de doelen die voor vergunningverlening en handhaving in het PMP zijn geformuleerd.

Indicator 2 in de programmabegroting: Percentage bedrijven onder provinciaal toezicht waarbij preventie-aspecten afdoende in de vergunning zijn opgenomen.

Deze effectindicator is beperkt tot bedrijven, die onder provinciale bevoegdheid vallen, terwijl de doelstellingen breder zijn geformuleerd. De indicator waar we nu voor gekozen hebben, is goed meetbaar en de mate van beïnvloedbaarheid is redelijk groot.

¹ Doel waarmee het uiteindelijke effect op het milieu wordt beschreven dat we willen bereiken in tegenstelling tot een doel waarmee een prestatie wordt beschreven, die we als provincie willen uitvoeren.

WHP:

Zoals eerder aangegeven zijn de afwijkingen tussen de indicatoren en het WHP veel beperkter, mede omdat bij het opstellen van het WHP voor de operationele doelen direct indicatoren zijn opgesteld. Bovendien waren door het landelijk ontwikkeld RWSR systeem (Regionale watersysteemrapportage) al meer indicatoren aanwezig waar we uit konden putten.

- productgroep veiligheid. Indicator in programmabegroting: percentage van de regionale waterkeringen dat voldoet aan de nog op te stellen veiligheids-normen en randvoorwaarden.

De indicator heeft alleen betrekking op de regionale waterkeringen en niet op de primaire waterkeringen, omdat de provincie weinig tot geen activiteiten verricht, die invloed hebben op de sterkte van die waterkeringen.

- productgroep waterkwaliteit. Indicator in programmabegroting: percentage van het oppervlakte water dat voldoet aan de geldende normen = MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau).

Bij de indicator is ervoor gekozen twee groepen stoffen te belichten: zware metalen en nutriënten (fosfaat en nitraat). In de eerste plaats bepalen die stoffen in veel gevallen de mate van overschrijding van alle stoffen, in de tweede plaats zijn ze (m.n. nutriënten) van groot ecologisch belang.

- Productgroep stedelijk waterbeheer en waterketen. Indicator in programmabegroting: percentage van de gemeenten dat een waterplan heeft vastgesteld dat voldoet aan de gestelde uitgangspunten.

De indicator betreft hier een 'bestuurlijke doorwerkingsindicator'. Dat geldt ook voor de indicator bij de volgende productgroep 'Water en ruimte'.

- productgroep vaarwegen. Indicator in programmabegroting: percentage van de bruggen en sluisen opgenomen in de provinciale Scheepvaartwegenverordening met een voldoende ruim en op elkaar afgestemd bedieningsregime.

Liever hadden bij deze productgroep een indicator op willen nemen die refereert aan het operationele doel over de vaardiepte, omdat dat meer in de lijn van het waterbeheer ligt. Echter, de indicator was nog niet meetbaar te maken, vanwege het ontbreken van gegevens. We zullen binnenkort onderzoeken hoe we gegevens boven water kunnen krijgen.

Verfijning indicatorensysteem

Tot nu toe hebben we ons met de indicatoren vooral gericht op de maatschappelijke effectindicatoren en de prestatieindicatoren. Het is echter meestal zo dat een prestatie van de provincie slechts indirect (via gemeenten of waterschappen) leidt tot een effect op maatschappelijk niveau. Teneinde nauwkeuriger het effect te volgen van de uitgevoerde prestatie en zodoende beter bij te kunnen sturen, is het goed doelen en daarbij behorende indicatoren te benoemen op een tussenniveau. Dan hebben we het over doelen die een meer direct verband hebben met de prestatie, die de provincie levert. Een systeem, dat nu ook bij een paar andere provincies is ontwikkeld, is om doelen en daarbij behorende indicatoren te benoemen die te maken hebben met de bestuurlijke en maatschappelijke doorwerking van provinciale prestaties. Hieronder volgen enkele voorbeelden:

Product-groep	Prestatie provincie	Bestuurlijke doorwerking	Maatschappelijke doorwerking	Maatschappelijk effect
Stedelijk waterbeheer	Aan x % gemeenten steun voor waterplan gegeven (subsidie of personele steun)	x% gemeenten heeft vastgesteld waterplan	x% van oppervlak afgekoppeld; toename x% oppervlaktewater	x% van watersysteem voldoet aan normen wateroverlast
Voorraad-beheer	Voor E xxx,- aan subsidies verleend	x% van gemeenten heeft CO2 reductieprojecten	x% huishoudens doen mee aan CO2 reductie	Uitstoot CO2 reductie in mton
Bedrijven	x aantal gemeenten ondersteund bij opzet duurzame bedrijfstreinen	x aantal bestemmingsplannen met aandacht voor duurzaamheid bedrijfstreinen	x% bedrijfstreinen dat duurzaam is ingericht	- CO2 reductie - Afvalreductie - Minder waterverbruik

Het ligt niet zozeer in de bedoeling de doelen en indicatoren op genoemde tussenniveaus in detail te benoemen en te kwantificeren, omdat dat teveel inspanning zou vergen op planning- en meetgebied. Wel ligt het in de rede om bij alle prestaties, die de provincie doet, deze keten van effecten in beeld te brengen. Daardoor worden we ons in de eerste plaats meer bewust van het niveau van de effecten, die we willen en kunnen bereiken. In de tweede plaats kunnen we beter inschatten op welk niveau wij ons per prestatie moeten richten om de effectiviteit van het beleid te kunnen meten.

In het najaar gaan we aan de slag om dit systeem voor de Dienst WEM invulling te geven en bruikbaar te maken.

Beoogd effect

Beoogd effect van verbetering van het monitoringsysteem is om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van eigen beleid en om eerder bij te kunnen sturen als de effectiviteit lager dan gewenst blijkt te zijn.

Argumenten

Het bestuur heeft de behoefte om scherp beleid te formuleren en uit te voeren. Teneinde scherp te blijven, is het nodig om beleid regelmatig bij te sturen. Dit kan alleen op basis van goed inzicht in de effecten van het beleid.

Kanttekeningen

Het uitbouwen van een monitoring- en evaluatiesysteem moet niet leiden tot een systeem waar alles tot in de details moet worden gemeten. Dat is ook niet de bedoeling van de voorgestelde verfijning van het monitoringsysteem. Wij moeten een goede balans weten te vinden tussen meten en uitvoeren.

Financiën

n.v.t.

Realisatie

n.v.t.

Communicatie

n.v.t.

Bijlagen: 2

Bijlage 1: Indicatoren in Programmabegroting 2005

WATER

Indicatoren

Maatschappelijke effecten

Maatschappelijke effecten beschrijven effecten van provinciaal beleid op de maatschappij. Door middel van indicatoren voor maatschappelijke effecten signaleren we in hoeverre doelstellingen van provinciaal beleid bereikt worden. De maatschappelijke effecten suggereren een zekere mate van maakbaarheid. Echter ze kunnen beïnvloed worden door derden, buiten de invloedssfeer van de provincie.

Hieronder zijn de indicatoren beschreven. In de eerste kolom staat de indicator. Onder signaalfunctie wordt gerefereerd naar het uiteindelijke doel, dat we met het programma water nastreven. Dat staat verwoord in het WHP op blz. 10. In de derde kolom onder 2004 staat de huidige toestand van de indicator beschreven en in de kolommen daarna hoe ver we in die jaren willen komen om het uiteindelijke doel in 2010 of 2015 te halen.

Indicator	Signaal-functie bij doelnr	2004	2005	2006	2007	2008
Productgroep 1: Veiligheid						
Percentage van de regionale waterkeringen dat voldoet aan de nog op te stellen veiligheidsnormen en randvoorwaarden. (doel 100% in 2015)	1		Norm wordt eind 2004/begin 2005 vastgesteld			
Productgroep 2: Waterkwantiteit						
Percentage oppervlakte dat voldoet aan de werknormen voor wateroverlast (doel 100% in 2015 aan def. normen) ²	1			70%	80%	80%
Percentage vermindering van het areaal verdroogd gebied ten opzichte van de verdrogingkaart 1999 ³	1	15% (2004)	18%	23%	27%	31%
Productgroep 3: Waterkwaliteit en ecologie						
Percentage van het oppervlakte water dat voldoet aan de geldende normen = MTR (doel is 100% in 2010 ⁴)	P en N		21,3% (2003)	25%	30	40
	Zware metalen	1	7,2% (2003)	8%	10	20
						50%

² De waterschappen toetsen hun gebied aan de werknormen. Deze exercitie is eind 2005/begin 2006 klaar. Dan weten we welk percentage voldoet. Als dit al hoger is dan 70%, dan veranderen we het te behalen percentage

³ Het doel dat landelijk is bepaald voor deze indicator is: 25% in 2005 en 40% in 2010. Het referentiejaar 1999 is door de partners in Utrecht bepaald.

⁴ Doelen gebaseerd op wettelijke normen of landelijke beleidskaders. Het lage percentage voor zware metalen wordt veroorzaakt door te hoge gehalten koper op vrijwel alle meetpunten. In ± 2007 worden normen vervangen door EKRW doelstellingen, waar in 2015 aan voldaan moet zijn.

Indicator	Signaal-functie bij doelnr	2004	2005	2006	2007	2008
Productgroep 4: stedelijk waterbeheer en waterketen						
Percentage van de gemeenten dat een waterplan heeft vastgesteld dat voldoet aan de gestelde uitgangspunten. Doel is 100% in 2007.	1	6%	75%	90%	100	100
Productgroep 5: Water en ruimte						
Percentage van de relevante plannen dat conform de watertoetsprocedure is opgesteld.	1		100%	100	100	100
Productgroep 6: Vaarwegen						
Percentage van de bruggen en sluizen opgenomen in de provinciale Scheepvaartwegenverordening met een voldoende ruim en op elkaar afgestemd bedieningsregime. Doel is 70% in 2015.	1	60	60			65
Productgroep 7: Organisatie waterbeheer	Productgroep gericht op interne bedrijfsvoering. Geen indicator vastgesteld, omdat geen maatschappelijk effect hieraan gekoppeld is.					

MILIEU

Indicatoren

Maatschappelijke effecten

Maatschappelijke effecten beschrijven effecten van provinciaal beleid op de maatschappij. Door middel van indicatoren voor maatschappelijke effecten signaleren we in hoeverre doelstellingen van provinciaal beleid bereikt worden. De maatschappelijke effecten suggereren een zekere mate van maakbaarheid. Echter ze kunnen beïnvloed worden door derden, buiten de invloedssfeer van de provincie.

Hieronder zijn de indicatoren beschreven. In de eerste kolom staat de indicator. Onder signaalfunctie wordt gerefereerd naar de uiteindelijke doelen, die we met het programma milieu nastreven. Die staan verwoord in het PMP op blz. 4. In de derde kolom onder 2004 staat de huidige toestand van de indicator beschreven en in de kolommen daarna hoe ver we in die jaren willen komen om het uiteindelijke doel in 2010 of 2015 te halen.

Indicator	Signaal-functie 000000000000 000000000000	2004 ⁵	2005	2006	2007	2008
Productgroep 1: Lucht						
Het aantal inwoners van Utrecht dat woont in een gebied waar de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden (gem. wegen niet meegenomen, doel: 0 in 2010*)	1/2	NO2: >60.000 Fijn stof: >25.000	NO2: 60.000 Fijn stof: 25.000		NO2: 40.000 fijn stof: 20.000	20.000
Productgroep 2 Bodem						
percentage van de werkvoorraad te saneren bodemverontreinigingen ⁶ gesaneerd (doel: afname met 4% per jaar; 100% gesaneerd in 2030. Peildatum 2004)	2	450	4%	8%	12%	16%
Productgroep 3: Water						
Percentage van het oppervlakte water dat voldoet aan de geldende normen (doel is 100% in 2010 ⁷)	P en N	2	21,3% (2003)	25	30	40
	Zware metalen		7,2% (2003)	8	10	20
Productgroep 4: Externe veiligheid						
Aantal gemeenten (33 totaal) met routenet gevaarlijke stoffen (doel: wordt in 2005 bepaald, naar verwachting minimaal 20)	2/3	4	20	20	20	20

* Doelen gebaseerd op wettelijke normen of landelijke beleidskaders

⁵ Veel gegevens worden niet jaarlijks geïnventariseerd en zijn dus afkomstig uit eerdere jaren dan 2004!

⁶ De werkvoorraad ernstige en urgente locaties is op dit moment (2004) 450. Dit aantal kan echter toenemen, omdat er nog 4300 potentieel ernstige en urgente locaties zijn, die na onderzoek ofwel afvallen ofwel opgeteld moeten worden bij de werkvoorraad. In 2005 zal hier meer duidelijkheid over zijn.

⁷ Doelen gebaseerd op wettelijke normen of landelijke beleidskaders. Het lage percentage voor zware metalen wordt veroorzaakt door te hoge gehalten koper op vrijwel alle meetpunten. In ± 2007 worden normen vervangen door EKRW doelstellingen, waar in 2015 aan voldaan moet zijn.

Indicator	Signaal-functie 00000000000000	2004 ⁵	2005	2006	2007	2008
Productgroep 5: Verstoring						
Aantal inwoners van Utrecht dat ernstige hinder ondervindt van geluid door wegverkeer en bedrijven (ijkpunt: 10% in 2008) ⁸	2	20%	20%	18%	15%	10%
Het aantal woningen langs provinciale wegen dat belast wordt met meer dan 65 dB(A) (doel 500 in 2010*)	2	700	700	650	600	560
Productgroep 6: Voorraad beheer						
De uitstoot van CO ₂ in de provincie in mton per jaar (bij ongewijzigd beleid in 2010: 9,5 mton ⁹ . Doel in 2010: 8,8 mton)	1/3	8,7	8,8	8,9	9,0	8,9
Gewonnen hoeveelheid beton- en metselzand sinds 1999 (doel: 5 miljoen ton in periode '99 tot '09)	1	708 kton 1999/ 2003	500 kton			500 kton
De scheidingspercentages van huishoudelijk afval en HDO-afval (Handel Diensten en Overheid) (doel: de percentages overeenkomstig het Landelijk Afvalbeheersplan -LAP).	1/3	50% (2003)	52	54	58	60
		43% (2002)	45	50	55	60
Productgroep 7: Bouwen en Wonen						
Het aantal plannen en projecten waarin rekening is gehouden met de in de MKP vastgelegde kwaliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen en waarbij duurzaam en zorgvuldig ruimtegebruik is meegewogen.	3/4	n.v.t.	19 ¹⁰	10 ¹¹	10	10
Productgroep 8: Verkeer						
Het aantal inwoners van Utrecht dat woont in een gebied waar gezondheidsnormen (lucht, geur, veiligheid, geluid) t.g.v. snelwegen en provinciale wegen worden overschreden	2/3	>60.000	60.000	50.000	40.000	20.000
Productgroep 9: Bedrijven						
Aantal milieuklachten over bedrijven onder provinciale bevoegdheid (doel: gem. 1 klacht per bedrijf per jaar in 2010)	1/2/3	606	600	550	500	450

⁸ Er is voor dit doel geen norm gesteld, omdat de provincie hier slechts weinig invloed op heeft. Om toch inzicht te geven in waar we jaarlijks staan, geven we een ijkpunt in 2008 aan.

⁹ Nieuwe berekeningen tonen aan dat in 2010 uitstoot van CO₂ 9,5 mton bedraagt. In oude berekeningen (9 mton in 2010) was de groei van het verkeer onvoldoende meegenomen.

¹⁰ 19: betreft 10 bestemmingsplannen en 9 ISV-programma's

¹¹ 10: betreft 10 bestemmingsplannen

Indicator	Signaal-functie 000000000000	2004⁵	2005	2006	2007	2008
Percentage bedrijven onder provinciaal toezicht waarbij preventie-aspecten afdoende in de vergunning zijn opgenomen	1/3	70	85	100	100	100
Productgroep 10: Landbouw						
Percentage agrariërs met een duurzame bedrijfsvoering (SKAL, Milieukeur, etc)	1/2/3	In 2004 doen we een nulmeting en bepalen we de kwantitatieve doelen voor 2005 en 2008				>50%
Productgroep 11: Consumenten						
Percentage van de consumenten dat zich ervan bewust is hoe ze bijdragen aan milieudruk door keuzes in voeding, vrije tijd en wonen	3	40% ¹²	45	45	50	60
Productgroep 12: Gebiedsgerichte aanpak						
Percentage grondgebied waarvoor de basis- en ambitiekwaliteiten zijn vastgelegd	4	0%	5%	10	20	50
Productgroep 13: Algemeen	Productgroep is gericht op interne bedrijfsvoering. Geen 'maatschappelijk effect' indicator vastgesteld.					

¹² Gebaseerd op landelijke cijfers